UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

FLÁVIO BATISTA FERREIRA

**Expansão e diferenciação da universidade nos novos *campi* da USP, da
Unicamp e da Unesp**

São Paulo
2018

FLÁVIO BATISTA FERREIRA

Expansão e diferenciação da universidade nos novos *campi* da USP, da Unicamp e da Unesp

Versão Corrigida

(A versão original encontra-se na Faculdade de Educação)

Tese apresentada à Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Educação.

Área de Concentração: Estado, Sociedade e Educação

Orientadora: Profa. Dra. Gladys Beatriz Barreyro

São Paulo
2018

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

Catalogação na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo

-
378.1
F383e	Ferreira, Flávio Batista Expansão e diferenciação da universidade nos novos campi da USP, da Unicamp e da Unesp / Flávio Batista Ferreira; orientação Gladys Beatriz Barreyro. São Paulo: s.n., 2018. 252 p. ils.; grafs.; anexos; apêndice Tese (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Educação. Área de Concentração: Estado, Sociedade e Educação) - - Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. 1. Ensino Superior 2. Diferenciação 3. Políticas Educativas 4. Universidade (São Paulo) I. Barreyro, Gladys Beatriz, orient.
-

Elaborado por Nicolly Leite – CRB-8/8204

FERREIRA, Flávio Batista

Expansão e diferenciação da universidade nos novos *campi* da USP, da Unicamp e da Unesp

Tese apresentada à Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Educação.

Área de Concentração: Estado, Sociedade e Educação

Aprovado em:

Banca Examinadora

Profa. Dra. Gladys Beatriz Barreyro

Instituição: Each/USP

Julgamento:

Assinatura:

Prof. Dr. Afrânio Mendes Catani

Instituição: FE/USP

Julgamento:

Assinatura:

Profa. Dra. Elisabete Monteiro de Aguiar Pereira

Instituição: FE/Unicamp

Julgamento:

Assinatura:

Prof. Dr. Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes

Instituição: IFCH/Unicamp

Julgamento:

Assinatura:

Prof. Dr. Valdemar Sguissardi

Instituição: FE/Unimep

Julgamento:

Assinatura:

À Lia Batista:
mulher generosa, educadora exemplar,
minha maior referência
e minha mãe.

AGRADECIMENTOS

À Profa. Gladys Beatriz Barreyro, pela confiança ao assumir a minha orientação, pela compreensão e sensibilidade ao lidar com profissionalismo e com afeto com as limitações e dificuldades impostas pela minha vida pessoal, conciliando o trabalho acadêmico rigoroso e sistemático com o reconhecimento da dimensão humana das relações, mas agradeço principalmente por zelar pelos princípios da autonomia e da liberdade acadêmicas, demonstrando na prática da realização deste estudo o valor da garantia do pleno direito à produção livre do conhecimento.

Aos professores Valdemar Sguissardi e Afrânio Catani pelas valiosas contribuições durante o exame de qualificação. Sobre essa ocasião, agradeço ainda ao Prof. Valdemar pela agradável companhia na viagem de Piracicaba a São Paulo e seu retorno. A nossa conversa informal e fora dos limites do meu objeto de estudo me transformou e foi fundamental para escolhas posteriores da pesquisa.

Às Profas. Sandra Zákia Sousa e Elisabete Monteiro de Aguiar Pereira e ao professor Elias Thomé Saliba, além de novamente ao Prof. Afrânio Catani e à Profa. Gladys Barreyro, pelas disciplinas que cursei e pelos ambientes que criaram de discussão e construção coletiva do conhecimento. A enorme disponibilidade e o cuidado com o aproveitamento desses momentos de encontro para o bom debate foram muito importantes na minha formação. Agradeço ainda aos muitos colegas pós-graduandos que preencheram esses espaços.

Aos colegas do GEPPHAES: Aurélio Silva, Camila Ikuta, Clarissa Carmona, Emanuel Meque, Flávia Lima, Gabriella Hizume, Jeinni Puziol, Jurany Rueda, Mariana Simão, Sheyla Pedrucci e Tatiana Carence, pelo trabalho compartilhado e pelas discussões.

Aos muitos servidores das três universidades que colaboraram com a pesquisa. Aqui destaco a valiosa e recorrente ajuda que recebi da Sra. Eliana Rotolo, do Arquivo Geral da USP, da Profa. Dra. Maria Dalva Silva Pagotto, Secretária Geral da Unesp, da Sra. Cátia Calazans, do Serviço de Graduação da Each e da Sra. Thaís Cirilo, da Seção de Gestão Documental da FCA.

Ao apoio institucional que tive da FCA para a realização deste estudo. Agradeço especialmente a Sra. Mônica Rovigati, ao Prof. Peter Schulz e ao Prof. Álvaro D'Antona, pela compreensão e apoio na conciliação do meu trabalho com a pós-graduação. A oportunidade que me foi dada de conciliar as atividades profissionais na unidade com as atividades de pesquisa e o amplo respeito e isenção sobre o conteúdo do meu projeto foram fundamentais para a sua execução.

Ao Prof. Peter Schulz, um bom amigo, interlocutor recorrente sobre assuntos universitários e sobre as idas e vindas de um projeto de unidade de ensino e pesquisa em construção, agradeço por aumentar a densidade das minhas percepções etnográficas sobre a FCA e pela companhia na tarefa de entender um espaço tão rico, instável e dinâmico em suas relações.

Por fim, agradeço às pessoas que dão relevância à minha existência. À Giovanka, minha companheira no desafio de construir uma vida juntos. À Josi, minha irmã, à Elis e ao Raul, meus filhos: vocês são fonte de beleza! Transformaram minha vida, mesmo antes de nascerem. A vocês quatro, agradeço por me darem sentido, porque sem sentido, não haveria tese alguma.

Um modelo estrutural novo somente se impõe como uma necessidade impostergável porque as universidades latino-americanas não são capazes de crescer e de aperfeiçoar-se nas condições atuais, a partir da estrutura vigente, com os recursos disponíveis. E, principalmente, porque esta estrutura serve mais à perpetuação do *status quo* que à sua transformação. Impõe-se, além disso, porque os remendos que se estão fazendo nesta estrutura, concretizados através de programas induzidos do exterior, ameaçam robustecer ainda mais o seu caráter retrógrado, aliviando algumas tensões e atendendo a algumas carências, precisamente para manter suas características essenciais de universidades elitistas e apendiculares.

(Darcy Ribeiro in: RIBEIRO, 1969, p.172-173).

RESUMO

FERREIRA, Flávio Batista. **Expansão e diferenciação da universidade nos novos *campi* da USP, da Unicamp e da Unesp**. 2018. 252p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

O propósito deste estudo foi analisar a relação entre a expansão das universidades públicas estaduais paulistas em novos *campi* e alterações institucionais, acadêmicas e organizacionais que podem indicar um processo de diferenciação dessas instituições. A pesquisa focou aspectos da transição de fases da educação superior, de um sistema de elite para um de sistema massa, e os interpretou através da dinâmica de mudanças das universidades na expansão, considerando a regulação social enquanto modo de coordenação da política. Os objetivos do estudo foram descrever e interpretar a dinâmica das ações políticas no processo de expansão em novos *campi* e analisar aspectos da diferenciação das universidades através do estudo de características das unidades criadas. Para isso, realizou-se um estudo de caso de organizações em perspectiva histórica, realizado simultaneamente em múltiplos locais, em que a dimensão histórica teve papel fundamental ao estabelecer as marcas distintivas do fenômeno em cada local observado. Foram utilizadas múltiplas fontes de dados, com a integração de análises documentais, dados estatísticos e entrevistas semiestruturadas. Os resultados sugerem que a expansão em novos *campi* foi parte do processo de diferenciação, que já estava em curso, ao mesmo tempo em o favoreceu. O estudo também evidencia que as alterações ocorreram com maior intensidade e abrangência nos novos *campi*, mas também aconteceram em algumas unidades pré-existentes, mas conservando as características de algumas unidades tradicionais. Foi possível concluir que a diferenciação não foi uma consequência natural da expansão da educação superior. No caso estudado, a diferenciação não é uma decorrência necessária do processo de expansão das universidades, mas uma estratégia de acomodação de interesses econômicos e da estratificação social, resultante da discriminação do acesso à educação superior. Portanto, a expansão apenas leva necessariamente a um processo de diferenciação se for uma premissa política a conservação das desigualdades sociais decorrentes da formação superior.

Palavras-chave: Educação Superior. Diferenciação. Políticas Educativas. Expansão da Educação Superior. Universidade Pública. Estado de São Paulo.

ABSTRACT

FERREIRA, Flávio Batista. **Expansion and differentiation of the university on the new campuses of USP, UNICAMP, and UNESP**. 2018. 252p. Dissertation (Doctor of Education – School of Education, University of São Paulo, São Paulo, 2018).

The purpose of this study was to analyze the relationship between the expansion of public universities in the state of São Paulo and institutional, academic and organizational changes that may indicate a process of differentiation among these institutions. The research focused on aspects of the transition of phases of higher education from an elite system to a system available to the masses, and interpreted it in terms of the dynamics of change in universities in expansion; social regulation was considered as a mode of policy coordination. The aims of the study were to describe and interpret the dynamics of political action in the process of expansion onto new campuses, considering the transnational, national/state, and local components and to analyze aspects of university differentiation through a study of the characteristics of the institutes created. The research design involved a case study of organizations from a historical perspective. The historical dimension played a fundamental role in establishing the distinctive characteristics of the phenomenon at each observation campus. Multiple sources of data were utilized, including documentary analysis, statistical data, and semi-structured interviews. The results suggest that the process of establishing new campuses was in part a process of differentiation that was already underway; at the same time, it furthered that process. The study also showed not only that change occurred with greater intensity and scope on the new campuses, but that it also existed in certain previously existing units; the characteristics of the traditional units were preserved in the remainder. It may be concluded that differentiation was not a natural consequence of the expansion of higher education. In the cases studied, the link between expansion and differentiation only occurred because the reproduction of social inequalities derived from higher education was a political premise.

Keywords: Higher Education. Differentiation. Educational Policies. Expansion of Higher Education. Public University. São Paulo.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Lista de Figuras

- Figura 1: Ilustração de capa da Edição Especial “Universidade do Trabalhador” do Boletim Falta de Educação: Órgão Informativo do Movimento de Educação da Zona Leste. 124
- Figura 2: Histórico das ações por uma universidade na zona leste. 125

Lista de Quadros

- Quadro 1: Concepções de Trow de educação superior de elite, de massa e universal 55
- Quadro 2: Síntese das dimensões de análise 70
- Quadro 3: Relação dos entrevistados 71

Lista de Gráficos

- Gráfico 1: Distribuição das matrículas em cursos de graduação presenciais, por estado e por vinculação administrativa, agrupada em sistema público e privado, em 2011..... 84
- Gráfico 2: Número total de discentes nos cursos de doutorado, considerando matriculados e titulados, em 2011..... 85
- Gráfico 3: Número total de programas de pós-graduação com conceito 7 na avaliação da Capes, em 2011. 86
- Gráfico 4: Percentual do total nacional dos recursos recebidos da Capes para investimentos e bolsas, em 2011. 86
- Gráfico 5: A contribuição de GERD do estado de São Paulo, 2007. 87
- Gráfico 6: Distribuição das instituições de ensino superior por organização acadêmica, em 2001. 88
- Gráfico 7: Participação da USP, da Unicamp e da Unesp na distribuição estadual de estudantes de graduação e pós-graduação e de programas de pós-graduação, em 2001..... 89
- Gráfico 8: Distribuição da renda familiar dos ingressantes da USP, da Unicamp e da Unesp em relação à renda familiar do Brasil, em 2001. 90
- Gráfico 9: Número de estudantes de graduação e de pós-graduação stricto sensu e percentual de estudantes de graduação sobre o total, por unidade, na USP, em 2016..... 148
- Gráfico 10: Número de estudantes de graduação e de pós-graduação stricto sensu e percentual de estudantes de graduação sobre o total, por unidade, na Unicamp, em 2016..... 150
- Gráfico 11: Número de estudantes de graduação e de pós-graduação stricto sensu e percentual de estudantes de graduação sobre o total, por unidade, na Unesp, em 2016. 151

Gráfico 12: Titulados em pós-graduação em relação ao número de concluintes de graduação em função do tempo desde o início das atividades em cada campus até 2016.	154
Gráfico 13: Orçamento anual e número de estudantes de cada unidade da USP, em 2016.	182
Gráfico 14: Orçamento anual e número de estudantes de cada unidade da Unicamp, em 2016.	183
Gráfico 15: Orçamento anual e número de estudantes de cada unidade da Unesp, em 2016.	183
Gráfico 16: Número de estudantes de graduação e pós-graduação por docente em cada unidade da USP, em 2016.	191
Gráfico 17: Número de estudantes de graduação e pós-graduação docente em cada unidade da Unicamp, em 2016.	192
Gráfico 18: Número de estudantes de graduação e pós-graduação docente em cada unidade da Unesp, em 2016.	192
Gráfico 19: Concorrência dos vestibulares das carreiras da Each em relação ao conjunto das demais carreiras da USP, expressa pela relação de candidatos por vaga, de 2012 a 2015.	200
Gráfico 20: Concorrência dos vestibulares dos cursos da FCA em relação aos demais cursos da Unicamp, expressa pela relação de candidatos por vaga, de 2012 a 2015.	201
Gráfico 21: Concorrência dos vestibulares dos cursos dos novos campi em relação aos demais cursos da Unesp, expressa pela relação de candidatos por vaga, de 2012 a 2015.	202
Gráfico 22: Percentual de ingressantes que optaram pelo Programa de Avaliação Seriada da USP (Pasusp), nas carreiras da Each em relação ao conjunto das demais carreiras da USP, de 2012 a 2015.	204
Gráfico 23: Percentual de ingressantes que tiveram bonificação pelo Programa de Inclusão Social da USP (Inclusp), nas carreiras da Each em relação ao conjunto das demais carreiras da USP, de 2012 a 2015.	205
Gráfico 24: Percentual de ingressantes com isenção da taxa de inscrição no vestibular por enquadramento na modalidade de baixa renda, nos cursos da FCA em relação ao conjunto dos demais cursos da Unicamp, de 2012 a 2015.	206
Gráfico 25: Percentual de ingressantes que tiveram bonificação pelo Programa de Ação Afirmativa e Inclusão Social da Unicamp (Paais), nos cursos da FCA em relação ao conjunto dos demais cursos da Unicamp, de 2012 a 2015.	206
Gráfico 26: Percentual de ingressantes que se declararam Pretos, Pardos ou Indígenas, nas carreiras da Each em relação ao conjunto das demais carreiras da USP, de 2012 a 2015.	207

Gráfico 27: Percentual de ingressantes que se declararam Pretos, Pardos ou Indígenas, nos cursos da FCA em relação ao conjunto dos demais cursos da Unicamp, de 2012 a 2015.	208
Gráfico 28: Percentual de ingressantes que se declararam Pretos, Pardos ou Indígenas, nos cursos dos novos campi em relação ao conjunto das demais carreiras da Unesp, de 2012 a 2015.....	208
Gráfico 29: Percentual de ingressantes que declararam renda familiar mensal inferior a cinco salários mínimos, nos cursos da Each em relação ao conjunto das demais carreiras da USP, de 2012 a 2015.	209
Gráfico 30: Percentual de ingressantes que declararam renda familiar mensal inferior a 5 cinco salários mínimos, nos cursos da FCA em relação ao conjunto dos demais cursos da Unicamp, de 2012 a 2015.	210
Gráfico 31: Percentual de ingressantes que declararam renda familiar mensal inferior a 5 cinco salários mínimos, nos cursos dos novos campi em relação ao conjunto das demais carreiras da Unesp, de 2012 a 2015.....	210
Gráfico 32: Percentual de ingressantes que declararam renda familiar mensal superior a 15 quinze salários mínimos, nos cursos da Each em relação ao conjunto das demais carreiras da USP, de 2012 a 2015.	211
Gráfico 33: Percentual de ingressantes que declararam renda familiar mensal superior a quinze salários mínimos, nos cursos da FCA em relação ao conjunto dos demais cursos da Unicamp, de 2012 a 2015.	211
Gráfico 34: Percentual de ingressantes que declararam renda familiar mensal superior a quinze salários mínimos, nos cursos dos novos campi em relação ao conjunto dos demais cursos da Unesp, de 2012 a 2015.	212
Gráfico 35: Percentual de ingressantes que declararam ter cursado o ensino médio integralmente ou em sua maior parte em escolas públicas, nos cursos da Each em relação ao conjunto dos demais carreiras da USP, de 2012 a 2015.	213
Gráfico 36: Percentual de ingressantes que declararam ter cursado o ensino médio integralmente ou em sua maior parte em escolas públicas, nos cursos da FCA em relação ao conjunto dos demais cursos da Unicamp, de 2012 a 2015.	213
Gráfico 37: Percentual de ingressantes que declararam ter cursado o ensino médio integralmente ou em sua maior parte em escolas públicas, nos cursos dos novos campi em relação ao conjunto dos demais cursos da Unesp, de 2012 a 2015.	214

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC: Academia Brasileira de Ciências

ABE: Associação Brasileira de Educação

ADUNESP: Associação dos Docentes da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”

ADUNICAMP: Associação dos Docentes da Universidade Estadual de Campinas

ADUSP: Associação dos Docentes da Universidade de São Paulo

Alesp: Assembleia Legislativa do estado de São Paulo

Ceetps: Centro Estadual de Ensino Tecnológico Paula Souza

Ceset: Centro Superior de Educação Tecnológica

Cesp: Centrais Elétricas de São Paulo S. A.

CFAT: *Carnegie Corporation e da Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching*

CNPq: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

Comvest: Comissão Permanente para os Vestibulares

COPEA: Coordenação de Programas de Estudos Avançados da UFRJ

Cruesp: Conselho de Reitores das Universidades Estaduais Paulistas

Each: Escola de Artes, Ciências e Humanidades

Fatec: Faculdades de Tecnologia

FCA: Faculdade de Ciências Aplicadas

FEC: Faculdade de Engenharia Civil

FEL: Faculdade de Engenharia de Limeira

FFCL: Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras

FOP: Faculdade de Odontologia de Piracicaba

Fuvest: Fundação Universitária para o Vestibular

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IES: Instituições de Ensino Superior

Inclusp: Programa de Inclusão Social da USP

Inep: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LDO: Lei de Diretrizes Orçamentárias

NPM: *New Public Management*

Paais: Programa de Ação Afirmativa e Inclusão Social da Unicamp

Pasusp: Programa de Avaliação Seriada da USP

Pnad: Censo Demográfico e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio

PNE: Plano Nacional de Educação

Prof.: Professor

Profa.: Professora

SiSU: Sistema de Seleção Unificada

Ufscar: Universidade Federal de São Carlos

UnB: Universidade de Brasília

Unesp: Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”

Unicamp: Universidade Estadual de Campinas

USP: Universidade de São Paulo

Vunesp: Fundação para o Vestibular da Universidade Estadual Paulista

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	27
1. CONCEPÇÕES DE UNIVERSIDADE E EXPANSÃO DOS SISTEMAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR	37
1.1. Universidade moderna: concepções e modelos	37
1.2. Ampliação de funções, expansão dos sistemas e alterações nas universidades	50
1.3. Diferenciação, diversificação e diversidade na educação superior	61
1.4. Uma proposta metodológica para análise da diferenciação das universidades públicas estaduais paulistas	66
2. AS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESTADUAIS PAULISTAS E SUA EXPANSÃO.....	75
2.1. Criação da USP e a formação da ideia de universidade no Brasil	75
2.2. O conceito de universidade no projeto da Unicamp.....	78
2.3. Os institutos isolados de educação superior e a criação da Unesp	79
2.4. Caracterização do sistema público estadual paulista de educação superior ..	81
2.5. Indicadores gerais das universidades públicas do sistema estadual paulista ..	87
2.6. O Cruesp e a expansão do sistema público estadual paulista de educação superior	92
3. OS PROJETOS DE NOVOS <i>CAMP</i> DA USP, DA UNICAMP E DA UNESP	97
3.1. Processos internacionais de reformas na educação superior e sua interação com a proposta de expansão paulista.....	98
3.2. A regulação nacional e a regulação estadual da expansão das universidades públicas estaduais paulistas em novos <i>campi</i>	108
3.3. Reações à proposta do Cruesp no interior de cada universidade.....	117
3.4. Elaboração de projetos de novos <i>campi</i> : um processo multirregulado	130

4. A IMPLANTAÇÃO DOS NOVOS <i>CAMPI</i>	145
4.1. Missão da universidade	146
4.2. Currículos e estratégias de ensino	160
4.3. Administração	169
4.4. Corpo docente: perfil de formação, trajetórias e condições de trabalho	184
4.5. Seleção, acesso e perfil do corpo discente	197
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	219
REFERENCIAS	225
ANEXO I – Trow’s conceptions of elite, mass and universal higher education.	241
APÊNDICE I – Distribuição de matrículas em cursos de graduação presenciais, por Unidade Federativa, em 2011.....	243
APÊNDICE II – Dados de pós-graduação, em 2011.	245
APÊNDICE III – Indicadores gerais das Unidades que compõem os novos <i>campi</i> da USP, da Unicamp e da Unesp, em 2016.	247
APÊNDICE IV - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	251

INTRODUÇÃO

Este é o resultado de uma pesquisa que teve como motivação contribuir para a produção de conhecimento na área da educação, especificamente de estudos sobre Estado, sociedade e educação. A abordagem interdisciplinar recorreu a modelos interpretativos, referenciais teóricos e métodos que são das ciências sociais, da história e da filosofia, além daqueles da própria educação, muitas vezes também fundamentados em produções de outros campos das ciências humanas e sociais. O estudo insere-se dentro do campo da educação superior¹, no conjunto de pesquisas sobre as finalidades e funções da universidade, seu conceito, organização e modelos, em articulação com as investigações sobre as reformas do sistema de educação superior brasileiro, posteriores a Lei 9394/96 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), e das alterações na formação, produção científica e trabalho acadêmico ocorridas nas últimas décadas.

Suas conclusões constituem uma contribuição para responder a seguinte questão fundamental: qual a relação entre as políticas de expansão da educação superior e o processo de diferenciação nas universidades? Entendendo que o escopo dessa pergunta é muito amplo para ser abarcado por uma única pesquisa, podendo constituir uma agenda de investigação, este estudo definiu um recorte e concentrou-se em responder as seguintes questões mais específicas: qual a dinâmica das ações políticas no processo de expansão do ensino de graduação nas universidades públicas estaduais paulistas em novos *campi*? As características dos novos *campi* permitem afirmar que as universidades públicas estaduais paulistas passaram ou estão passando por um processo de diferenciação?

Para respondê-las este estudo analisou a expansão em novos *campi* da Universidade de São Paulo (USP), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp) e as propostas de novas organizações para essas instituições, através das diferentes concepções sobre o papel da universidade na sociedade contemporânea. Sem qualquer intenção de generalização, buscou-se através da experiência paulista entender como se operam as alterações na organização de universidades públicas

¹ O termo educação superior foi utilizado ao longo do texto para referências ao nível escolar definido no inciso II do Art. 21 da Lei 9394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Assim, incluem-se neste termo as referências às políticas, à estrutura e à constituição desse nível escolar. O termo ensino superior foi utilizado para referências às instituições que ministram a educação superior, conforme Art. 45 da LDB. O termo ensino superior também foi utilizado para referência às práticas pedagógicas e ao conjunto de ações relacionadas à transmissão sistemática de conhecimentos na educação superior. A exceção a esta distinção foi a utilização do termo ensino superior para referir à política de expansão do acesso ao ensino de graduação no sistema público estadual paulista, que é justificada pela menção direta ao título do relatório que formulou esta política.

brasileiras, com ênfase para aquelas que mantêm forte atuação em pesquisa, além de revelar os debates em torno dos rumos dessas universidades.

As universidades públicas estaduais paulistas ofereceram 21.006 vagas em cursos de graduação presenciais, em 2011. Esse número foi 40,33% maior que as 14.969 vagas oferecidas em 2001 (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 1991- ; UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”, 2001- ; UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS, 2005-). O aumento da oferta de vagas nos vestibulares dessas universidades pode ser atribuído a dois processos distintos e complementares que induziram a ampliação da oferta de vagas no ensino de graduação presencial e vigoraram no decênio 2001-2011: a) a elaboração pelo Conselho de Reitores das Universidades Estaduais Paulistas (Cruesp) da Política de Expansão do Ensino de Graduação do Sistema Estadual Público de Ensino Superior de São Paulo e; b) a publicação da Lei 10172/2001, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE).

Parte significativa desse crescimento foi resultado da expansão das três universidades públicas estaduais paulistas através da criação de novos *campi*. A USP implantou um novo *campus* na zona leste da cidade de São Paulo, a Escola de Artes, Ciências e Humanidades (Each), além de um segundo *campus* na cidade de São Carlos. A Unicamp implantou seu novo *campus* na cidade de Limeira, a Faculdade de Ciências Aplicadas (FCA). A Unesp criou oito novos *campi* espalhados pelo estado, eles foram abertos nas cidades de Registro, Rosana, Dracena, Ourinhos, Itapeva, Tupã, Sorocaba/Iperó e São Vicente.

O crescimento da oferta de vagas nos cursos de graduação e criação de novos *campi* foram processos induzidos pela expansão do sistema estadual público do estado de São Paulo, formulada no relatório Expansão do Sistema Estadual Público de Ensino Superior (CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS PAULISTAS, 2001). O relatório elaborado pelo Cruesp e submetido no segundo semestre de 2001 à Assembleia Legislativa do estado de São Paulo (Alesp), constituiu o principal documento de formulação da expansão que repercutiu sobre a USP, a Unicamp e a Unesp. Após a aprovação pela Alesp da possibilidade de alocação de recursos suplementares à cota-parte tributária destinada às universidades em função de sua autonomia de gestão financeira, com vinculação orçamentária, as universidades passaram a contar com um dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que foi replicado anualmente e autorizou o governo do estado a incluir recursos para a política pública de expansão do ensino de graduação estadual paulista. As suplementações orçamentárias ficaram vinculadas à ampliação de vagas de graduação e criação de novos *campi*.

A proposta do Cruesp definiu a expansão do sistema público de ensino superior através do incremento de vagas na USP, na Unicamp, na Unesp e nas Faculdades de Tecnologia (Fatec),

vinculadas ao Centro Estadual de Ensino Tecnológico Paula Souza (Ceeteps). Segundo o documento, o incremento de vagas deveria acontecer nos cursos e unidades existentes, na ampliação do ensino noturno utilizando a infraestrutura disponível para os cursos diurnos, criação de cursos sequenciais e básicos, cursos à distância e criação de novos *campi* das universidades (CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS PAULISTAS, 2001).

O processo de expansão proposto pelo Cruesp não foi isolado e esteve inserido em um movimento mais amplo de aumento da oferta de ensino superior no Brasil, processo predominantemente privado (SGUISSARDI, 2008), mas com resultados expressivos também para o setor público (SOARES, 2013).

Analizando dados do Censo da Educação Superior e do Censo da Educação Básica do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), do Censo Demográfico e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Ristoff (2013) apresenta um panorama da expansão da educação superior no período de 1991 a 2011, com destaque para o decênio abrangido pelo PNE, de 2001 a 2011. Sua análise está dividida na avaliação da expansão no número de instituições, de cursos de graduação, de matrículas e de concluintes.

Em relação ao crescimento do número de matrículas, podem ser destacadas as constatações sobre o aumento da taxa de crescimento da oferta de vagas no setor público no final do período analisado, de 2010 a 2011, indicando que apesar da educação superior brasileira permanecer essencialmente privada (BARREYRO, 2008), o ritmo de crescimento efetivo de matrículas públicas esteve levemente superior ao do setor privado, o movimento inédito em direção à desconcentração regional, com o aumento das matrículas nas regiões Norte e Nordeste e redução na região Sudeste, resultado da interiorização das instituições e da criação de novos *campi*, além da concentração de matrículas nas universidades, 54%, apesar deste tipo de instituição representar cerca de 8% do total de Instituições de Ensino Superior (IES). Além desses pontos específicos da análise das matrículas, em suas considerações finais, levando em conta também os dados sobre as instituições, cursos e concluintes, Ristoff conclui:

É inescapável a inferência de que a democratização agressiva do acesso à educação superior, nos números e termos preconizados pelo atual governo e pelo PNE, coloca em xeque concepções elitistas e excludentes que sustentam boa parte das instituições. O sistema de elite imagina-se pequeno, excludente e catedrático, às vezes quase privado, mesmo no espaço público, e se imagina como um lugar onde alguns poucos jovens, rigorosamente selecionados, sentam-se ao lado de professores doutores atenciosos e sábios – um local de alta cultura e de tradições seculares que remontam aos tempos medievais. O

sistema inclusivo é, por natureza, muito diferente e se contrapõe a isso. Ele é amplo, diversificado, democrático, de massas, preocupado em dar a todos uma oportunidade. Em muitos casos, o sistema inclusivo, pelas modalidades contemporâneas de e-learning e de educação aberta, massiva e a distância, das quais se utiliza, deixou de ser até mesmo um campus ou um lugar. A fase de transição que viverá a educação superior do Brasil nos próximos anos, em função dos números projetados para as metas do próximo PNE, deverá levar a um agravamento da crise dos valores acadêmicos hegemônicos e a, certamente, uma tensa convivência de modelos institucionais, modalidades de cursos e de percursos pedagógicos diversificados (RISTOFF, 2013, p. 48).

A conclusão do estudo de Dilvo Ristoff indica alterações profundas no sistema de educação superior através de processos de diversificação e diferenciação das instituições, cursos e práticas pedagógicas, em decorrência da ampliação do acesso, ao mesmo tempo em que as próprias alterações favorecem a expansão do sistema. O autor atribui um papel importante nesse processo aos termos e metas do PNE de 2001 (RISTOFF, 2013).

O PNE de 2001 teve um capítulo específico sobre a educação superior. Nele foi apresentado o diagnóstico do sistema com ênfase nos baixos índices de acesso à educação superior, mesmo quando levado em consideração o setor privado, com a porcentagem de matriculados em relação à população de 18 a 24 anos menor do que 12%, na ocasião. A ampliação dessa taxa foi proposta pelo PNE, através da conciliação da expansão com a necessidade de racionalização dos gastos e da diversificação do sistema, mantendo o papel de destaque do setor público nas atividades de ensino, pesquisa e extensão. Ao final do diagnóstico, foram apresentadas as estratégias de diversificação, expansão do pós-secundário, formação e qualificação em áreas técnicas e profissionais, além da modulação do ensino universitário, que permitiria uma expansão substancial do atendimento nas atuais instituições de educação superior, sem custo adicional excessivo. Como diretrizes, dentre outras apresentadas, foi indicada a necessidade de manter um percentual nunca inferior a 40% do total de oferta de vagas em instituições públicas. Como objetivos e metas, as que mais interessam ao escopo desta pesquisa, estão:

Meta 1) Prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos.

Meta 10) Diversificar o sistema superior de ensino, favorecendo e valorizando estabelecimentos não-universitários que ofereçam ensino de qualidade e que atendam clientela com demandas específicas de formação: tecnológica, profissional liberal, em novas profissões, para exercício do magistério ou de formação geral.

Meta 13) Diversificar a oferta de ensino, incentivando a criação de cursos noturnos com propostas inovadoras, de cursos sequenciais e de cursos modulares, com a certificação, permitindo maior flexibilidade na formação e ampliação da oferta de ensino (BRASIL, 2001).

As metas do PNE para a educação superior guardam uma relação estreita com a consolidação da transição de um sistema de educação superior de elite para um sistema de educação superior de massa (TROW, 1973; 2005). Ao estudar o crescimento e expansão de sistemas de educação superior em países de capitalismo avançado após a 2ª Guerra Mundial, Martin Trow sustenta que os problemas enfrentados por esses países a partir do crescimento dos sistemas de educação superior podem ser mais bem compreendidos como diferentes manifestações de um conjunto de transformações que decorrem da transição de fases ou padrões de desenvolvimento de uma educação superior de elite para uma educação superior de massa. Martin Trow elaborou um conjunto de dimensões para análise das mudanças que ocorrem nessas transições e definiu marcos percentuais em relação à taxa de matrícula para a faixa etária relevante para esse nível². Para o autor, a educação superior em países de capitalismo avançado evolui de sistemas de elite para sistemas de massa e por fim para sistemas de acesso universal, apresentando em cada fase características distintas que repercutem sobre múltiplos aspectos tanto dos sistemas, como das instituições que compõem os sistemas (TROW, 1973; 2005).

Tendo como referência a formulação da política de expansão paulista, as políticas de educação superior no Brasil no período e o modelo de interpretação da relação entre expansão e transição de fases da educação superior de Trow (1973; 2005), foram considerados os seguintes elementos para a definição do objetivo deste estudo: a) a expansão do ensino de graduação nas universidades públicas estaduais paulistas em novos *campi* foi um processo influenciado e conduzido dentro do contexto de mudanças descrito por Ristoff (2013); b) a expansão proposta tem características referenciadas no diagnóstico e alinhadas às diretrizes e metas do PNE de 2001; c) essas características podem ser entendidas como indutoras do processo de transição de um sistema de educação superior de elite para um sistema de educação superior de massa³ (TROW, 1973; 2005); d) Trow (1973; 2005) sustenta uma relação direta e necessária entre a expansão e o aumento da diferenciação dos sistemas de educação superior. A partir desses elementos, foi definido como o objetivo geral deste estudo analisar a relação entre

² Um sistema de elite apresenta taxas de matrícula entre 0 e 15% da população com idade entre 18 a 24 anos. O sistema pode ser considerado de massa quando este percentual atinge valores entre 16 e 50%, estando plenamente consolidado como um sistema de educação superior de massa a partir de uma taxa de 30%. Para ser considerado um sistema de acesso universal, a taxa deve estar acima de 50%. Porém, é importante destacar que as fases de desenvolvimento dos sistemas diferem não apenas quantitativamente, mas também qualitativamente, sendo necessário considerar todos os aspectos da educação superior para defini-las (TROW, 2005).

³ Apesar de Trow (1973; 2005) referir-se especificamente à análise da expansão dos sistemas de educação superior em países de capitalismo avançado, julgamos que as metas do PNE sugerem o atendimento dos critérios quantitativos de transição de fases do autor e justificam a análise das políticas de expansão no Brasil, em termos qualitativos, a partir das demais dimensões de análise do autor.

a expansão das universidades públicas estaduais paulistas em novos *campi* e um possível processo de diferenciação nessas instituições.

A pesquisa está definida nas universidades públicas estaduais paulistas e no fenômeno da criação de novos *campi* dessas instituições, considerando a política de expansão desde a sua formulação até a efetivação e funcionamento das novas unidades. Este processo foi estudado focando a dinâmica de alterações em características acadêmicas, institucionais e organizacionais, buscando analisá-las em suas relações com os modelos das universidades da qual foram originadas, no contexto das reformas universitárias posteriores à promulgação da LDB e das influências internacionais que pautaram as discussões sobre a expansão da educação superior.

Da perspectiva metodológica trata-se de um estudo de caso de organizações em perspectiva histórica, realizado simultaneamente em múltiplos locais (BOGDAN; BIKLEN, 1994). Esta abordagem amplia o conjunto de dados utilizados e articula diferentes fontes de informação para uma análise minuciosa do processo, ao mesmo tempo em que diminui a abrangência da pesquisa. Com esta escolha, o estudo não tem pretensões de generalização e está focado na compreensão de singularidades e de aspectos específicos de cada novo *campus* através de análises que privilegiam a dimensão qualitativa na observação do fenômeno da diferenciação. Dessa forma, a dimensão histórica tem papel fundamental ao estabelecer as marcas distintivas do fenômeno em cada local observado. O referencial para a construção do plano de investigação e da estrutura analítica é composto por três contribuições teóricas, metodológicas e analíticas fundamentais: o modelo de regulação social de políticas (BARROSO, 2006), para o estudo da política como um processo e da dinâmica das relações entre os diferentes atores; o modelo de transição de fases de desenvolvimento da educação superior (TROW, 1973; 2005), para a definição das dimensões de análise para a caracterização das alterações e diferenças nos novos *campi*; e o conceito de multiversidade (KERR, 1982), tomado como referência analítica tanto para a dinâmica como para a análise das características dos novos *campi*, uma vez que as três universidades que constituem o escopo da pesquisa compreendem as diversas missões relativas ao ensino e pesquisa, além de outras funções originadas pelas suas relações com o Estado e setores da sociedade civil, e pelas suas grandes dimensões que permitem que elas sofram alterações que podem constituir um processo de diferenciação em partes de suas estruturas, conservando essas mesmas características em outras partes.

Entender a dinâmica das alterações institucionais operadas pela política universitária do estado de São Paulo, em suas articulações com os diferentes níveis de governo, com a regulação

social dessa política, e as implicações desse fenômeno no interior das universidades públicas estaduais paulistas, são questões relevantes, pois tratam de instituições de pesquisa de reconhecimento internacional, que representa uma parcela significativa da produção científica, acadêmica e da formação de doutores no país, servindo de referência nacional. Conhecer as relações entre a criação de novos *campi* da USP, da Unicamp e da Unesp, e alterações em características definidoras dessas instituições como universidades de pesquisa, constitui uma etapa fundamental para ampliar a compreensão das políticas públicas de educação superior no Brasil. A análise da expansão do ensino de graduação nas universidades públicas estaduais paulistas em novos *campi* pode contribuir para reflexões analítico-teóricas sobre uma problemática mais ampla do que estritamente os resultados das alterações nas instituições, desvendando facetas da dinâmica da reforma universitária e das condicionantes das alterações em curso na própria instituição universitária, que não poderiam ser apreendidas a partir de abordagens que privilegiam uma escala de observação geral dos sistemas de educação.

O texto está estruturado em quatro capítulos que tratam da revisão da literatura, apresentação e discussão dos resultados da pesquisa, além das conclusões apresentadas nas considerações finais. Sua redação foi orientada pela distinção na abordagem de três tipos de referências: as referências que fundamentam a estrutura da pesquisa e as escolhas teóricas e metodológicas; as referências do estado da arte do conhecimento produzido sobre cada aspecto abordado; e as referências das informações e dados utilizados para compor as análises - as fontes de informação. As referências teórico-metodológicas são exploradas detalhadamente, analisando a construção argumentativa de cada autor e suas relações com os objetivos da pesquisa. As referências do segundo grupo compõem o quadro interpretativo dos diferentes aspectos abordados e a construção do conhecimento sobre esses aspectos. Constituem propriamente a revisão de literatura sobre o tema. Elas são apresentadas buscando estabelecer um panorama que permita localizar as fronteiras de contribuição da pesquisa. Por fim, as referências das fontes de informações não são analisadas ou discutidas. São citadas para permitir a busca e consulta das bases das análises.

O objetivo do primeiro capítulo é definir o marco teórico e metodológico da pesquisa, estabelecendo critérios para definição do fenômeno de diferenciação das universidades. Nele é apresentado o referencial teórico sobre as finalidades e funções da universidade, seu conceito, organização e modelos, além da metodologia da pesquisa. Portanto, é um capítulo de caráter teórico-metodológico. Sua construção parte da revisão da literatura que buscou definir a universidade moderna e seus principais modelos. Na sequência, discute a construção das principais matrizes de interpretação da instituição universidade no Brasil. Através da abertura

de outra frente do estudo, discute a produção acadêmica sobre a relação entre expansão e diferenciação dos sistemas e instituições de educação superior e as definições do conceito de diferenciação aplicadas ao campo da educação. Por fim, apresenta a proposta metodológica para a análise da dinâmica da expansão e da diferenciação nas universidades públicas estaduais paulistas.

O segundo capítulo tem como objetivo detalhar o objeto de estudo, recortando a expansão do ensino de graduação nas universidades públicas estaduais paulistas como um importante desdobramento das políticas para educação superior e definindo o sistema paulista dentro do contexto brasileiro, explicitando suas especificidades, mas também sua dimensão e influência no conjunto das instituições de educação superior nacionais. É um capítulo de natureza descritiva. Nele são abordados aspectos da constituição do sistema público estadual paulista de educação superior e sua caracterização. É destacada a importância relativa de suas instituições, em especial suas universidades, no Brasil. Foca as singularidades dessas instituições em perspectiva nacional, principalmente em relação à produção em pesquisa. Também compõe o seu escopo a análise da proposta de política pública de expansão do Cruesp.

O terceiro capítulo trata do processo de implementação da política de expansão do ensino de graduação proposta pelo Cruesp em cada uma das universidades. Seu objetivo é explicitar a dinâmica das ações políticas no processo de expansão. É um capítulo analítico de discussão essencialmente política, com o recorte específico da sociologia política. Nele é demonstrado como a mesma política encontra especificidades em cada instituição, que são definidoras da elaboração de projetos distintos, construídos a partir de um processo multirregulado (BARROSO, 2006) que recebe influências externas às universidades, nos diferentes níveis do estado brasileiro, externas ao próprio país, mas que são reajustadas conforme as tensões e consensos entre as diferentes posições sobre a expansão existentes em seus ambientes internos. A argumentação aqui exposta não nega o peso da influência e as determinações dos estados nas políticas públicas, tampouco dos processos hegemônicos do sistema capitalista sobre estados periféricos, mas procura pôr luz sobre os processos de ressignificação, resistência e de conflito construídos em múltiplas esferas de atuação política, por diferentes atores.

O último capítulo concentra-se no estudo dos novos *campi* através de dimensões de análise adaptadas de Trow (1973; 2005), enunciadas e reagrupadas conforme proposta metodológica definida no primeiro capítulo. Seu objetivo é analisar alterações de características definidoras de uma concepção de universidade nos novos *campi* das universidades públicas estaduais paulistas. É um capítulo analítico que discute questões acadêmicas, da administração

universitária, além de questões sociológicas. Através de aspectos relacionados à missão, administração, carreiras, currículos e estratégias de ensino, do corpo docente e do corpo discente, foram articulados elementos que explicitam o processo de diferenciação na USP, na Unicamp e na Unesp.

1. CONCEPÇÕES DE UNIVERSIDADE E EXPANSÃO DOS SISTEMAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

A universidade é tantas coisas para tantas pessoas diversas que não pode deixar de estar parcialmente em conflito consigo mesma (KERR, 1982, p.23-24).

Neste capítulo são discutidos o marco teórico e a metodologia de pesquisa proposta para analisar as relações entre expansão e diferenciação na criação de novos *campi* das universidades públicas estaduais paulistas. Primeiramente, é feita a revisão da literatura que trata das finalidades e funções da universidade, seu conceito, organização e modelos, abordada a partir de aspectos específicos que são de interesse deste trabalho. A discussão da literatura partiu do resgate da produção intelectual que buscou definir a universidade moderna e seus principais modelos estruturais. As leituras não foram orientadas pela perspectiva de descrever ou encontrar modelos de universidade que pudessem ser aplicados diretamente na classificação das instituições que compõem o escopo deste estudo. Elas buscaram compor um quadro de fundamentos filosóficos que orientam a elaboração de propostas de organização de universidades. Parte-se do pressuposto de que as universidades existentes são formas híbridas dos diferentes modelos e que a distância entre elas e cada concepção nasce da conciliação entre os fundamentos e as condições objetivas, concretas e históricas de implantação das mesmas. A abordagem para a constituição deste quadro é pautada pela definição da (das) missão/função (missões/funções) da universidade, seus principais interlocutores e organização da comunidade acadêmica, considerando suas relações internas e externas.

Em seguida, é feita a revisão da literatura que sugere consequências do crescimento e expansão dos sistemas e das instituições de educação superior sobre suas organizações e formas de funcionamento. Ainda compõe o escopo do capítulo a literatura que conceitua e analisa processos de diversificação e diferenciação nos sistemas e nas instituições de educação superior. Por fim, é apresentada a proposta metodológica da pesquisa.

1.1. Universidade moderna: concepções e modelos

As primeiras universidades europeias datam do século XII, porém a partir do século XIX essas instituições passaram a incorporar um conjunto de características próprias da modernidade, essencialmente através de uma forte vinculação à ciência e ao estado moderno, que marcaram o início do que se convencionou chamar de universidade moderna (FLEXNER, 1930; SILVA JR; SGUISSARDI, 2005; PEREIRA, 2009). Em comum, as diferentes concepções

e organizações da universidade moderna relacionam as atividades de transmissão, produção e aplicação do conhecimento e estabelecem sua realização através da definição de uma comunidade acadêmica e suas formas de relacionamento interno e externo, que buscam atender às suas missões/funções. As diferentes missões e/ou funções e configurações da relação ensino, pesquisa e extensão; discentes e docentes; e universidade, estado e setores da sociedade civil, foram sistematizadas nos denominados modelos clássicos de universidade: inglês, alemão, estadunidense, francês e soviético, em trabalhos que analisaram a evolução histórica dos sistemas universitários destes e de outros países (FLEXNER, 1930; BEN-DAVID, 1977) ou buscaram a definição de um quadro analítico dos diferentes modelos e concepções de universidades (DRÈZE; DEBELLE, 1983).

Ao discutir a universidade no Brasil sob a perspectiva dos modelos clássicos e da gradual adoção de modelos de ocasião, Sguissardi (2011) aponta que apesar de conceitos genéricos que dificilmente encontrariam correspondência real em instituições atuais, os principais modelos clássicos de universidades têm servido nos últimos 200 anos de parâmetro e referência para pensar essas instituições. O autor afirma que no Brasil nunca existiu um modelo próprio de constituição das universidades, mas transferências ou adaptações locais de modelos europeus - em um primeiro momento o francês/napoleônico ou pombalino/coimbrão; e posteriormente o alemão ou humboldtiano. Nesse sentido, não é o objetivo deste estudo reconstruir caracterizações dos modelos que podem ser utilizadas para analisar as universidades públicas estaduais paulistas, mas a partir de autores clássicos sobre a temática e sobre esses modelos, discutir posições sobre três aspectos fundamentais para a análise posterior dos processos de diferenciação das universidades: Qual a missão/função da universidade? Quais seus principais interlocutores externos? Como é constituída e de que forma se relaciona a comunidade acadêmica?

Para Pereira (2009), dois marcos anteriores à fundação da Universidade de Berlim (1810) iniciaram a configuração e os princípios da universidade moderna: a Revolução Francesa e a publicação de *O conflito das faculdades*, por Immanuel Kant. Para a autora, a obra de Kant dá início e substrato à produção dos discursos alemães de Fichte, Schleiermacher, Schelling e Humboldt sobre a Universidade de Berlim, definindo a universidade no conflito entre o saber instituído e a investigação filosófica e o conflito gerado pelo antagonismo entre uma universidade especulativa e uma universidade profissional.

Composto de três partes, reunindo textos escritos anteriormente, *O conflito das faculdades* constituiu uma reação à censura imposta pelo Rei da Prússia, Frederico Guilherme II, em função da publicação de *A religião nos limites da simples razão*. Kant (1993) define a

universidade, ou escola superior, como uma entidade erudita coletiva, dedicada a tratar todo o conjunto do saber, de forma autônoma, a partir de sua divisão em duas classes: faculdades superiores e faculdade inferior. Para isso, Kant articula as categorias de Estado, governo, povo, verdade, linguagem, reflexão, determinação, autonomia, história e progresso, como marcadoras da arquitetura da universidade moderna (PEREIRA, 2009).

As faculdades superiores (teologia, direito e medicina) concentram as doutrinas de interesse do governo, pautadas pela manutenção da influência dele sobre o povo. Para Kant (1993), o governo busca a manutenção de sua influência mediante doutrinas públicas que procuram controlar: o bem eterno de cada um, pela teologia; o bem civil como membro da sociedade, pelo direito; e por fim, o bem corporal, de viver longamente e ter saúde, pela medicina. Já a faculdade inferior – filosofia - tem sua doutrina orientada pela razão própria do erudito, de forma a manter a liberdade de julgar o interesse científico, em busca da verdade. Assim, é possível fazer uma primeira distinção entre funções atribuídas à universidade, definidas pelo interesse do governo e organizadas nas faculdades superiores e a missão da universidade de tratar todo o conjunto do saber, segundo a aspiração à verdade, sob a responsabilidade da faculdade de filosofia.

Kant (1993) define as faculdades como pequenas sociedades diferentes, segundo a diversidade dos principais ramos da erudição dos universitários. As faculdades, assim definidas, sofreriam a atuação de três categorias de agentes: a) os corporativos, que são aqueles pertencentes à universidade, são os docentes, alunos admitidos das escolas inferiores, e os mestres livres (doutores); b) os eruditos independentes, vinculados às Academias ou Sociedades das Ciências; c) e os letrados, pessoas que estudaram na universidade e atuam como instrumentos do governo, investidos em cargos públicos. As formas de atuação e subordinação das diferentes categorias de agentes estariam na gênese dos conflitos entre as faculdades superiores e a faculdade inferior. A influência dos letrados, sujeitos necessariamente à autoridade do Estado, evidenciam a intervenção e controle do governo sobre as doutrinas das faculdades de teologia, direito e medicina.

Para Kant (1993) existem conflitos legais e ilegais das duas classes das faculdades, que ocorrem em seus relacionamentos internos e externos e definem a dinâmica de interesses entre as faculdades e seus interlocutores. O conflito ilegal entre as faculdades ocorre em suas relações com o exterior, com o povo e com o governo. Da relação com o povo, as faculdades superiores são demandadas a encontrar soluções práticas para os diferentes problemas relacionados ao bem eterno, ao bem civil e ao bem corporal. Ao legitimar os desejos do povo o governo tem de impor aos eruditos das faculdades superiores funções pragmáticas, não definidas a partir do exame da

razão e da busca pela verdade. Ao contrário, a faculdade inferior não pode ser pautada pelo pragmatismo e pela necessidade de satisfazer requisitos utilitários. Assim, o governo pode desencadear um conflito ilegal entre as faculdades superiores e a inferior pela imposição de medidas utilitaristas e arbitrárias, com prejuízos ao desenvolvimento da missão da universidade de buscar a verdade. O conflito legal ocorre quando as faculdades superiores assumem perante o governo apenas a função de instrução e ensino de homens para a atuação pública, estando livres para debater suas doutrinas com a faculdade inferior, a partir da razão e da busca pela verdade (KANT, 1993).

Alinhado com as principais questões enunciadas por Kant, o memorando Sobre a organização interna e externa das instituições científicas superiores em Berlim é considerado o texto fundador da universidade moderna e foi publicado originalmente em 1899, apesar de ter sido escrito quase 90 anos antes, em 1810. Nesse texto, Wilhelm von Humboldt, que ocupava o cargo de diretor do Departamento de Cultura e Educação do Ministério do Interior da Prússia, no contexto das reformas no sistema de ensino (LE MOS, 2011), propôs a estruturação das instituições científicas superiores de Berlim integrando a universidade às academias de ciências e propondo o relacionamento com as escolas e com o estado a partir do estabelecimento de sua organização interna e externa.

Em relação à organização interna dos estabelecimentos científicos superiores, Humboldt afirma que eles devem conciliar duas tarefas: a produção de ciência objetiva e a formação subjetiva do indivíduo. Castilho e Soares (2008) destacam que esta dupla tarefa reforça a fundamentação interna dos estabelecimentos superiores na ciência, apresentando suas duas faces na objetividade do processo de produção do conhecimento e na subjetividade de sua transmissão e incorporação pelo indivíduo. É dessa relação e da ênfase da centralidade da ideia pura da ciência que decorre a afirmação de Humboldt de que a efetivação da finalidade das instituições científicas superiores exige a prevalência dos princípios da autonomia e da liberdade. Para Humboldt, os estabelecimentos científicos superiores contribuem para a cultura moral da nação ao destinarem-se a “elaboração da ciência, no mais profundo e mais amplo sentido da palavra” e à “formação espiritual e moral como um material que, apesar de não ter sido preparado para esse uso, a este por si mesmo se conforma” (HUMBOLDT, 2008, p.179).

Nesse sentido, segundo Castilho e Soares (2008), o memorando afirma a importância de uma organização interna das instituições científicas superiores que propicie o surgimento e manutenção de uma atividade ininterrupta de cooperação, sem qualquer coerção e independente de intenção que possa interferir na lógica própria da produção científica, como forma de atingir a ideia pura da ciência (CASTILHO; SOARES, 2008). Humboldt ressalta a importância da

colaboração contínua entre as disciplinas, não apenas para que complementem pesquisas entre si, mas também para que haja a troca de entusiasmo das descobertas (HUMBOLDT, 2008).

Ainda com relação a sua organização interna, Humboldt afirma que nas instituições científicas superiores tudo consiste em preservar o princípio de que a ciência é um processo de contínua busca intelectual que jamais poderá ser concluída em sua totalidade. Para que ela se desenvolva é preciso que seja preservado o tríplice esforço do espírito:

- em primeiro lugar, tudo derivar de um princípio original (pelo qual as explicações da natureza, por exemplo, elevam-se do mecânico ao dinâmico, ao orgânico e finalmente ao psíquico, entendido no sentido mais amplo);
- além disso, tudo referir a um ideal;
- finalmente, articular esse princípio a esse ideal e a uma Idéia (HUMBOLDT, 2008, p.185).

Para Humboldt, esse esforço do espírito não pode ser promovido externamente, sendo requisito para sua realização a liberdade e a defesa contra a repressão pela violência ou por um antagonismo.

Da perspectiva de sua organização externa, os estabelecimentos científicos superiores devem ser considerados em suas relações com suas divisões internas, com o Estado, com a escola e com a vida prática. O Estado deve respeitar a lógica interna da ciência e fornecer os meios necessários para que a atividade científica possa desenvolver-se. Cabe ao estado manter a atividade científica dinâmica e preservar a diferença entre instituição superior e escola. Para isso, Humboldt destaca que o mais importante reside na seleção dos professores e estudantes. Outro ponto de destaque, no que tange à interação entre o Estado e os estabelecimentos científicos superiores, está na relação dessas instituições enquanto estabelecimento superior com a escola, e enquanto estabelecimento científico com a vida prática.

Ao tratar das relações entre as instituições científicas superiores e a escola, Humboldt afirma que a universidade não deve ser entendida como ginásio ou como escola especializada. A escola, espaço da disciplina e do aprendizado estruturado, teria o papel de preparar o jovem para a sua transição para a universidade (HUMBOLDT, 2008). A escola é um lugar de aprendizado de conteúdos existentes; a universidade deve ser o espaço para a produção autônoma do conhecimento. Para isso, deve desenvolver todas as potencialidades do jovem e aprimorar seus talentos para que, ao ingressar na universidade, ele esteja preparado para a autonomia do conhecimento. O jovem deve estar pronto intelectual, moral e fisicamente para libertar-se da disciplina e trilhar o caminho do desenvolvimento da ciência por si mesmo, por sua própria escolha. Para o autor, a formação na escola deve zelar pela aquisição do

conhecimento a partir do entendimento de que sua relevância está na precisão, harmonia e beleza interna, e não através da valorização de motivações externas à atividade científica (HUMBOLDT, 2008).

Humboldt trata de três tipos de instituições científicas superiores: universidades, academias de ciências e das artes e os institutos auxiliares. Para o autor, habitualmente entende-se por instituições científicas superiores as duas primeiras, porém os institutos auxiliares devem compor essas instituições e situar-se entre a academia e a universidade. O Estado deve ter a supervisão imediata dos institutos auxiliares. Deve também mediar as relações entre os institutos auxiliares com as universidades e academias.

Em relação à vida prática Humboldt afirma que a universidade, enquanto encarregada da tarefa de direção da juventude, apresenta relação estreita com essas atividades e com as necessidades do Estado. Já a academia deve estar livre das ocupações práticas, tendo como única ocupação a ciência em si. A academia deve ser “o mais alto e último refúgio da ciência, como corporação mais independente do Estado” (CASTILHO; SOARES, 2008, p.197). É importante ressaltar que apesar de servir às necessidades do estado, a universidade não deve ser guiada por ele. Pelo contrário, o Estado deve respeitar a autonomia universitária e compreender que em sua busca pela ciência a universidade forma adequadamente os jovens do país.

Observando a distinção entre universidade e academia e, a partir da avaliação de que na Prússia o avanço da ciência deu-se mais intensamente nas universidades do que nas academias, pela sua produção no contexto do magistério e na relação com os estudantes, Humboldt propõe a integração entre as instituições científicas superiores de forma a manter sua distinção de atividades e a participação simultânea de parte dos cientistas em ambas as instituições (HUMBOLDT, 2008).

Por fim, cabe destacar da obra Humboldt a distinção da forma de seleção dos membros de cada tipo de instituição científica superior em função das relações de cada uma delas com a vida prática. Por ter vinculação mais próxima com os interesses práticos da nação pela sua função de formação moral da juventude, Humboldt atribui a seleção de professores para as universidades ao Estado e, de forma análoga, ao definir as academias como mais alto e último refúgio da ideia pura da ciência defende a autonomia de seleção de seus membros pela própria instituição. Para Humboldt, esse seria o corretivo para o risco de escolhas “defeituosas” (HUMBOLDT, 2008, p.187) de membros para as duas instituições, pois Estado e Academia expressam interesses distintos em relação às contratações.

Enquanto o memorando de Humboldt definiu a universidade a partir da formação pela pesquisa, aproximando a instituição da ciência moderna e da importância desta relação para o

desenvolvimento do estado-nação, aspectos estruturantes do mundo moderno, Newman (1886) defendia a universidade como lócus de uma educação liberal. Em um conjunto de nove discursos publicados com outros textos adicionais na obra *The Idea of a University*, Newman apresenta a universidade como “um lugar do ensino do conhecimento universal” (Newman, 1886, p. ix⁴), definindo que ela tem como função “educar o intelecto para raciocinar bem em todos os assuntos, para chegar à verdade, e compreendê-la” (Newman, 1886, p.125-126)⁵. Aqui estão destacados para a discussão os discursos I – Introdução; V - Conhecimento como fim em si mesmo; VI - Conhecimento visto em relação ao aprendizado; VII - Conhecimento visto em relação com a habilidade profissional; e VIII – Conhecimento visto em relação com o dever religioso.

Para Newman (1886), a missão da universidade é cultivar a educação liberal, entendida como a formação geral do homem através do cultivo da inteligência. A universidade é o espaço do ensino mais do que da pesquisa. Nesse sentido, a universidade não deve ocupar-se de questões úteis e sua busca deve ser pautada pelo conhecimento desinteressado. O processo de formação não deve vincular o conhecimento do estudante a um fim particular, devendo pautar-se pelo desenvolvimento das faculdades mentais, disciplinadas unicamente pelo cultivo da verdade (NEWMAN, 1886).

Em termos de sua organização e relações internas, a universidade deve buscar o desenvolvimento intelectual, fundado na reflexão, em que a ação do espírito sobre novas ideias dá forma e sentido ao novo conhecimento. A dedicação dos estudantes deve ser integral, em regime de internato e com intensa interação com os professores, estabelecendo um regime de tutoria e convivência mútua, com estímulo constante à exposição de ideias, opiniões e discussão. As comunidades acadêmicas são restritas, alcançam uma pequena parcela da população, e mantêm intensa interação entre si (NEWMAN, 1886).

Partindo da definição do conhecimento como um fim em si mesmo, Newman (1886) analisa as relações entre o conhecimento e o aprendizado, entre o conhecimento e a habilidade profissional, e entre o conhecimento e o dever religioso, estabelecendo o papel da universidade em suas relações externas. Para o autor, a universidade deve ter liberdade e ser pautada exclusivamente pela inteligência e por sua comunidade interna. Não deve sofrer nenhum direcionamento externo, seja para a realização de coisas úteis, seja para limitação de seus

⁴ “The view taken of a University in these Discourses is the following:—That it is a place of teaching universal knowledge” (Newman, 1886, p.ix).

⁵ “It educates the intellect to reason well in all matters, to reach out towards truth, and to grasp it” (Newman, 1886, p.125-126).

assuntos. Estando ela livre para realizar plenamente sua função, irá formar homens capazes de assumir posteriormente ocupações profissionais, que buscarão conhecimento independentemente, e estarão preparados para o exercício de seus deveres religiosos.

Já no século XX, nos Estados Unidos e se referindo às universidades estadunidenses, Whitehead (1969) desenvolveu um ensaio dedicado às universidades e sua função, compondo uma obra que reuniu textos sobre as finalidades da educação, de modo geral. O autor defendeu como missão para as universidades contribuir para o progresso da sociedade. Elas devem reconhecer as atividades do tempo presente e determinar suas novas tarefas de forma a promover esse progresso. Para o autor, a universidade deve manter uma relação estreita com a sociedade permitindo que ambas se influenciem mutuamente, de modo que os estudos alterem o lugar público e este altere a universidade, orientados pela construção das condições de avanço da sociedade (WHITEHEAD, 1969).

Em uma perspectiva diametralmente oposta à de Newman (1886), Whitehead (1969) defendeu que o conhecimento não tem um fim em si mesmo, tendo a cultura, e a ciência, a necessidade de promover a ação. Assim, o autor não apresenta nenhuma objeção à educação pautada pela utilidade, afirmando que “a inteligência trabalha mal no vazio, ela procura se apoiar na conjugação da teoria com a prática” (WHITEHEAD, 1969, p.65). Para Whitehead a universidade deve estimular a criatividade, definindo a contribuição para o progresso no plano dos valores intelectuais.

Se por um lado, para o autor, as atividades da universidade devem estar vinculadas às necessidades da sociedade, Whitehead (1969) faz uma distinção entre o Estado, como organização política, e sociedade, como comunidade de pessoas. Para o autor, a universidade deve manter-se autônoma em relação ao Estado, uma vez que as condições de progresso das comunidades não se identificam necessariamente com os objetivos das políticas do Estado.

Em relação à constituição da universidade, sua comunidade deve ter como principal virtude a junção entre a experiência do corpo docente e a imaginação e energia dos estudantes. Professores e estudantes devem trabalhar juntos para uma reflexão inventiva sobre todas as formas do saber, integrando ensino e pesquisa. A dedicação de ambos deve ser integral, buscando a formação verdadeiramente útil entendida como “a compreensão de princípios gerais e do domínio completo da maneira como eles se aplicam a uma diversidade de particularidades concretas” (WHITEHEAD, 1969, p.75).

Publicado pela primeira vez em 1930, um ano após o texto de Whitehead, Missão da Universidade de Ortega y Gasset (1999) acrescenta uma nova dimensão à missão da universidade. Partindo da crítica ao fato de todo o ensino superior estar nas universidades,

frequentadas exclusivamente por uma elite, o autor problematiza a missão da universidade com vistas à uma ampliação do acesso. Ortega y Gasset destaca que o tema da ausência de operários nas universidades não é discutido e aponta duas razões: a) o saber universitário constituído não é valioso e desejável ao operário; b) e a ampliação do acesso não é tida como uma questão da universidade e sim do Estado.

Ortega y Gasset afirma que o saber universitário está concentrado em duas funções: a formação para profissões intelectuais; e o desenvolvimento de pesquisa científica e formação de pesquisadores. Ponderando que as necessidades de ampliação da universidade são maiores que as demandas da sociedade por pesquisadores e que a manutenção da missão das universidades nas profissões intelectuais e na pesquisa implicaria na reprodução de seu caráter excludente, o autor questiona se não deve haver na missão da universidade novas frentes. Como resposta apresenta a necessidade de integrar a transmissão da cultura como forma de fazer do homem médio o homem culto (ORTEGA Y GASSET, 1999).

A missão de universidade proposta por Ortega y Gasset tem implicações sobre a constituição da comunidade acadêmica, mais ampla e diversa, e sobre as relações entre a universidade e o Estado. Nesse sentido, não é o status do conhecimento e a busca ou transmissão da verdade a orientadora das ações da universidade, mas o foco no estudante e na necessidade de disseminação da cultura no conjunto da sociedade. Disso decorre a discussão do autor sobre o princípio da economia do ensino como ação pedagógica. Para Ortega y Gasset a universidade deve pautar seu ensino pela capacidade de aprender dos estudantes médios considerando que eles são o núcleo da instituição universitária. O conteúdo mínimo deve preservar somente aqueles saberes estritamente necessários para a vida do homem que hoje é estudante, que ainda deve ser reduzido ao que de fato o estudante pode aprender.

No século XX, as diferentes concepções teóricas e experiências históricas da universidade moderna passaram a ser objeto de trabalhos que buscaram analisar sua evolução e propor quadros interpretativos dos principais modelos de universidade. O livro *Universities: American, English, German* (FLEXNER, 1930) foi resultado de um conjunto de conferências sobre o tema universidades, proferidas em Oxford, em que o autor propôs a existência de uma ideia de universidade moderna, discutindo suas características partir de referências estadunidense, inglesa e alemã. Segundo o autor, seu objetivo não foi discutir universidades, mas uma ideia de universidade, fundamentada em quatro principais preocupações compartilhadas por intelectuais e cientistas: a conservação do conhecimento, a interpretação do conhecimento, a busca da verdade e o treinamento de estudantes. Orientado por esses aspectos, Flexner recupera o processo de alterações das universidades nos Estados Unidos, Inglaterra e

Alemanha, buscando analisar como nesses contextos a universidade foi capaz de incorporar elementos próprios do mundo moderno e em que casos esse processo sofreu resistências e manteve características tradicionais da universidade. Ao sistematizar a ideia de universidade moderna a partir das especificidades estadunidense, inglesa e alemã, o autor destaca a relação entre o desenvolvimento de uma ideia de universidade e o desenvolvimento da sociedade que a suporta, sendo a universidade um reflexo da sociedade e vice versa.

Em uma perspectiva semelhante à de Flexner (1930) – a de analisar a evolução da educação superior com foco na adequação da ideia de universidade a aspectos do mundo moderno – Ben-David (1977) examina as universidades como entidades históricas e analisa como as suas estruturas se modificaram em resposta às alterações sociais causadas pela constituição da modernidade. A partir desta perspectiva, o autor direcionou sua análise para cinco aspectos principais: a educação profissional, o ensino superior em geral; a pesquisa e formação de pesquisadores; a crítica social; e a promoção da justiça e igualdade social. A partir da análise desses aspectos da educação superior na Grã-Bretanha, França, Alemanha e Estados Unidos, o autor destacou características definidoras das especificidades locais e históricas da constituição dos seus sistemas (BEN-DAVID, 1977).

Voltados a propor uma estrutura para interpretação das diferentes ideias de universidade mais do que para recuperar o processo de construção de cada modelo, Drèze e Debelle (1983) sugerem uma divisão das concepções de universidade em duas categorias: a) a universidade liberal, definida a partir da especificidade de suas funções e comprometida consigo mesma e; b) a universidade funcional, cuja concepção surge em relação aos serviços que presta a uma nação. Para os autores, a universidade liberal é composta por três modelos: o inglês, de Newman, e o alemão, de Humboldt⁶ e o modelo norte americano, de Whitehead; já a universidade funcional é formada por dois modelos: o francês napoleônico e o soviético.

Drèze e Debelle (1983) afirmam que no modelo francês, criado por Napoleão Bonaparte, a universidade está ideologicamente subjugada ao poder, assumindo o compromisso de difundir uma doutrina comum com a função de conservar a ordem social. Sua principal atividade é a instrução, adquirindo um caráter quase exclusivo de orientação profissional do ensino centrado nas atividades diretamente úteis ao Estado. Neste modelo existe pouco espaço para a pesquisa e o questionamento permanente do conhecimento.

O modelo soviético assim como o napoleônico tem em si uma função política dentro do Estado, porém com um objetivo alicerçado na experiência histórica específica: contribuir para

⁶ Foi uma opção deste estudo manter a referência a Humboldt como representante do modelo de universidade de pesquisa alemão, apesar dos autores terem analisado as obras de Karl Jaspers para discussão deste modelo.

a construção de uma sociedade comunista, através da difusão de conhecimentos científicos e políticos, apoiando o crescimento econômico e dando subsídios para uma educação permanente. Dependente do poder político, a instituição universitária organiza o ensino e a pesquisa em função de objetivos precisos, relativos às necessidades econômicas, militares ou de prestígio do Estado (DRÈZE; DEBELLE, 1983).

A constituição desse quadro analítico sobre a universidade moderna e a definição de modelos baseados nas realidades europeia e estadunidense não são diretamente aplicadas ao caso brasileiro (RIBEIRO, 1969; SGUISSARDI, 2011). Portanto, para a constituição de um entendimento sobre as concepções de universidade no Brasil é necessária a revisão do processo de construção do modelo de interpretação predominante para o desenvolvimento da educação superior nacional, com foco nos trabalhos que problematizam a constituição de suas universidades. Não se trata de apresentar uma história da universidade no Brasil, nem de uma análise da historiografia sobre o tema, mas de traçar um quadro de contribuições para a construção de uma matriz interpretativa que definiu a universidade brasileira a partir de sua criação tardia, com base em uma estrutura de faculdades profissionais isoladas, com a distinção entre o desenvolvimento posterior de estruturas de pesquisa nas universidades públicas e de expansão do ensino de graduação em instituições privadas, presentes em trabalhos que resgataram o processo histórico de constituição da educação superior no Brasil, como os de Cunha (1980); Teixeira (1989); Sampaio (1991); Trindade (1999); Oliven (2002); Favero (2006) e Barreyro (2008).

A discussão sobre a criação da universidade no Brasil e a definição de sua missão segundo uma concepção que ultrapassa a simples formação de profissionais em nível superior está presente nas políticas de educação superior do país desde a década de 1920. Schwartzman (1979) afirma que a instituição da Academia Brasileira de Ciências (ABC) e da Associação Brasileira de Educação (ABE) inicia um movimento pela modernização do sistema educacional brasileiro que reivindica a organização de instituições universitárias nos moldes modernos. Da perspectiva política, a iniciativa do governo federal de regulamentar o ensino superior a partir de um modelo universitário e centralizado com O Estatuto das Universidades Brasileiras de 1931 e de suas repercussões através de reivindicações regionais, contrárias a essa centralização, como as ações da elite paulista organizadas no Grupo do Estado (CARDOSO, 1982), são expressões de posicionamentos específicos em relação a esse debate. São resultados importantes desse movimento a institucionalização de uma nova organização institucional a educação superior representada pela criação da USP, em 1934, e da criação e rápida extinção

da Universidade do Distrito Federal, criada em 1935 e extinta em 1939, que podem ser consideradas as primeiras experiências de universidades modernas do Brasil (FAVERO, 2004).

A partir da década de 1950 essa discussão ocupou espaço privilegiado na expansão do ensino superior resultando em formulações sobre a evolução e constituição da educação superior no Brasil que deram os fundamentos da matriz interpretativa predominante para o tema, até os dias atuais. Em um estudo que integra a exposição dos principais modelos de universidade do mundo moderno e suas relações com a universidade latino-americana, Ribeiro (1969) propõe um novo modelo teórico de organização da universidade necessária a essas sociedades. Nesse escopo, ao tratar do modelo estrutural da universidade moderna, em geral, o autor destaca que apesar de secular e de ter suas origens na idade média, a estrutura da universidade moderna nada tem da universidade feudal. Para o Darcy Ribeiro, as alterações decorrentes da Revolução Industrial romperam de forma drástica com as antigas tradições e abriram espaço no interior da universidade, para a inclusão do saber científico e tecnológico (RIBEIRO, 1969).

Em relação à universidade latino americana em particular, Darcy Ribeiro afirma que ela não pode ser entendida como representação das instituições tradicionais ibéricas, ainda ligadas às tradições medievais. Para o autor, mesmo aquelas criadas a partir das universidades ibéricas do século XVI, transfiguraram para um modelo moderno pós Revolução Industrial, adotando especificamente o modelo francês, de faculdades isoladas, heterônomas, administradas por um poder central ligado ao Estado (RIBEIRO, 1969).

Em um trabalho que analisa a evolução da educação superior do Brasil até a reforma universitária de 1968, Teixeira (1989) destaca o atraso para constituição no país de um sistema de educação superior. Para o autor, durante o período colonial, a formação em nível superior no Brasil foi feita em instituições europeias, com destaque para a formação centralizada em Portugal, na Universidade de Coimbra. Após a independência, no período imperial, não houve a criação de uma universidade brasileira, ficando as iniciativas de criação de instituições de ensino superior exclusivamente na implantação de faculdades isoladas de formação profissional, emulando uma organização francesa, de forma ainda incompleta. Teixeira (1989) destaca que a criação das primeiras universidades brasileiras no século XX ocorreu pela junção das faculdades isoladas que pela falta de tradição universitária reproduziram seu isolamento. O autor propõe como saída para a inexistência de um sistema genuinamente universitário a urgência de organização da escola “pós-graduada” (TEIXEIRA, 1989, p. 104).

Trigueiro Mendes (1974; 1975; 1987) apresenta respectivamente uma crítica à expansão da educação superior sem a existência de um projeto político pedagógico; uma síntese dos

principais aspectos da concepção de universidade do autor; e a avaliação da constituição do sistema de educação superior do Brasil, como expressão da influência de países hegemônicos e do seu estabelecimento local dependente. Com isso, o autor defende o desenvolvimento de um projeto de universidade voltado para o desenvolvimento de uma cultura autêntica, em contraposição ao que chamou de transposição de cultura. Uma universidade autônoma que deverá ser pensada a partir de suas integrações concretas com as necessidades sociais, políticas e culturais brasileiras como elemento fundamental de um projeto de desenvolvimento (TRIGUEIRO MENDES, 1975).

Em síntese é possível afirmar que a matriz predominante de interpretação da evolução da educação superior e da discussão sobre a constituição da universidade no Brasil apresentou uma formulação que articulou como seus principais fundamentos a avaliação de que sua constituição foi tardia, através da criação de faculdades profissionais isoladas, pela posterior criação de universidades a partir da junção dessas faculdades, sem que houvesse um modelo típico brasileiro de universidade, mas sim a transferência de modelos de outros países, inicialmente o modelo funcional de formação profissional francês e posteriormente, após a década de 1960, a adoção pelas universidades públicas de algumas das características do modelo alemão de universidade de pesquisa (SAMPAIO, 1991).

Nesse contexto, as universidades estaduais paulistas representaram importantes marcos do desenvolvimento do sistema de educação superior do Brasil. Inicialmente com a criação da USP, ao contar em sua estruturação com a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras (FFCL) como centro integrador das atividades universitárias. A USP ao lado da UDF foram as primeiras universidades brasileiras a incorporarem características típicas das universidades modernas (FAVERO, 2004). Depois da USP, outra inovação em termos nacionais ocorreu no início da década de 1960, através das concepções que orientaram a criação da Universidade de Brasília (UnB). Apesar da destruição do que havia de mais inovador no projeto da UnB como consequência do golpe militar de 1964 (SALMERON, 2007), as principais ideias do projeto interrompido foram resgatadas poucos anos depois no projeto de criação da Unicamp e da Universidade Federal de São Carlos (Ufscar) (SGUISSARDI, 2011). As experiências da criação da UnB, Unicamp e Ufscar constituíram projetos que buscaram um “modelo universitário que associasse o ensino com a pesquisa em novos moldes, aglutinando todas as atividades das unidades básicas e profissionais” (SGUISSARDI, 2011, p. 281), em consonância com a movimentação político-ideológica dos anos de 1950 e 1960 e no espírito da reforma universitária de 1968. A Unesp surgiu após a Reforma Universitária de 1968, com o objetivo de consolidar no âmbito paulista a organização em universidades como principal formato da

educação superior do Brasil, buscando dar unidade aos Institutos Isolados do estado de São Paulo.

1.2. Ampliação de funções, expansão dos sistemas e alterações nas universidades

Não foi por acaso que o PNE utilizou como meta para expansão da educação superior no Brasil os parâmetros de transição de fases da educação superior de Trow (1973). Desde que foi publicado, o estudo sobre os problemas na transição de uma educação superior de elite para uma educação superior de massa constituiu-se como referência importante nos debates sobre políticas de ampliação do acesso à educação superior (MARGINSON, 2016). Em parte, essa importância pode ser atribuída ao fato do estudo ter sido produzido no âmbito da *Carnegie Commission on Higher Education*.

Em janeiro de 1967, após ser retirado da presidência da Universidade da Califórnia por meio de pressões de Ronald Reagan, recém-empossado governador do estado, Clark Kerr foi convidado por Alan Pifer, presidente da *Carnegie Corporation* e da *Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching (CFAT)* para estabelecer e direcionar o que passou a ser a *Carnegie Commission on Higher Education* (PIFER, 1972; DOUGLASS, 2005). Foi no âmbito da agenda de pesquisa dessa comissão que foi produzido o estudo de Martin Trow. Portanto, o trabalho compunha um esforço coletivo de contribuir para o conhecimento sobre o sistema de educação superior dos Estados Unidos, sua expansão e massificação, e dividia com o trabalho de outros autores a preocupação de identificar e entender alterações nas universidades que poderiam ser atribuídas à ampliação de sua importância estratégica para governos e setores produtivos, com consequente aumento dos financiamentos externos às suas atividades, além de processos de diversificação de suas funções decorrentes da expansão das taxas de matrícula, que levaram a alterações da própria missão dessas instituições.

O próprio Clark Kerr alguns anos antes havia proferido um conjunto de conferências na Universidade de Harvard, nas *Godkin Lectures*, que foram posteriormente publicadas no livro *Os Usos da Universidade* (KERR, 1982). Nessas conferências, ele fez uma análise do desenvolvimento das grandes universidades de pesquisa dos Estados Unidos e da diferenciação delas em relação aos modelos tradicionais de universidade moderna, resgatando Newman, Humboldt e Flexner. Estão destacados aqui os argumentos centrais dos capítulos inicialmente publicados⁷, com destaque para “a ideia de multiversidade” (KERR, 1982, p.19) e as

⁷ Entre a 1ª edição estadunidense, de 1963, e a 5ª edição estadunidense, de 2001, foram incluídos capítulos com comentários e atualização das análises considerando os novos contextos. Para este estudo, foram considerados os textos dos três capítulos originais, além do *post-scriptum* publicado na edição de 1972.

consequências das influências “externas ou semi-externas” (KERR, 1982, p.35) sobre as alterações nas universidades. A exposição da construção argumentativa do conceito de multiversidade permitirá a posterior discussão das razões pelas quais em universidades como a USP, a Unicamp e a Unesp os processos de diferenciação podem ocorrer em partes da instituição, sem necessariamente afetar outras partes.

Clark Kerr afirma que cada uma das grandes universidades estadunidenses não constituiu um corpo único, consistente, detentor de uma unidade em torno de uma missão bem definida, mas um conjunto de comunidades e atividades interligadas, com interesses, óticas e funções distintas, agrupadas em torno de uma administração central comum (KERR, 1982). A isto o autor chamou de multiversidade. Para construir sua argumentação, parte do resgate histórico do desenvolvimento das principais universidades estadunidenses e sugere que cada uma das óticas diversificadas que compôs a multiversidade no século XX esteve relacionada com diferentes teias de forças e contextos próprios de consolidação. Assim, Clark Kerr resgata a origem inglesa das primeiras instituições de educação superior dos Estados Unidos, nos moldes de Oxford e Cambridge, e de como ocorreram alterações neste formato, desde meados do século XVIII, mais intensamente no decorrer do século XIX, que incluíam objetivos mais úteis, como a formação de pessoas para a agricultura e para o comércio, além da introdução de práticas de pesquisa, como resposta à influência da experiência alemã (KERR, 1982).

Para Kerr (1982), o ponto de virada da universidade estadunidense no sentido da multiversidade aconteceu na segunda metade do século XIX por meio de dois processos distintos: a criação da Universidade John Hopkins, centrada na pós-graduação e com ênfase na pesquisa; e a promulgação da Lei Morrill, com a doação de terras para as universidades, que estimulou a criação de escolas de agricultura e engenharia e a maior interação com os setores produtivos de uma sociedade em plena industrialização.

A Universidade John Hopkins foi inspirada no modelo de universidade de pesquisa alemã e disseminou este formato por instituições como a Universidade Harvard na gestão de Charles Elliott, Universidade Cornell na gestão de Andrew White, Universidade Michigan com James Angell, Universidade de Columbia com Frederick Barnard, além de Minnesota, Stanford, Chicago, Wisconsin, Yale, Princeton e Califórnia. Este modelo de universidade de pesquisa da Hopkins foi amplamente utilizado pelas universidades públicas estadunidenses em expansão no final do século XIX (KERR, 1982).

No início do século XX, quando as características introduzidas pela influência da universidade de pesquisa e pelos subsídios criados pela Lei Morrill estavam disseminadas, Kerr (1982) descreve o que, para ele, seria uma contra-revolução na constituição da universidade

moderna estadunidense. Para o autor, a gestão de Lawrence Lowell à frente da Universidade Harvard recolocou no centro de destaque as atividades de graduação, com ênfase na concentração de trabalhos escolares e o retorno a programas de formação geral. A experiência de Harvard é exemplar do modo de desenvolvimento da universidade moderna estadunidense (KERR, 1982).

A diversificação das frentes de atuação e seu desenvolvimento pleno, possível a partir da ampliação dos recursos externos para parte das atividades, especificamente àquelas que mais diretamente respondiam aos anseios dos setores que as financiavam, permitiu que as grandes universidades estadunidenses concentrassem em seu interior diferentes funções, para diferentes públicos, sendo “tantas coisas, para tantas pessoas diversas que não pode deixar de estar parcialmente em conflito consigo mesma” (KERR, 1982, p.24). O autor atribui ao reitor da multiversidade um papel crucial na mediação dos diferentes interesses e no incentivo ao desenvolvimento das múltiplas funções concorrentes no interior da instituição. Em termos dos principais modelos da universidade moderna, Kerr afirma:

Uma universidade, pouco importando onde ela se localize, não pode aspirar a ser mais do que tão britânica quanto possível, pelo bem de seus alunos de graduação; tão alemã quanto possível, pelo bem de seus alunos de pós-graduação e do pessoal de pesquisa; tão americana quanto possível, pelo bem do público em geral – e tão confusa quanto possível, pelo bem da preservação do incômodo equilíbrio social (KERR, 1982, p.30).

Outro ponto que merece destaque diz respeito à preocupação com as influências externas ou semi-externas sobre o desenvolvimento das universidades e suas implicações sobre a autonomia. Esse ponto é o pano de fundo de *A realidade da universidade subsidiada pelo governo Federal*, em que trata do caso americano, e de *O futuro da cidade do intelecto*, em que expande sua análise para universidades de outros países e contextos. Para o autor, as principais mudanças, as mais importantes alterações ocorridas nas universidades modernas, foram induzidas por forças externas. No caso dos Estados Unidos foram dois os grandes impactos que alteraram o funcionamento das universidades: a Lei Morrill, na segunda metade do século XIX; e o financiamento do governo federal em programas de pesquisas bélicas durante a 2ª Guerra Mundial, mas que não cessou com a guerra, mantendo por meio das agências de financiamento importantes recursos para os laboratórios que atendiam às necessidades nacionais. Segundo Kerr (1982) a universidade estadunidense respondeu aos estímulos do governo federal mesmo com os impactos da vinculação entre pesquisa e interesses úteis sobre a autonomia da universidade. Ao tratar de outros contextos, Kerr (1982) generalizou seu argumento sobre as

influências externas e apontou que estímulos originados de fora da universidade constituíram as principais forças de conformação dos modelos de universidades modernas (KERR, 1982).

Enquanto Clark Kerr direcionou sua análise às alterações no âmbito de cada instituição, decorrentes das pressões externas e dos respectivos subsídios indutores de alterações de funções dentro das universidades, Trow (1973; 2005) elaborou um modelo interpretativo para análise de múltiplos aspectos da educação superior decorrentes do expressivo crescimento desses sistemas em países de capitalismo avançado, após a 2ª Guerra Mundial. O autor propõe que os sistemas de educação superior nesses países alteram sistemicamente uma série de características, na medida em que se desenvolvem em termos de sua dimensão e abrangência.

Trow (1973) afirma que em todas as sociedades de capitalismo avançado os problemas da educação superior estão associados com o crescimento. Para o autor, os problemas decorrentes do crescimento interferem tanto nos próprios sistemas como nas sociedades que o suportam, tendo implicações em todas as atividades e em múltiplos aspectos da educação superior – no seu financiamento; em seu governo e administração; no recrutamento e seleção de estudantes; em seu currículo e práticas pedagógicas; no recrutamento, treinamento e socialização de professores e funcionários; na definição e manutenção de normas; nas formas de avaliação e a natureza das certificações concedidas; na moradia estudantil e situação laboral dos estudantes; na motivação e moral; na relação entre pesquisa e ensino; e na relação entre educação superior e outros níveis e sistemas de educação (TROW, 1973). O autor conclui a proposição do seu trabalho sugerindo uma abordagem sistêmica, que não trate cada um desses aspectos isoladamente, afirmando que eles devem ser entendidos como diferentes manifestações de um conjunto de alterações que surgem da transição de fases de desenvolvimento da educação superior. Para Trow (1973) em todas as sociedades de capitalismo avançado os sistemas de educação superior desenvolvem na medida em que se expandem passando de sistemas de elite para sistemas de massa, para posteriormente constituírem sistemas de acesso universal (TROW, 1973; 2005).

Quanto ao crescimento da educação superior, Trow (1973; 2005) afirma que ele manifesta-se pelo menos de três maneiras diferentes: através da taxa de crescimento; do tamanho absoluto dos sistemas e das instituições individuais; e de mudanças na proporção de matriculados em faixa de idade relevante para a educação superior. Cada uma dessas manifestações afeta os sistemas e as instituições de educação superior de formas diferentes. A taxa de crescimento, expressa a velocidade com que os sistemas expandem, mas também, de maneira indireta a renovação das pessoas dentro das instituições e afeta as formas de governança, de administração, e acima de tudo de socialização. Para Trow (1973; 2005) altas

taxas de crescimento aumentam as chances de inovação acadêmica, devido à velocidade de renovação de docentes e discentes, que alteram as formas de socialização e manutenção de práticas tradicionais.

Outra forma de manifestação do crescimento é verificada pelo tamanho absoluto, definido em termos da dimensão que a educação superior passa a ter e que considera tanto o tamanho do sistema nacional, bem como de suas partes, incluindo as instituições e suas subdivisões. Para Trow (1973; 2005), na medida em que os sistemas nacionais crescem em dimensão, eles passam a demandar maiores recursos e tornam-se cada vez mais concorrentes do conjunto de despesas públicas. O aumento relativo dos custos do sistema implica em maior controle social e torna a relação entre as universidades e o Estado mais dependente. Nessas condições, as questões de liberdade acadêmica e autonomia institucional tornam-se questões políticas centrais. No âmbito das instituições e de suas subdivisões, como os departamentos, o tamanho absoluto tem implicações sobre o trabalho docente, principalmente sobre as formas de fazer pesquisa. Para o autor, o aumento do tamanho das instituições altera as normas e estruturas internas de organização das atividades, podendo ampliar significativamente o número de disciplinas, o número de pesquisadores em temáticas próximas, com implicações sobre o número de eventos científicos, demandas por pareceres técnicos, orientação e supervisão de trabalhos, alterando substancialmente as condições do trabalho acadêmico.

A terceira manifestação do crescimento dá-se pelo aumento da proporção de matriculados, em faixa etária relevante para a educação superior. Para Trow (1973; 2005) esse aspecto do crescimento amplia a diversidade de grupos regionais, grupos religiosos e étnicos, e de classes socioeconômicas, fazendo emergir a questão política da igualdade de oportunidades educacionais. Para o autor, a ampliação da proporção de matriculados em faixa etária relevante, frente ao histórico de privilégios de determinados grupos de elite quanto ao acesso à educação superior, é uma importante fonte de tensão, intensificada pela ampliação de valores igualitários da sociedade ocidental. Como consequência do crescimento, Trow (1973; 2005) afirma que quanto maior a taxa de matrícula de um corte etário, maior a alteração do significado do acesso, passando de um privilégio para ser um direito de quem detém determinadas qualificações, para, em seguida, ser algo próximo a uma obrigação para as classes média e alta.

A partir da análise dos números sobre a dimensão e a velocidade do crescimento da educação superior europeia, após a 2ª Guerra Mundial, Trow (1973; 2005) afirma que a ampliação dos sistemas esconde dois processos distintos: a expansão das universidades de elite, em sua forma tradicional; e a emergência de um sistema de educação superior de massa e de novas funções e formatos de educação superior. O autor argumenta que, apesar do primeiro

impulso de expansão ter acontecido através da ampliação de universidades tradicionais, essas velhas instituições não podem expandir indefinidamente (TROW, 2005). Para Martin Trow, elas são limitadas pelas suas tradições, pelas formas de organização, suas funções e finanças, sendo provável que um aumento de matrículas para além de cerca de 15% do corte da idade relevante para esse nível de ensino, demandará não apenas a expansão dos sistemas universitários de elite, mas o rápido desenvolvimento de uma educação superior de massa, através do crescimento de outras instituições (TROW, 1973; 2005).

Na transição de fases de desenvolvimento dos sistemas de educação superior, Trow (1973; 2005) argumenta que as alterações acontecem em múltiplos aspectos, além do próprio tamanho do sistema. Brennan (2004), ao tratar da função social da universidade contemporânea, discutindo relações entre educação superior e mercado de trabalho e da hierarquia institucional e hierarquia social para o caso do Reino Unido, apresenta um quadro síntese das concepções de Trow (1973) sobre a transição de fases de desenvolvimento da educação superior. O Quadro 1 reproduz essa síntese:

Quadro 1: Concepções de Trow de educação superior de elite, de massa e universal

	Elite (0-15%)	Massa (16-50%)	Universal (acima de 50%)
i) Postura em relação ao acesso	Um privilégio de nascimento, talento ou ambos	Um direito para aqueles com certas qualificações	Uma obrigação para as classes média e alta
ii) Funções da Educação Superior	Moldar a mente e o caráter da classe dominante; preparação para papéis de elite	Transmissão de competências; preparação para a ampla gama de funções técnicas e econômicas de elite	Adaptação do “conjunto da população” à rápida mudança social e tecnológica
iii) Currículo e estratégias de ensino	Altamente estruturado em termos de concepções acadêmicas ou profissionais do conhecimento	Cursos modulares, flexíveis e semiestruturados	Rompimento de limites e sequências; Rompimento de distinções entre aprendizagem e cotidiano
iv) A vida acadêmica do estudante	"Patrocinado" depois da escola secundária; estuda ininterruptamente até ser graduado	Número cada vez maior de entradas tardias; mais evasão	Grande adiamento na entrada; diluição de limites entre educação formal e outros aspectos da vida; Trabalho em tempo parcial.
v) Características institucionais	- Homogêneas com padrões elevados e comuns;	- Inclusiva com padrões diversificados;	- Grande diversidade sem padrões comuns;

	- Pequenas comunidades residenciais; - Limites claros e impermeáveis	- "Cidades do intelecto" - misto residencial/transporte diário para o <i>campus</i> - Limites difusos e permeáveis	- Agregados de pessoas matriculadas, algumas das quais nunca estão no <i>campus</i> ou estão raramente nele; - Limites fracos ou inexistentes
vi) <i>Locus</i> de poder e tomada de decisão	"O <i>Athenaeum</i> " - pequeno grupo de elite, com valores e pressupostos compartilhados	Processos políticos comuns de grupos de interesse e programas partidários	Os "públicos de massa" questionam privilégios especiais e imunidades da academia
vii) Padrões acadêmicos	Amplamente partilhados e relativamente altos (em fase meritocrática)	Variável; sistema/instituição "Tornam-se empresas de holding para empreendimentos acadêmicos de tipos muitos diferentes"	Critério muda de "padrões" para "valor agregado"
viii) Acesso e seleção	Meritocrático, baseado no desempenho escolar	Meritocrático com a inclusão de "programas compensatórios" para alcançar a equidade de oportunidade	"Aberto", ênfase na equidade da conquista de grupos (de classe, étnicos)
ix) Formas de administração acadêmica	Acadêmicos em tempo parcial que são "amadores na administração"; eleitos/nomeados por períodos limitados	Ex-acadêmicos, agora administradores em tempo integral somado a uma grande e crescente burocracia	Mais profissionais especialistas atuando em tempo integral; Técnicas gerenciais importadas de fora da academia.
x) Governança interna	Professores seniores	Professores e funcionários com influência crescentes de estudantes	Quebra do consenso institucional tornando a governança insolúvel; Capacidade decisória migrando para as mãos da autoridade política

Fonte: Brennan (2004, p. 23, tradução nossa⁸).

É necessário destacar que ao propor esse conjunto de alterações em aspectos da educação superior na transição de fases de desenvolvimento, Trow (1973; 2005) apresenta importantes ressalvas para esse modelo interpretativo. Primeiramente, destaca que as três fases são descritas como tipos ideais, no sentido weberiano, abstraídas de uma realidade empírica

⁸ Tradução feita pelo autor a partir do quadro original que se encontra no Anexo I desta tese.

que enfatiza as relações entre diferentes componentes de um sistema institucional comum a todas as sociedades de capitalismo avançado. Portanto, a descrição de qualquer fase não pode ser tomada como uma descrição completa de um único sistema nacional. Segundo o autor, a definição desses tipos ideais buscou evidenciar as relações funcionais entre os vários componentes ou aspectos dos sistemas observados. Outro ponto destacado é que a transição de uma fase para a seguinte, quando existente, não acontece a partir dos mesmos padrões ou através de fluxos definidos, tampouco a transição de uma fase para outra significa necessariamente que as formas e padrões da fase prévia desaparecem ou são transformados.

As ressalvas apresentadas por Trow (1973; 2005) não são os únicos limites de seu trabalho. O processo de alterações relacionadas ao crescimento dos sistemas e das instituições de educação superior não é natural como o autor faz parecer, mas é histórico e socialmente constituído e não está isento de determinações políticas. Porém, esses limites não inviabilizam a sua utilização como referência para a análise das características que podem ser alteradas nos processos de expansão da educação superior. A escolha das dimensões de análise de Trow (1973; 2005), nesta tese, é justificada pela sua proximidade com as metas do PNE e com os diagnósticos e ações propostas nos debates sobre a massificação da educação superior no Brasil. A ressalva feita pelo próprio Trow (1973; 2005) sobre o seu estudo, em relação à descrição das fases de desenvolvimento como tipo ideal, na concepção weberiana, é considerada através da definição metodológica fundada em análise histórica, em que “a atividade historiográfica defronta-se com a tarefa de determinar, em cada caso particular, a proximidade ou o afastamento entre a realidade e o quadro ideal” (WEBER, 1999, p.105-106). Cabe destacar que a referência a Trow (1973; 2005) restringe-se apenas à definição dos aspectos considerados para a análise da diferenciação nos novos *campi* e, portanto, o estudo aqui apresentado não comunga nem dos pressupostos, nem das explicações do autor para o fenômeno das alterações decorrentes do crescimento da educação superior, e não se fundamenta em suas conclusões.

Ao retomar conceitos e o modelo interpretativo proposto na década de 1970, Trow (2005) explora a questão de sua utilidade contínua na compreensão dos sistemas modernos de educação superior, considerando que eles são muito maiores, mais diversificados e complexos do que os sistemas abordados em seu trabalho original. Será dada ênfase neste ensaio mais recente e, portanto, não discutiremos aspectos tratados no texto original que não foram retomados no texto de 2005, como a discussão sobre as variações nos padrões de mudança, o modelo de interpretação para o posicionamento acadêmico frente às alterações, e os padrões de planejamento sob condições de incerteza e mudanças rápidas.

Buscando encontrar o ponto comum dos diferentes tipos de formação de elite, Trow (2005) afirma que ela difere, em certos aspectos importantes nas universidades estadunidenses e britânicas, das características desse tipo de formação na Europa Continental. Ao mesmo tempo, as aproxima em sua função geral de treinar e educar um grupo relativamente pequeno de futuros líderes da sociedade através de um conteúdo cultural e pela proximidade de relações entre o professor e o estudante. Para Trow (2005) esta formação que tem como objetivo a transmissão de um estilo de vida adequado para um determinado status na sociedade foi contrastada ao longo do século XIX e XX com a formação de especialistas para ocupações específicas. Nesse sentido, a introdução da ciência na universidade pôde ser compatibilizada com a proposta de formação de elite, desde que perseguisse o avanço do conhecimento desinteressado, da ciência pura, ao invés da ciência aplicada, mais diretamente identificada com a formação profissional.

Trow (2005) identifica alterações importantes na formação de elite a partir da expansão dos sistemas de educação superior e da transição para sistemas de educação de massa. Para o autor, o crescimento da educação superior de massa alterou os padrões dos estudos liberais e da profissionalização. Com isso, algumas escolas e programas de formação para o trabalho foram constituídos a partir de relações entre professores e estudantes e da ênfase na transmissão de uma cultura geral e de um estilo de vida compatível com os padrões da formação tradicional das universidades de elite. Deste processo surgiram tipos variados de educação de elite.

Esses tipos variados de formação de elite atuais têm em comum a manutenção de uma relação prolongada entre professor e aluno, porém com o objetivo de transmitir aos estudantes a motivação de que eles podem realizar grandes e importantes contribuições para o mundo, que podem fazer importantes descobertas, liderar grandes instituições, influenciar leis e governo do seu país, e aumentar substancialmente o conhecimento (TROW, 2005). Assim, as instituições de educação superior de elite são arranjos para elevar a ambição e para criar as condições sociais, e de rede de relacionamentos, para a realização dessa ambição. O estímulo à ambição é uma característica distintiva central da educação superior de elite (TROW, 2005). Em contraste, as instituições de massa são centradas na transmissão de competências e conhecimentos através de relações entre professores e alunos que são mais breves e mais impessoais, e são projetadas para preparar os alunos para funções relativamente mais modestas na sociedade.

Trow (2005) pondera que, apesar do estímulo à ambição e seu incentivo constituírem a principal distinção entre a educação superior de elite e a educação superior de massa na atualidade, ela é apenas uma característica de um conjunto de elementos que reproduzem o status e as funções de elite na sociedade. O autor destaca que tanto “na vida acadêmica, como

em qualquer outro lugar, vantagens trazem vantagens” (TROW, 2005, p.14, tradução nossa⁹), e que centros de excelência tendem a recrutar os mais promissores alunos e professores, captar maiores recursos e, com isso, são mais produtivos e apresentam contribuições de maior impacto. O prestígio da produção realimenta o círculo de atração de alunos e professores talentosos, além dos recursos.

Por fim, destacamos a discussão que Trow (1973; 2005) faz sobre o dilema causado pela relação entre qualidade, igualdade e expansão da educação superior. Essa discussão tem como pano de fundo a seguinte pergunta: é possível ocorrer a transição entre educação superior de elite para educação superior de massa, sem a perda de qualidade? Trow (1973; 2005) afirma que no contexto do rápido crescimento da educação superior no pós-guerra, a tensão entre a qualidade da educação superior das instituições de elite, de alto custo, e as pressões para uma maior igualdade de condições de acesso, através da expansão, colocava um dilema com três componentes: a) os posicionamentos políticos igualitários que defendiam que toda a oferta de educação superior deveria ter a mesma qualidade, e na ausência de outros elementos para avaliação da qualidade, relacionavam diretamente qualidade com custo; b) a avaliação da educação superior de massa pelos mesmos critérios da educação superior de elite; c) a inviabilidade de manter os mesmos orçamentos governamentais *per capita* dos pequenos sistemas de educação superior de elite para sistemas de massa. Trow (1973; 2005) conclui essa discussão apontando a diversificação do sistema americano como modelo para saída do impasse da massificação dos sistemas versus o custo de ampliação a partir do modelo de universidade de elite tradicional.

No Brasil, alguns autores (GOMES; MORAES, 2012; SAMPAIO-ANDERY, 2012; AGUIAR, 2013) utilizaram o modelo interpretativo proposto por Martin Trow para analisar uma possível transição de fases de desenvolvimento da educação superior, em função de sua expansão, de um sistema de educação de elite para um sistema de massa.

A partir de dados da taxa de matrícula líquida, matrícula bruta e população na faixa etária de 18 a 24 anos, no período de 1991 a 2008, Gomes e Moraes (2012) defendem que, a partir de 2002, o percentual da população de 18 a 24 anos pela taxa bruta de matrícula na educação superior permite afirmar que está em curso no Brasil a transição de um sistema de elite para um sistema de massa, nos termos de Trow. Os autores também concluem que esta transição é decorrente da expansão da educação superior através de políticas públicas sistemáticas, geridas por um longo período, desde o primeiro governo de Fernando Henrique

⁹ A expressão traduzida literalmente foi "in academic life as elsewhere, advantage engenders advantage" (TROW, 2005, p.14).

Cardoso, com continuidade nos dois mandatos do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva. Nessa perspectiva, a partir da análise de políticas implementadas no período, os autores também concluíram que o estabelecimento de um sistema de massa constituiu-se como política de Estado, de acordo com a meta do PNE de 2001, de prover a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da população na faixa etária de 18 a 24 anos (GOMES; MORAES, 2012).

Considerando além dos parâmetros quantitativos de classificação da transição de fases da educação superior, propostos por Trow, Sampaio-Andery (2012) questiona a aplicação dessa classificação para o caso brasileiro. Analisando a evolução da educação superior no Brasil, desde a década de 1970, com foco na diferenciação institucional, e em dados socioeconômicos e de escolaridade da população de 18 a 24 anos, mirando a análise dos requisitos formais para ingresso no ensino superior, a autora conclui que existem limites para a classificação do sistema brasileiro como um sistema de massa. O primeiro limite, de caráter estrutural, consiste no não atendimento dos requisitos mínimos de acesso à educação superior de importante parcela da população autodeclarada pretos e pardos, provenientes dos quintis mais baixos de renda. Essa situação indica a existência de processos de exclusão nos níveis escolares anteriores, que inviabiliza a transição do sistema de educação superior para um sistema de massa, a despeito da ampliação da oferta de vagas. Para Sampaio-Andery (2012), o segundo limite, de caráter institucional-normativo, encontra-se na baixa diferenciação institucional do sistema brasileiro. Apesar da flexibilização dos formatos institucionais previstos pela LDB, da dimensão do setor privado no país, da proporção de faculdades isoladas e de universidades de ensino, para a autora, pelo menos nos planos ideológico, discursivo e normativo, o Brasil mantém um modelo único de ensino superior, centrado na universidade pública de ensino e pesquisa (SAMPAIO-ANDERY, 2012).

Com o recorte temporal semelhante ao utilizado por Gomes e Moraes (2012), que busca circunscrever os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, Aguiar (2013) analisa a expansão da educação superior com ênfase na distinção entre o desenvolvimento do setor público e do setor privado. Em seu trabalho, Aguiar (2013) propõe estudar as características da educação superior privada a partir das dimensões de análise o modelo interpretativo proposto por Trow (2005), adaptando seu quadro de caracterização à realidade brasileira de forma que as "análises sistêmicas realizadas [...] procuraram adequar o referencial teórico à nossa realidade, mantendo-o antes como uma bússola que uma camisa de força" (AGUIAR, 2013, p.199). A autora conclui que o sistema brasileiro sofreu uma mudança estrutural, passando de um sistema de acesso de elite para o de acesso de massa. Adicionalmente, conclui que o setor privado assumiu o atendimento da nova demanda, podendo

ser tipificado, a partir das dimensões de análise de Trow (2005), como um sistema de massa, enquanto o setor público manteve-se como espaço de formação de elite.

Para a elaboração de um método de análise da diferenciação da universidade no processo de expansão do ensino de graduação nas universidades públicas estaduais paulistas, será utilizado como referência o modelo interpretativo de Trow (1973; 2005), partindo do entendimento de que o crescimento dessas universidades, em novos *campi*, favorece a emergência de novas funções e alterações na organização dessas instituições, alterações que são sistêmicas e repercutem sobre múltiplos aspectos e características. Uma vez que esta análise define seu escopo circunscrito aos limites das instituições, a perspectiva aqui adotada é diferente dos trabalhos de Gomes e Moraes, 2012; Sampaio-Andery, 2012 e Aguiar, 2013. Não se trata de avaliar a constituição ou não de um sistema de educação superior de massa no Brasil, mas analisar se características importantes da constituição das universidades públicas paulistas, que podem ser influenciadas pelo crescimento dessas instituições, estão sendo alteradas sistemicamente em função da implantação de novos *campi*. Assim, o modelo de Trow (1973; 2005) será utilizado na medida em que permite estabelecer uma correlação entre o processo de crescimento e alterações de aspectos fundantes das universidades, além de definir as dimensões de análise dessas alterações, porém, conforme afirmado anteriormente, analisado em conjunto com a dimensão política.

O processo de crescimento e diferenciação será entendido no âmbito de cada universidade a partir do conceito de multiversidade (KERR, 1982). Portanto, considerando a ressalva feita por Trow (1973; 2005) de que a caracterização do conjunto de alterações decorrentes da transição de fases de desenvolvimento não pode ser aplicada diretamente sobre sistemas específicos, de que essas alterações não apresentam fluxo definido, nem tempos definidos de transformação, podendo partes do sistema ou dimensões específicas de análise apontarem características de uma fase, enquanto outras se mantêm na fase anterior, a análise partirá do entendimento de que dentro de cada universidade coexistirão estruturas que podem ser classificadas como formadoras de elite, enquanto outras apresentam características de sistemas de educação de massa.

1.3. Diferenciação, diversificação e diversidade na educação superior

A partir da perspectiva de estudar as alterações na organização, nas funções e/ou missões das universidades públicas estaduais paulistas, nos seus processos de expansão, além dos referenciais que permitem definir as dimensões de análise, compreender as diferentes fases de desenvolvimento da educação superior, e a coexistência de características de fases distintas, é

necessário apoiar o estudo também nas dinâmicas dos próprios processos de criação de diferenças. Esta seção irá apresentar e discutir trabalhos que expõem sistematizações da literatura sobre os processos de diferenciação, diversificação e diversidade na educação superior, além de estudos sobre esses processos no Brasil. O objetivo é definir os conceitos e o quadro teórico para utilização em nosso trabalho.

Tendo como referência as políticas de educação superior dos Estados Unidos e de países europeus, especialmente a Holanda, Huisman (1998) destaca a importância de questões relacionadas à diversificação e diferenciação dos sistemas de educação superior para os governos, e como a ampliação e proteção da diversidade constituiu uma agenda comum para esses países nas últimas décadas. Desse ponto, propõe discutir a variedade de concepções sobre diferenciação e diversidade na literatura de educação superior, avaliar o “estado da arte” das pesquisas sobre o tema, com foco nos diferentes modos de medição e mecanismos explicativos, destacando os pontos fortes e fracos de cada abordagem. Por fim, o autor apresenta uma agenda de pesquisa para determinação de causas e de fatores inibidores e estimulantes da diversidade na educação superior.

Para conceituar diferenciação, diversidade e diversificação, Huisman (1998) parte de teorias do campo da biologia e da ecologia, para posteriormente realizar a sua tradução para a educação superior e a distinção desses conceitos nesse campo. O autor define diferenciação como um processo dinâmico que leva ao aumento no número de entidades de um sistema ou ao surgimento de uma nova entidade. Enquanto diferenciação refere-se a um processo, a diversidade é uma medida estática, que indica a variedade de tipos de entidades ou a dispersão de entidades dentro de cada tipo, num dado momento. Por sua vez, diversificação representa um aumento na diferença, no número de tipos e/ou dispersão de entidades entre estes tipos, portanto, novamente refere-se a um processo.

O autor afirma que a distinção entre diferenciação, diversidade e diversificação não é apenas defensável, mas importante, pois permite esclarecer a relação entre os conceitos, especialmente entre os processos de diferenciação por um lado e a diversificação por outro. Huisman (1998) afirma que o processo de diferenciação não necessariamente aumenta a diversidade do sistema, uma vez que depende da natureza do processo e pode significar apenas a duplicação de um tipo de entidade já existente. Ao mesmo tempo, a diversidade não é alterada apenas por meio de um processo de diferenciação, uma vez que entidades do sistema podem desaparecer sem que sejam alteradas em outras.

Após definir os conceitos de diferenciação, diversidade e diversificação, Huisman (1998) utiliza as categorias de diversidade interna e diversidade externa (STADTMAN, 1980;

BIRNBAUM, 1983) e de diferenciação de papéis e funções, para classificar a literatura sobre o tema. Adicionalmente, avalia e discute a produção sobre diversidade externa e diferenciação de papéis e funções, não desenvolvendo a discussão referente à diferenciação e diversidade interna. Da classificação apresentada por Huisman (1998), cabe destaque para os trabalhos sobre classificação, tipologia e comparação de disciplinas (BIGLAN, 1973; SMART; ELTON, 1982; WHITLEY, 1984; STOECKER, 1993) e diferenciação organizacional (BLAU, 1973).

Tendo Huisman (1998) como uma referência importante, Van Vught (2008) aborda os conceitos de diversidade e diferenciação e apresenta um quadro conceitual para explicar por que esses processos têm lugar nos sistemas de educação superior. O autor analisa os diferentes componentes do sistema e interpreta estas entidades como atores corporativos, assumindo que a explicação dos fenômenos sociais como diferenciação e diversidade é possível por meio da análise das ações e/ou opiniões destes atores corporativos. Van Vught (2008) atribuiu aos atores corporativos o mesmo papel que Barroso (2006) atribui aos diversos níveis de regulação de políticas: o ajustamento das ações de mudança. A partir da apresentação de uma visão geral dos estudos teóricos e empíricos sobre a diferenciação e diversidade, o autor discute os processos de diferenciação e homogeneização em sistemas de educação superior destacando duas variáveis: o nível de uniformidade no ambiente de instituições de educação superior e o nível de influência das normas acadêmicas e valores destas instituições. Para o autor, é falsa a percepção de que a diminuição da influência do Estado sobre as instituições promove uma maior diversidade, uma vez que outros fatores ligados aos sistemas de avaliação e reputação, como é o caso dos *rankings*, induzem processos de homogeneização pela busca das melhores práticas (VAN VUGHT, 2008).

No Brasil, e com o interesse não tanto nas dinâmicas dos processos de diferenciação, ou da diversidade dos sistemas, Catani e Oliveira (2000) concentram-se no alinhamento de discursos indutores desses movimentos a partir de documentos produzidos por organismos internacionais. Entendendo que essas induções buscam a reestruturação da educação superior, com destaque para a importância dessas orientações na constituição de políticas educacionais na América Latina, os autores analisam documentos do Banco Mundial, da UNESCO e de avaliação do sistema francês e concluem que as orientações apresentam similitudes em relação aos diagnósticos sobre a educação superior, sugerindo a padronização das políticas e estratégias que promovam a diversificação e diferenciação dos sistemas de educação superior. Os autores concluem, ainda, que as políticas de educação superior na América Latina têm incorporado amplamente essas orientações, “sem que sejam consideradas as especificidades históricas dos

países, dos sistemas existentes e da autonomia das universidades” (CATANI; OLIVEIRA, 2000, p. 46).

Outro estudo dessa temática que tem como escopo o Brasil é o de Luce (2001). Nesse trabalho a autora focaliza a diversificação institucional e programática, entendendo-a como um objetivo perseguido por uma agenda internacional, por organismos como a UNESCO, e no plano nacional, como meta do PNE de 2001. A autora parte da definição de diversificação e diferenciação – destacando os limites das teorizações sobre esses conceitos no contexto de questões relativas à integração regional e à globalização, e das pressões externas e pressões internas dos setores público e privado nas políticas educacional da América Latina - e examina estratégias de diferenciação adotadas nos planos das políticas públicas e das instituições de educação superior do Brasil.

A autora questiona a importância e o quanto são desejáveis os processos de diversificação e diferenciação em sistemas de educação superior que ainda não alcançaram a massificação. A partir de uma perspectiva histórica, a autora discute indicadores de diversificação e diferenciação da educação superior no Brasil de forma ampla, desde uma posição que considera o sistema educacional e sua diversidade de instituições até uma abordagem que privilegia o olhar sobre cada instituição e sobre questões internas e programáticas. A autora conclui o trabalho reivindicando uma pauta de pesquisa que seja capaz de contextualizar as forças e os limites da noção de mercado e da ideologia do darwinismo social, da explicitação dos interesses públicos e privados, de modo a estudar a diferenciação institucional e programática numa agenda de construção de uma política de indução e intervenção em favor do interesse público concreto.

Se a questão da democracia e da república nos trouxe à da igualdade e liberdade; e se a questão da democratização da educação nos trouxe à da escola pública gratuita – quão instigante poderá ser a questão da diversidade e diferenciação na Educação Superior posta em xeque na articulação da política nacional de educação com autonomia e relevância social da universidade! A dialética da unidade e da diversidade, do uno e do múltiplo, da solidariedade e da iniciativa, apenas interrogadas... e perspectivadas na superação modernização instrumental! (LUCE, 2001, p. 24).

Através da análise de dados do Censo da Educação Superior, referentes a instituições e cursos, além de estatísticas sobre a oferta de educação superior – vagas oferecidas, candidatos, ingressantes, matriculados e concluintes – Segenreich e Castanheira (2009) discutem questões relativas à privatização e diferenciação do sistema de educação superior no Brasil. Entendendo a diferenciação no sistema brasileiro a partir de três aspectos – novas formas de organização

institucional, novos tipos de curso e nova modalidade de ensino, os autores concluem que no período de 1996 a 2006, a expansão do sistema de educação superior no Brasil ocorreu alinhada ao processo de diferenciação, possível a partir da flexibilização das formas organizacionais de oferta de educação superior dada pela LDB de 1996. Para os autores, o processo de diferenciação não ocorreu apenas no setor privado, tendo essas medidas de expansão e diferenciação:

[...] dado muito mais ênfase para o setor público da educação superior, forçando um processo de diferenciação de cursos e modalidades de ensino tanto nas universidades federais como nos centros de educação tecnológica (SEGENREICH; CASTANHEIRA, 2009, p. 82).

Com o olhar sobre as transformações recentes no sistema privado de educação superior do Brasil, Sampaio (2014) discute o alcance dos conceitos de diversidade, diversificação, inovação, isomorfismo e diferenciação institucional, buscando responder se as mudanças na estrutura de oferta de ensino superior no país levam a uma maior diversidade, ou se os efeitos das mudanças são apenas indutores de isomorfismo institucional. A partir do marco legal, dos dados da distribuição de instituições, de matrículas por tipo de organização acadêmica e da discussão sobre o aumento da presença de organizações com fins lucrativos no sistema brasileiro, a autora conclui que a ampliação de um mercado do ensino superior no país favorece o estabelecimento do isoformismo nas alterações do sistema privado, uma vez que boas práticas tendem a ser imitadas como casos de sucesso. A autora destaca, ainda, que as alterações que tendem ao isoformismo não constituem tendências novas, uma vez que existe, especialmente no setor público, a ideia de viabilidade de um modelo único de universidade no Brasil (SAMPAIO, 2014).

Definindo as alterações nos novos *campi* das universidades públicas estaduais paulistas através das dimensões de análise do modelo de transição de fases de desenvolvimento proposto por Trow (1973; 2005), e da coexistência de múltiplas funções e/ou missões para essas instituições, nos termos do conceito de multiversidade de Kerr (1982), entendendo que por estar exposto a interferências políticas e ajustamentos por múltiplas esferas de regulação social (BARROSO, 2006) o processo de reconfiguração das universidades não constitui um fenômeno natural, apenas podendo ser compreendido em suas relações históricas e como resultado da ação política dos atores envolvidos. Portanto, definimos o processo de diferenciação dessas universidades compartilhando da definição de Huisman (1998), como um processo dinâmico que altera essas instituições e que, no limite, pode levar ao surgimento de uma nova

organização, mas não necessariamente, uma vez que novas funções e/ou missões podem ser incorporadas na constituição da multiversidade. Em relação à abrangência da análise, o estudo foca o processo de diferenciação em características das instituições e dos impactos dessas transformações na construção de uma ideia de universidade constituindo um objeto diferente dos trabalhos sobre esse tema no Brasil, que privilegiaram os processos de diferenciação e diversificação no âmbito dos sistemas de educação e da diversidade de tipos de organização e vinculação administrativa e de programas.

1.4. Uma proposta metodológica para análise da diferenciação das universidades públicas estaduais paulistas

Esta seção trata da abordagem proposta para o tema e das escolhas metodológicas do estudo. Considerando a complexidade das relações estabelecidas no processo de diferenciação das universidades, esta pesquisa foi desenvolvida como um estudo de caso de organizações em perspectiva histórica, realizados simultaneamente em múltiplos locais (BOGDAN; BIKLEN, 1994). Esta abordagem privilegia o levantamento exaustivo de dados de diferentes fontes e a análise minuciosa do processo, o que justifica o recorte em um subsistema de educação superior e do olhar localizado na expansão das universidades em novos *campi*. Com este estudo buscou-se a compreensão de singularidades e de aspectos específicos de cada novo *campus*, através de análises que privilegiam a dimensão qualitativa na observação do fenômeno da diferenciação. Nessa perspectiva, a proposta analítica tem centralidade na perspectiva histórica, com o uso das experiências concretas como instrumento para demarcação das diferenças entre os novos *campi* e as unidades tradicionais, e entre eles próprios, o que justifica a escolha metodológica.

O referencial para a construção do plano de investigação e da estrutura analítica é composto por três contribuições fundamentais: o modelo de regulação social de políticas (BARROSO, 2006), para o estudo da dinâmica das ações políticas entre os diferentes atores; o modelo de transição de fases de desenvolvimento da educação superior (TROW, 1973; 2005), para a caracterização das alterações e diferenças nos novos *campi*; e a multiversidade (KERR, 1982), que constitui referência analítica tanto para a dinâmica como para as alterações das características dos novos *campi*, uma vez que as três universidades que integram o corpo empírico da pesquisa compreendem as diversas missões relativas ao ensino e pesquisa, além de outras funções originadas pelas suas relações com o estado e setores da sociedade civil, e suas grandes dimensões permitem que elas sofram alterações em características que podem constituir um processo de diferenciação em partes de suas estruturas, conservando essas mesmas características em outras partes.

Para alcançar o objetivo geral de analisar a relação entre a expansão das universidades públicas estaduais paulistas em novos *campi* e um possível processo de diferenciação nessas instituições, foram definidos os seguintes objetivos específicos para a pesquisa: a) descrever e interpretar a dinâmica das ações políticas no processo de expansão em novos *campi*, considerando suas componentes transnacional, nacional/estadual e local, entendendo a regulação social enquanto modo de coordenação da política através dessas ações; b) analisar aspectos da diferenciação das universidades através do estudo de características das unidades criadas nos novos *campi*, com o foco direcionado para as dimensões de mudança derivadas de Trow (1973; 2005).

A escolha do estado de São Paulo foi determinada pela importância relativa de suas universidades e de sua produção científica no sistema de educação superior brasileiro. A escolha do recorte de análise que privilegia os novos *campi* foi feita através da avaliação de que altas taxas de crescimento favorecem processos de inovação de práticas no interior das instituições, decorrência da menor influência dos processos de socialização profissional com membros mais antigos da organização (TROW 1973; 2005). Foram estudadas as unidades de ensino, pesquisa e extensão criadas nas universidades e inseridas na discussão sobre as novas formas de organização e de funções das instituições de educação superior do estado. Os novos *campi* criados pela política do Cruesp estão descritos no apêndice I, juntamente com indicadores gerais de sua constituição.

No caso da USP, foi estudada a unidade criada no novo *campus* da zona leste de São Paulo - a Escola de Artes, Ciências e Humanidades (Each). Apesar de também compor a etapa de expansão em novos *campi*, o *Campus 2* de São Carlos não está no escopo desta pesquisa. Esta escolha é justificada pelo fato deste *campus* não ter constituído uma nova unidade de ensino e pesquisa. Os novos cursos implantados no *campus 2* foram incorporados às unidades pré-existentes do *campus 1*, que passaram a administrar os prédios construídos em outro terreno. Em decorrência disso, as características de sua implantação guardam maior proximidade com a etapa da política de expansão do ensino de graduação que teve como objeto a expansão de cursos e vagas nas unidades já estabelecidas. Na Unicamp o estudo do novo *campus* de Limeira – a Faculdade de Ciências Aplicadas (FCA). No caso da Unesp, a seleção tentou, na medida do possível, atender às diferentes configurações dos *campi*. Assim, foi escolhido um *campus* consolidado e reconhecido como unidade universitária¹⁰, um

¹⁰ Na Unesp, as unidades consideradas consolidadas e que tiveram o reconhecimento como unidades universitárias são: Dracena, Tupã, São Vicente e Sorocaba. As unidades que continuam como Campi Experimentais são:

representante dos *campi* experimentais, além do *Campus* Experimental de Ourinhos, que foi adicionado por apresentar a especificidade de ser a unidade criada que não oferece cursos de engenharia ou cursos vinculados às atividades econômicas da região em que foi implantado, e de ser o único *campus* experimental a não receber um segundo curso ao longo do processo de expansão. Os outros *campi* selecionados foram o ICT-Sorocaba e o *Campus* Experimental de Itapeva.

Considerando o alinhamento de metas dessa política com indicadores quantitativos que sugerem a transição de fases de desenvolvimento de sistemas de educação superior de elite para sistemas de massa, as dimensões de análise desse fenômeno são derivadas dos aspectos da transição de fases do modelo interpretativo de Trow (1973; 2005), adaptadas para o estudo das instituições, não dos sistemas, e de especificidades da realidade brasileira. A seguir estão definidas as dimensões de análise propostas e sua correlação com os aspectos da transição de fases de Trow (1973; 2005).

Seleção, acesso e perfil do corpo discente: Nesta dimensão estão agrupadas características das dinâmicas de transição que foram tratadas por Trow (1973; 2005) em três aspectos diferentes: postura em relação ao acesso; a vida acadêmica do estudante; e acesso e seleção. Ela é definida por indicadores que permitem analisar a relação entre acesso à educação superior e desigualdade social, tendo como foco o corpo discente. Apesar da diversificação crescente dos mecanismos de seleção, este estudo utilizou dados dos vestibulares, que ainda constituem o principal instrumento de seleção das universidades públicas estaduais paulistas. Foram utilizados indicadores de requisitos de acesso (concorrência, notas de corte, relação entre o número de convocados e de vagas, políticas de ação afirmativa) e dados socioeconômicos (idade, estado civil, renda, local de residência, situação laboral e participação na constituição da renda familiar). Como base de dados foram analisadas as estatísticas oficiais e as respostas aos questionários socioeconômicos dos próprios vestibulares. Interessa ao estudo questionar se o padrão de seleção e acesso dos cursos dos novos *campi* é diferente das unidades tradicionais das universidades, considerando aspectos destacados por Trow (1973; 2005).

Missões da universidade: concepções e relação entre ensino, pesquisa e extensão: A análise desta dimensão agrupou aspectos tratados por Trow (1973; 2005) em relação às funções da educação superior, características institucionais, fronteiras/limites das instituições e sobre os padrões acadêmicos. Contextualizando esses aspectos para o estudo de universidades públicas brasileiras, definidas constitucionalmente pela indissociabilidade entre ensino, pesquisa e

Itapeva, Registro, Rosana e o posteriormente criado São João da Boa Vista, que iniciou suas atividades em 2012.

extensão, a análise focou em analisar se o padrão de desenvolvimento dessas atividades apresenta alterações em relação aos modelos de universidade da USP, da Unicamp e da Unesp, discutidos no capítulo 2. Essa dimensão foi captada a partir de entrevistas semiestruturadas com atores institucionais que participaram da formulação da política, dos projetos de implantação em cada universidade e com docentes dos novos *campi*, além da consulta aos processos administrativos de criação dos novos *campi* e seus projetos políticos pedagógicos, buscando definir se a expansão em novas unidades ampliou/alterou o escopo da missão e das funções das universidades e seu conjunto de interlocutores. Interessa questionar se os novos *campi* cumprem funções distintas das unidades tradicionais, se atendem a novas demandas e estabelecem relações com outros interlocutores.

Currículo e estratégias de ensino: Esta dimensão ocupa-se das discussões sobre currículo e estratégias de ensino de Trow (1973; 2005), ampliando a análise para as características das carreiras e cursos implantados nos novos *campi*. Portanto, foca a natureza das carreiras e cursos implantados, as relações entre formação geral e profissionalização na definição do perfil do egresso dessas unidades e as características de seus projetos pedagógicos, com especial atenção sobre a estrutura curricular. Essas análises tiveram uma abordagem mista, através de análise documental dos projetos pedagógicos, dos processos administrativos da implantação e das entrevistas semiestruturadas.

Administração: Esta dimensão reúne os aspectos discutidos por Trow (1973; 2005) sobre as instâncias de poder e de tomada de decisão, as formas de administração e de governança interna. Considerando a crescente adoção de práticas da *New Public Management* (NPM) (HOOD, 1991) nas universidades e alterações na estrutura organizacional, com destaque para adoção de organizações acadêmicas não-departamentais, essa dimensão busca analisar alterações nas formas de planejamento, organização, execução, controles e avaliação das atividades nos novos *campi* que possam ser considerados indícios de diferenciação dessas unidades.

Corpo docente: perfil, trajetórias e condições de trabalho – Esta uma dimensão de análise não está diretamente relacionada aos aspectos do modelo de transição de fases de Trow (1973; 2005), mas permeia as demais dimensões e é entendida como fator catalizador das alterações e do processo de diferenciação das universidades. Nessa dimensão foram analisados os perfis e experiência acadêmica dos docentes dos novos *campi* e possíveis relações entre as diferentes trajetórias e os aspectos de diferenciação das universidades discutidos nas demais dimensões. Além disso, foram analisados relatos sobre as condições de trabalho docente. Foram utilizadas como fonte informações extraídas dos currículos dos docentes, dados dos anuários

estatísticos das três universidades e das entrevistas com docentes dos novos *campi*. As informações curriculares foram extraídas da Plataforma Lattes do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Quadro 2: Síntese das dimensões de análise

Aspectos da transição de fases para Trow (2005)	Dimensões de análise propostas	Objetivo	Fonte
Tamanho do sistema	-		
Postura em relação ao acesso	Seleção, acesso e perfil do corpo discente	Analisar se a implantação dos novos <i>campi</i> alterou os padrões de seleção e perfil dos estudantes. O foco foi buscar responder se o processo de expansão aumentou a presença de estudantes que tradicionalmente estavam excluídos dessas universidades.	Estatísticas oficiais e relatórios do perfil socioeconômicos dos vestibulares; entrevistas.
A vida acadêmica do estudante			
Acesso e seleção			
Funções da Educação Superior	Missões da universidade: concepções e relação entre ensino, pesquisa e extensão	Esta dimensão busca indícios de que os novos <i>campi</i> têm missões, cumprem funções, ou se organizam de modo diferente das unidades tradicionais.	Projetos de implantação dos novos <i>campi</i> ; documentos escritos; e entrevistas.
Características institucionais			
Padrões acadêmicos			
Currículo e estratégias de ensino	Currículo e estratégias de ensino	Busca analisar se as carreiras implantadas, suas estruturas curriculares e as estratégias de ensino nos novos <i>campi</i> influenciam a diferenciação.	Projetos pedagógicos; processos administrativos de implantação; e entrevistas.
Lócus de poder e tomada de decisão	Administração	Analisar em que medida a expansão das universidades alterou as formas de administração e gestão acadêmicas, principalmente com a inclusão de elementos da <i>New Public Management</i> ¹¹ .	Documentação sobre estrutura e organizacional e de definição de instâncias decisórias; e entrevistas.
Formas de administração acadêmica			
Governança interna			

¹¹ O conceito da *New Public Management* surgiu no início da década de 1990 para descrever uma doutrina administrativa que teve origem na Inglaterra e passou a ser utilizada em outros países da OCDE. Para Hood (1991), a NPM pode ser definida por sete características: administração profissional, padrões e indicadores de desempenho explícitos, maior ênfase no controle de resultados, desagregação de unidades do setor público, aumento da competitividade, importância de utilizar práticas do setor privado e grande disciplina e parcimônia no uso de recursos públicos.

-	Corpo docente: perfil, trajetórias e condições de trabalho.	Analisar como a constituição do corpo docente das novas unidades e as condições do trabalho acadêmico ocorrem nos novos campi e se implicam em um processo de diferenciação.	Currículo lattes; anuários estatísticos e entrevistas.
---	---	--	--

Fonte: Elaboração própria baseada em Trow (1973; 2005).

As entrevistas semiestruturadas tiveram dois objetivos: subsidiar a reconstrução do processo de implantação e dos ajustamentos ocorridos buscando compreender a dinâmica das ações políticas no processo de criação dos novos *campi*; e prospectar informações sobre as diferentes dimensões de análise das alterações nas universidades. Os entrevistados foram definidos buscando cobrir diferentes níveis de participação no processo de criação dos novos *campi*. Para isso foram selecionados conforme organização em três etapas de entrevistas: elaboração da política no âmbito do Cruesp; interiorização em cada instituição e elaboração dos projetos de novos *campi*; e por fim, o processo de implantação. O Quadro 3 apresenta os nomes dos entrevistados que tiveram participação expressiva nas duas primeiras etapas da política.

Quadro 3: Relação dos entrevistados que participaram das duas primeiras etapas da política.

ETAPA	ENTREVISTADOS	POSIÇÃO NO PROCESSO
FORMULAÇÃO DA POLÍTICA NO CRUESP	Ângelo Luiz Cortelazzo	Pró-Reitor de Graduação da Unicamp no período 1998-2002 e principal articulador da universidade no Cruesp em relação à política de expansão.
	Maria Sílvia Viccari Gatti	Assessora da Unicamp na Comissão do Cruesp que propôs a política de expansão.
INTERIORIZAÇÃO EM CADA UNIVERSIDADE E ELABORAÇÃO DE PROJETOS DE NOVOS <i>CAMPI</i>	José Carlos Souza Trindade	Reitor da Unesp no período 2001 a 2005 e principal articulador da expansão na universidade, tendo atuado desde a formulação até depois da implantação das novas unidades.
	Adolpho Jose Melfi	Reitor da USP no período 2001 a 2005.
	Myriam Krasilchik	Coordenadora da Comissão Central do Projeto da USP Leste.
	Carlos Henrique de Brito Cruz	Reitor da Unicamp no período 2002 a 2005.
	Roberto Ribeiro Bazilli	Pró-Reitor de Administração da Unesp no período 2001 a

		2005 e presidente do grupo de trabalho da Unesp que elaborou o planejamento dos novos <i>campi</i> .
	Marcelo Knobel	Pró-Reitor de Graduação da Unicamp no período 2009 a 2013 e presidente do GT-Limeira, responsável pelo acompanhamento da implantação da FCA.

Fonte: Elaboração própria.

Com relação à etapa de implantação dos *campi*, a escolha dos docentes para as entrevistas foi feita pela análise dos perfis acadêmicos. Foram selecionados: um docente com experiência e atuação destacadas em áreas das ciências duras (*hard sciences*), um docente com experiência e atuação destacadas em relações com o setor produtivo e um docente com experiência e atuação destacadas no desenvolvimento regional ou de extensão comunitária, na região do *campus* em que atua. Como critério para o destaque em ciências duras foi utilizado o número de artigos publicados em periódicos indexados na *Web of Science*. Os outros destaques foram feitos a partir da classificação temática dos trabalhos dos docentes. Após a classificação, 30% dos docentes mais destacados em cada uma das categorias foram agrupados e sorteados para encaminhamento do pedido de entrevista. Nos casos em que a entrevista não foi possível com o primeiro sorteado, foi realizado novo sorteio com o grupo remanescente. Foram entrevistados três docentes, um de cada perfil, para cada universidade. No caso da Unesp, cada docente foi escolhido em um dos *campi* destacados – Sorocaba, Ourinhos e Itapeva. Não houve necessidade, mas em caso de dois docentes de um mesmo *campus*, haveria a repetição do sorteio.

O quadro interpretativo que orientou o conjunto de análises da diferenciação das universidades a partir das dimensões de Trow (1973; 2005), foi delimitado pelo entendimento de sua construção como desdobramento de uma política pública que, por um processo de regulação social (REYNAUD, 1993), alterou o funcionamento do sistema de educação superior através da ampliação da oferta de vagas na graduação, com repercussões sobre a missão, administração, carreiras, currículos, estratégias de ensino e sobre a comunidade acadêmica das universidades. Nessa abordagem, o conceito de diferenciação foi definido como o processo que leva a essas alterações. É ainda uma premissa do presente estudo que as alterações ocorridas podem ser incorporadas às instituições, sem necessariamente extinguir as práticas anteriores, pela ampliação de suas funções e estabelecimento da multiversidade (KERR, 1982). Para a compreensão do processo nessa perspectiva foi necessário considerar a diversidade dos atores

envolvidos, as suas posições políticas, os seus interesses e as suas estratégias através de uma análise que permita captar a pluralidade de fontes, finalidades e modalidades de regulação da política pública em um processo multirregulado (BARROSO, 2005).

Nos termos da interpretação de Carvalho (2014), a multirregulação constitui uma referência que aborda a política como processo, fundamentada em literatura de origem francófona e definida como recepção da abordagem da regulação social (REYNAUD, 1993) nos estudos sobre políticas educativas. A multirregulação dos sistemas educativos é um dos elementos do modelo de interpretação da regulação social enquanto modo de coordenação dos sistemas educativos, proposto em Barroso (2005). Para o autor, a regulação como modo de coordenação compõe todo sistema social e tem como finalidade assegurar o equilíbrio, a coerência, mas também a transformação desse mesmo sistema (BARROSO, 2005). Este processo compreende, além da produção de regras que orientam o funcionamento do sistema, o ajustamento da pluralidade de interesses e de posições em função dessas mesmas regras. A regulação não é um processo singular, mas resultado da ação complexa, que resulta mais da regulação das regulações, do que do controle direto da aplicação de uma regra sobre a ação das instituições e dos atores sociais (BARROSO, 2005).

Nessa perspectiva teórica, ainda que o Estado mantenha-se como uma fonte essencial de regulação das políticas públicas, ele não é a única e, a depender do caso, nem a mais decisiva nos resultados finais obtidos (BARROSO, 2005). Assim, Barroso (2005) se distancia tanto das interpretações fundamentadas na sociologia crítica, quanto de interpretações da regulação como performatividade (BALL, 2005), ao afirmar que essas formulações ignoram as múltiplas regulações, por vezes contraditórias, a que o sistema está sujeito e que torna imprevisível o efeito das regulações simplesmente normativas. Na visão do autor, os ajustamentos e reajustamentos a que estes processos de regulação dão lugar não resultam de qualquer imperativo político, ideológico ou ético definido a priori, mas dos interesses, estratégias e lógicas de ação de diferentes grupos de atores, por meio de processos de confrontação, negociação e recomposição de objetivos e poderes (BARROSO, 2005).

A definição de regulação como um sistema, demanda, para a compreensão do seu funcionamento, o reconhecimento do papel fundamental dos indivíduos, das estruturas formais ou informais de mediação, da tradução e dos fluxos de informação, uma vez que é nessas instâncias que ocorre a síntese ou se superam os conflitos entre as várias regulações existentes. Elas operam como nós da rede de diferentes reguladores e as intervenções realizadas por cada uma delas determinam, em parte, a configuração da estrutura e da dinâmica do sistema de regulação e seus resultados (BARROSO, 2005). É nesta perspectiva que o processo de expansão

das universidades públicas estaduais paulistas em novos *campi* será abordado, buscando encontrar os nós da rede de forças que determinaram a alteração ou manutenção de características dessas universidades em suas novas unidades.

Em relação à redação desta tese, o texto foi construído mantendo uma distinção na abordagem dos três tipos de referências: as referências teóricas, que fundamentam a estrutura da pesquisa, a abordagem teórica e metodológica; as referências das pesquisas e do conhecimento produzido sobre cada aspecto abordado; e as referências das informações e dados utilizados para compor as análises e que constituem as fontes de dados. As referências teórico-metodológicas foram exploradas detalhadamente, analisando a construção argumentativa de cada autor e suas relações com os objetivos da pesquisa. O segundo grupo de referências, que compõem o quadro interpretativo dos diferentes aspectos do nosso trabalho e a construção do conhecimento sobre eles, foi apresentado buscando estabelecer um panorama que permita localizar as fronteiras de contribuição dessa pesquisa. Por fim, as referências das fontes de informações foram citadas com o objetivo de permitir a busca e consulta dos dados em suas origens.

2. AS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESTADUAIS PAULISTAS E SUA EXPANSÃO

Dois problemas se misturam
A verdade do universo
A prestação que vai vencer (SEIXAS, 1976).

O segundo capítulo aborda aspectos da constituição do sistema público estadual paulista de educação superior e sua caracterização. São destacados os aspectos que definem a importância relativa da educação superior de São Paulo, em especial suas universidades, no conjunto de instituições de ensino superior brasileiras. Foca as singularidades da USP, da Unicamp e da Unesp, principalmente em relação à produção em pesquisa. Também compõe o escopo deste capítulo a análise da proposta de política pública de expansão do Conselho de Reitores das Universidades Estaduais Paulistas (Cruesp). O objetivo é detalhar o objeto de estudo, recortando a expansão do ensino de graduação nas universidades públicas estaduais paulistas como um importante desdobramento das políticas para educação superior e definindo o sistema paulista no Brasil, explicitando suas especificidades, mas também sua dimensão e influência.

Do ponto de vista da pesquisa, o objetivo desse capítulo é realizar uma revisão bibliográfica sobre os aspectos que foram observados nos novos *campi* da USP, da Unicamp e da Unesp, estabelecendo parâmetros importantes para a análise da diferenciação das universidades e apresentando um panorama que orientará os pontos de partida das diferentes variáveis estudadas. Da perspectiva da construção da tese, o resgate da produção sobre as ideias, concepções e modelos de universidade moderna, de sua constituição no Brasil e do desenvolvimento das universidades públicas estaduais paulistas, possibilitará a compreensão das principais características dessas universidades no momento anterior ao processo de expansão, e se as características das novas unidades podem ou não indicar processos de diferenciação.

2.1. Criação da USP e a formação da ideia de universidade no Brasil

Criada em 1934, a USP, segundo Schwartzman (2006), pode ser considerada a primeira universidade do Brasil. O que difere a criação da USP das iniciativas anteriores é a sua constituição a partir da Faculdade de Filosofia Ciências e Letras (FFCL), compondo a junção das faculdades profissionais preexistentes com a criação de uma nova unidade, espaço propriamente universitário e integrador do projeto acadêmico da instituição.

A concepção de universidade da USP e a constituição da FFCL agrupavam aspectos fundamentais da constituição das universidades modernas, aproximando formação profissional e ciência, a partir do incentivo à crítica e ao conhecimento objetivo, a busca do conhecimento universal e da cultura livre e desinteressada (SÃO PAULO, 1934). A FFCL tinha o objetivo de “afetar a consciência social” (CARDOSO, 1982, p. 123), representando o espírito universitário de abranger a “universalidade dos conhecimentos humanos” (CASTILHO; SOARES, 2008, p. 91). Espaço institucional centralizado para a realização de cursos básicos, comuns e propedêuticos, a criação da FFCL representava uma “micro-universidade dentro da Universidade” (FERNANDES, 1984, p. 36). Castilho e Soares (2008) apontam o duplo papel da nova unidade, que deveria ser uma faculdade, visto que desenvolveria atividades acadêmicas de formação e pesquisa, mas seria o órgão de integração de todas as demais unidades de estudo. Assim, para que a universidade pudesse atingir sua missão, a FFCL deveria agir sobre as demais faculdades de modo a ultrapassar a visão profissional e técnica restrita, através de conteúdos não profissionalizantes ligados aos aspectos globais da sociedade (CATANI; HEY, 2011).

Fernandes (1984) afirma que o conflito entre a nova unidade e as unidades preexistentes gerou uma universidade incoerente. Para o autor, a incoerência da USP levou à coexistência de uma universidade como possibilidade revolucionária, pelo seu potencial humano, com uma “má universidade” (FERNANDES, 1984, p. 41), herança da construção histórica e do corporativismo das faculdades profissionais. Para o autor, a ideia da universidade como espaço tanto de reprodução como de renovação das elites não deveria perdurar. A pressão pela ampliação do acesso como processo histórico levaria à deselitização da universidade, atingindo duramente a classe média tradicional, que usa o ensino superior como instrumento de ascensão social ou meio de preservação de *status* e afeta o interesse das classes altas, influenciando sobre a “circulação de elites e na eficácia da dominação cultural” (FERNANDES, 1984, p.60).

A criação da universidade como conglomerado de faculdades profissionais preexistentes, integradas artificialmente pela FFCL, ocorreu sem que houvesse qualquer reestruturação e adequação da organização propriamente universitária (FÉTIZON, 1986). O conflito de interesses entre o projeto da FFCL e a formação profissional estritamente técnica, defendida pelas faculdades pré-existentes somado à significativa resistência de setores conservadores em relação à missão francesa que ficou responsável por sua fundação, fez com que o modelo concebido para a FFCL jamais fosse implantado (CATANI; HEY, 2011). A “má formação institucional”, como conglomerado de escolas, foi agravada pela inexistência de um *campus* universitário (FERNANDES, 1984, p. 40).

Portanto, a USP reuniu uma concepção de universidade moderna com a motivação inicial de constituir um espaço de renovação das elites, mas que durante o processo de implantação foi frustrado pela resistência das faculdades tradicionais que a compunham. Nesse sentido, a missão originária da USP, estabelecida pelo “grupo do Estado”¹² e pela comunhão paulista (CARDOSO, 1982), de formação liberal e profissional, porém humanista e baseada em uma lógica científica, concebida para ser um espaço de reciclagem das elites, encontrou na conservação das estruturas independentes das faculdades a principal resistência à sua implantação.

Em sua origem, a USP marca a posição paulista em relação à política de educação superior brasileira no início dos anos de 1930. Seu projeto de universidade moderna, com inspiração em uma ideia de universidade liberal, nos termos de Dréze e Debelle (1963), conflitava com o Estatuto das Universidades Brasileiras, principalmente em relação à autonomia que reivindicava. Cardoso (1982) destaca a importância do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932 ao marcar a posição paulista no sistema educacional, propondo um caminho para a reconstrução da nacionalidade. Esse caminho colocou o estado de São Paulo em perspectiva contrária ao governo federal, com a defesa explícita da autonomia do estado e da descentralização do poder. O planejamento da USP e sua criação liderada por Fernando de Azevedo, com Armando de Salles Oliveira no governo do estado e Júlio de Mesquita Filho na direção do Jornal Estado de S. Paulo ganhou o significado de possibilidade de implantação da “Universidade da Comunhão Paulista” (CARDOSO, 1982, p. 124).

Da perspectiva da evolução histórica da USP, considerando a análise das características que a universidade apresentava na primeira década dos anos 2000 em relação à concepção da universidade quando da sua criação, Catani e Hey (2011) e Schwartzman (2006) destacam uma mesma questão: como a USP tem respondido às pressões por inclusão social e em que medida as políticas de expansão implantadas pela universidade são compatíveis com sua concepção inicial? Essa questão ganha relevância, entre outros motivos, pelas implicações no interior da universidade das políticas de expansão da oferta de cursos de graduação que levaram à implantação da Each e o impacto do projeto da nova unidade na missão da USP. Esse questionamento enunciado de outra forma constitui o objetivo geral do nosso trabalho.

¹² Segundo Cardoso (1982), o “grupo do Estado” foi a denominação atribuída e assumida por jornalistas, intelectuais e políticos que se reuniram em torno do jornal Estado de S. Paulo e defendiam o protagonismo de São Paulo na regeneração política da sociedade brasileira.

2.2. O conceito de universidade no projeto da Unicamp

Se a USP pode ser entendida como uma inovação no contexto brasileiro da perspectiva de sua concepção e da criação da FFCL como unidade integradora da universidade, o projeto da Unicamp, ao lado da Universidade de Brasília (UnB), é inovador ao propor a criação de uma universidade integralmente planejada, praticamente não tendo em sua proposta de criação a incorporação de faculdades preexistentes¹³. Castilho e Soares (2008) destacam a importância dessa característica para o conceito de universidade empregado na criação da Unicamp, fundado em dois aspectos: uma universidade orientada pelas ciências e pela investigação básica, e em segundo lugar, “a nova instituição estaria de nascença imune a toda hipoteca advinda da presença de qualquer entidade preexistente que pudesse deturpar-lhe o conceito” (CASTILHO; SOARES, 2008, p.18).

Para Castilho e Soares (2008) a universidade moderna deve ser uma instituição pública dedicada à pesquisa fundamental e a operar uma enciclopédia. Para atingir essa missão, a instituição deve definir: a) a extensão da enciclopédia, de modo a criar as unidades de estudo compatíveis com a estrutura da universidade; b) os seus modos de integração, pelas relações entre os órgãos e na definição de um *campus* compatível com a circulação de pessoas e ideias; c) a atualização, com redefinição da extensão e possível ampliação da enciclopédia. Para Castilho e Soares (2008) existe uma correlação direta entre a concepção conceitual da universidade e sua implantação física, constituindo o projeto arquitetônico e urbanístico da cidade universitária e do *campus* uma dimensão fundamental do projeto da universidade. O autor destaca a necessidade de instalar a universidade em um *campus* único, centrado e radial.

A concepção de universidade de pesquisa da Unicamp encontrou no contexto nacional da ditadura militar, iniciada em 1964, condições objetivas para sua implantação na medida em que foi identificada como promotora do desenvolvimento científico e tecnológico (MENEGHEL, 2006). Nesse sentido, e em função da concepção de universidade de Zeferino Vaz, principal nome de articulação do projeto da universidade, no início a Unicamp manteve intensa interação com os setores produtivos do interior paulista, criando a interação de órgãos internos como o Centro Tecnológico e a Companhia de Desenvolvimento de Tecnologia. Em termos estruturais a Unicamp adiantou a estrutura organizacional departamental, de créditos,

¹³ Na prática e em função de pressões decorrentes do projeto da reforma universitária de 1968, a Unicamp incorporou a Faculdade de Odontologia de Piracicaba (FOP) e a Faculdade de Engenharia de Limeira (FEL). A FEL, apesar de ter sido criada anteriormente à criação da Unicamp, como Instituto Isolado, apenas iniciou suas atividades já incorporada à universidade, tendo parte de suas atividades em Limeira e outra parte em Campinas. Posteriormente a FEL transferiu-se definitivamente para Campinas constituindo a Faculdade de Engenharia Civil (FEC).

com disciplinas eletivas e forte interação entre ensino e pesquisa, que seria um dos eixos da reforma universitária de 1968.

Meneghel (2006) distingue no processo de evolução da Unicamp dois grandes momentos: a) os anos iniciais, de controle centralizado em Zeferino Vaz, de 1966 a 1978; e b) a institucionalização gradual da Universidade, ficando exposta a pressões e a demandas externas, mais intensamente a partir do início da década de 1980. Para a autora, a gestão de Zeferino Vaz permitiu a construção de um polo de produção tecnológica em Campinas, pelo contexto favorável do Brasil do milagre econômico aliado a sua trajetória acadêmica e administrativa. Essas características mantiveram a universidade em sua década inicial sobre forte controle, mantendo e aprofundando suas características de universidade de pesquisa, de base tecnológica, com forte vinculação ao setor produtivo. Mesmo no período posterior à gestão de Zeferino Vaz, a partir de 1978, Meneghel (2006) destaca que os principais projetos dos reitores que o sucederam mantiveram em destaque políticas de relações com os setores produtivos, porém alerta para a incorporação pela universidade de funções decorrentes de pressões externas que alteram a sua missão, indicando que a missão da universidade passou a ser questionada, colocando para a instituição a necessidade de ser repensada a partir da sociedade em que está inserida.

Assim como destacamos em relação à USP, a incorporação de funções decorrentes de interesses externos pressionou a Unicamp em um processo de diferenciação. Nesse sentido, a política de expansão do ensino de graduação e a criação do novo *campus* de Limeira abre um importante debate sobre a manutenção da Unicamp como instituição de pesquisa fundamental de base tecnológica e sobre quais os impactos dessa nova configuração sobre o seu conceito de universidade.

2.3. Os institutos isolados de educação superior e a criação da Unesp

Dentre as universidades estaduais paulistas, a criação da Unesp é a que mais corrobora a matriz interpretativa de constituição do sistema de educação superior e das universidades no Brasil, quando considerada no contexto das décadas de 1960 e 1970. Diferentemente da USP e da Unicamp, a da Unesp não surgiu de uma concepção de universidade e das finalidades que deveria cumprir a partir de uma missão definida, mas de uma política de educação superior que tinha na organização em universidades o modelo prioritário. Consequência de dois processos distintos, por um lado a definição pela Lei 5540/1968, que regulamentou a reforma universitária de 1968, de que o ensino superior seria indissociável da pesquisa e ministrado em universidades, ficando os estabelecimentos isolados caracterizados como uma exceção, e por outro lado, o

histórico de grande expansão do ensino superior paulista em faculdades isoladas, desde os últimos anos da década de 1940 (PASTORE, 1971), com sua intensificação a partir da implantação dos Institutos Isolados de Ensino Superior do Estado de São Paulo (IIES), em 1957, a junção em uma universidade foi a solução proposta para a integração das faculdades do interior paulista.

Portanto, a implantação da Unesp concentrou em um mesmo movimento criação e reforma (DIAS, 2005), não sendo possível compreender esse processo sem o entendimento das pressões que resultaram na interiorização do ensino superior no estado de São Paulo e do conflito entre essa estrutura e a reforma universitária de 1968. A interiorização da expansão do ensino superior paulista, no final dos anos 1950, foi resultado da articulação dos municípios através das elites e de políticos locais, que pressionavam o governo estadual a aprovar leis de criação de faculdades, que em muitos casos não eram implantadas (CORREA, 2006). Correa (2006) aponta que as motivações para os municípios disputarem os projetos de criação de faculdades tinham duas naturezas: a percepção de que a oferta mais próxima de ensino superior levaria a maiores oportunidades de formação e desenvolvimento local; e o impacto eleitoral dessas medidas, que justificariam, por exemplo, o número de leis de aprovação de faculdades, que nunca foram implantadas, mas que pelo próprio anúncio atingia seu objetivo e importância como fator de voto. O resultado desse processo, e de ações que viabilizaram que parte das leis de criação de faculdades isoladas fosse efetivamente implantada, fez com que o estado iniciasse a década de 1970 com mais de uma dezena de Institutos Isolados.

Para Dias (2005) a criação da Unesp pode ser entendida como o resultado da unificação política e administrativa dos IIES, manifestando de forma original o sentido das políticas públicas para a educação superior vigentes na época. As iniciativas de organização administrativa anteriores à proposta de criação da Unesp e as características específicas da instituição, como o fato de ser uma universidade *multicampi*, a proposta de instalação da administração central da nova universidade em região distante da capital, a partir da incorporação da Centrais Elétricas de São Paulo S. A (Cesp), em Ilha Solteira, a homenagem feita a Júlio de Mesquita Filho, constituem três características que tinham desdobramentos importantes sobre as características da universidade: a desagregação da primeira, o isolamento da segunda e a resistência e busca de apoio junto ao Jornal Estado de S. Paulo, da terceira. Como destaca Correa (2006), as faculdades iniciaram seu funcionamento em condições diferenciadas e desfavoráveis ao desenvolvimento de pesquisa.

Vaidergorn (1995), localiza sua análise sobre as FFCL no processo de interiorização do ensino superior paulista na passagem da década de 1950 para 1960 no encontro entre as

discussões para a criação da USP, na década de 1930, e as condições futuras de criação da Unesp, na década de 1970. O autor destaca a passagem entre a concepção de formadora das elites, de seus criadores no contexto de implantação da USP e que serviu como referência para as FFCL, para a concepção de formadora dos quadros docentes para os níveis básicos da educação. O conflito entre a formação propedêutica e desinteressada e a formação profissional, que teria início em 1938 com a incorporação pela FFCL da USP do Instituto de Educação, responsável pela formação de licenciados para o ensino secundário, foi ao mesmo tempo uma resposta à baixa demanda inicial da FFCL e uma demanda reprimida por formação profissional. Cabe registrar o papel destacado e importante que os diferentes autores atribuem aos políticos das regiões na criação dessas unidades isoladas (VAIDERGORN, 1995; CORREA, 2006; DIAS, 2005).

Da perspectiva de sua evolução a partir dessas condicionantes iniciais, Dias (2006) descreve o processo de reforma pelo qual passou a Unesp para incorporar em suas unidades objetivos mais amplos do que aqueles perseguidos pelos antigos Institutos Isolados, alinhando a missão da instituição ao desenvolvimento do ensino, à pesquisa e à extensão. Marques (2016) destaca que a produção em pesquisa da Unesp teve um expressivo crescimento apenas a partir dos anos dois mil, em função de políticas que buscaram uniformizar práticas e adequar os programas de pós-graduação e a divulgação científica aos padrões de avaliação e indicadores externos.

2.4. Caracterização do sistema público estadual paulista de educação superior

O desenvolvimento da educação superior no Brasil foi caracterizado por sua implantação tardia, pela criação de escolas de formação profissional, pela criação de universidades a partir da junção de faculdades isoladas (CUNHA, 1980; TEIXEIRA, 1989; TRINDADE, 1999; OLIVEN, 2002; FAVERO, 2006) e pelo desenvolvimento de um importante sistema privado, fundamentalmente de instituições isoladas de formação profissional, em paralelo ao desenvolvimento no setor público de universidades de pesquisa (SAMPAIO, 1991; DURHAM; SAMPAIO, 1995; DURHAM, 2003).

No estado de São Paulo, estas características são profundamente marcantes e fundamentais para a compreensão das especificidades do seu sistema público de educação superior e das características particulares das suas universidades estaduais. A partir de dados sobre as atividades de ensino de graduação, pós-graduação e do desenvolvimento de pesquisa, buscaremos explicitar como o sistema de educação superior público estadual de São Paulo, especialmente a USP, a Unicamp e a Unesp, é singular no Brasil, por suas características de

universidades de pesquisa. Os aspectos selecionados, apesar de pontuais, evidenciam a constituição de um modelo específico de instituição de educação superior, responsável por parte significativa da formação de pesquisadores em alto nível e da produção científica do país, através de uma grande concentração de recursos humanos e materiais, atuando na pós-graduação, além da manutenção do modelo de formação profissional no ensino de graduação.

O sistema público estadual paulista de educação superior está subordinado à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação (SDECTI), e é constituído pelas universidades públicas estaduais paulistas – USP, Unicamp, Unesp – pelas Faculdades de Tecnologia (Fatecs), por faculdades isoladas – Faculdade de Medicina de Marília (Famema) e Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto (Famerp) – e pela Fundação Universidade Virtual do estado de São Paulo (Univesp). Apesar da Univesp se definir como “a mais nova e inovadora universidade pública paulista” (UNIVERSIDADE VIRTUAL DO ESTADO DE SÃO PAULO, s/d), não trataremos essa instituição no escopo desse trabalho, devido a sua criação recente e fora do escopo temporal desta pesquisa, e por ter sido instituída como uma entidade de direito privado (SÃO PAULO, 2012a), que integra a administração pública fundacional (SÃO PAULO, 2012b) e, portanto, tem características distintas das demais universidades, que são autarquias especiais.

Em termos históricos, a única instituição de ensino superior criada em São Paulo até o término do período imperial foi a Faculdade de Direito (BRASIL, 1827), mantida pelo poder central do Império. Após a proclamação da República e constituição do estado de São Paulo, foram criadas a Escola Politécnica (SÃO PAULO, 1892a; 1892b; 1893), a Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, em Piracicaba (SÃO PAULO, 1892a; 1895) e a Escola de Medicina (SÃO PAULO, 1891), públicas e mantidas pelo governo do estado. Além das instituições públicas, foram implantadas as seguintes instituições privadas, até a criação da USP: a Escola de Farmácia e Odontologia, em 1898, a Escola de Engenharia do Mackenzie, em 1891, a Faculdade de Filosofia São Bento, em 1908, a Faculdade de Medicina Veterinária, em 1928, a Faculdade de Filosofia *Sedes Sapientiae*, a Escola Livre de Sociologia e Política e a Escola Paulista de Medicina, em 1933.

A criação da USP, em 1934, por um lado trouxe a novidade da implantação de uma FFCL, ponto central do esforço para o estabelecimento de uma ideia de universidade, em contraposição ao modelo existente até então de formação profissional, mas por outro, compôs a nova instituição a partir da reprodução da prática de constituição de universidades a partir de conglomerados de faculdades isoladas (CARDOSO, 1982).

Em termos quantitativos, São Paulo manteve uma baixa oferta de ensino superior até meados do século XX, quando o estado passou por uma grande expansão no número de matrículas. Com um número de aproximadamente 12.000 estudantes universitários em 1950, o estado chegou em 1960 com cerca de 26.000. A partir de 1960 as matrículas em ensino superior tiveram o crescimento acelerado, sendo que, em 1968, o número de estudantes universitários aproximava-se de 85.000 (PASTORE, 1971). Apesar da criação da Unicamp e de faculdades públicas isoladas que na década seguinte comporiam a Unesp, nesse mesmo período, grande parte dessa expansão deu-se a partir da iniciativa privada. Desde então, o sistema de educação superior de São Paulo destaca-se em relação a sua dimensão absoluta, representando uma parcela significativa das matrículas em nível superior do Brasil, com ênfase na participação de instituições privadas, e na separação entre o atendimento das demandas massivas de ensino por essas instituições, enquanto nas instituições públicas concentram o desenvolvimento de pesquisa e formação de pesquisadores (SAMPAIO, 1991; DURHAM; SAMPAIO, 1995; DURHAM, 2003; BARREYRO, 2008).

A dimensão do sistema paulista de educação superior, sua importância em termos nacionais, e a distinção de suas instituições públicas e privadas, podem ser evidenciadas por indicadores do ensino de graduação, de pós-graduação e de pesquisa¹⁴. Discutiremos a seguir alguns desses indicadores a partir de dados oficiais de matriculados em cursos presenciais de graduação do Censo da Educação Superior, extraídos pelo InepData (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2012), de dados de discentes e de titulados em cursos de doutorado, programas de pós-graduação e investimento em bolsas e fomento do GEOCAPES (COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR, s/d) e de informações populacionais da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios-Pnad (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2012). Os dados considerados foram compilados e estão nos apêndices II e III, com indicação detalhada das fontes de cada informação. O ano de referência para essas análises foi 2011, acompanhando os limites do escopo deste trabalho, definido a partir do último ano do decênio abarcado pelo PNE de 2001 e pela proposta de expansão de vagas do Cruesp. O estado de São Paulo tinha em 2011 pouco mais de 1/4 do total dos matriculados em cursos de graduação presenciais no Brasil (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS

¹⁴ A utilização dos indicadores foi feita a partir de uma abordagem qualitativa, entendendo que eles podem evidenciar características da constituição do sistema e das instituições de educação superior, se analisados em conjunto com outras fontes de informação e referências, mas não de maneira isolada e unicamente em função de seus valores.

EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2012). Esse número pode ser explicado pela concentração de população do estado, que representava aproximadamente 1/5 da população nacional de 18 a 24 anos, no mesmo ano (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA; MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2012). Ponderando o total de matriculados através do cálculo da taxa de matrícula bruta por estado, São Paulo tem a 5ª maior taxa de matrícula, com 36,31%, ficando atrás do Distrito Federal, com 56,89%, Tocantins, com 54,78%, Roraima, com 42,00% e Rio Grande do Sul, com 38,08%. Porém, a proporção de matriculados no sistema privado em relação ao sistema público do estado chama a atenção. O Gráfico 1 apresenta os valores do número de matrículas e da taxa de matrícula bruta em cada estado da federação, com a distinção da participação das matrículas no sistema público e privado. Os estados foram organizados em ordem decrescente do número total de matrículas.

Gráfico 1: Distribuição das matrículas em cursos de graduação presenciais, por estado e por vinculação administrativa, agrupada em sistema público e privado, em 2011.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos pelo InepData e do Pnad.

O sistema paulista de educação superior tem a 2ª menor taxa de matrícula bruta, com 5,04%, considerando somente as instituições públicas, à frente apenas do Maranhão, com 4,92%. Para compreender essa relação é necessário considerar que a expansão da educação superior nas décadas de 1960 a 1990 fez uma distinção entre a opção do setor público para a criação de grandes universidades de pesquisa, de alto custo, e o atendimento da demanda massiva por ensino superior por instituições privadas isoladas (DURHAM; SAMPAIO, 1995; OLIVEN, 2006; BARREYRO, 2008). Assim, para caracterizar o sistema de educação superior

público paulista é necessário entender os dados de matrícula em cursos de graduação em conjunto com dados de produção em pesquisa, compondo a análise com informações sobre a distribuição regional da pós-graduação, aspecto distintivo da constituição de universidades de pesquisa, em contraposição ao sistema privado do estado, onde se concentra o maior volume de matrículas de ensino de graduação.

O Gráfico 2 organiza, em ordem decrescente, a distribuição pelos estados do número de discentes em cursos de doutorado, regularmente matriculados e titulados no ano de 2011. Enquanto a matrícula bruta em cursos de graduação presenciais do sistema público paulista representa 3,51% do total de matrículas do Brasil, e as públicas estaduais paulistas 2,42%, o número de discentes em cursos de doutorado do sistema público de São Paulo representa 32,87%, e o subsistema estadual paulista 28,36% do total. O número de discentes do estado foi superior à soma dos estudantes de doutorado dos 23 estados com menor número.

Gráfico 2: Número total de discentes nos cursos de doutorado, considerando matriculados e titulados, em 2011.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos do GEOCAPES.

Além da concentração da formação em nível mais elevado da pós-graduação, o estado de São Paulo mantém o maior número de programas avaliados como de excelência pela Capes. Se considerarmos a distribuição dos programas de pós-graduação com o maior conceito na avaliação da Capes, 7 (sete), para o mesmo ano de 2011, eles estão concentrados em 6 estados, como apresentado no Gráfico 3. Dos 114 programas de pós-graduação do país, avaliados com esse conceito, 62, que representam 54,38%, estão no estado de São Paulo, sendo 52, equivalentes a 45,61%, no sistema público estadual.

Gráfico 3: Número total de programas de pós-graduação com conceito 7 na avaliação da Capes, em 2011.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos do GEOCAPES.

Por fim, cabe destaque para a distribuição de recursos de investimento em bolsas e fomento pela Capes entre os diferentes estados (Gráfico 4). O estado de São Paulo recebeu em 2011 pouco mais de 1/4 (26,18%) dos recursos aplicados em bolsas e investimentos da Capes no país. Esse número é superior à soma dos recursos recebidos pelos 20 estados com menores recursos aplicados. A soma dos recursos em investimentos e bolsas recebidos por São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais representaram 50% do total de valores aplicados pela Capes em programas de pós-graduação de todo o país.

Gráfico 4: Percentual do total nacional dos recursos recebidos da Capes para investimentos e bolsas, em 2011.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos do GEOCAPES.

Do mesmo modo que nos indicadores de pós-graduação, o sistema público paulista apresenta destaque em relação à produção em pesquisa. Do total da produção científica brasileira, 60% de todos os artigos são produzidos por sete universidades, quatro delas no estado

de São Paulo (BRITO CRUZ; CHAIMOVICH, 2010). Apesar de Helene e Ribeiro (2011) indicarem não existir correlação direta entre o crescimento das instituições acadêmicas e número de pesquisadores estabelecidos com a produtividade em pesquisa no Brasil, os valores da despesa bruta global em pesquisa e desenvolvimento (GERD) do estado de São Paulo e os indicadores de número de pesquisadores indicam uma desproporção com clara repercussão sobre a produção científica. O Gráfico 5 mostra como a GERD do estado de São Paulo é significativa, apresentando valores superiores à despesa bruta global em pesquisa e desenvolvimento de países como o México, Argentina e Chile.

Gráfico 5: A contribuição de GERD do estado de São Paulo, 2007.

Fonte: Brito Cruz e Chaimovich (2010).

Vistos em conjunto, os indicadores apresentados sugerem especificidades importantes das instituições públicas paulistas, com destaque para o sistema público estadual. Apesar da baixa participação na oferta de matrícula em cursos de graduação presenciais, essas instituições concentram uma parcela significativa do sistema de pós-graduação e grande parte dos principais recursos humanos e materiais da pesquisa brasileira. A seguir, focaremos na caracterização da USP, da Unicamp e da Unesp. Serão expostos indicadores que permitem traçar características fundantes do modelo de formação e pesquisa das três universidades e da participação delas no contexto do nacional.

2.5. Indicadores gerais das universidades públicas do sistema estadual paulista

Este tópico aborda algumas características das universidades públicas estaduais paulistas, através de dados oficiais das três instituições extraídos dos anuários estatísticos e dos relatórios do questionário socioeconômico dos vestibulares, além de dados do Censo da Educação Superior e do GEOCAPES. Os indicadores selecionados buscam traçar um panorama da USP, da Unicamp e da Unesp em relação às atividades de ensino de graduação, pós-graduação e pesquisa, do perfil socioeconômico dos estudantes matriculados nos cursos de

graduação e mecanismos de financiamento. Os dados utilizados foram extraídos dos Anuários Estatísticos de 2002, ano base 2001.

A USP é a maior e mais antiga universidade pública estadual paulista. Em 2001, ano de formulação da proposta de expansão do Cruesp, tinha 40.162 alunos matriculados em 179 cursos de graduação e 23.765 alunos regularmente matriculados em 240 programas de pós-graduação, com mestrado e doutorado, e 21 cursos de mestrado isoladamente (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 1991-). No mesmo ano, a Unicamp tinha 11.187 alunos matriculados em 50 cursos de graduação e 9187 alunos regularmente matriculados em 51 programas de pós-graduação, com mestrado e doutorado, e 8 cursos de mestrado isoladamente (UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS, 2005-). Também em 2001, a Unesp tinha 24.799 alunos matriculados em 81 cursos de graduação e 9621 alunos regularmente matriculados em 70 programas de pós-graduação, com mestrado e doutorado, e 25 cursos de mestrado isoladamente (UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JULIO DE MESQUITA FILHO”, 2001-).

Esses dados permitem destacar uma primeira característica distintiva das três universidades públicas estaduais paulista: a dimensão dessas instituições dentro do sistema de educação superior do Estado. Em 2001, o estado de São Paulo tinha 898.643 matrículas em cursos de graduação presenciais, distribuídas entre 411 instituições – 36 universidades, 30 centros universitários, 45 faculdades integradas, 15 centros de educação tecnológica e 285 faculdades, escolas e institutos isolados, conforme ilustra o Gráfico 6 (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2001).

Gráfico 6: Distribuição das instituições de ensino superior por organização acadêmica, em 2001.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos de Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2001).

Apesar de representar aproximadamente 70% do número de instituições de educação superior do Estado, as faculdades, escolas e institutos isolados foram responsáveis por aproximadamente 17% das matrículas, frente à 57,3% de matrículas oferecidas em universidades. O Gráfico 7 permite observar que as três universidades públicas estaduais paulistas foram responsáveis por cerca de 8% do total de matrículas, mesmo representando apenas 0,73% do total de instituições. Ao considerarmos os dados relacionados às matrículas e programas de pós-graduação, a concentração das atividades nessas instituições é mais evidenciada. Do total de 43.740 alunos matriculados em cursos de mestrado e doutorado no estado de São Paulo, em 2001, 42.553 (97,33%) estavam na USP, na Unicamp e na Unesp, vinculados nos 361 programas de pós-graduação e 54 cursos de mestrado, que representavam, respectivamente, 94,25% e 50% dos programas e cursos oferecidos no estado (COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR, 20--?).

Gráfico 7: Participação da USP, da Unicamp e da Unesp na distribuição estadual de estudantes de graduação e pós-graduação e de programas de pós-graduação, em 2001.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos de Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (20--?).

Considerando a dimensão dessas instituições e a concentração, quase exclusiva, em relação às atividades de pós-graduação *stricto sensu*, outras duas características distintivas dessas universidades podem ser destacadas: a seletividade do ingresso, em função do tipo de formação que elas oferecem, e a estratificação horizontal (RIBEIRO; SCHLEGEL, 2015), em razão da diversidade de carreiras e funções que elas passaram a atender na medida em que se expandiram. Enquanto a proporção de matriculados no ensino médio em instituições públicas, no ano de 2001, era de 82,9% do total de matrículas do Brasil, e 85,58% do estado de São Paulo,

com valores próximos a 13% para matriculados em instituições privadas (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2001), os estudantes matriculados nas universidades públicas estaduais paulistas, que cursaram o maior tempo do ensino médio em instituições privadas, foi 70,6% do total de matriculados da USP, 66,8% da Unicamp e 55,73% da Unesp.

Outro indicador do perfil dos estudantes dessas instituições que merece destaque é a renda familiar. Os dados comparados da distribuição de renda familiar do Brasil, com os questionários socioeconômicos dos vestibulares (Gráfico 8), indicam um padrão de distribuição bastante diverso, que sugere a relação entre os critérios de seletividade e atendimento privilegiado dos extratos sociais mais altos.

Gráfico 8: Distribuição da renda familiar dos ingressantes da USP, da Unicamp e da Unesp em relação à renda familiar do Brasil, em 2001.

Fonte: Comissão Permanente para os Vestibulares (2001), Fundação Universitária para o Vestibular (2001); Fundação para o Vestibular da Universidade Estadual Paulista (2001); Censo Demográfico e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (2001).

Porém, vistos desse modo, esses dados não demonstram a grande estratificação horizontal que essas instituições apresentam. Quando organizamos os dados por carreira e segmentamos as três maiores e menores proporções de estudantes que realizaram o ensino médio, exclusivamente em instituições privadas, fica evidente a diferenciação interna dos perfis dos estudantes em relação às diferentes carreiras. Na USP, Fisioterapia, com 96%, Jornalismo, com 91,84%, e Ciências Biológicas, com 91,6%, tiveram as maiores proporções de estudantes oriundos de ensino privado, enquanto Licenciatura em Ciências Exatas de São Carlos, com 10%, Biblioteconomia, com 31,43%, e Licenciatura em Matemática/Física, com 34,88, apresentaram valores mais próximos à proporção de estudantes do ensino médio do Brasil. Na

Unicamp, os cursos com maior proporção de estudantes oriundos de ensino privado foram Ciências Biológicas, diurno, com 95%, Engenharia de Alimentos, com 91,8%, e Engenharia Química, com 91,5%. Os cursos com menor proporção de estudantes oriundos de ensino privado foram Química Tecnológica, com 20%, Tecnologia Sanitária, com 25%, e Tecnologia em Construção Civil, com 25,6%¹⁵.

Em relação à renda familiar, os números sugerem a mesma estratificação. Se utilizarmos como parâmetro os cursos que tiveram maior proporção de estudantes que vieram de famílias com renda superior a 20 salários mínimos, teremos que 68% dos ingressantes em Fisioterapia, Jornalismo, com 74,5% e Ciências Biológicas, com 70,9%. Na Unicamp, Ciências Biológicas, com 47,5%, Engenharia de Alimentos, com 54,8%, e Engenharia Química, com 49,3%. Enquanto nos cursos com menor proporção de estudantes provenientes de escolas privadas temos que 8% dos ingressantes em Licenciatura em Ciências Exatas de São Carlos, 23,5% dos ingressantes de Biblioteconomia e 26,8% de Licenciatura em Matemática/Física. Na Unicamp, os cursos com menores percentuais de ingressantes de famílias com renda mensal superior a vinte salários mínimos são: Química Tecnológica, com 31,5%, Tecnologia Sanitária, com 17,4%, e Tecnologia em Construção Civil, com 25,6%.

Outra especificidade das universidades públicas estaduais paulistas é seu mecanismo de financiamento. Caso único no Brasil de autonomia de gestão financeira com vinculação orçamentária, USP, Unicamp e Unesp, têm seus orçamentos definidos diretamente pelo percentual de 9,57% da cota-parte do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), resultado da regulamentação no âmbito do estado (SÃO PAULO, 1989) do Artigo 207º da Constituição Federal, que determina a autonomia das universidades. Apesar do dispositivo constitucional, Amaral (2005) destaca que no âmbito federal o conceito de autonomia relativa das universidades ainda persiste, com grandes limitações para as instituições.

Considerando os pontos destacados, é possível afirmar a importância no contexto brasileiro das universidades públicas estaduais paulistas e suas especificidades como instituições que realizam pesquisa de forma intensa. Analisar em que medida os processos de expansão e criação de novos *campi* dessas instituições favorecem processos de diferenciação dessas instituições, e como novas demandas de diferentes setores da sociedade são incorporados no interior da USP, da Unicamp e da Unesp, alterando características organizacionais

¹⁵ A Unesp não disponibiliza os microdados dos relatórios socioeconômicos, não sendo possível apresentar os dados por carreira/curso.

fundamentais, são questões relevantes, que podem apontar para alterações no sistema de educação superior do Brasil, como um todo.

2.6. O Cruesp e a expansão do sistema público estadual paulista de educação superior

O crescimento da oferta de vagas nos cursos de graduação e a criação de novos *campi* das universidades estaduais paulistas foram processos induzidos pela política de expansão do ensino de graduação formulada por dirigentes das três instituições, no âmbito do Cruesp, que contou com a possibilidade de alocação de recursos suplementares para a sua efetivação (FERREIRA, 2013). A proposta, apresentada na forma de relatório à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (Alesp), definiu a expansão do sistema público de ensino superior através do incremento de vagas na USP, na Unicamp e na Unesp, e nas Faculdades de Tecnologia (Fatec), vinculadas ao Centro Estadual de Ensino Tecnológico Paula Souza (Ceeteps). Segundo o documento, o incremento de vagas deveria acontecer nos cursos e unidades existentes, na ampliação do ensino noturno utilizando a infraestrutura disponível para os cursos diurnos, na criação de cursos sequenciais e básicos, cursos a distância e na criação de novos *campi* das universidades (CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS PAULISTAS, 2001).

O relatório do Cruesp foi estruturado em três partes: introdução, análises das alternativas e plano de implantação. O estudo apresenta inicialmente uma análise da baixa participação paulista na oferta de vagas públicas de ensino superior presencial. De acordo com o relatório, as instituições de ensino superior público eram responsáveis, em 2001, por cerca de 10% das vagas em cursos de graduação presenciais oferecidas no estado de São Paulo. Considerando-se apenas as instituições estaduais, esse atendimento era de aproximadamente 5,5% das vagas. Essa é a motivação apresentada pelo Cruesp para a necessidade de buscar uma rápida e significativa expansão da educação superior, com o objetivo ampliar a participação das instituições públicas estaduais paulistas na oferta de ensino de graduação presencial, demanda que seria intensificada com o crescimento do número de egressos do ensino médio, observado desde a década de 1990 (CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS PAULISTAS, 2001).

A proposta de expansão paulista não foi isolada e teve vinculação direta com alterações nos sistemas de educação no contexto da reforma do estado no Brasil (SGUISSARDI; SILVA JR, 2001; SILVA JR, 2002) e da promulgação da LDB, que originou um conjunto de planos estratégicos com repercussão sobre a educação superior, com objetivos e metas similares ao relatório do Cruesp (FERREIRA, 2013). Portanto, alguns aspectos da política de expansão do

ensino de graduação do ensino superior público paulista dialogam com alterações propostas para a própria organização do Estado, no geral, e para mudanças na administração pública, em particular. Cabe destacar o aspecto administrativo da reforma do aparelho do Estado no Brasil, definida como uma reforma gerencial (BRESSER-PEREIRA, 2000), que teve como desdobramento a influência da *New Public Management* (NPM) nos projetos dos novos *campi* das universidades estaduais paulistas. As implicações do gerencialismo aplicado sobre a organização e administração tradicional das universidades apresentam forte relação com os processos de diferenciação no interior dessas universidades, catalisadas pelas mudanças significativas nas práticas dessas instituições, com repercussões sobre os custos, condições de trabalho e avaliação (TINOCO, 2013).

No Brasil, as relações entre a reforma do aparelho do Estado, a influência de organismos multilaterais (BIRD/Banco Mundial, FMI, entre outros), a promulgação de leis e outros instrumentos jurídicos para a liberalização/flexibilização das IES e propostas de reforma na educação superior, desde a década de 1990, foram amplamente exploradas por estudos acadêmicos no campo da educação (SGUISSARDI; SILVA JR, 2001; DOURADO, 2002; SILVA JR, 2002; BARRETO; LEHER, 2008). Um aspecto importante desse contexto, para os nossos objetivos, é a componente da reforma do Estado associada à NPM e à indução de práticas típicas de organizações privadas nas instituições públicas, com destaque para as universidades.

O conceito da NPM surgiu no início da década de 1990 (HOOD, 1991), para descrever uma doutrina administrativa que teve origem na Inglaterra e passou a ser utilizada em outros países da OCDE. Para Hood (1991), a NPM pode ser definida por sete características: administração profissional, padrões e indicadores de desempenho explícitos, maior ênfase no controle de resultados, desagregação de unidades do setor público, aumento da competitividade, importância de utilizar práticas do setor privado e grande disciplina e parcimônia no uso de recursos públicos. Principal nome da reforma do aparelho do Estado no Brasil, Bresser-Pereira (1998; 2000) definiu a NPM como a forma de administração que visa aumentar a eficiência e a efetividade dos órgãos e agências do Estado, por meio da descentralização das atividades; separação dos órgãos formuladores das políticas públicas (públicos) das unidades executoras (privadas ou públicas não estatais); controle de resultados, custos, competitividade e controle social; separação entre atividades exclusivas do estado das atividades competitivas; terceirização e aumento da burocracia estatal da alta administração. Neste estudo, foi adotado um híbrido dessas duas definições, entendendo que essas características orbitam em torno da adoção de práticas administrativas típicas de ambientes privados e que simplificam a

complexidade de posicionamentos inerentes aos ambientes públicos, com prejuízos para o pleno atendimento das múltiplas necessidades coletivas.

Inicialmente, a influência da NPM na proposta de expansão de vagas do Cruesp aparece na indicação de adoção de alterações nas práticas administrativas para os novos *campi* a serem implantados. Apesar de advertir para a importância da manutenção das características de pesquisa das universidades estaduais paulista no processo de expansão, o relatório aponta que mudanças na forma de administrar os novos *campi* poderiam levar a uma porcentagem maior de expansão. Partindo da premissa de que não é possível criar maciçamente vagas em universidades de pesquisa, nos modelos tradicionais da USP, da Unicamp e da Unesp, devido às “limitações de ordem conceitual para a ampliação desmedida dos cursos de graduação tradicionais, que poderiam, massificando-se, perder sua feição atual de cursos verticalizados” (CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS PAULISTAS, 2001, p. 12), a proposta define que a expansão mais significativa do ensino público superior necessita, obrigatoriamente, de um processo de diversificação das instituições, ao mesmo tempo em que as próprias universidades poderiam aumentar a sua eficiência em novas unidades criadas a partir de uma organização gerencial. Assim, o relatório aproxima-se da NPM ao definir que nos novos *campi* das universidades, a expansão poderia ser maior, desde que estes “assumissem novas formas de administração e gestão” (CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS PAULISTAS, 2001, p. 8), pautados por padrões de eficiência e operação, próprios da iniciativa privada.

Esse aspecto foi central na articulação da política pública de expansão entre o Cruesp e o governo do estado de São Paulo. Apresentada inicialmente ao governador do estado, Geraldo Alckmin, em junho de 2001, durante a cerimônia de comemoração do centenário da Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, a proposta de expansão do Cruesp explicitou uma tensão entre os interesses das universidades e a expectativa do governo do estado. O Cruesp vinculou a possibilidade de expansão de vagas à ampliação do orçamento das universidades, de forma permanente, enquanto o governo do estado defendeu uma expansão através de aproveitamento da capacidade ociosa e do estabelecimento de parcerias com entidades públicas e privadas, propondo a adoção intensa de práticas da NPM. Esse impasse teve repercussão na imprensa, com defesas para a suplementação orçamentária anual para a expansão por um lado (LOPES, 2001; FOLHA DE S. PAULO, 2001) e indicação de recursos pontuais por outro (GARCIA, 2001).

Após discussão do documento entre o Cruesp e o governo do estado, a proposta de expansão foi encaminhada à Alesp. O projeto foi acolhido em agosto, e após audiência pública

na Comissão de Cultura, Ciência e Tecnologia, avançou no sentido de seu estabelecimento como política pública, ao ter recebido a possibilidade de alocação de recursos já para o ano de 2002. A Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2002 abriu a possibilidade de destinação de recursos extraordinários, suplementares aos 9,57% da cota parte do ICMS que são destinados anualmente às universidades públicas paulistas, para que fosse dado início à implantação do projeto de expansão do sistema público de ensino superior. O Cruesp publicou em setembro de 2001 uma nova versão do relatório, com a inclusão de um plano de implementação e previsão para o início da expansão em 2002.

No seu novo capítulo: O início da implementação, o relatório do Cruesp considerou que a possibilidade concreta de serem incluídos recursos suplementares na Lei Orçamentária do estado para 2002 gerou a necessidade de oferecer uma sugestão que possa ser analisada pelo Executivo e pelo Legislativo do estado e definiu ações para o início da implementação da expansão.

O plano propôs um aumento de 3.000 vagas para a expansão nos atuais *campi* ou em novos *campi* universitários e em cursos regulares de graduação. Esse aumento de 20% com relação à oferta de vagas para ingressantes foi justificado pela maior aceitação, manifestada pela comunidade interna e externa às universidades a essa forma de expansão em relação às demais modalidades de ensino superior propostas. Essa foi uma importante alteração na proposta inicial das universidades: a maior parte da expansão não seria mais nas Fatecs ou em novos formatos de ensino superior (cursos sequenciais e básicos), mas em vagas nas próprias universidades, e que colocou a questão da redução drástica de custos *versus* a manutenção das características de universidades de pesquisa.

A repercussão do plano de expansão do Cruesp foi imediata. Na USP, o Jornal da USP publicou a matéria Expansão menos Acelerada (TAKADA, 2002), em que justificava possíveis atrasos na expansão de vagas, devido ao remanejamento de recursos inicialmente alocados para a USP e para a Unicamp a fim de suplementar o plano de expansão da Unesp. A mesma matéria fez referência à implantação de 470 novas vagas já no vestibular de 2002, que não seriam prejudicadas pelo remanejamento de recursos. Na Unicamp e na Unesp, mesmo antes da apreciação do relatório do Cruesp pela Alesp, o documento foi apresentado aos Conselhos Universitários, onde tiveram início os debates sobre a participação das instituições no plano de expansão, com impactos para a ampliação de vagas nos cursos existentes, já para o ano de 2002.

Em relação aos novos *campi*, as três universidades iniciaram os debates sobre os projetos nos anos de 2002 e 2003. A Unesp foi a primeira das três universidades a apresentar planos detalhados de implantação de novos *campi*, tendo constituído um Grupo de Trabalho do

Conselho Universitário em março de 2002, que apresentou um plano de expansão propondo sete novos *campi*. As sete Unidades Diferenciadas da Unesp, atualmente denominadas *Campi* Experimentais, iniciaram suas atividades em 2003. A USP foi a segunda a abrir novos *campi*. Em 2005, foram iniciadas as atividades do *Campus* - Área 2 de São Carlos e da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (Each). A Unicamp inaugurou seu novo *campus* em 2009, a Faculdade de Ciências Aplicadas (FCA), na cidade de Limeira.

Portanto, a criação de novos *campi* das universidades públicas estaduais paulistas foi resultado de uma política pública integrada, elaborada pelas reitorias da USP, da Unicamp e da Unesp, e que no decorrer dos debates, ainda anteriores às discussões pelas comunidades internas dessas universidades, sofreram alterações importantes e induções no sentido de incorporar características típicas dos movimentos de reforma do estado e educacionais, postos em prática desde a década de 1990. Uma dessas características em especial, a NPM, em conjunto com a ampliação massiva do número de matrículas nas universidades públicas estaduais paulistas, sugere a possibilidade de alterações em aspectos fundantes da constituição dessas instituições como universidades de pesquisa. Considerando a importância dessas instituições no contexto nacional, em termos de formação de pesquisadores e produção científica, o recorte empírico deste estudo é justificado pelo potencial de impacto que alterações nas universidades públicas paulistas tem sobre a educação superior nacional.

3. OS PROJETOS DE NOVOS *CAMPI* DA USP, DA UNICAMP E DA UNESP

Em institutos de cultura, como as universidades: a complexidade não traduz um excesso de peso, mas a própria natureza do objecto; e a dialéctica dos relacionamentos não constitui estorvo, mas a condição do exercício (BARATA-MOURA, 2016, p.2).

Este capítulo trata da dinâmica das ações políticas na expansão do ensino de graduação nas universidades públicas estaduais paulistas em novos *campi*. Essas ações são discutidas analisando a participação dos diferentes atores nas instituições em perspectiva histórica, buscando explicitar a política de expansão como um processo e descrever a sua dinâmica. O objetivo é demonstrar como a mesma política encontra especificidades em cada instituição, que são definidoras da elaboração de projetos distintos, construídos a partir de um processo multirregulado (BARROSO, 2006). A multirregulação é entendida como a rede de articulações estabelecida pela resultante das influências externas às universidades, exercidas pelos diferentes entes federativos do Estado brasileiro, mas não apenas por eles, incluindo organizações da sociedade civil, assim como as influências externas ao país, mas que são reajustadas conforme as tensões e consensos entre as diferentes posições sobre o processo de expansão, existentes no interior das universidades. Não se trata de negar o peso da influência e das ações do Estado nas políticas públicas, nem de fatores econômicos e estruturais sobre os Estados e especialmente sobre os Estados da periferia do sistema capitalista, mas procurar pôr luz sobre os processos de ressignificação, de resistência e de conflito construídos em múltiplas esferas de atuação política, por diferentes atores. É um capítulo de discussão essencialmente política, construído sobre referenciais da ciência política e da sociologia política, aplicados à educação.

O estudo das alterações nas concepções de universidade presentes nos novos *campi* permite acessar as negociações, constrangimentos, contradições e consensos das diferentes posições sobre quais deveriam ser as características das universidades. Portanto, uma possível diferenciação das universidades é entendida como indutora da ampliação de funções e estabelecimento da multiversidade (KERR, 1982). A diferenciação é interpretada considerando suas relações com a resultante de forças de negociação dos diferentes interesses e concepções envolvidas. Nesse sentido, a proposta metodológica é compatível com o modelo interpretativo proposto por Barroso (2006). Para o autor, em sistemas sociais complexos a diversidade dos atores envolvidos, das suas posições, dos seus interesses e estratégias faz existir uma pluralidade de fontes, de finalidades e modalidades de regulação (BARROSO, 2005). Assim,

em consonância com Barroso (2005; 2006), tomamos como referência a existência de diferentes níveis de regulação, que interagem através de um processo de multirregulação.

3.1. Processos internacionais de reformas na educação superior e sua interação com a proposta de expansão paulista

A regulação transnacional é exercida pelo conjunto de normas, discursos e instrumentos que são produzidos e circulam nos fóruns de colaboração, de decisão e de consulta internacionais e que são tomados por diferentes atores envolvidos nos sistemas educativos como obrigação ou como legitimação de ações no nível do seu funcionamento (BARROSO, 2006).

Esse nível de regulação social teve uma importância sistêmica na expansão do sistema estadual público, podendo ser observado desde as bases neoliberais que orientaram o projeto de reforma do Estado no Brasil na década de 1990, produzindo as condições objetivas para as proposições e desdobramentos da política de expansão do ensino de graduação nos moldes adotados, mas também pelo compartilhamento e circulação de experiências de outros contextos, ressignificadas conforme os diferentes interesses em disputa na relação entre as universidades e o Estado, assim como nas disputas no interior das próprias universidades.

Para Barroso (2006) o processo pelo qual essas influências são operadas ou a forma como se estabelece a relação entre globalização e educação, dá-se através da contaminação internacional de conceitos (BARROSO, 2003). A explicação para esse processo, segundo o autor, pode ser dada pelo empréstimo de políticas (HALPIN; TROYNA, 1995). Ao tratar dos efeitos dessa contaminação, Barroso (2006) afirma, fazendo referência a Ball (1998), que apesar de por vezes essa contaminação ser meramente retórica, outras vezes ela se traduz na convergência real com finalidades políticas mais vastas.

A análise da criação de novos *campi* das universidades públicas estaduais paulistas como desdobramento da política de expansão do ensino de graduação e definida como um processo político em que a consideração de participação social por diferentes atores resulta em uma definição complexa da relação entre a sua efetivação e as condicionantes transnacionais. Relação essa que é mediada por múltiplas facetas, que demandam para sua compreensão, a integração de diferentes modelos explicativos. A compreensão dessas facetas deve levar em conta a interferência direta de organismos internacionais sobre os governos federal e estadual, as construções discursivas desses organismos, mas também de outros atores internacionais, incluindo Estados, órgãos e instituições de outras nações, que orientam decisões na administração do Estado e na gestão das universidades, mas também o fato de as universidades e de sua comunidade acadêmica terem como especificidade uma forte inserção e

desenvolvimento de relações internacionais, com consequente circulação e contato em diferentes contextos e experiências, que são apropriadas nos debates em cada instituição, em muitas perspectivas distintas. Em síntese: a internacionalização é inerente ao trabalho acadêmico e produz consequências que também repercutem sobre a dinâmica das decisões e ações políticas no interior do sistema de educação superior.

Para enfrentar essas questões sobre a influência internacional funcionando como instância de regulação, além do modelo de regulação social de políticas (BARROSO, 2006) para o estudo da política como processo e da explicitação de sua dinâmica, a análise se apoia na produção acadêmica dedicada às influências internacionais sobre as políticas educativas no Brasil (SAVIANI, 1998; LEHER, 1999; CATANI; OLIVEIRA, 2000; SGUISSARDI, 2000; DOURADO, 2002; DOURADO; CATANI; OLIVEIRA, 2003; BARRETO; LEHER, 2008; SGUISSARDI, 2008; MANCEBO; VALE; MARTINS, 2015) e busca marcar as diferentes formas em que essas influências se efetivam no contexto da implantação dos novos *campi* através de situações concretas.

Nesse sentido, a política de expansão do ensino de graduação e diferenciação das universidades públicas estaduais paulistas é abordada considerando que existe em nível transnacional um processo que induz ou impõe a massificação da educação superior, elaborado a partir uma relação intrínseca com os processos de diferenciação e estratificação social, podendo ser classificado como um fenômeno global. Esse processo é operado com a participação ativa de organismos internacionais como promotores de um conjunto de ações junto aos diferentes Estados nacionais, ações que têm motivações econômicas e políticas comprometidas com a reprodução do sistema capitalista, que podem ser explicadas a partir da historicidade das questões, das instituições e dos indivíduos envolvidos.

A expansão dos sistemas de educação superior e a ampliação das matrículas neste nível são fenômenos que podem ser observados em diferentes países e têm se constituído em objeto de políticas de educação superior nas últimas cinco décadas (ALTBACH; REISBERG; DE WIT, 2017). No Brasil, este fenômeno teve uma intensificação acentuada a partir de 1995 (MANCEBO; VALE; MARTINS, 2015). São muitos os estudos que demonstram que a promoção dessa expansão conta com a participação ativa de organismos internacionais, que a configuram com caráter marcadamente privatista, seja pela privatização real com a ampliação das instituições privadas em relação às públicas ou pela adoção de práticas que fortalecem os interesses privados no âmbito público, inclusive no interior das instituições públicas de educação superior, além do predomínio de uma lógica que privilegia o mercado educacional (SAVIANI, 1998; LEHER, 1999; CATANI; OLIVEIRA, 2000; SGUISSARDI, 2000;

DOURADO, 2002; DOURADO; CATANI; OLIVEIRA, 2003; BARRETO; LEHER, 2008; SGUISSARDI, 2008; MANCEBO; VALE; MARTINS, 2015).

Alguns aspectos relacionados à forma como essas influências atingem objetivamente a política educacional brasileira já foram amplamente estudados, como as influências de recomendações e das ações de organismos internacionais nos processos normativos de orientação da política educacional brasileira nos anos de 1990. Recomendações e ações de orientação neoliberal. O papel desses organismos no processo de constituição da LDB de 1996 foi amplo e decisivo na configuração de seu texto final. Segundo Saviani (1998), a lei aprovada se caracteriza por ser minimalista e estar em consonância com a desregulamentação, descentralização e privatização propostas pelo Banco Mundial para a América Latina. Determinações das pressões internacionais na definição da LDB direcionaram decisões e ações políticas internas ao Brasil, tendo reflexos nos planos de formulação de políticas e chegando às discussões internas das universidades em suas instâncias de discussão.

Da mesma forma, se analisado a partir das diferenças entre a proposta construída com a participação de entidades da área da educação e a partir de debates em diferentes fóruns, que resultou no Plano Nacional de Educação: Proposta da Sociedade Brasileira (CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 1997) e o texto aprovado da Lei 10.172/2001 e considerando as aspirações da base social que participou da elaboração da primeira proposta, o PNE pode ser considerado uma carta de intenções (VALENTE; ROMANO, 2002). Em seu estudo, Valente e Romano (2002) demonstram que o fundamento da Lei nº 10.172/2001 encontra-se na política educacional imposta pelo Banco Mundial ao Ministério da Educação (MEC).

Alguns aspectos das dinâmicas políticas e das disputas pela concepção de educação, estado e políticas públicas presentes no PNE serão discutidos na próxima seção, por terem maior aderência ao contexto da regulação nacional. Porém, cabe assinalar que não é o objetivo do presente estudo aprofundar o debate sobre como se deu a influência internacional nas formulações da LDB e do PNE, mas, assumindo que a influência existiu, a partir dos estudos referenciados, discutir qual a abrangência e o peso de suas repercussões sobre a criação dos novos *campi* das universidades paulistas e o processo de diferenciação nessas universidades. Para isso foi necessário enunciá-las para traçar o vínculo entre a elaboração da política de expansão do ensino de graduação do sistema paulista e as influências internacionais na concepção e conteúdo dessa expansão. Merecem destaque três afirmações fundamentadas na literatura já referenciada sobre o tema: a LDB e o PNE foram aprovados com textos distintos das formulações referendadas pela discussão na sociedade; a definição do conteúdo dessas diferenças teve participação determinante de organismos internacionais, especialmente do

Banco Mundial e o conjunto de diretrizes, objetivos e metas do PNE para a educação superior é aderente a uma agenda de interesse dos organismos internacionais.

Formalmente, a primeira ação para a elaboração da proposta de expansão do Cruesp foi a Resolução nº 1, de 19/01/2001, que designou uma comissão formada pelos pró-reitores de graduação da USP, da Unicamp e da Unesp com o objetivo de propor medidas voltadas à expansão da graduação e à criação de novas instituições de ensino superior no estado. A criação da Comissão Especial para a Expansão do Ensino nas Universidades Estaduais Paulistas ocorreu apenas dez dias após a aprovação do PNE. É evidente que as discussões que permitiram a criação da referida comissão pelo Cruesp ocorreram antes, inclusive nos debates que levaram à elaboração do PNE, mas como as ações políticas são marcadas também pelos seus simbolismos, a proximidade de datas e seu encadeamento cumprem a função de reforçar o alinhamento entre a ação do Cruesp e o PNE aprovado.

Em termos do conteúdo, a proposta do Cruesp cita textualmente o PNE e suas metas de expansão como referência ao tratar as motivações para a proposta paulista:

Após a sanção da nova Lei de Diretrizes e Bases (dezembro de 1996), foram elaborados diferentes Planos para a denominada década da educação. O principal, Plano Nacional de Educação (PNE), foi recentemente aprovado pelo Congresso Nacional e prevê um crescimento da parcela da população matriculada em cursos superiores, dos atuais 13% para 30%, em 10 anos (CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS PAULISTAS, 2001).

Porém, não foi apenas na definição da necessidade e do tamanho da expansão que a proposta do Cruesp demonstra alinhamento com o PNE, ao mesmo tempo em que estabelece o elo entre os dois documentos e recomendações do Banco Mundial, mas também na forma como essa expansão poderia ou deveria ser alcançada. Nos três casos, a expansão deveria ocorrer tendo como diretrizes a diferenciação e a diversificação da educação superior, considerando, entre outras formas, a ampliação do uso de tecnologias para a educação à distância, diferentes formatos de cursos, diferentes configurações institucionais e atendimento da demanda por cursos noturnos.

No relatório final elaborado pela comissão do Cruesp e que passou a orientar a política estadual de expansão, esses elementos são apresentados de forma clara na introdução do sumário executivo:

- O sistema estadual público de ensino superior contribui atualmente com pouco mais de 10% das matrículas nesse nível de ensino e necessita de rápida e significativa expansão.

- Os cursos atualmente oferecidos pelas três universidades públicas paulistas são cursos de excelência, servem de referência à Nação e têm padrão internacional.
- As universidades paulistas, com seus cursos de pós-graduação, contribuem com a formação de professores para outras Instituições de Ensino Superior e devem continuar exercendo esse papel.
- Devem as universidades continuar se dedicando aos cursos tradicionais de graduação, verticalizados, ligados à pesquisa e extensão, representando opção única para ingresso na pós-graduação stricto sensu, podendo sua expansão, nos atuais ou em novos *campi*, ser dimensionada por exemplo em 5% de crescimento anual, por cinco anos. Nos novos *campi* o crescimento poderá ser maior, desde que se assuma uma nova forma de administração e gestão.
- Uma expansão mais significativa do ensino público superior necessita, obrigatoriamente, de novas opções, que vão ao encontro dos anseios da sociedade e que levem a uma formação mais rápida e de qualidade, de modo a atenderem à demanda social, que também é diversificada.
- Dessa expansão e diversificação de cursos de nível superior, diferentes da graduação (cursos sequenciais e básicos), devem ficar encarregadas outras instituições públicas de nível superior que não as universidades, as quais, todavia, poderão prestar sua colaboração na coordenação e supervisão dos referidos cursos, como garantia de qualidade.
- As instituições públicas de ensino superior, que se encarregarão dos cursos sequenciais e básicos, poderão estar ligadas ao Centro Estadual de Ensino Tecnológico Paula Souza (CEETEPS), ou se constituírem em novas Escolas Superiores Estaduais isoladas, a serem criadas (CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS PAULISTAS, 2001, p.5, grifo nosso).

A leitura destes tópicos que apresentam a síntese do conteúdo do relatório do Cruesp permite concluir que foram dois os componentes da política de educação superior proposta pelo PNE que foram incorporados na formulação do Cruesp. O primeiro constitui o próprio objeto da ação do Cruesp, a expansão. O segundo define que essa expansão ocorra explorando as possibilidades de diferenciação e diversificação institucional do sistema. Estudos como o de Sguissardi (2000) ou Catani e Oliveira (2000) demonstraram que a diferenciação institucional como solução para a incapacidade de atendimento da demanda para a educação superior pelo modelo universitário, ideia presente no discurso do Banco Mundial desde a publicação do documento *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (1995), constituiu substrato para a formulação das políticas de educação superior no Brasil. A publicação do documento *Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise* (2000) apresentou a revisão de algumas das posições tradicionais do Banco Mundial sobre a educação superior em países como o Brasil (SGUISSARDI, 2000). No caso específico da abrangência da cobertura da oferta de educação superior, essa mudança de posição incluiu no discurso a necessidade de expansão massiva da educação superior devido a sua importância para o desenvolvimento econômico e social. No documento é sugerido que esta relação poderia ser mensurada a partir de taxas de retorno.

Considerando essas questões, é possível apresentar um primeiro aspecto que orientou a proposta de expansão do ensino de graduação nas universidades públicas estaduais paulistas em novos *campi* e que marcou uma das posições sobre a diferenciação das universidades a partir da expansão: a proposta de expansão do Cruesp assumiu o conjunto de recomendações de orientação neoliberal propagadas em âmbito internacional de maneira indireta e por meio do alinhamento às diretrizes e atendimentos dos objetivos e metas do PNE, mas procurou formular uma solução para a participação das universidades no processo de expansão que as conservasse como instituições de elite.

Porém, a influência da regulação transnacional não cessa seus desdobramentos no processo legislativo e na influência direta ou indireta sobre os governos e suas decisões políticas. A produção de conhecimento e a divulgação de experiências de outras partes do mundo também desempenharam um papel importante no processo de regulação das ações de mudança na educação superior. Portanto, é essencial entender a regulação transnacional como elemento de mediação das decisões políticas nacionais, mas também como indutora dos reajustamentos locais dessas decisões.

Em entrevista concedida para esta pesquisa, o Prof. Ângelo Cortellazo, membro da comissão criada pelo Cruesp e pró-reitor de graduação da Unicamp no período 1998 a 2002, ao tratar das motivações que levaram ao início do estudo sobre a expansão das universidades estaduais paulistas correlacionou o discurso da importância da educação superior como fator de desenvolvimento econômico e social, com as pressões para ampliação de vagas, exemplificadas na experiência europeia do Processo de Bolonha e as pressões sociais por ampliação do acesso e pressões do setor produtivo por formação profissional.

Essa ideia de escolarização maior, que vem do mundo. Falava-se da era do conhecimento. Na época tinha um monte de denominações. Tudo isso vai convergir para: olha, nós precisamos pensar nisso também. Em Bolonha já tinha iniciado um monte de conversas para unificar inclusive cursos na Europa, para ter mobilidade, globalização. Esse monte de coisas que estavam efervescendo, claro que chegava até a gente. E eu acho que os reitores passaram também a receber pressões, não só sociais, e acho que foram mais importantes até. Quando o cara começa: na Unicamp só tem filhinho de papai e na USP também. Quando você universaliza a educação básica ou tem planos de universalizar a educação básica e você depois não oferece nada. O setor produtivo, cada vez mais sofisticado, querendo cara de formação superior, você tá criando aí uma bomba de muita gente represada, com o vestibular cada vez mais seletivo, chegando aí à casa dos três dígitos: cem para um! Toda essa pressão começou a deixar... Pelo menos no caso da Unicamp foi muito isso (CORTELAZZO, 2017).

O relato do Prof. Cortelazzo sintetiza o conjunto de argumentos que sustentam o processo de expansão no discurso do Banco Mundial. Nada muito diferente do que já foi demonstrado nos estudos anteriormente referenciados, fundados nas mais distintas bases empíricas. Porém, existe uma característica na política de educação superior do estado de São Paulo, que encontra lastro em alguns aspectos da composição do discurso do Banco Mundial, especificamente na relação entre expansão e diferenciação da educação superior, que também tem eco nas metas do PNE, através da utilização de Trow (1973) como fundamento teórico para definir a taxa de cobertura do grupo etário relevante (18 a 24 anos) que a política de expansão do ensino de graduação deveria atingir: o uso do modelo de educação superior público da Califórnia como referência para a política de educação superior do estado de São Paulo.

O modelo de educação superior da Califórnia, de certo modo, expõe traços fundamentais do ensino superior estadunidense como um todo. Constitui-se como uma organização estratificada e hierarquizada, baseada na recepção de estudantes oriundos de um ensino médio compreensivo (MORAES, 2015). Outra característica marcante, porém não representativa do restante dos Estados Unidos, especialmente da costa leste, é ser um sistema predominantemente público. São essas as características que, formuladas a partir da perspectiva das universidades públicas estaduais paulistas, foram oferecidas como solução para a equação da ampliação do acesso com manutenção da qualidade ou, livre dos eufemismos, massificação com custos reduzidos.

A defesa da adoção de um modelo de educação superior inspirado no da Califórnia atravessa todo o processo de criação dos novos *campi* das universidades públicas estaduais paulistas e pode ser captado nas mais diferentes fontes. Ela está presente nas entrevistas dos diferentes grupos e etapas da política¹⁶, nas atas de reuniões dos Conselhos Universitários e nos projetos de implantação dos novos *campi*.

Então o que nós tínhamos que fazer, em minha opinião, como estado, como país? Propor a diversificação do ensino. Que haja oferta pública mais voltada para o ensino, não necessariamente para a pesquisa. Que haja como nos Estados Unidos. O sistema da Califórnia é o exemplo clássico. Pode ser universidade de investigação, pode ser universidades intermediárias e os *community colleges*. Se nós não fizermos algo nesse sentido, não conseguiremos expandir o ensino superior público da maneira que ele precisará e precisaria ser ampliado. (KNOBEL, 2017).

¹⁶ Praticamente todos os entrevistados fizeram alguma referência a este modelo, porém destacamos as menções do Prof. Adolpho Melfi, Prof. Ângelo Cortelazzo, Prof. Roberto Bazilli, Prof. Carlos Henrique de Brito Cruz, Prof. Marcelo Knobel e do docente C, da Unesp, *campus* de Sorocaba.

Em relação à forma como o modelo californiano deveria ser implantado em São Paulo, a proposta era também replicar a experiência estadunidense através da elaboração de um Plano Diretor, que pode ser exemplificada pela manifestação do Pró-Reitor de Desenvolvimento Universitário da Unicamp, Paulo Eduardo Moreira Rodrigues da Silva, na 6ª Sessão Extraordinária do Conselho Universitário.

Com relação à sugestão de criação de um grupo, diz que há uma comissão designada pela Secretaria de Ciência e Tecnologia, que trata da expansão e das perspectivas do ensino superior no estado de São Paulo, para os próximos 20 ou 25 anos e acha que ela já está trabalhando nessa questão. Aliás, isso foi uma sugestão dada pelo Prof. Brito, baseada naquele estudo do estado da Califórnia, feito na década de 60 e cumpriram, exatamente o projeto de expansão do estado (UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS, 2006a).

A massificação fundamentada teoricamente na formulação da transição de fases da educação superior de Trow (1973), que implica na expansão atrelada à diferenciação, constituiu a base teórica para as formulações do Banco Mundial, especialmente a sua reformulação de posição em *Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise*, e continua mantendo sua influência sobre os projetos dos novos *campi*, mas também sobre o conjunto das universidades e de suas comunidades acadêmicas. A reprodução do Plano Diretor (*Master Plan*) da Califórnia foi adotada como instrumento para implantação do modelo de massificação da educação superior pelo Cruesp, e teve coro em setores das universidades que defendiam a manutenção das três paulistas como elite da pesquisa no Brasil.

Conforme já mencionado no primeiro capítulo, foi no âmbito da agenda de pesquisa da *Carnegie Commission on Higher Education* (CCHE) que Martin Trow publicou o estudo sobre os problemas na transição da educação superior de elite para educação superior de massa. Douglass (2005) apresenta as seis grandes áreas da política de educação superior que as pesquisas do CCHE abrangiam: justiça social; formação para o desenvolvimento de habilidades elevadas e novos conhecimentos; eficácia, qualidade e integridade dos programas acadêmicos; adequação da governança; recursos humanos e financeiros disponíveis para o ensino superior e propósitos e desempenho das instituições de ensino superior. Douglass (2005) ressalva que as pesquisas do CCHE eventualmente ultrapassaram esses temas. As atividades do CCHE desenvolveram-se concomitantemente ao período de maior expansão das matrículas no sistema da Califórnia e no período de vigência do seu Plano Diretor. É grande a sobreposição de sua agenda de pesquisa com o aprofundamento do modelo de educação superior que passou a ser

referência de massificação para o mundo. Este é o contexto da publicação do estudo de Martin Trow.

Marginson (2014), em texto preparado para a primeira das três conferências proferidas nas *Clark Kerr Lectures Series* de 2014, do *Center for Higher Education Studies* da *UC-Berkeley*, afirma que Clark Kerr, Martin Trow e Bob Clark (Burton Clark) são os três mais influentes pensadores do campo acadêmico de estudos sobre a educação superior. A afirmação, que não deixa de ser polêmica, é justificada pelo peso que as formulações sobre a multiversidade (KERR, 1982), transição da educação superior de elite para educação superior de massa (TROW, 1973) e do triângulo de coordenação (CLARK, 1983) tiveram na disseminação do modelo californiano de educação superior pelo mundo. Apesar de nas conferências seguintes o próprio autor desenvolver o argumento que seria melhor detalhado em Marginson (2016) de que o modelo californiano baseado em um sistema de educação superior pública estava em crise e que ela consistia em uma crise de financiamento e de compreensão social da relevância de ser um sistema público, as ideias vinculadas a um processo de massificação atrelado à diferenciação continuam orientando lideranças políticas e acadêmicas.

Em *Massification and Differentiation in Postsecondary Education: A Marriage of Convenience?* Wit e Reisberg (2017) discutem as relações entre massificação e diferenciação, e as pressões para ambos os processos e aspectos relacionados a experiências nesse campo em diferentes países. Porém, ao que interessa mais diretamente ao presente estudo, os autores abordam as implicações desses processos sobre as universidades e especificamente as universidades tradicionais de pesquisa. O texto foi produzido como conclusão do livro organizado para subsidiar a reunião de 2017 do *Hamburg Transnational University Leaders Council*. A reunião ocorrida entre 07 e 09 de junho de 2017 reuniu mais de cinquenta reitores de universidades de todo o mundo, incluindo entre os brasileiros os reitores da USP e da Unicamp. O encontro produziu a Declaração de Hamburgo (HAMBURG UNIVERSITY LEADERS COUNCIL, 2017). O conteúdo do documento reafirma premissas fundamentais do argumento de que a ampliação em massa da educação superior não é possível sem uma diferenciação estratégica do sistema que procure resguardar as condições de manutenção das universidades de elite. O slogan do conselho – formando valores coletivos¹⁷ – não deixa dúvidas sobre qual o mecanismo de disseminação da política motivada por esse argumento: a regulação transnacional através de fóruns de influência sobre dirigentes das universidades. Mas para outro

¹⁷ Tradução nossa de *Shaping Collective Values*. Para maiores informações sobre o *Hamburg Transnational University Leaders Council* consultar: <http://www.htulc.de>

aspecto que interessa ao presente estudo, ele ilustra como a massificação fundamentada teoricamente na formulação da transição de fases da educação superior de Trow (1973), que implica na expansão massiva atrelada à diferenciação, não apenas constituiu a base teórica para a política pública de expansão da educação superior paulista, mas ainda mantém sua influência sobre as universidades.

Porém, as influências não param de um lado do atlântico. A construção histórica da educação superior do Brasil, com raízes fundadas em tradições europeias, por mais que tenha sua política voltada para uma aproximação do modelo estadunidense desde a reforma universitária de 1968, ainda mantém a Europa como um modelo a ser observado. No contexto das políticas de expansão, diversificação e diferenciação das universidades no Brasil, experiências como a tentativa de criação de um Espaço Europeu de Educação Superior, através do Processo de Bolonha, foi amplamente discutida e subsidiou a criação propostas nacionais de alteração nas universidades.

Lima, Azevedo e Catani (2008) atrelam as influências do Processo de Bolonha na política de educação superior do Brasil à formulação da Universidade Nova (ALMEIDA FILHO, 2006; SANTOS; ALMEIDA FILHO, 2008), fortalecida pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). Para os autores, apesar dos formuladores serem reticentes em admitir as coincidências da proposta com modelos existentes nos Estados Unidos e na Europa, a Universidade Nova, em essência, “não é uma negação dos modelos existentes nos EUA ou em implantação na Europa (Processo de Bolonha), mas sim, uma mescla tímida de ambos” (LIMA; AZEVEDO; CATANI, 2008, p.26). Para Santos & Almeida Filho (2008) a Universidade Nova não é “nem Harvard, nem Bolonha”, mas a recuperação do projeto de universidade que tem sua origem no pensamento de Anísio Teixeira¹⁸.

As relações entre o Processo de Bolonha e a política de educação superior do Brasil, a exemplo do que já apontamos em relação às influências de organismos internacionais, também já foram demonstrados por outros estudos (LIMA; AZEVEDO; CATANI, 2008; FERREIRA, 2015). Porém, existe um aspecto relacionado às influências de características identificadas com o Processo de Bolonha, mas não necessariamente exclusivo dele, que pode estar presente na reestruturação ocorrida em instituições europeias e diretamente relacionada com a iniciativa de

¹⁸ Cabe destacar que o projeto Universidade Nova também foi influenciado por princípios expostos no “Manifesto de Angra”, elaborado pela Coordenação de Programas de Estudos Avançados da UFRJ (COPEA) e, posteriormente, pelo documento “Subsídios para a Reforma da Educação Superior” (ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS, 2004). A discussão dos documentos do COPEA e da ABC está na próxima seção, por serem mais aderentes ao tema da regulação local.

criação de um Espaço Europeu de Educação Superior ou pela identificação em estruturas acadêmicas de características similares a esses princípios, mesmo em instituições estadunidenses, e que atingem diretamente a criação dos novos *campi* das universidades públicas estaduais paulistas: a circulação de experiências relacionadas ao estabelecimento de ciclos, incentivando a criação de um subnível da educação superior que desvincule o ensino superior da profissionalização, concepção esta, incorporada à realidade brasileira através dos bacharelados interdisciplinares. Esta influência da estrutura curricular proposta no Processo de Bolonha alinhada ao compartilhamento de experiências relacionadas ao modelo de formação geral estadunidense foi extensa e introduzida nos novos *campi* através da criação de ciclos básicos, mesclando a proposta de Bolonha com a formação geral em artes liberais dos Estados Unidos.

Com isso apresentamos alguns elementos da regulação transnacional da política de expansão do ensino de graduação do sistema público de educação superior paulista. A dinâmica das relações entre essas forças será retomada no final do capítulo, em conjunto com elementos de outros níveis de regulação. A definição dessas forças não exclui a existência de outras, porém as principais condicionantes internacionais que exerceram o papel de regulação social podem ser sintetizadas na influência indireta na definição de prioridades do PNE, através da adoção do modelo californiano de educação superior, sustentado teoricamente pela formulação do processo de massificação de Martin Trow, além da adoção de características resultantes das alterações propostas para a educação superior da Europa e da experiência dos Estados Unidos, como forma de atender a essas prioridades. Nas próximas seções apresentaremos os pontos de tensão relacionados à regulação nacional/estadual e da regulação local, para então, na conclusão deste capítulo, retomar as diferentes forças de regulação, nos diferentes níveis, descrevendo a dinâmica da integração entre elas.

3.2. A regulação nacional e a regulação estadual da expansão das universidades públicas estaduais paulistas em novos *campi*

Em relação à regulação nacional, Barroso destaca que a definição desse conceito acompanha o sentido da regulação institucional, ou seja, o modo como autoridades públicas exercem a coordenação, controle e influência sobre o sistema educativo, orientando através de normas, injunções e constrangimentos o contexto da ação dos diferentes atores sociais e seus resultados (BARROSO, 2006). É o sentido mais tradicional do conceito de regulação. No caso da política de expansão de vagas no ensino de graduação nas universidades públicas de São Paulo, este nível de regulação é abordado reconhecendo sua atuação em dois subníveis: a

regulação federal e a regulação estadual. Para o estudo, consideraram-se como instâncias de regulação os governos federal e estadual, fundações, agências de fomento, entidades não governamentais como os conselhos profissionais que atuaram politicamente em interação estreita com as universidades em seu papel de formação profissional, além do papel dos dirigentes das universidades no Cruesp.

A apresentação dos principais pontos de tensão que serviram como elementos de regulação nacional/estadual terá como ponto de partida um processo que irradia do nível federal para o local, mas que tem sua força exercida pela ação dos muitos atores sociais envolvidos no funcionamento do sistema: o papel importante e contraditório do PNE na formulação da proposta de política de expansão do ensino de graduação do sistema público estadual paulista. Seu papel é importante, pois, como já mencionado na seção anterior, o relatório com a proposta do Cruesp ao apresentar a sua motivação para a expansão do sistema faz um diagnóstico semelhante ao do PNE e assume suas metas de expansão atreladas à diferenciação como objetivos a serem alcançados. Porém, seu papel é contraditório, pois apesar da proposta paulista ser alinhada em muitos aspectos ao PNE aprovado, ela é caracterizada pela expansão da oferta pública de educação superior, fundamentada em diagnósticos e argumentos que foram suprimidos no texto da Lei 10172/2001 aprovada no Congresso Nacional, ou vetados pela presidência da República posteriormente.

A tramitação da Lei que aprovou o PNE foi peculiar, marcada pela existência de duas propostas: o Plano Nacional de Educação - Proposta da Sociedade Brasileira (CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2000) e a proposta de PNE encaminhada pelo executivo federal (SAVIANI, 1998; VALENTE; ROMANO, 2002). O texto final sancionado foi resultado da hegemonia governamental no Congresso Nacional, que buscou traduzir a lógica das políticas governamentais em curso (DOURADO, 2002).

Valente e Romano (2002) argumentam que o PNE aprovado no Congresso Nacional, apesar de ter como base o texto apresentado pelo executivo federal, incorporou elementos do plano da sociedade brasileira, por pressão social exercida principalmente por profissionais da educação. De modo mais visível, foram incorporados elementos relacionados ao tema financiamento. Para os autores, o interesse do governo era aprovar a negação ao plano da sociedade brasileira, o que não conseguiu. Por esse motivo, teve que forjar posteriormente este não-plano através dos muitos vetos presidenciais. Com os vetos presidenciais, o PNE perdeu os dispositivos que garantiam sua efetividade, configurando-se como apenas uma carta de intenções (VALENTE; ROMANO, 2002).

O aspecto mais relevante deste debate, em suas relações com a política de expansão de vagas no ensino de graduação paulista, é como, a partir da não efetividade do PNE aprovado, os princípios do PNE da sociedade brasileira passaram a influenciar ações políticas no interior dos sistemas de educação, em especial no sistema público estadual paulista. Sem a base social de sustentação e também concorrente de propostas desenvolvidas justamente pelos setores organizados da sociedade mais diretamente ligados ao funcionamento dos sistemas educacionais, o PNE de 2001 não foi legitimado e consequentemente conviveu com políticas gestadas no interior do sistema, por entidades ligadas à área da Educação, da Ciência e Tecnologia, e por governos em nível estadual e municipal, que divergiam de seu conteúdo. Dourado (2002), ao avaliar o PNE, discutindo questões estruturais e conjunturais, afirma:

Não houve movimento em defesa do atual PNE, por exemplo, pelas entidades educacionais, que, ao contrário, advogaram, como estratégia política, em dado momento, a revogação do Plano aprovado, por entenderem que este dispositivo legal não traduzia o esforço político conduzido pela sociedade civil, em particular pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, e que não se configurava como política de Estado, mas era resultante de manobras governamentais no seu processo de trâmite (DOURADO, 2002, p.685-686).

Em relação à proposta de expansão paulista, a Comissão Especial para a Expansão do Ensino nas Universidades Estaduais Paulistas do Cruesp conciliou os dispositivos do PNE aprovado, que preconizavam uma expansão massiva com diferenciação e diversificação do sistema, com a defesa da oferta pública de educação, um ponto forte da proposta de PNE da Sociedade Brasileira. O texto da Resolução Cruesp nº 01/2001 apresenta em síntese o ponto de contato entre as diretrizes do PNE e o escopo de atuação da Comissão Especial para a Expansão do Ensino nas Universidades Estaduais Paulistas: realizar uma expansão da educação superior que conte com um conjunto diversificado de instituições que atendam a diferentes demandas e funções (CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESTADUAIS PAULISTAS, 2001). Por outro lado, o mesmo documento faz uma defesa da educação superior pública, especialmente aquela oferecida pelas universidades públicas estaduais paulistas.

Após a sanção da nova Lei de Diretrizes e Bases (dezembro de 1996), foram elaborados diferentes Planos para a denominada década da educação. O principal, Plano Nacional de Educação (PNE), foi recentemente aprovado pelo Congresso Nacional e prevê um crescimento da parcela da população matriculada em cursos superiores, dos atuais 13% para 30%, em 10 anos. O Plano Nacional de Graduação (PNG), elaborado pelo Fórum de Pró-Reitores de Graduação (ForGRAD) e aprovado em Ilhéus-BA em 1999, preconiza taxas de crescimento semelhantes (aumento de 2,5 vezes no número de matrículas). Esse último documento aponta ainda para a necessidade de haver,

pelo menos, a manutenção da proporção de matriculados em escolas mantidas pelo poder público e pelo privado – na época, em torno de 40 e 60% respectivamente. Apenas para registro, o PNE também apontava para esse aumento proporcional, mas teve esse artigo vetado pelo Presidente da República (abril de 2000).

Analisando essas indicações, verifica-se mais uma vez a necessidade de ações a médio e longo prazo que permitam atender à demanda crescente por vagas e corrigir a distorção existente no que tange ao Estado de São Paulo, onde, a cada dez matriculados em escola superior, em torno de um está nas universidades públicas mantidas pelo Governo do Estado (CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESTADUAIS PAULISTAS, 2001, p. 10-11).

O último elemento a ser tratado no estabelecimento do vínculo entre o PNE e a proposta de expansão paulista é relacionado às formas como cada universidade estava sofrendo essas pressões para expansão e buscando respostas isoladamente. O debate público sobre o acesso às universidades, especialmente às universidades públicas, incluindo o acesso a cursos noturnos e a diminuição das diferenças regionais na oferta de vagas públicas em cursos de nível superior, estava presente e suscitou propostas no interior de cada universidade. Essas propostas muitas vezes eram motivadas pela relação entre a possibilidade de captação de recursos extraordinários e a ampliação da influência de grupos acadêmicos específicos – determinado laboratório, departamento ou conjunto específico de docentes. De forma desarticulada, as ações de expansão que surgiam no interior de cada universidade apontavam para diferentes modelos de organização do sistema de educação superior do estado. Foi este contexto, somado às pressões externas para a expansão, que levou os dirigentes das universidades através do Cruesp buscarem integrar as propostas existentes em cada universidade e, incluindo outros objetivos, elaborar em seu plano diretor da educação superior, inspirado pela experiência do Plano Diretor da Califórnia, da década de 1960. Portanto, a ação do Cruesp foi motivada pela discussão e aprovação do PNE e teve como objetivo integrar as ações que cada universidade já estava planejando de forma independente, propondo um modelo de organização de um sistema diversificado, financiado pelo poder público, que buscava a manutenção de suas universidades como instituições de elite acadêmica e transferia ao Centro Paula Souza a maior participação na expansão da graduação.

Além dessas questões, outro ponto que desempenhou função de regulação sobre a expansão do sistema estadual público foi exercido pelo próprio governo do estado. Sua principal frente foi colocada em termos do crescimento da taxa de cobertura dos cursos de graduação do sistema pela ampliação da eficiência administrativa das universidades. Seu eixo de negociação era o financiamento. Sanfelice (2010) afirma que, respeitadas as diferenças dos estilos

individuais de governo e as ambições pessoais geradoras de atritos, todos os governantes paulistas da primeira década do século XXI, de Mário Covas a José Serra, perseguiram políticas públicas alimentadas pela visão neoliberal. Para a educação superior, essas políticas foram orientadas para a privatização (SANFELICE, 2010).

A face mais exposta dessa privatização é o aumento da participação de instituições privadas na oferta de ensino superior do estado, incentivada por iniciativas como o Programa Escola da Família, que transferiu recursos públicos para instituições privadas por meio de bolsas de estudos para universitários (SANFELICE, 2010). Porém, um ponto sensível para a política de educação superior do estado é a busca da compatibilização entre uma resposta à pressão social por ampliação da oferta de ensino superior público, busca de resposta intensificada em períodos eleitorais, e a diminuição do financiamento público para o sistema. A solução para esta equação foi proposta pelo governo do estado através da diminuição do financiamento relativo das universidades, com induções à expansão que não foram acompanhadas da manutenção do orçamento de custeio. Como contrapartida, o governo abriu a possibilidade de suplementação orçamentária eventual para investimento em infraestrutura. A matéria da Folha de S. Paulo “Alckmin quer que universidades cresçam sem repasse maior do ICMS” explicita essa estratégia:

O governador de São Paulo, Geraldo Alckmin (PSDB) afirmou hoje que o plano de expansão de vagas no ensino superior estadual deve ocorrer sem que as universidades recebam uma cota maior de verbas do ICMS. Em julho, Alckmin se reuniu com o Cruesp (Conselho de reitores das Universidades Estaduais de São Paulo) e deu seu apoio a um projeto que prevê a criação de cerca de 120 mil vagas nas três universidades nos próximos 10 anos. [...] Segundo o governador, a ampliação deve ocorrer apenas com o aproveitamento da capacidade ociosa das universidades e estrutura material do estado, além de "recursos pontuais" para implantar novos cursos. "Nós não pretendemos aumentar o percentual [do ICMS]", diz. "Podemos ajudar com prédios do governo - que podem ser colocados à disposição e evitar novas construções- e equipamentos." Segundo ele, um "aporte financeiro" teria de ser conseguido de maneira alternativa com a iniciativa privada, prefeituras, governo federal ou o próprio estado (GARCIA, 2002).

A formulação desta estratégia teve como pressuposto que a ampliação de vagas com menor custo poderia ser alcançada pelo aumento da eficiência e a introdução de princípios da administração gerencial nas universidades, comprometidos com a racionalização dos custos. Portanto, o governo do estado de São Paulo tinha e ainda tem o objetivo declarado de diminuir o custo relativo das universidades públicas estaduais, através da ampliação da oferta de ensino de graduação com a manutenção da cota parte do ICMS que financia as universidades.

Marcando o contraponto à posição privatista da universidade brasileira, seja no âmbito federal, com a aprovação do PNE nos moldes já expostos, ou no âmbito estadual, com a política de inspiração neoliberal dos governos paulistas, foram muitas as manifestações de entidades ligadas à educação, às próprias universidades, aos estudantes, aos docentes, à pesquisa acadêmica e à ciência, em defesa de uma reforma universitária com a reafirmação do princípio da universidade pública. Essas manifestações resultaram muitas vezes em publicações que repercutiram nas discussões sobre a política de expansão do ensino de graduação paulista.

Resultado de reuniões promovidas pela ABC em conjunto com a Coordenação de Programas de Estudos Avançados (Ceav) da UFRJ, em maio de 1998, em que foi formado o Grupo de Defesa da Universidade Pública, o Manifesto de Angra sintetiza o diagnóstico e as proposições que posteriormente darão corpo à proposta de expansão paulista. Antes de tratar das influências do documento sobre a política paulista de educação superior, é importante pontuar questões relacionadas à historicidade dessas relações em pelo menos dois aspectos: a) a questão do ídolo das origens (BLOCH, 2001) e; b) as relações entre a produção do Manifesto de Angra e os debates concomitantes no contexto de formulação do PNE.

Encontrar no Manifesto de Angra elementos que também estão presentes nas formulações posteriores, como Subsídios para a Reforma da Educação Superior da Academia Brasileira de Ciências (ABC), ou ainda no Projeto Universidade Nova, ou no conteúdo do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), não é suficiente para estabelecer entre eles uma relação efetiva, ou uma marca de origem, seja com o sentido de começo, de continuidade ou de causa. Como alertou Marc Bloch, “nunca se explica plenamente um fenómeno histórico fora do estudo de seu momento. Isso é verdade para todas as etapas da evolução. Tanto daquela em que vivemos como das outras” (BLOCH, 2001, p.60). Da mesma forma, buscar a genealogia das ideias que integraram o Manifesto de Angra com, por exemplo, o Relatório do Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior (Geres), na década de 1980, apesar de os acadêmicos envolvidos nos dois momentos serem em grande parte os mesmos, ou mesmo que entidades, como a ABC, tenham tido participação efetiva em ambos os casos, não faz as duas produções constituírem o mesmo processo histórico. Os limites do processo histórico não são determinações factuais ou temporais exclusivamente, tendo sua definição através das questões a serem respondidas pela análise histórica (BLOCH, 2001). Portanto, por não se tratarem de acontecimentos naturais, os diferentes fatos e a participação dos sujeitos neles devem ser questionados a partir do conjunto de elementos que fundamentam a problematização que levou à análise histórica, em suma, o limite do processo histórico é definido pela configuração do objeto de estudo, não sendo um dado natural.

Nesse sentido, este estudo assume como premissa que as forças que constituíram o campo de regulação nacional/estadual da política de expansão do ensino de graduação paulista foram sendo mobilizadas desde eventos históricos anteriores, como a abertura democrática e a promulgação da Constituição de 1988, os debates sobre a LDB de 1996, e que em disputa pela hegemonia de uma concepção de educação, de Estado e de sociedade, acirrada pela contraposição à política neoliberal dominante, marcaram posições com a formulação de diferentes planos de educação em geral, mas também com formulações específicas de educação superior. Esta premissa está fundamentada na literatura que estabelece que, na década de 1990, a orientação neoliberal das políticas produziu efeitos sobre a educação superior e resistências de atores sociais e instituições (LEHER, 1999; CATANI; OLIVEIRA, 2000; SGUISSARDI, 2000; DOURADO, 2002; DOURADO; CATANI; OLIVEIRA, 2003; BARRETO; LEHER, 2008; SGUISSARDI, 2008; MANCEBO; VALE; MARTINS, 2015).

Portanto, é devido a esta definição que o Manifesto de Angra e outras formulações semelhantes são reconhecidas como manifestações políticas, com diferentes interesses, e que marcaram posições no debate público sobre a educação superior no Brasil. O denominador das formulações emanadas de setores organizados da sociedade, que resistiam ao avanço das políticas neoliberais, era a defesa de um sistema público de educação superior. As divergências entre as diferentes posições estavam na abrangência da cobertura que as universidades deveriam ter, decorrente da posição de reconhecimento da educação superior universitária como um direito universal ou como um espaço restrito, de acesso limitado e dedicado ao desenvolvimento do país.

As influências do debate nacional da educação superior sobre a política de expansão do ensino de graduação paulista podem ser observadas na fundamentação condicionada à diferenciação de um sistema público e também sobre a estrutura acadêmica dos novos *campi*, organizados em ciclos. Essas influências foram exercidas pelo debate público que geraram, mas também a partir do compartilhamento de experiências resultantes da efetivação dessas formulações como, por exemplo, os casos da Universidade Federal do ABC (UFABC), orientada a partir dos Subsídios para a Reforma da Educação Superior, e da reforma ocorrida na Universidade Federal da Bahia (UFBA) e dos projetos efetivados pelo Reuni, nesses casos, sob a orientação do projeto Universidade Nova.

O condicionamento da expansão à diferenciação abriu a possibilidade da difusão das estruturas curriculares de bacharelados interdisciplinares como a solução única para problemas que mobilizavam diferentes interesses. De um lado, permitia a formação massiva em ensino superior a baixos custos, a maior aderência dos conteúdos às ciências aplicadas e aos fins úteis

(LEDA; MANCEBO, 2009), por outro lado, a manutenção da seletividade e valorização das formações em profissões mais prestigiadas, dada pelo número restrito de formandos, especialmente medicina, direito e engenharia, permitia o controle sobre a formação em disciplinas acadêmicas tradicionais e da concentração dos recursos para a pesquisa, ao estabelecer uma nova modalidade de formação superior que não atribui grau acadêmico e, com isso, restringiu a expansão do topo da educação superior.

A proposta de reorganização curricular em ciclos encontrou resistência em elementos da formação histórica do ensino de graduação no Brasil fortemente ligado à formação profissional (CUNHA, 1980; TEIXEIRA, 1989; TRINDADE, 1999; OLIVEN, 2002; FAVERO, 2006). Segundo Almeida Filho (2006), um poderoso viés profissionalizante, com uma concepção curricular simplista, fragmentadora e distanciada dos saberes e das práticas de transformação da sociedade terminou por dominar a universidade brasileira. A flexibilização das estruturas curriculares com a organização de ciclos iniciais de formação geral antecedendo o ciclo de formação profissional conflitou com os controles exercidos por corporações profissionais. Essa situação pôs em choque o argumento da necessidade de formar para aprender com as exigências para reconhecimento profissional. A atuação das corporações profissionais e de seus interesses exerceu pressão sobre a criação de propostas curriculares flexíveis em campos profissionais regulados (ALMEIDA FILHO, 2006), sendo responsáveis por estabelecer os limites de reestruturações curriculares em cursos identificados com suas carreiras.

Enquanto a influência das corporações profissionais exerce pressão mais diretamente sobre a organização e as atividades de ensino de graduação, outras forças atuam sobre as políticas que envolvem universidades de pesquisa. Considerando a caracterização das universidades públicas estaduais paulistas, exposta no capítulo II, com o destaque da pós-graduação e da produção em pesquisa dessas universidades, essas forças exerceram importante influência, principalmente após o início das atividades dos novos *campi*. Os principais atores que atuaram nessa frente foram fundações como a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), no caso específico da pós-graduação, ou agências de fomento à pesquisa, com destaque para a Fundação de Amparo à Pesquisa do estado de São Paulo (Fapesp), no caso da expansão da educação superior paulista. Estas instituições tiveram atuação sistêmica e influenciaram as atividades de pós-graduação e pesquisa através da atuação na definição de políticas científicas, da divulgação de seus posicionamentos em eventos, implantação de programas e ações que, vinculados à capacidade de indução na destinação de recursos, tem um alcance expressivo nas universidades.

Um exemplo que ilustra a ação destas instituições sobre o debate em relação à política de educação superior é a realização de eventos como o *Excellence in Higher Education*, promovido pela Fapesp em parceria com a ABC, em 2014. A programação do evento, que contou com a participação do presidente da Capes, apresentou a defesa de uma política de estímulo seletivo para criar universidades de classe mundial (ALTBACH, 2004) no Brasil. Sobre esse evento, a matéria: Especialistas defendem desenvolvimento de universidades de classe mundial (TOLEDO, 2014), traz uma referência ao documento Subsídios para a Reforma da Educação Superior da ABC:

A diferenciação no sistema de ensino, reconhecendo as instituições com vocação para desenvolver pesquisa de nível internacional, tem sido apontada pela ABC há pelo menos uma década, quando foi publicado o documento “Subsídios para a Reforma do Ensino Superior”, lembrou Hernan Chaimovich, vice-presidente da ABC e assessor especial da Diretoria Científica da Fapesp. “Diferenciar não quer dizer que uma parte do sistema é melhor ou pior que outra. Mas um sistema em que todas as partes são iguais em geral não funciona. Um sistema se caracteriza pela excelência de todas as suas partes, embora cada uma tenha função distinta da outra”, avaliou Chaimovich (TOLEDO, 2014, p.1).

Na mesma matéria, o então presidente da Capes, Jorge Guimarães, afirmou que um possível critério de seleção das instituições que poderiam ser consideradas de classe mundial é o percentual de cursos de pós-graduação com conceitos seis ou sete na avaliação da Capes dos programas de pós-graduação. Ainda, segundo da matéria da Agência Fapesp:

Ao comentar os desafios que terão de ser enfrentados pelas instituições no caminho para desenvolver pesquisa de classe mundial, Guimarães destacou a necessidade de maior autonomia e sistemas eficientes de governança, internacionalização das operações de ensino e pesquisa (o que inclui aumentar o número de colaborações internacionais efetivas, maior mobilidade de alunos e pesquisadores, aumentar o número de cursos regulares oferecidos em outras línguas, atrair estudantes e pesquisadores estrangeiros e aumentar o número de publicações com parceiros internacionais), redução no número de horas que o estudante passa em sala de aula, investimentos em residências estudantis dentro do *campus* (TOLEDO, 2014, p.1).

A concepção geral do evento e as posições defendidas nas exposições de sua programação são indicativas da inserção dessas entidades no debate sobre a educação superior, com a ênfase da pesquisa e da pós-graduação, que constitui a razão de ser delas. Portanto, uma análise das forças componentes de um campo de regulação da expansão do sistema estadual público paulista deve considerar o papel da Capes, da Fapesp e de outras fundações e agências que através de induções por financiamento de programas e projetos ou por ações de

disseminação de uma concepção de educação superior influenciam a política desde a sua formulação e de forma permanente ao longo do processo de implantação, promovendo reajustamentos de posições pelos diferentes atores políticos.

Por fim, é preciso reiterar que a definição dessas forças como integrantes do campo de influências que exercem papel de regulação social da política de expansão do ensino de graduação paulista não exclui a existência de outras forças que atuaram no mesmo nível. O destaque aqui apresentado privilegiou aquelas mais relevantes para estabelecer relações entre expansão e diferenciação e explicitar movimentos e alterações no interior das universidades e em atributos dos novos *campi* que possam ser caracterizados como um processo de diferenciação. Foram destacadas as influências das propostas alternativas ao PNE aprovado em 2001, que através da posição em defesa da universidade pública cumpriram papel de ajustamento das pressões de orientação neoliberal que marcavam em nível nacional as posições de organismos internacionais e de setores nacionais comprometidos com a reprodução do sistema capitalista. Além do entrechoque entre a posição privatista decorrente da orientação neoliberal e a defesa da educação superior pública feita por diferentes entidades da sociedade civil organizada, os debates em torno da concepção de educação, mais especificamente da educação superior, em suas relações com uma concepção de Estado e de sociedade, que ocorreram após a promulgação da LDB de 1996, produziram diagnósticos e propostas de intervenção e reforma que disputaram espaços nos diferentes projetos e políticas do período. Na próxima seção serão apresentadas as principais características da expansão das universidades em novos *campi* que guardam especificidades e marcam contrapontos ou favorecem elementos dos diferentes posicionamentos já apresentados.

3.3. Reações à proposta do Cruesp no interior de cada universidade

O terceiro nível da regulação social que será analisado neste estudo é o da regulação local, exercido por diferentes atores que atuaram politicamente no processo de interiorização da expansão nas universidades. Para João Barroso, “a microrregulação local remete para um complexo jogo de estratégias, negociações e ações, de vários actores, pelo qual as normas, injunções e constrangimentos da regulação nacional são (re)ajustadas localmente, muitas vezes de modo não intencional” (BARROSO, 2006, p.56). Para Barroso (2006), é o processo de regulação que define as regras do jogo (REYNAUD, 1997 in: BARROSO, 2006). Com relação às políticas de educação superior que têm as universidades como espaço de ação, esse nível de regulação tem uma importância destacada em decorrência de especificidades relacionadas ao princípio da autonomia universitária.

A abordagem deste estudo não pretende produzir uma narrativa da história geral da implantação de cada novo *campus*, nem do conjunto deles, que implicará na omissão de fatos que, mesmo importantes do ponto de vista de cada unidade, não dialogam com a problemática deste estudo. O que se pretende é explicitar, a partir dos principais pontos de embate sobre as políticas de educação superior no interior das universidades, analisados em sua integração com os diferentes posicionamentos sobre as características dos novos *campi*, as forças exercidas pelos diferentes atores locais, que atuando politicamente e em interação com campo de regulação dos níveis mais amplos, definiram o processo de expansão das universidades em novos *campi*. O objetivo desta seção é ampliar os elementos conhecidos de um campo de forças de regulação social que em suas interações mediadas pela historicidade de cada instituição, projeto, cidade/região/local e ator envolvido e pelas condições sociais locais e regionais efetivaram experiências concretas de criação de novos *campi* das universidades públicas estaduais paulistas, que podem indicar processos de diferenciação nessas universidades.

A Unesp foi a primeira das universidades a propor à sua comunidade interna um programa de expansão a partir da criação de novos *campi*. Também foi a primeira a implantá-lo. As condições para isso são descritas na entrevista realizada com o então reitor da Unesp, Prof. José Carlos Souza Trindade. Em sua narrativa sobre a expansão da Unesp em novos *campi*, o Prof. Trindade relatou detalhadamente as condições políticas que envolviam o seu programa de expansão, correlacionando a campanha para assumir o cargo de reitor, as prioridades do programa de gestão que permitiram a sua eleição, os apoios que conseguiu de políticos de diferentes regiões e os compromissos firmados com esses políticos e com o governo do estado.

Ao definir como prioridades do programa de gestão para a disputa da reitoria dois assuntos relacionados ao interior do estado e que mobilizavam interesses políticos regionais – o programa de expansão em novos *campi* e a transferência da reitoria para uma cidade do interior – a chapa que assumiu a gestão da Unesp em janeiro de 2001 abriu um canal de negociação de apoios e de parcerias com políticos do estado que criou uma marca distintiva da expansão da educação superior paulista na Unesp. O amplo apoio no meio político que, segundo Trindade, permitiu a designação pelo governador do estado de seu vice-reitor, mesmo ele não sendo o primeiro nome indicado na lista tríplice¹⁹ e conferiu viabilidade ao programa de expansão com a dimensão e os custos propostos, ao conseguir das prefeituras o compromisso

¹⁹ Especificamente no processo eleitoral realizado pela Unesp em 2000, para indicação de nomes ao governador do estado para designação dos dirigentes máximos da Unesp, foi estabelecido o processo de votação em separado para candidatos a reitor e a Vice-reitor. Naquele ano, o Prof. José Carlos Souza Trindade foi indicado pela comunidade em primeiro lugar para o cargo de reitor, porém o candidato a vice-reitor que o apoiava ficou em segundo lugar na outra lista.

de estabelecimento de convênios para criação dos novos *campi*, foi também responsável por um desequilíbrio na distribuição inicial de recursos financeiros da política de expansão do ensino de graduação do Cruesp, que favoreceu a Unesp.

Na elaboração do texto da Lei Orçamentária do estado para 2002, a Secretaria de Planejamento do estado fez a previsão de suplementação de 50 milhões de reais para a política de expansão do ensino de graduação de vagas e solicitou ao Cruesp a indicação de critérios para a distribuição do recurso entre as universidades. Segundo o Prof. Trindade, a proposta dos reitores da USP e da Unicamp foi manter para o recurso extraordinário os mesmos percentuais de distribuição aplicados à cota-parte do ICMS destinado às universidades. Como a Unesp contava com um projeto articulado com os políticos das regiões que receberiam os *campi* e formulado no âmbito da administração da central da universidade, a proposta da Unesp era que o recurso fosse vinculado à apresentação concreta de um plano de expansão detalhado que pudesse ser implantado imediatamente. Segundo a proposta de distribuição dos reitores da USP e Unicamp caberia a Unesp o percentual de 24,5% do recurso, aproximadamente 12 milhões de reais. A reitoria da Unesp afirmava precisar de pelo menos 30 milhões para implantar o seu plano. Ao final da discussão foi acatada pela Secretaria de Planejamento e posteriormente encaminhada pelo executivo do estado à Alesp, a proposta defendida pela USP e Unicamp. Porém, segundo Trindade, esse recurso seria insuficiente para cumprir os compromissos assumidos de expansão em oito cidades. O papel da Alesp foi decisivo ao alterar a proposta de orçamento e destinar 30 milhões de reais para que a Unesp iniciasse a implantação do seu projeto. O resultado da votação que alterou a proposta de orçamento do executivo foi expressivo e, em conjunto com as ações para que o governador não vetasse a alteração feita, demonstrou o poder político da Unesp.

Bom, quando chegou o orçamento, claro que eu fui para Assembleia falar com os deputados das regiões, digo: olha, não dá para montar os *campi* de vocês. Com esse dinheiro, não dá. Não tenho condições de montar. Tá certo? Então de duas uma, ou vocês alteram o orçamento da expansão e dão os trinta milhões para Unesp ou não tem programa de expansão porque eu não posso pegar oito novos *campi* sem dinheiro. (TRINDADE, 2017).

Portanto, o pioneirismo da Unesp na criação dos novos *campi* foi resultado da conciliação dos interesses de políticos: deputados, prefeitos e vereadores das cidades e regiões que receberiam novos *campi* e de interesses político-acadêmicos do grupo que assumiu a reitoria da Unesp em 2001.

As repercussões dos acordos firmados entre a reitoria da Unesp e políticos das regiões que receberiam novos *campi* não ficaram restritas ao desequilíbrio em favor da universidade na distribuição dos recursos suplementares à Lei Orçamentária do estado para 2002. A proposta de expansão da educação superior paulista do Cruesp, inspirada em um modelo de expansão vinculada à diferenciação e diversificação do sistema, previa uma expansão restrita das universidades e a maior parcela de crescimento no Centro Paula Souza e em cursos básicos e sequenciais. Porém, foi realizada uma alteração importante na formulação do Cruesp entre a proposta de expansão apresentada ao governador Geraldo Alckmin na ocasião da comemoração do centenário da Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” (Esalq), em junho de 2001, o relatório com a proposta de política pública de expansão, publicado em julho do mesmo ano, e uma segunda versão do relatório publicada em setembro. O novo capítulo adicionado ao relatório publicado em setembro de 2001 trata da implantação da proposta a partir do ano seguinte e foi articulado na audiência pública realizada na Alesp em 23 de agosto de 2001.

Tendo em vista: (1) a possibilidade concreta de serem incluídos recursos suplementares na Lei Orçamentária do estado para 2002, (2) a existência do presente Relatório contendo uma série de possibilidades de expansão que requerem recursos extraordinários, (3) a necessidade do Cruesp oferecer uma sugestão que possa ser analisada pelo Executivo e pelo Legislativo do estado e (4) a maior aceitação da comunidade interna e externa à universidade, em diferentes momentos de discussão, inclusive na audiência pública realizada na Alesp aos 23/08/01, para a abertura de cursos tradicionais de graduação, é oferecida a proposta abaixo detalhada, garantindo com ela o início de medidas que visam à expansão do Sistema Estadual Público de Ensino Superior. (CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESTADUAIS PAULISTAS, 2001, p.45, grifo nosso).

A articulação dos deputados para garantir a viabilidade do programa da Unesp vinculou a possibilidade real de suplementação orçamentária para a política de expansão do ensino de graduação à alteração na proposta com a ampliação da oferta de vagas nos cursos tradicionais de graduação, oferecidos pelas universidades. Assim, a atuação política de deputados alinhados à reitoria da Unesp, na Alesp, aumentou a pressão para que as universidades assumissem taxas de expansão maiores que as planejadas inicialmente no estudo do Cruesp, e posteriormente garantiu para a Unesp a maior parcela da primeira suplementação orçamentária destinada à expansão de vagas (TRINDADE, 2017).

Porém, se no contexto político estadual e em suas relações com a Alesp a reitoria da Unesp mantinha apoios importantes ao seu projeto de expansão, na comunidade acadêmica enfrentou enorme resistência das entidades de representação de docentes e estudantes. A rapidez na discussão, aprovação e início das atividades dos novos *campi* ocorreu mais em função de

manobras burocráticas na condução do processo de implantação, da relativização dos possíveis impactos do programa ao defini-lo como experimental e da possibilidade de fechamento futuro das unidades criadas, e do apoio de diretores das unidades tradicionais, conseguido em troca da distribuição de recursos, do que da construção de consensos possíveis no interior da universidade. O Prof. João Zanetic, do Instituto de Física da USP e, na época, membro do Grupo de Trabalho de Educação da Associação dos Docentes da USP (Adusp), ao comentar sobre a política de expansão do ensino de graduação do Cruesp na matéria “USP zona leste, enfim a expansão?”, da Revista Adusp, no contexto de criação do novo *campus* da USP, afirma:

A Unesp, que já possuía uma proposta, além de forte apoio político na Assembleia Legislativa, foi a primeira contemplada. O processo, regido pelo calendário eleitoral de 2002, caracterizou-se pela precarização das condições de ensino, tendo por emblema as nada elogiáveis “unidades diferenciadas” (BIONDI, 2003, aspas da autora).

A afirmação do Prof. Zanetic reconhece a importância fundamental do apoio político externo à universidade da Unesp para que ela fosse a primeira a ser contemplada com recursos e apresenta dois outros aspectos que devem ser considerados na composição da rede de regulação local da política de expansão do ensino de graduação paulista: o uso eleitoral dos resultados da expansão e a configuração das novas unidades da Unesp como Unidades Diferenciadas.

O primeiro aspecto, relacionado ao uso eleitoral dos resultados da expansão ou simplesmente da criação de fatos políticos ligados à divulgação de projetos de expansão com fins eleitorais, mesmo que ainda não efetivados, não é específico da Unesp. De uma dada perspectiva, marcou o ritmo de avanços na implantação dos novos *campi* das três universidades. À luz dos acontecimentos posteriores a 2002, é possível reescrever parte da afirmação do Prof. Zanetic nos seguintes termos: o processo de expansão em novos *campi* da Unesp foi regido pelo calendário eleitoral de 2002, o processo da USP-Leste pelos calendários eleitorais de 2004 e 2006, e o processo da Unicamp-Limeira pelo calendário eleitoral de 2006 e pela sucessão na reitoria da universidade em 2009. Como elemento da regulação local, merecem destaque os ajustamentos realizados com o objetivo de atender a esses interesses político-eleitorais e as relações estabelecidas entre o governo do estado, deputados, prefeitos e dirigentes das universidades, que tinham em períodos específicos frentes de negociação privilegiadas.

O segundo aspecto destacado pelo Prof. Zanetic, relacionado ao modelo de expansão em novos *campi* da Unesp, constituiu, junto com as questões sobre o financiamento da expansão, o principal ponto de tensão entre a comunidade acadêmica e a administração superior

da universidade. Na matéria Estudantes e professores resistem à expansão "provisória" da Unesp (SALVO, 2002, aspas do autor), publicada poucos dias antes da continuidade da sessão do Conselho Universitário que aprovou a criação dos novos *campi*, são elencados os principais pontos polêmicos da proposta: a criação de *campi* com apenas um curso de 40 vagas cada; a parceria entre a universidade, o governo do Estado e as prefeituras, com a transferência da responsabilidade pelas instalações, manutenção, serviços de limpeza, segurança, e inclusive laboratórios para os municípios; o caráter provisório dos novos *campi*, que poderiam ser extintos na inexistência de novos recursos orçamentários para a manutenção das atividades; o deslocamento de docentes das áreas básicas de unidades tradicionais para atuação nas novas unidades; e a não previsão de instalação de moradias para estudantes carentes, refeitórios e bibliotecas (SALVO, 2002).

No contexto deste debate a Associação dos Docentes da Unesp (Adunesp) publicou a segunda edição dos Cadernos da Adunesp, dedicado ao debate sobre a política de expansão do ensino de graduação do Cruesp e sua implantação pela reitoria da Unesp. A publicação é um importante registro dos múltiplos aspectos que envolviam a expansão do sistema estadual público no estado e que mereciam aprofundamento do debate, porém eram suprimidos no discurso oficial, orientado a produzir os resultados quantitativos da expansão a qualquer custo. Esta edição dos Cadernos da Adunesp tem em sua primeira parte os registros escritos dos diferentes debatedores que participaram do Seminário sobre expansão do ensino superior público do estado de São Paulo, organizado pelo Fórum das Seis com o objetivo de aprofundar o debate sobre a proposta de política proposta pelo Cruesp. Além dos textos do seminário, a publicação conta com uma entrevista do Prof. José Afonso Carrijo Andrade, à época Assessor Chefe de Relações Externas da Unesp, em que defende a proposta de expansão em novos *campi*. Conta ainda com o Manifesto da Adunesp sobre a expansão de vagas, além de artigos acadêmicos sobre temas relacionados à expansão. O manifesto da Adunesp tem uma afirmação que sintetiza as principais questões levantadas pelos atores contrários à proposta das unidades diferenciadas:

Não será através de uma proposta de expansão eleitoreira e quantitativa, com precários cuidados sobre a vida financeira e orçamentária, além do claro descaso acadêmico, pedagógico e científico, que daremos uma resposta real para a sociedade (ASSOCIAÇÃO DOS DOCENTES DA UNESP, 2002).

A forma como a Unesp conseguiu, mesmo com as enormes resistências internas, aprovar e implantar o plano de expansão em novos *campi* está diretamente relacionada com a definição

das novas unidades como Unidades Diferenciadas. Esta ação mesclou uma estratégia para enquadrar as novas unidades em uma condição não prevista no Estatuto da Unesp, visando por um lado diminuir a necessidade de tramitação em todos os órgãos da administração que tratam da análise de criação de uma nova unidade universitária e por outro justificar a criação de novas unidades que não atendiam a critérios mínimos definidos pelo Estatuto, com a estratégia de diminuir a resistência dos diretores das unidades já existentes através do argumento de que eram unidades não consolidadas e em caso de não confirmação das condições externas, principalmente relacionadas ao financiamento suplementar de manutenção e custeio, poderiam ser extintas sem prejuízos às demais faculdades e institutos.

Se por um lado para conseguir reunir apoio interno suficiente para contrapor as resistências à implantação de unidades com características organizacionais e indicadores acadêmicos inferiores ao mínimo definido pelo Estatuto da Unesp para criação de novas unidades universitárias, mesmo com o uso de manobras administrativas que evitaram a necessidade do quórum qualificado necessário para alterações estatutárias e a tramitação em órgãos da administração que poderiam reprovar o programa, ao mesmo tempo em que apresentou uma defesa em relação ao impacto que os custos dos novos *campi* poderiam gerar no orçamento da universidade, a proposta de unidades diferenciadas e seu caráter não permanente passavam a mensagem e fundamentavam o argumento de que elas poderiam ser extintas, sem prejuízo das demais unidades universitárias pré-existentes, caso as condições de manutenção não fossem conseguidas. Por outro lado, introduziu nos novos *campi* um componente de insegurança que causou dificuldades para a consolidação dos mesmos, desde a segurança necessária como garantia para a captação de recursos para a construção de infraestrutura de ensino e pesquisa, à atração e manutenção do corpo docente.

Enquanto na Unesp a base de apoio para a proposta de criação dos novos *campi* foram os acordos com a classe política ligada às regiões que receberiam essas unidades, a USP fundamentou o seu projeto de expansão, a USP-Leste, nas reivindicações de lideranças comunitárias e movimentos sociais da região. Em sua entrevista, o Prof. Adolpho Melfi, reitor da USP que conduziu o processo de interiorização da política de expansão do ensino de graduação na universidade e inaugurou o *campus* da zona leste, relata que logo no início de sua gestão como reitor foi consultado pelo Padre Ticão, liderança da zona leste, sobre a possibilidade da USP implantar uma unidade naquela região.

Logo depois que eu tinha assumido, no primeiro ou segundo mês de gestão, me aparece aí o Padre Ticão. Não sei se já ouviu falar do Padre Ticão? Era uma liderança da zona leste. Ele veio com uma conversa de que o Covas tinha

se comprometido a criar lá uma faculdade, uma escola de nível superior, mas que não tinha saído, né? Se a gente não poderia ver isso. Como a gente estava discutindo a expansão no Cruesp, eu respondi: vamos ver, vamos estudar, evidentemente isso não é algo que o reitor decide. Mas podemos discutir no nível do Conselho Universitário. E começamos a discutir com pessoas que faziam parte do Conselho Universitário e falamos: vamos formar uma comissão e saber isso, junto com o pessoal da Faculdade de Educação, da Filosofia, né? (MELFI, 2016).

Figura 1: Ilustração de capa da Edição Especial “Universidade do Trabalhador” do Boletim Falta de Educação: Órgão Informativo do Movimento de Educação da Zona Leste.

Fonte: Movimento de Educação da Zona Leste (1987).

A solicitação do Padre Ticão não era uma reivindicação recente dos movimentos sociais da zona leste. A Figura 1 demonstra que em maio de 1987 a criação de uma Universidade do Trabalhador naquela região de São Paulo já era “um sonho antigo”, que a população estava engajada em conseguir. A organização da comunidade no Movimento de Educação da Zona Leste teve início em 1980, com a mobilização de mães contra a cobrança de taxas da Associação de Pais e Mestres (APM). O movimento que começou com reivindicações relacionadas aos níveis mais básicos da educação, em 1985 havia avançado para a elaboração de um projeto de universidade, através da participação das comunidades, conforme indicado na Figura 2 (MOVIMENTO DE EDUCAÇÃO DA ZONA LESTE, 1987).

Figura 2: Histórico das ações por uma universidade na zona leste.

ENCAMINHAMENTOS DO MOV. DE ED. DA ZONA LESTE	
- Ano de 85	- Movimento de Educação da Zona Leste prepara o projeto da universidade ouvindo as comunidades.
- Março 86	- Caravana à secretaria, solicitação da universidade do trabalhador ao secretário.
- Maio 86	- Indicação nº 773 - de 1986 - Eduardo Jorge.
- Agosto 86	- Vinda de Paulo Freire a Ermelino Matarazzo, debate sobre a Universidade do Trabalhador.
- Outubro 86	- Visita do Luis Eduardo Wanderley a Ermelino Matarazzo e propõe a formação de Escola Livre dos Trabalhadores.
- FEVER/87	- Encontro do Movimento de Educação tirando estratégia de luta para o ano de 1987.
- Março 87	- Audiência com o Reitor da U.S.P., José Goldenberg, a convite do Dep. Eduardo Jorge, para discutir a indicação nº 733, 1986, sobre o projeto de uma Universidade na Zona Leste
- Março 87	- Anúncio da intenção de uma Universidade na Zona Leste, que não é a proposta do movimento.
- Março 87	- Anúncio em Bresser Pereira sobre uma 4ª Universidade Est. Paulista, na Zona Leste.
- 28/03/87	- 1ª plenária ampliada para discussão da proposta da Universidade do Trabalhador - na Igreja da Penha - formação da comissão provisória pró-Universidade do Trabalhador na Zona Leste.
- 05/04/87	- Lançamento do livro "O caminho da Escola" sobre a luta popular pela escola pública, em Ermelino Matarazzo.
- 25/04/87	- 2ª plenária ampliada sobre a Universidade do Trabalhador - na Igreja da Penha.
- 23/05/87	- 3ª plenária ampliada sobre a Universidade do Trabalhador.

Fonte: Movimento de Educação da Zona Leste (1987).

Avanza e Boueri Filho (2005) apresentam percepções sobre as relações dos movimentos sociais e da imprensa no processo histórico de construção de uma ideia de universidade na zona leste. Os autores discutem o início das reivindicações por universidade a partir dos movimentos sociais; como essas reivindicações passaram a ocupar espaço nas agendas políticas do governo do estado e das universidades; o papel e posicionamentos da imprensa nesse contexto. A repercussão do debate na década de 1980 mobilizou diferentes forças políticas em torno da ideia de uma universidade na zona leste, que pelas divergências de concepção sobre que universidade deveria ser essa e qual o potencial de transformação ou conservação social ela deveria ter, não convergiram para um projeto comum (AVANZA; BOUERI FILHO, 2005). Em essência as divergências sobre a concepção de Estado, de sociedade e de educação superior que também mediarão o processo de construção da política de expansão do ensino de graduação das universidades públicas paulistas são as mesmas, porém, por constituírem processos históricos distintos, são colocadas, confrontadas e reajustadas de forma totalmente nova.

Os movimentos sociais defendiam uma concepção de universidade dos trabalhadores, idealizada a partir do encontro que os moradores tiveram com o educador Paulo Freire, em 1986. Nessa concepção, a universidade deve ser responsável por garantir à classe trabalhadora o direito de conhecer melhor o que já se sabe, mas também de participar na produção do conhecimento da sociedade (AVANZA; BOUERI FILHO, 2005). Segundo a publicação do Movimento de Educação da Zona Leste, além da proposta da Universidade do Trabalhador, existiam outras duas articulações identificadas com dois centros de poder e de visão de sociedade, que disputavam a hegemonia na criação da universidade na zona leste. A articulação chamada de palaciana, formada pelo governo do estado, de caráter populista, que tinha um projeto mal acabado e que para a sua elaboração não consultou os setores populares, nem as universidades. A outra articulação era dos reitores, de caráter elitista, que queria criar um novo *campus* da USP ou uma quarta universidade pública do estado, sem a participação dos setores populares e das organizações de base (MOVIMENTO DE EDUCAÇÃO DA ZONA LESTE, 1987).

Em consonância com a ressalva feita no contexto da discussão sobre a regulação nacional/estadual sobre importância de definição do processo histórico para a análise das relações entre o posicionamento dos atores sociais, suas elaborações e práticas em períodos distintos, este estudo assume que não é possível estabelecer uma relação de origem – começo, continuidade ou causa - entre as movimentações da década de 1980 e a criação do novo *campus* na USP nos anos 2000. A relação que existe é discursiva, e utilizada pela universidade, pelo estado, mas também pelos movimentos sociais para fortalecerem suas posições no contexto atual.

Da perspectiva interna à universidade, a condução do projeto da USP-Leste procurou diminuir as resistências da comunidade acadêmica pelo discurso de adequação do projeto às necessidades sociais da zona leste, da participação ativa da comunidade local nas decisões do projeto, mas também com o envolvimento de muitos docentes nas comissões e subcomissões que tratavam de assuntos específicos. Gomes (2005) apresenta de forma detalhada uma cronologia no processo de criação da USP-Leste e destaca a ampla participação da comunidade interna, com a relação nominal dos participantes em cada comissão ou subcomissão.

Enfraquecendo a posição expressa por Gomes (2005) de que a construção do projeto da USP-Leste foi participativa, Garcia e Carlotto (2013) afirmam que o padrão de formação da Comissão Central explicitou a extrema centralização das decisões relativas ao projeto e a reprodução dos critérios acadêmicos de reconhecimento das competências especializadas, uma vez que partiu do reitor a decisão de que “a coordenação geral do projeto caberia ao seu chefe

de gabinete que, ao ocupar, simultaneamente, posições centrais na construção da nova unidade e na gestão da reitoria, permitiria ao reitor controlar diretamente sua execução” (GARCIA; CARLOTTO, 2013, p.668). As autoras ainda afirmam que todos os membros da comissão central foram convidados diretamente pelo reitor, contemplando além da afinidade critérios de competência acadêmica e de especialização.

Outra questão central do discurso da reitoria da USP para a defesa do projeto da zona leste foi o financiamento. O discurso oficial estabeleceu que a cessão da área para construção do *campus* e a suplementação orçamentária pelo estado para os investimentos de infraestrutura eram essenciais, porém a manutenção e custeio posterior do campus, incluindo os recursos para contratação do corpo docente, eram facilmente absorvidos pelo orçamento regular da universidade. O principal argumento para a posição de incorporar ao orçamento da universidade os custos permanentes de manutenção do *campus* era que eles eram baixos se comparados com o montante do orçamento da USP, aproximadamente 1,5% do orçamento, não oferecendo riscos ou comprometimento de atividades das demais unidades.

As principais polêmicas em relação à USP-Leste apareceram após a sua implantação, quando ela já era Each. Na medida em que o campus ganhava vida eram explicitadas as diferentes posições latentes e divergentes em relação ao projeto, envolvendo diferentes concepções de universidade, de educação, de Estado e de sociedade. A análise da frequência e conteúdo de matérias jornalísticas sobre a Each publicadas pela *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo*, *Jornal da USP*, *Informativo ADUSP*, *Revista ADUSP* e *Boletim DCE* indicam dois períodos críticos de intensificação da circulação de notícias e textos de opinião sobre a Each no período compreendido entre 2005 e 2015: os anos de 2009 a 2011, em que os temas privilegiados eram relacionados à procura de estudantes pelos cursos da unidade, a concorrência no vestibular e a aceitação profissional dos egressos dos cursos, pelo mercado e pelas corporações profissionais; e no período entre 2013 e 2015, em que predominou a crise por questões ambientais e a interdição do *campus*.

As questões relacionadas aos cursos de graduação, a atratividade de estudantes e a inserção dos egressos, serão retomadas em parte na próxima seção e mais detidamente no próximo capítulo. Em relação à regulação local, interessa nesse momento destacar a crise dos anos de 2013 e 2014 e como as discussões sobre a Each que envolvem aspectos acadêmicos, estrutura organizacional, condições de trabalho docente, questões sobre a permanência estudantil foram intensificadas, não em função da crise, mas paralelamente a ela e a outros processos da universidade, que se sobrepõem no tempo, como a avaliação institucional.

A recente crise da Each teve em sua origem duas questões ambientais distintas: o depósito irregular de terras, sem certificação de origem, e que posteriormente teve a avaliação de água e solo com contaminação por *Bifenilas Policloradas* (PCB); e a constatação da presença de gás metano e de compostos orgânicos voláteis no subsolo. Esses eventos deflagraram uma longa greve em 2013 e a interdição judicial do *campus* em 2014, com prejuízos ao desenvolvimento das atividades da unidade. Parte das atividades foi transferida para prédios de outras instituições. Um indício do impacto da grave crise sobre a percepção da comunidade interna em relação às atividades da unidade pode ser observado nas respostas da avaliação institucional interna. Além da questão específica sobre as ações de sustentabilidade ambiental, racionalização do uso de bens de consumo e de recursos naturais, o tema da crise ambiental e dos impactos da interdição do campus apareceu nas respostas de outros cinco temas: organização acadêmico-administrativa; participação de docentes em núcleos/centros de apoio, órgãos complementares ou institutos especializados; processos de ensino e aprendizagem; avanços e dificuldades no ensino de graduação e evolução da relação candidato/vaga no vestibular. Portanto, ao estabelecer as condicionantes da regulação local para a Each é necessário considerar a agenda de debates decorrentes dos mais recentes acontecimentos que envolveram o *campus*.

A regulação local da expansão do sistema estadual público paulista na criação do novo *campus* da Unicamp em Limeira foi estudada em outra pesquisa, Ferreira (2013). Seus resultados apontaram a existência de pelo menos três concepções diferentes de universidade que disputaram espaço no projeto do novo *campus* da Unicamp em Limeira. Essas três concepções poderiam ser identificadas em termos das finalidades ou missões da universidade com a existência de ênfases nas atividades de ensino, pesquisa ou relações com a sociedade ou em termos dos modelos clássicos da universidade moderna, com uma concepção mais próxima da universidade do Cardeal Newman, com a universidade humboltiana ou com a universidade de Whitehead, respectivamente. Na dinâmica de como os defensores de cada uma dessas concepções conseguiram registrar sua marca na experiência concreta de criação do novo *campus*, outras questões definidas pela conjuntura, como a implantação parcial dos cursos não em função do resultado de um projeto acadêmico, mas com o objetivo de diminuir a resistência à aprovação no Conselho Universitário, o perfil dos docentes contratados, a reestruturação curricular dos cursos de graduação, a implantação de programas de pós-graduação e a adoção de um planejamento estratégico orientado a produzir uma mudança significativa em sua principal missão, ao mesmo tempo em que buscou conferir coerência ao conjunto das ações

realizadas, completaram os elementos constituintes do processo de regulação local (FERREIRA, 2013).

Retornar o olhar para as forças que disputaram espaço na definição das características no novo *campus* da Unicamp em Limeira, agora com o escopo ampliado de analisar a regulação local incorporando à análise a expansão em novos *campi* de USP e Unesp, considerando um conjunto de referências maior e orientado por perguntas de pesquisa diferentes, exige que sejam destacados alguns novos aspectos da experiência da Unicamp que constituem elementos da regulação local, além da reelaboração de pontos presentes em Ferreira (2013).

O primeiro aspecto que merece destaque envolve a base de apoio, mas de pressão para a implantação do projeto. O estudo da origem e da natureza das forças interessadas na implantação do projeto de Limeira contribui para o entendimento do fato de a FCA – unidade criada no novo *campus* – ter iniciado suas atividades apenas em 2009, seis anos após os novos *campi* da Unesp e quatro anos após a Each, e da unidade ter sido implantada com metade dos cursos de graduação previstos, o que significa metade das vagas de expansão projetadas.

Na Unicamp, o projeto de expansão no novo *campus* teve como principal arena de debates a própria universidade. Apesar das ações de articulação de forças externas feitas pela reitoria da Unicamp como a aproximação com o poder municipal de Limeira e sua rede de apoios políticos em outras instâncias de governo no estado, o projeto de Limeira não contou com o apoio da classe política na abrangência e intensidade da Unesp e também não tinha a articulação com movimentos sociais e organizações sociais de base, como ocorreu com a USP. A principal força que atuou na criação da FCA/Unicamp teve origem na política interna da universidade e sua mobilização ocorreu através da proposta de novo *campus* construída com a incorporação de projetos pré-existentes, que estavam latentes pela incapacidade de seus proponentes – unidades, departamentos, grupos de docentes ou docentes individualmente – de conseguir aprová-los com o financiamento pelo orçamento regular da universidade. Esse aspecto leva a uma condição que foi decisiva para a efetivação da criação do novo *campus*: a ampliação ou o compromisso de ampliação da cota-parte do ICMS destinado à Unicamp e a consequente garantia de recursos perenes para a manutenção e custeio da nova unidade.

O outro aspecto que merece destaque está diretamente ligado à forma como a questão do financiamento da expansão em novos *campi* foi conduzida na Unicamp. Na Unesp, a questão do financiamento dos novos *campi* e a não garantia de continuidade da disponibilização de recursos extra orçamentários foi respondida pela organização de unidades que poderiam ser extintas em caso de descontinuidade pelo estado do financiamento do programa de expansão ou pela inexistência de recursos de manutenção. Na USP, a implantação física e os

investimentos iniciais foram feitos por suplementação, com o compromisso da universidade de incorporação dos custos permanentes do novo *campus*. Já na Unicamp, a posição do governo do estado de financiar a política de expansão do ensino de graduação com recursos exclusivos para investimento em infraestrutura e a indicação de não disposição de ampliação da cota-parte do ICMS destinado às universidades foi traduzida em um planejamento da expansão que privilegiou o crescimento de vagas nos cursos e unidades existentes, com investimentos em infraestrutura que tiveram como objetivo aumentar a relação de alunos por curso com a manutenção do número de docentes, funcionários e demais condições que pudessem levar ao aumento dos gastos permanentes. Esse planejamento reafirmou a condição de criação do novo campus à necessária existência de ampliação do orçamento regular da universidade.

Com isso, já é possível compor um quadro das diferentes condicionantes que atuaram nos múltiplos níveis de regulação social da expansão do sistema estadual público paulista. Reafirmando a posição exposta anteriormente, os elementos apresentados não encerram o conjunto de forças existentes, mas são suficientes para o esclarecimento da dinâmica de ajustamento da política e para estabelecer as condições sobre as quais as propostas de alterações em características definidoras das universidades públicas estaduais paulistas foram defendidas ou rebatidas e que podem indicar o desenvolvimento de um processo de diferenciação nessas universidades.

3.4. Elaboração de projetos de novos *campi*: um processo multirregulado

Como apresentado nas primeiras seções deste capítulo, foram muitas as forças que constituíram a regulação social da política de expansão do ensino de graduação público estadual paulista: o interesse do governo do estado em diminuir o custo por aluno de graduação das universidades; as recomendações de organismos internacionais orientadas por interesses econômicos; interesses políticos e eleitorais relacionados às regiões que receberiam os novos *campi*; a reivindicação por movimentos sociais de acesso à universidade pública para setores populares; o interesse das universidades em defender e conservar, quando não, ampliar, as condições de financiamento das suas atividades de ensino, pesquisa e extensão, ou em conseguir recursos suplementares ou extraorçamentários para dar continuidade a projetos da comunidade interna que estavam latentes. O objetivo da quarta e última seção deste capítulo é explicitar a dinâmica de regulação social da política de expansão do ensino de graduação paulista através da descrição do processo de criação dos novos *campi* da USP, da Unicamp e da Unesp, que em perspectiva histórica integra em cada um de seus momentos críticos, as forças em disputa.

Conforme já enunciado ao tratar da regulação transnacional, a criação da comissão formada pelos pró-reitores de graduação da USP, da Unicamp e da Unesp com o objetivo de propor medidas voltadas à expansão da graduação e à criação de novas instituições de ensino superior no estado foi o marco inicial da política que resultou na criação dos novos *campi* das universidades públicas estaduais paulistas. Da perspectiva de ação das forças de regulação social sobre a expansão em novos *campi* é possível delimitar uma primeira etapa/estágio desse processo, compreendida entre a designação da comissão do Cruesp em janeiro de 2001 e o encontro entre os reitores, a comissão e o governador Geraldo Alckmin nas comemorações do centenário da Esalq, em junho daquele ano. Esta etapa é definida pela formulação da proposta de expansão feita pelo Cruesp, construída como uma alternativa paulista à massificação da educação superior com a manutenção das universidades de elite.

Neste contexto, a resposta à questão sobre como ampliar massivamente o acesso ao ensino superior com a conservação das características das universidades de pesquisa estava integrada aos debates relacionados com a formulação do PNE e situada no conflito entre os ajustes neoliberais, que orientavam a política internacional, nacional e estadual, a defesa da universidade pública, feita por setores organizados da sociedade, e a busca pela consolidação no Brasil de um sistema de pesquisa científica com forte viés para a relação entre ciência e tecnologia.

Os debates que instruíram a resposta conceitual do Cruesp ao problema do acesso à educação superior ocorreram nos anos anteriores e também constituíram os fundamentos para formulação das propostas alternativas de PNE. Os produtos desses debates foram sistematizados em diferentes publicações, que serviram de referência nos momentos posteriores. Uma das formulações que influenciaram diretamente o Cruesp na proposta paulista para a massificação foi o Manifesto de Angra, da ABC. O Manifesto apresenta em seu parágrafo inicial todos os elementos para a compreensão do seu significado:

O Grupo de Defesa da Universidade Pública, constituído pelos signatários, vem a público para conclamar o governo, a sociedade e a comunidade acadêmica a unirem esforços por um novo pacto para a defesa da universidade pública brasileira e da pesquisa nela realizada, através de uma reforma urgente, com base no predomínio dos valores acadêmicos, da qualidade e da excelência (ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS, 2004, p.1).

A defesa da universidade pública, a necessidade de reforma urgente da educação superior, o destaque para o papel da pesquisa na universidade e o predomínio dos valores da qualidade e da excelência, centram o debate sobre a universidade na ciência e apresentam o tom

do restante do documento. Esses elementos são representativos da missão da ABC de promover a atividade científica e mobilizar a comunidade científica para atuação junto aos poderes constituídos, visando o avanço científico e tecnológico nacional e o incentivo à inovação (ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS, 200-?). As universidades públicas estaduais paulistas, com as características expostas no capítulo II, constituem terreno fértil para a propagação dessas ideias. A afinidade com essa perspectiva é mais diretamente relacionada e intensa em áreas ligadas às ciências duras e nas tecnológicas, mas também em outras áreas acadêmicas.

Em síntese, a proposta formulada pelo Cruesp procurou conciliar estudos econométricos orientados a aumentar a eficiência na formação em nível superior, considerando uma diferenciação do sistema que pudesse levar à diversificação de cursos, programas de formação e instituições, propondo que a massificação ocorresse fora das universidades. Ao mesmo tempo, definiu e defendeu um conjunto de valores que conservasse as universidades no topo do sistema de educação superior, orientadas à pesquisa e principalmente à ciência básica e dedicadas à pós-graduação. A reforma necessária para atingir essa massificação deveria ser orientada por um plano diretor que levasse São Paulo a ser a Califórnia brasileira²⁰.

Os reitores passaram a sentir o efeito do campo de forças de regulação sobre a política de expansão na reunião ocorrida durante as comemorações do centenário da Esalq. Em suas entrevistas, a Profa. Silvia Gatti e os professores Ângelo Cortelazzo, Adolpho Melfi, José Carlos Trindade e Carlos Henrique de Brito Cruz citam a reunião ocorrida em Piracicaba e a destacam como um momento chave para a política de expansão do ensino de graduação. Na ocasião, o relatório da comissão foi apresentado ao governador e o Cruesp recebeu o apoio para dar continuidade ao processo com a sua divulgação no interior das universidades e a realização de audiência pública na Alesp.

Apesar da continuidade do processo, o encontro em Piracicaba evidenciou tensões fundamentais que orientariam as ações posteriores da política. De um lado, a frustração do governo do estado ao tomar conhecimento da falta de disposição do Cruesp em expandir as vagas de graduação em cursos tradicionais, ligados às universidades.

Aí chegou a reunião de Piracicaba. Nessa reunião ele [governador] tinha a expectativa de anunciar a expansão das universidades, mas foi uma reunião... Ele tinha convocado a imprensa e depois desfez a convocação. Ele estava lá, a imprensa toda reunida. Depois que acabou a reunião, ele dispensou a imprensa, entendeu? Como eu soube que ele dispensou a imprensa? Eu ouvi chamar o chefe de gabinete lá e falar: “dispensa que hoje eu não vou dar

²⁰ Referência ao modelo de massificação baseado no Plano Diretor da Califórnia, de 1960.

entrevista, estou com muitos problemas. Deixa para outro dia a entrevista”. Um dos temas que ele ia abordar era esse. Mas por que aconteceu isso? Porque os reitores da USP e da Unicamp não tinham propostas concretas. (TRINDADE, 2017).

Além da frustração do governador com a postura do Cruesp de não expandir vagas nas universidades, o relato do Prof. Trindade indica outro ponto de tensão que terá repercussões sobre o processo de expansão: a Unesp tinha seu próprio plano de expansão, que não era orientado pelos mesmos princípios da formulação do Cruesp. Além disso, a Unesp buscou viabilizar seu projeto isoladamente, não integrando às ações do Cruesp.

O que a gente fez? Tinha a Silvia na Unicamp, ajudando. Tinha o Cláudio lá com a Ada [na USP]. Da Unesp eu juro que eu não lembro quem que era. Como eu te falei, participou menos, entendeu? Por conta justamente que eles paralelamente estavam desenhando a pedagogia cidadã, que depois recebeu... Ah, outra coisa: a gente tinha plena consciência que tinha que apresentar ao governo um projeto que tivesse qualidade. A qualidade que a gente achava que tinha que ter. A quantidade que a gente achava que tinha que ter. E o custo para garantir as duas coisas. [...] E a Unesp apresentou, como eu te falei, paralelamente, usando aí a estrutura pulverizada dela, apoios de deputados, dos *campi* do interior principalmente, um projeto de pedagogia cidadã, que teve o financiamento que foi colocado a parte e que serviu como um bom programa de formação de pessoal para escola básica. Foi interessante também, mas não fez parte integrante do relatório. Foi uma negociação à parte do Trindade com a Alesp. O relatório envolvia o Cruesp inteiro e além disso a Unesp tinha uma questão à parte. (CORTELAZZO, 2017).

Em relação à frustração, ela não foi exclusiva do governador. As universidades tinham a expectativa da expansão vir acompanhada da ampliação de seus recursos orçamentários permanentes e se depararam com a proposta de financiamento pontual. A falta de disposição do governo do estado em ampliar o orçamento de custeio, através da alteração da cota-parte do ICMS, com a consequente limitação do financiamento para ações exclusivas de infraestrutura diretamente relacionadas à ampliação de vagas frustrou as universidades.

Este aspecto é fundamental para a compreensão da expansão do sistema estadual público por estabelecer o principal contraponto entre o governo do estado e as universidades. Por um lado, o interesse do governo na expansão proposta estava na ampliação da oferta de vagas com a manutenção do orçamento de custeio. Para isso, o governo admitia a suplementação eventual de recursos orçamentários para investimento em infraestrutura. Por outro lado, as universidades viam no atendimento da expansão, que era de interesse do governo, a possibilidade de forçar a ampliação de recursos perenes. A questão do financiamento da expansão foi utilizada pelos diferentes atores políticos na criação de discursos que favoreciam suas posições.

Esses pontos de tensão tiveram maior ou menor presença em diferentes espaços e momentos políticos. Após a reunião de Piracicaba, a trajetória das discussões sobre a política seguiu dois caminhos: os debates no interior das universidades, com as articulações para implantação da proposta; e os debates no interior da Alesp, com as articulações em torno da destinação de recursos para a expansão. A segunda etapa da política vai da reunião de Piracicaba até o final do ano eleitoral de 2002, caracterizado como o período das construções de estratégias distintas por cada universidade, que buscaram alcançar objetivos também distintos.

Paralelamente, ao notarem a resistência no interior das universidades e as movimentações na Alesp para alteração do plano inicial de diversificação e expansão massiva em outros formatos institucionais, com o consequente aumento da expansão no formato universitário, o Cruesp e o governo do estado mudaram a estratégia e desvincularam iniciativas de diversificação da discussão de expansão das universidades. As metas do relatório de expansão que envolviam a institucionalização em outros formatos, não universitários, foram encaminhados como projetos específicos. A criação da Universidade Virtual do Estado de São Paulo (Univesp), como forma de atender à ampliação pela educação a distância, e a expansão conduzida diretamente nas Fatecs, são exemplos desta alteração de estratégia. Cabe destacar o duplo interesse do governo do estado, induzindo e pressionando as universidades na ampliação de vagas nos cursos tradicionais e de prestígio, mas também apoiando as ações de diversificação e massificação em outros formatos institucionais. A proposta das universidades era ampliar em outros formatos e instituições, conservando as universidades. O interesse do governo era ampliar em outros formatos e instituições, mas também nas universidades. Com isso, naquilo em que os interesses convergiam, encontrou-se em outra estratégia a forma de efetivar ações de diversificação propostas no relatório do Cruesp.

Eu vejo que essa diferenciação, que o produto final dela foi que as Fatecs cresceram mais. Ou seja, como houve certa... O processo dentro das universidades foi lento. A forma de que isso acontecesse demandava reuniões, comissões, a universidade é muito burocrática. As Fatecs, por determinação do governo do estado, naquela época a Fatec foi. E depois com a ação do Prof. Ângelo, que foi para coordenar a expansão das Fatecs, certo? Eles abriram muitas Fatecs no estado. Muitas mesmo. Não só abriram unidades novas, como eles usaram unidades que estavam menos operantes, digamos assim, criando cursos novos, com aquela regional, que qualifica a Fatec, em minha opinião, para aquele local onde ela está estabelecida. Então, a Fatec foi e nós ficamos meio que contidos em função da não aceitação. Demorou a isso parar de ser falado. Parar de ser colocado como não, não, não! Mas é assim mesmo. É mudança, e mudança se processa gradual. Nas universidades se processa de maneira gradual, aceitando, aceitando, aceitando. Entendeu? (GATTI, 2016).

Nos debates internos, a tensão estabelecida entre a indisposição das universidades em assumir a massificação da graduação e a indisposição do governo do estado em aumentar os recursos permanentes de financiamento das universidades teve como resultado a resistência das comunidades acadêmicas em relação à expansão planejada. Porém, um novo elemento a partir da passagem de 2001 para 2002 alterou o balanço das forças de regulação no âmbito das universidades, as alterações na gestão superior da USP e Unicamp. Cada novo grupo dirigente das universidades tinha um posicionamento em relação à política de expansão e sobre a participação das universidades na ampliação da oferta de ensino de graduação. Essas diferenças sofreram alterações ao longo do processo de implementação da política, acentuadamente nas trocas de gestão das reitorias das universidades.

Enquanto na USP a alteração da reitoria em novembro de 2001 favoreceu as discussões para a implantação da USP-Leste, pela nova gestão ter o entendimento de que a universidade poderia assumir custos permanentes da criação do novo *campus*, desde que o investimento da implantação fosse do governo do estado, na Unicamp a nova gestão da reitoria que assumiu em abril de 2002 tinha o entendimento de que a criação de novas despesas permanentes deveria ser acompanhada de novos recursos também permanentes. A Unesp manteve a mesma gestão da reitoria de 2001 a 2005 e a continuidade das ações. Em sua entrevista, o ex-reitor da Unicamp Carlos Henrique de Brito Cruz, afirma:

Porque pra nós na Unicamp era claro que o que nós estávamos buscando era oferecer mais vagas com a mesma quantidade de professores e funcionários que a gente tinha. Ou seja, o governo do estado em nenhum momento estava nos oferecendo recursos para aumentar permanentemente o orçamento. Portanto, a gente não podia pôr despesa permanente. Criar um *campus* novo significa despesa permanente, contratar gente, administração, manter, etc. Então isso, até onde eu me lembro, nunca passou pela minha cabeça quando eu era reitor na Unicamp. Nunca nem esteve em consideração. Pode ser que do reitor anterior tenha estado, mas era uma época difícil. Dois mil e um foi um ano de crise no Brasil, teve o apagão de energia, queda das torres gêmeas, a economia mundial estava parando, não era um momento propício para falar: “vamos contratar mais cem professores”. (BRITO CRUZ, 2017).

O ritmo da criação dos novos *campi* é um indício da influência do debate sobre o financiamento e do entendimento interno de cada universidade sobre a questão. A Unesp deu continuidade ao seu processo, estreitando as relações com os políticos das regiões que receberiam os novos *campi* e com o governo do estado, impondo o programa de expansão à sua comunidade interna por meio de manobras administrativas e da conquista do apoio de diretores das unidades tradicionais com o argumento de que os novos *campi* não impactariam os recursos das unidades universitárias pré-existentes. Além desse argumento, a conquista dos diretores

contou com a distribuição de recursos pela reitoria em troca do apoio ao projeto. Os novos *campi* da Unesp foram inaugurados em 2003. Na USP houve a articulação de um movimento duplo com o objetivo de avançar com a criação do novo *campus*. Internamente, foram designadas comissões e subcomissões para a elaboração do projeto que incluíram um grande número de docentes das diferentes unidades. Isso não extinguiu a resistência à USP-Leste, mas ajudou a conseguir o apoio necessário nas diferentes unidades para aprovação pelo Conselho Universitário. Da perspectiva externa, a reitoria amarrou o projeto do novo *campus* à reivindicação histórica de uma universidade na zona leste de São Paulo. A USP inaugurou seu novo *campus* em 2005. Na Unicamp, as discussões sobre a expansão em novo *campus* ficaram paralisadas neste segundo período. A reitoria não propôs nenhum encaminhamento pelo entendimento de que não existiam garantias de financiamento contínuo de qualquer projeto. As três universidades tiveram ampliações em seus cursos e unidades tradicionais, mas na Unicamp esta frente foi prioritária e exclusiva nesta segunda etapa. As discussões sobre o novo *campus* da Unicamp foram retomadas em 2003, intensificadas em 2005 e apenas em 2009 foi inaugurada a FCA-Limeira.

Os debates no interior da Alesp ocorreram em torno do tema expansão e acesso, mas o principal aspecto abordado foram as justificativas para inclusão no orçamento de recursos suplementares para as universidades. Na questão específica dos novos *campi*, a dinâmica dessas discussões foi marcada pelos acordos entre a Unesp e políticos das regiões que receberiam as novas unidades pelo financiamento do seu programa e do posicionamento da USP e Unicamp de apenas detalhar projetos de novos *campi* após a definição sobre os recursos que seriam suplementados. No presente estudo, a análise desses elementos não pode ser isolada das relações entre os resultados da ampliação de vagas no ensino de graduação público e sua apropriação política com fins eleitorais. A entrevista com o Prof. Trindade mostra em detalhes a relação entre os apoios políticos, os avanços na expansão e os interesses ligados às eleições:

Aí eu conversei com todos os deputados das regiões. Olha, eu conversei com o de Sorocaba, não sei o que lá. Abri o jogo com eles, digo: olha, ou vocês mudam esse orçamento ou não vai ter expansão. Chego ao Conselho Universitário: olha, o governador não deu dinheiro suficiente, então agora a expansão vai ser pequena, ou não vai ter expansão. Eu também não fiz grande alarde, pequeno. Fui lá conversei com cada um. Porque eu também queria me justificar com eles. Porque você vai lá, faz reunião com prefeito, faz reunião com vereador da cidade, negócio, eles dizem a área que eles vão doar, tudo isso, quanto de funcionários, depois nós vamos largar? Bem nessa altura que eles também estão querendo se reeleger prefeito, né? Porque também tem a eleição para prefeito, ou não tem? Dois anos depois, tá certo? Alguns queriam se reeleger. Estavam muito satisfeitos de ter um resultado. Eu já tinha feito algumas reuniões. Você marca uma reunião com o prefeito, a sala fica cheia

de vereadores, de gente influente na cidade. Se precisar de um programa: “ah reitor, você vai fazer isso mesmo?” Não sei o que, e tal, se eu tiver dinheiro do governador aprovado já tá no Conselho Universitário também, tá faltando definir os cursos, se tiver dinheiro, vou fazer. Então essa foi a história da minha expansão (TRINDADE, 2017).

Passada esta etapa, é possível definir um terceiro estágio na regulação da política de expansão. Essa fase não segue a mesma temporalidade ou periodização nas três universidades. Este contexto é definido pelo processo interno com que cada universidade conduziu a criação dos novos *campi*. Na Unesp esse processo compreende os anos de 2002 e 2003 e é marcado pela imposição dos novos *campi*. Na USP, esse período vai de 2002 a 2005, sendo marcado pela articulação de apoios internos e externos a um projeto justificado pela relevância social e defendido discursivamente como um projeto construído através da participação da comunidade local em conjunto com a comunidade acadêmica. Na Unicamp, esse processo vai de 2005 a 2009, marcado pela intensa discussão interna sobre o financiamento do novo *campus*.

Na Unesp, a posição da Adunesp e da representação estudantil era semelhante. A expansão do acesso à universidade pública era uma bandeira histórica das duas categorias, portanto, não eram contrários à expansão, no mérito. As divergências eram claramente expostas em termos da forma de expansão. Os eventos ocorridos na 129ª Sessão Extraordinária do Conselho Universitário da Unesp são representativos do significado da expansão em novos *campi* da Unesp para a sua comunidade interna. As ações tomadas durante a sessão foram agudas e explicitaram não apenas as posições divergentes, mas a forma como foram ignoradas essas diferenças na decisão de continuidade do programa de expansão.

Os professores José Carlos Trindade e Roberto Bazilli descreveram a sessão do Conselho Universitário que aprovou a expansão da Unesp em unidades diferenciadas como fatídica e memorável. A 129ª Sessão Extraordinária do Conselho Universitário teve início em 14 de agosto de 2002, em São Paulo. A sessão foi interrompida pela invasão do prédio da reitoria por manifestantes contrários as unidades diferenciadas. A reunião foi retomada no dia 29 de agosto, em Araçatuba, sendo novamente suspensa ao final do dia, pela longa duração. Novamente convocada, a sessão foi concluída no dia 30 de outubro daquele ano. A principal questão posta e que permeou todas as falas da reunião, mesmo elas evoluindo para conclusões distintas, pode ser sintetizada na introdução da manifestação do conselheiro João Bosco Faria:

Eu nunca vi algo tão consensual chegar à situação que estamos vivendo hoje: os alunos lá fora querendo impedir que discutamos o assunto; o governo do estado querendo aumentar as vagas, oferecendo dinheiro para a Unesp; a população querendo aumentar as vagas e nós aqui com um aperto no coração

em aceitar a forma como está proposto (UNIVERSIDADE PAULISTA JULIO DE MESQUISA FILHO, 2002b).

Na sessão, todos os mecanismos regimentais e de obstrução foram utilizados pelos membros contrários ao projeto, assim como todas as medidas e manobras para aprová-lo foram tomadas pela reitoria. No dia 14 de agosto a sessão foi suspensa pela invasão do prédio da reitoria por estudantes e docentes contrários à proposta naqueles termos. O Prof. Trindade expôs em sua entrevista como, após a suspensão, a administração central decidiu transferir a continuidade da sessão para Araçatuba, como uma estratégia para aprovar a matéria. Em 29 de agosto, na continuidade da sessão, foram levantadas questões de ordem relativas a não tramitação da matéria no Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE-Unesp) e da não previsão estatutária da figura de Unidades Diferenciadas. O mesmo questionamento foi objeto de mandado de segurança impetrado por um grupo de docentes. Também houve confronto entre a comunidade acadêmica e a polícia militar que cercava o prédio onde ocorria a reunião. Porém, o que diz respeito à análise da regulação social da política de expansão, é relevante destacar como a reitoria da Unesp, apoiada e respaldada externamente por deputados, prefeitos e outros políticos, deu continuidade à implantação das novas unidades buscando apenas os apoios mínimos internos para a aprovação no Conselho Universitário.

A proposta de criação das unidades diferenciadas foi aprovada com 34 votos favoráveis, 24 contrários e 07 abstenções. Considerando que entre as manobras mencionadas no parágrafo anterior está o fato de a reitoria ter aproveitado uma descontinuidade ocorrida na indicação da representação para bancada estudantil no Conselho Universitário, em um total de 10 membros que seriam escolhidos por eleição no mês setembro. Com a presença da representação estudantil e da sua manifestação contrária, o resultado final seria outro.

[...] os alunos propuseram à reitoria que só votasse o programa depois das eleições dos dez representantes discentes que o DCE (Diretório Central dos Estudantes) tem direito de manter no conselho. As eleições estão previstas para ocorrer no próximo dia 11 de setembro. Segundo José Afonso Carrijo, assessor de Relações Externas da Unesp, “o reitor manterá a promessa de conversar com os alunos, porém não vai esperar até o dia 11 de setembro pelas eleições do DCE para, só então, votar o projeto”, disse. Na opinião dele, os alunos não se organizaram para serem representados no Conselho Universitário. Além disso, reiterou que o ato dos estudantes não passou de “falácia e bagunça injustificada”, já que não apresentaram proposta alternativa à reitoria (SALVO, 2002).

Portanto, não existiu o interesse da reitoria da Unesp em buscar a legitimidade da proposta de expansão em sua comunidade interna, o que posteriormente refletiu em resistências

e dificuldades na implantação das novas unidades que foram relatadas pelos docentes dessas unidades, em suas entrevistas.

Na USP, a legitimidade da aprovação do novo *campus* da zona leste foi construída em termos discursivos sobre duas bases: a defesa de um projeto acadêmico elaborado com a participação de um número grande de docentes de diferentes unidades e a justificativa do projeto como uma resposta da universidade à demanda social por acesso. Porém, uma força fundamental presente por trás desse discurso, mas frequentemente apontada pela parte contrária ao novo *campus*, era o interesse eleitoral do governo do estado na zona leste. O Prof. Trindade, em sua entrevista, explicita essa questão.

De vez em quando a Adunesp, não é Adunesp, a da USP, Adusp, né? Fazia alguma nota contrária a não sei o que. Isso aí era político, prevenção. Que a essa altura estava no auge a eleição do Lula, a reeleição do Alckmin. Não sei quem era o candidato do PT concorrendo com o Alckmin. Eu acho que aquele deputado que até foi preso, que era líder, o Genuíno. Acho que era o Genuíno [José Genuíno]. O Genuíno inclusive entrou na minha expansão, que no debate, claro, nessa altura os prefeitos estavam se movimentando, pegando os deputados e ele percebeu que a expansão da Unesp era importante no debate dele, isso eu lembro bem, com o Alckmin. O Alckmin falou na expansão, que já estava em andamento, era outubro a eleição, o Genuíno falou: eu também sou a favor da expansão (TRINDADE, 2017).

O período que antecedeu às eleições de 2002 indicava a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT), que culminou na eleição para presidente de Luiz Inácio Lula da Silva. No estado, Geraldo Alckmin, eleito vice-governador em 1995, havia assumido o cargo de governador, após a morte do titular Mário Covas, em 2001. Portanto, ainda não tinha passado pelo crivo das urnas diretamente e era candidato a governador. O candidato da oposição, José Genoíno (PT), e o PT de modo geral, tinha grande aceitação na zona leste que, pela sua dimensão populacional, tem um enorme peso eleitoral na cidade e no estado de São Paulo. Este quadro teve um efeito sistêmico sobre os diferentes atores políticos no primeiro semestre de 2002. De um lado, a disposição do governo, motivado pelo processo eleitoral, em mobilizar recursos para uma ação com repercussão positiva sobre a sua imagem, do outro lado, lideranças comunitárias e associações de base, conscientes da importância do momento político, organizavam suas pautas e reivindicações para negociação.

A convergência dessas forças em favor da expansão da USP com a criação de um novo *campus* na zona leste encontrou na divergência, em relação aos cursos que seriam criados, o principal ponto de tensão. Os movimentos sociais e o governo do estado tinham a expectativa da criação de cursos profissionais tradicionais, de prestígio.

Na realidade o que eles queriam era uma escola de engenharia ou de medicina. Falamos: “não, isso não tem muito sentido”. Porque, bom, primeiro o nosso estatuto não permite. Nós teríamos que discutir mudança estatutária, porque o estatuto da USP não permite, e acho que ainda é assim. Não permite que você crie cursos que já existem na capital. Nós poderíamos criar em Ribeirão Preto, em São Carlos, em Bauru, mas criar aqui... Tanto que do lado de lá, Guarulhos, era o Pietá o prefeito, e ele falou: “poxa, porque vocês não passam para o lado de Guarulhos e criam”. Era só atravessar o rio, né? (MELFI, 2016).

O Alckmin perguntou o seguinte: “quais são os cursos que estão montados e qual é a data que vai começar?” Aí o Marcovitch [Jacques Marcovitch] deu uma... ele é bom de conversa, né? Inteligente pra burro! Falou, falou, falou, falou, mas não... Falou: é importante não sei o que. Foi aí que o Alckmin cobrou cursos mais consistentes, porque aí ele [Marcovitch] começou a falar em cursos de obstetizes. Uns cursos que não tinham na USP. Aí decepcionou um pouco o Alckmin (TRINDADE, 2017).

O discurso dominante na universidade era o da necessidade de garantir ao novo *campus* da zona leste a qualidade da USP. Nesse contexto, qualidade significava as mais diferentes coisas para as diferentes pessoas, mas tendo como denominador comum a ideia de que manter a qualidade significava ter na zona leste um *campus* que fosse identificado com a USP. Em parte, ser identificado com a USP, ou ter a cara da USP, como expressou um docente da Each entrevistado, consistia em oferecer cursos que tivessem características próximas e o mesmo prestígio dos cursos oferecidos pelas unidades tradicionais. Porém, as unidades tradicionais, ligadas aos cursos mais prestigiados de formação profissional, em conjunto com as corporações profissionais de cada área de formação, impuseram grande resistência à proposição desses cursos no novo *campus*. Essas unidades e a reitoria encontraram em um dispositivo do estatuto da USP a saída para evitar esse embate.

Agora deixa eu te dar o que aconteceu. Como o ambiente de expansão não foi aceito pela comunidade acadêmica, a gente ia ter muito trabalho para aprovar no Conselho Universitário. Tem um elemento no estatuto da USP que diz o seguinte: em São Paulo não pode haver duplicação de cursos. Não sei se você sabia disso tudo. Então não pode ter duplicação de engenharia, não pode ter direito, não pode ter filosofia. Por isso que, para não enfrentar o Conselho Universitário, porque aí ele teria que enfrentar o Conselho Universitário, e dizer qual eram os cursos que ele ia criar, ia bater forçosamente nos outros cursos da USP (TRINDADE, 2017).

[...] não dava para fazer grandes mudanças, mais profundas, estruturais, como por exemplo, criar um *college*, por conta do estatuto da USP, das regras estabelecidas pelo Conselho Universitário, que entre outras coisas proibiam que na mesma cidade houvesse dois cursos. Provavelmente pensando em cidades pequenas, não cogitaram de considerar uma megalópole como São Paulo. A comunidade pressionava muito para ter os grandes cursos ou instalar as grandes escolas: a Poli. Mas não era possível (GATTI, 2017).

Portanto, na USP a interiorização da política de expansão com a proposição de um novo *campus* na zona leste buscou minimizar as resistências com a aproximação de atores que poderiam ser potenciais opositores. Essa estratégia não conseguiu extinguir o conflito entre a manutenção da oferta restrita e da seletividade dos cursos mais tradicionais e as demandas por acesso. O encaminhamento dado privilegiou a diferenciação dos cursos, com a criação de cursos novos, de menor prestígio profissional e voltados à ampliação do acesso em carreiras de menor *status*.

Na Unicamp, a discussão sobre a criação de um novo *campus* ficou paralisada até o final do ano de 2003, período em que naquela universidade a expansão ficou restrita a cursos nas unidades já existentes. Após o término da etapa mais intensa de ampliação de vagas nas unidades tradicionais, o Conselho Universitário da Unicamp criou um Grupo de Trabalho para receber projetos de utilização do terreno, que a universidade dispunha na cidade de Limeira para a expansão. A presidência do primeiro GT-Limeira, como o grupo de trabalho ficou conhecido, ficou a cargo do Coordenador Geral da Unicamp, José Tadeu Jorge. Apesar da designação do GT-Limeira em 2003, a possibilidade real de criação do novo *campus* da Unicamp passou a ser considerada apenas em 2005. Uma possível explicação para o impulso de criação do novo *campus* da Unicamp em Limeira a partir de 2005 é a sucessão na reitoria do Prof. Carlos Henrique de Brito Cruz pelo Prof. José Tadeu Jorge.

A gestão do reitor Tadeu recolocou na pauta de negociações entre a universidade e o governo do estado a questão da expansão da Unicamp em Limeira. Por parte da Unicamp, o interesse era conseguir do estado recursos suplementares que poderiam ser incorporados ao orçamento da universidade. Para o governo do estado, a proximidade do ano eleitoral de 2006 aumentava a importância de avançar com a questão, desde que o projeto apresentado equilibrasse a oferta de cursos prestigiados com redução de custos e o não comprometimento de recursos permanentes suplementares. Esse embate marcou a criação da FCA-Limeira e teve como campo de ação política uma arena interna, com debates no Conselho Universitário, e uma arena externa, com contatos e comunicações oficiais entre a universidade e diferentes órgãos de governo do estado.

Internamente o GT-Limeira buscou atuar de forma semelhante à USP, com o envolvimento de diversos atores, que poderiam compor o apoio político necessário para a sua aprovação pelo Conselho Universitário. A abrangência em número de participantes foi menor do que na USP, porém o tipo de engajamento foi mais forte uma vez que o projeto do novo *campus* e a escolha dos membros do GT-Limeira ocorreu pela reunião de propositores de diferentes iniciativas de criação de novos cursos, muitas delas com origem na década de 1990,

e que não haviam prosperado pela impossibilidade ou desinteresse da universidade em financiá-las com os recursos orçamentários existentes próprios.

Da perspectiva externa, a proximidade da eleição presidencial de 2006 e a pré-candidatura do governador de São Paulo, Geraldo Alckmin, à presidência da República apressavam a necessidade de materialização de resultados das políticas do estado de São Paulo que pudessem contrapor em campanha eleitoral as políticas federais do período 2003 a 2006. Esse contexto marcou a aceleração da discussão sobre Limeira e contrapôs os compromissos de financiamento suplementar e a efetivação de ações que indicassem o comprometimento da universidade em dar prosseguimento à ampliação de vagas.

A partir da posse do reitor Tadeu, o GT-Limeira intensificou seus trabalhos entre maio e dezembro de 2005, sob a presidência do então pró-reitor de graduação, Prof. Edgar Salvadori De Decca. O Prof. De Decca apresentou o relatório final do GT-Limeira, com a proposta de criação do novo *campus* na 6ª Sessão Extraordinária do Conselho Universitário da Unicamp de 2005, em 20 de dezembro daquele ano. O relatório final apresentado ao Conselho Universitário tinha uma proposta de novo *campus* com uma única unidade de ensino e pesquisa integrando diferentes áreas do conhecimento, com a indicação de possíveis cursos de graduação, mas sem o detalhamento de seus projetos pedagógicos. A aprovação dos cursos que seriam implantados deveria ser objeto de nova reunião e precisariam ser instruídos com a manifestação das diferentes instâncias de assessoramento, passando pela Comissão Central de Graduação (CCG) e pela Câmara de Ensino, Pesquisa e Extensão (Cepe-Unicamp). Na ocasião, o relatório e as apresentações da administração central enfatizaram que pelas características do novo *campus* projetado, a eficiência administrativa e a integração das estruturas acadêmicas teriam impacto sobre os custos que seriam mais baixos que uma unidade tradicional. Com isso passavam um recado positivo à aproximação com o governo do estado.

Por outro lado, entre os documentos que instruíram a pauta da reunião constava um acordo firmado, uma semana antes, entre o governo do estado, através da Secretaria da Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico e a reitoria da Unicamp. No acordo, o governo se comprometia a incluir na Lei Orçamentária Anual recursos para a criação do novo *campus* em Limeira, com a ampliação de 1000 vagas de graduação. Após o período de implantação, os recursos suplementares seriam incorporados como percentual na cota-parte das universidades estaduais paulistas. A existência do documento foi fundamental para a aprovação da criação do novo *campus*, que teve sua implantação condicionada à efetivação da destinação de recursos extraorçamentários e de sua incorporação para o custeio da unidade de Limeira. Essa não foi a única condicionante, entre outras exigências que deveriam ser observadas estava a não

duplicação de cursos existentes na Unicamp, além do compromisso com a implantação de pós-graduação e do estabelecimento de pesquisa no novo *campus*. Após a aprovação no Conselho Universitário, o governo destinou já a partir de 2006 os recursos para implantação física. Paralelamente, um segundo GT-Limeira foi criado para o detalhamento dos cursos e acompanhamento da implantação do *campus* (UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS, 2006b).

O segundo GT-Limeira não conseguiu articular internamente os apoios necessários para cumprir seu cronograma de inauguração do *campus* no início de 2007. A não efetivação de resultados no tempo alinhado ao cronograma da eleição de 2006, juntamente com a indefinição da efetiva criação do *campus* de Limeira impossibilitou o estabelecimento de pressão sobre o governo para ampliação do orçamento permanente, o que criou um impasse: sem a ampliação do orçamento permanentemente não era possível conseguir os apoios internos para a aprovação do projeto (UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS, 2006a) e sem a criação do *campus* não havia abertura de negociação para a ampliação do orçamento (SÃO PAULO, 2005).

Enquanto as construções dos prédios avançavam, a aprovação dos cursos e do início das atividades do novo *campus* enfrentou muita resistência entre 2006 e 2008. O então reitor, José Tadeu Jorge, em entrevista transcrita em Ferreira (2013) descreveu como a administração central tomou ações pragmáticas para conseguir os apoios necessários para aprovar o início das atividades do novo *campus* em 2009. O principal instrumento dessas ações foi a inclusão no projeto de um documento conjunto da Pró-Reitoria de Pós-Graduação com a Pró-Reitoria de Graduação, em que foi apresentada uma proposta de desenvolvimento de programas de Pós-Graduação na nova unidade, além da proposta de implantação parcial dos cursos de graduação aprovados, diminuindo o número de vagas de ingresso de 1020 para 480. Portanto, a proposta que foi aprovada pela Deliberação CONSU-476/05 gerou uma nova unidade intermediária entre o modelo pautado pela diminuição dos custos e focado no ensino de graduação e o modelo das unidades pré-existentes na Unicamp.

Considerando a regulação da política, o ponto central de debate está na construção de diferentes discursos sobre o acordo estabelecido entre o governo e a universidade quanto ao financiamento da expansão, que tiveram influência direta sobre a criação da FCA-Limeira. A Unicamp construiu internamente o argumento de que o compromisso de ampliação da cota-parte do ICMS em aproximadamente 0,05% era exclusivo da universidade para financiamento do novo *campus*, mesmo constando textualmente no documento que registra o acordo entre a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico e a Unicamp de que a conversão dos valores adicionais em percentual estava condicionada à definição da partilha

pelas universidades públicas estaduais. Do lado do governo do estado, a defesa de que os recursos para a implantação física foram integralmente aplicados e que não foi feita a alteração da cota-parte do ICMS em função da implantação do novo *campus* não ter ocorrido integralmente.

Caracterizado o terceiro estágio da política, em que cada universidade encaminhou internamente os projetos de criação dos novos *campi*, e explicitadas as principais forças que atuaram em sua regulação, é possível avançar para a quarta e última etapa da política, conforme periodização proposta pelo presente estudo. A última etapa é definida pelo funcionamento das novas unidades e do desenvolvimento das atividades em seu interior. Cada novo *campus* teve uma dinâmica própria e a constituição de forças específicas que atuaram na regulação local. É nessa etapa que as diferentes forças interagem no desenvolvimento das atividades e na materialização das estruturas das novas unidades. Os principais atores políticos desta etapa são os docentes dos novos *campi*, que a partir de suas trajetórias, formações e posicionamentos políticos influem no resultado da criação das unidades em que atuam e a sua transformação. Como a complexidade das relações entre essas forças e os aspectos em que elas atuam no contexto da prática são muitos e se entrelaçam com as características acadêmicas, organizacionais e da composição de pessoal das novas unidades, a dinâmica dessas interações será tratada no próximo capítulo, em conjunto com a apresentação e discussão das características que podem indicar a diferenciação das universidades nos novos *campi*.

4. A IMPLANTAÇÃO DOS NOVOS *CAMPI*

Uma universidade define-se por aquilo que é, no seu ir sendo. Não se define por aquilo que ambiciona ser, mas ainda não é (BARATA-MOURA, 2016, p.3).

O objetivo deste capítulo é examinar em que medida a expansão da USP, da Unicamp e da Unesp em novos *campi* produziu alterações que podem indicar um processo de diferenciação dessas universidades. Para isso, foram utilizados dados que expressam características da missão, dos currículos e estratégias de ensino, da administração, do perfil e condições de trabalho do corpo docente e do perfil do corpo discente das novas unidades, em perspectiva comparada com as unidades tradicionais, considerando a existência de múltiplas forças e interesses em disputa na implantação dos novos *campi*.

Com a entrada no jogo político de um novo ator, o docente²¹, as unidades de ensino e pesquisa criadas nos novos *campi* passaram a receber influências e suas características a serem definidas em um processo que contou com um subnível da regulação local. A dinâmica deste componente está diretamente relacionada ao funcionamento das novas unidades e manifesta as diferentes concepções de universidade presentes nelas. Assim, também constitui o escopo deste capítulo a explicitação das disputas e dos ajustamentos realizados em cada uma das dimensões a partir da ação dos docentes, em interação com as demais esferas de regulação já apresentadas.

As características analisadas foram derivadas da formulação sobre a transição de fases da educação superior de Trow (1973; 2005). Com a disseminação do modelo californiano de organização da educação superior pelo mundo, o estudo de Martin Trow passou a ser referência sobre a massificação da educação superior e orientou políticas públicas em diferentes lugares (MARGINSON, 2014). Essa influência está presente na construção de diagnósticos e ações do Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001 e na formulação da política de expansão do Conselho de Reitores das Universidades Estaduais Paulistas (Cruesp). As metas definidas pelo PNE e endossadas na ação do Cruesp indicam uma tomada de posicionamento que pressupõe que a expansão massiva apenas é possível com a diversificação e diferenciação dos sistemas,

²¹ Na composição das forças que passam a atuar nos novos *campi* é preciso considerar além dos docentes, os estudantes e os servidores técnicos e administrativos. A distinção dos interesses desses diferentes atores necessitaria da ampliação dos métodos e das fontes de informação, o que não é possível pelo seu escopo do presente estudo. A análise mais completa dos componentes da regulação local poderá ser feita em nova pesquisa. Pela escolha do referencial analítico desta pesquisa, que tem como unidade de regulação a resultante das forças locais, a não distinção dos interesses dos diferentes atores no interior de cada unidade não altera a influência do local na diferenciação da universidade e, portanto, não têm implicações sobre os objetivos deste estudo.

posição compartilhada e assumida por atores da política de expansão paulista, como é possível constatar na análise documental e nas entrevistas realizadas.

Na perspectiva do presente estudo, ao analisar as mudanças em características dessas universidades nos novos *campi* é necessário problematizar o choque entre as forças produtoras das alterações e as de resistência e conservação. Busca-se com isso demonstrar que a relação entre a expansão e diferenciação da educação superior não é natural, mas historicamente estabelecida sobre experiências concretas mediadas pelos interesses e posições dos atores envolvidos e da dinâmica de disputas em torno da constituição das instituições e dos sistemas. Pretende-se ainda evidenciar que a relação entre expansão e diferenciação apenas existe na medida em que as concepções de educação superior e de universidade adotadas pressupõem a manutenção de uma realidade, com o usufruto do conhecimento produzido e da segregação de sua transmissão por um pequeno grupo de elite em benefício exclusivo.

A argumentação aqui desenvolvida busca demonstrar como diferentes interesses disputaram espaço na construção da ideia do que seriam os novos *campi* criados a partir da expansão das universidades públicas estaduais paulistas. O foco sobre estas disputas explicita contradições que são agravadas a partir do início das atividades nos novos *campi*. Assim, ao abordar as características das novas unidades, foi feita uma análise crítica a partir das categorias derivadas do estudo de Martin Trow, apresentando as contradições do processo e as resultantes das forças em disputa de forma concreta e em perspectiva histórica. A análise parte da validade das características definidas por Trow (1973; 2005) para o estudo empírico de alterações nos sistemas e instituições de educação superior, porém assume que por traduzirem tipos ideais, na concepção weberiana, as explicações apresentadas pelo autor não exprimem todas as realidades, sendo produto da adoção de um discurso de conservação das desigualdades na educação superior com repercussões sobre a estratificação social.

4.1. Missão da universidade

O ponto de partida da análise será a discussão sobre alterações na missão da universidade. A missão é aqui definida como o propósito ou finalidade dos novos *campi*. Para essa análise, foram consideradas as alterações em características apresentadas por Trow (1973; 2005) em relação às funções da educação superior, características institucionais, fronteiras/limites das instituições e sobre os padrões acadêmicos. Os dados foram extraídos de publicações oficiais das universidades em anuários estatísticos, das entrevistas com atores institucionais que participaram da formulação da política, que atuaram nos projetos de implantação das novas unidades em cada universidade e com docentes dos novos *campi*, além

de processos administrativos e projetos pedagógicos. A principal questão que orientou a análise foi definir se a expansão em novos *campi* ampliou e/ou alterou a missão das universidades. Interessa questionar se as novas unidades cumprem funções distintas das unidades tradicionais, considerando as relações entre ensino, pesquisa e extensão, se atendem a novas demandas e/ou estabelecem relações com outros interlocutores.

O primeiro aspecto a ser considerado está relacionado ao objetivo da política de expansão proposta pelo Cruesp: o crescimento da oferta de ensino de graduação no sistema público estadual paulista. A expansão não focou as universidades e a multiplicidade de suas atividades e funções. A proposta elaborada pelo Cruesp, e fomentada pelo governo do Estado, teve suas metas definidas na ampliação do ensino de graduação. A existência do estímulo e de ações voltadas à ampliação da graduação teve repercussões sobre a relação entre o propósito do ensino e da pesquisa nas universidades. Foram muitas as motivações e interesses envolvidos na expansão com foco na graduação, porém especificamente sobre os impactos dessa política na missão das universidades é importante destacar dois: a) a justificativa da expansão fundamentada na pressão decorrente do aumento de egressos da educação básica e b) a relação entre ampliação da educação superior e desenvolvimento econômico.

Nos dois casos, a força motriz da ampliação não teve origem em atividades ou projetos que as universidades já desenvolviam ou em decorrência de demandas da produção e transmissão do conhecimento, mas de pressões sobre a universidade para expandir sua atuação em funções úteis para setores específicos da sociedade e para o estado. Foram demandas externas que orientaram alterações no funcionamento interno das universidades em sua relação com a produção do conhecimento. O conflito definido por Kant (1993) entre o saber instituído e a investigação filosófica e o conflito gerado pelo antagonismo entre uma universidade especulativa e uma universidade profissional manifesta-se na contradição entre o desenvolvimento da universidade e sua expansão como desdobramento de motivações de interesse acadêmico ou de pressões políticas e econômicas.

Para Trow (1973; 2005), na passagem de um sistema de elite para um sistema de massa, as funções da educação superior são alteradas do locus da formação da mente e da socialização profissional da classe dominante, com a preparação do estudante para papéis amplos de elite, para um sistema que inclui um extrato de lideranças em funções técnicas e profissionais a partir da transmissão de conhecimentos aplicados ao desenvolvimento e organização produtiva da sociedade. A direção dessas alterações aponta para o crescimento da aplicação direta e dos fins úteis do trabalho acadêmico, mensurados por critérios econômicos. Nos dois estágios, o papel da formação profissional rigorosa se mantém, porém seu sentido é alterado da formação sobre

os fundamentos da técnica e do domínio da produção desses conhecimentos, em conjunto com o desenvolvimento de habilidades e de atitudes para ocupação de papéis da elite, para apropriação da técnica com foco na sua organização e execução operacional.

O desdobramento desse processo foi diferente e apresenta especificidades na USP, na Unicamp e na Unesp, porém com alguns elementos comuns. Em geral, todas as unidades que integram os novos *campi* possuem uma proporção superior de estudantes de graduação em relação à pós-graduação, se comparadas unidades tradicionais dessas universidades. Esta desproporção pode ser explicada pela criação das novas unidades por uma política que teve como finalidade a ampliação do ensino de graduação. Os gráficos 7, 8 e 9, apresentam o número de alunos de graduação e pós-graduação de cada unidade de ensino e pesquisa das três universidades e os valores percentuais de estudantes de graduação pelo total, organizados em ordem decrescente do número de estudantes de graduação.

Gráfico 9: Número de estudantes de graduação e de pós-graduação stricto sensu e percentual de estudantes de graduação sobre o total, por unidade, na USP, em 2016.

Fonte: Universidade de São Paulo (2017).

Na USP, a distribuição do percentual de alunos de graduação em relação ao total de estudantes tem uma variação grande entre as unidades, com o valor mínimo em 20% e o máximo em 91,5%. A porcentagem média de todas as unidades é aproximadamente 60%. Esses dados indicam o percentual de estudantes de graduação da Each significativamente superior à média, com 83%. Em valores absolutos, a porcentagem de estudantes de graduação da Each está

abaixo apenas dos percentuais da Escola de Engenharia de Lorena (EEL), com 86%, e da Escola de Educação Física e Esportes de Ribeirão Preto (EEFERP), com 91,5% dos estudantes em cursos de graduação. É necessário destacar que a EEL foi criada a partir da incorporação à USP da Faculdade de Engenharia Química de Lorena (Faenquil), em 2006. A EEFERP é uma unidade nova, que foi criada em 2009. Portanto, as duas unidades com maior percentual de estudantes de graduação em relação ao total de estudantes são posteriores à criação da Each.

Também merece destaque a natureza profissional das carreiras e dos cursos das unidades com valores mais altos da proporção de estudantes de graduação. Esse aspecto será discutido mais detalhadamente na próxima seção, que trata das alterações em características das carreiras e dos cursos, porém é relevante da perspectiva da missão da universidade a discriminação das unidades que tem valores da proporção de estudantes de graduação superiores à 1 (um) desvio padrão da amostra²². Das oito unidades com maiores percentuais de estudantes da graduação, uma é a Each, seis são faculdades ou escolas de formação profissional não acadêmica, das quais cinco não são unidades do *campus* da Cidade Universitária no Butantã. As unidades com valores superiores à 1 (um) desvio padrão da amostra são: EEFERP, EEL, Each, Faculdade de Economia e Administração de Ribeirão Preto (FEARP), Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDRP), Faculdade de Economia e Administração (FEA), Faculdade de Zootecnia e Engenharia de Alimentos de Pirassununga (FZEA) e Instituto de Física (IF).

Na Unicamp a distribuição dos valores percentuais de estudantes de graduação pelo total de estudantes tem menor variação em relação à média, se comparada com a USP. As três unidades que apresentam percentuais acima de 1 (um) desvio padrão da amostra são: a FCA, a Faculdade de Tecnologia (FT) de Limeira, criada em 2009²³, e a Faculdade de Ciências Farmacêuticas (FCF), criada em 2014. A FCF não tem programas de pós-graduação e conta com 100% dos estudantes na graduação. O percentual médio das unidades da Unicamp é aproximadamente 61,5%. O menor valor da porcentagem de estudantes de graduação é 33%. O percentual de 94% de estudantes em cursos de graduação da FCA é significativamente superior à média das demais unidades da Unicamp.

²² O desvio padrão da amostra é uma medida da dispersão dos dados em torno da média. Quanto menor o valor do desvio padrão, maior a proximidade com a média. A escolha para o destaque das unidades de ensino e pesquisa com valores superiores a 1 (um) desvio padrão foi feita pela observação de que a variação maior deste corte apenas ocorreu em unidades com características de criação e de missão acadêmica específicas.

²³ A FT foi criada a partir do Centro Superior de Educação Tecnológica (Ceset).

Gráfico 10: Número de estudantes de graduação e de pós-graduação stricto sensu e percentual de estudantes de graduação sobre o total, por unidade, na Unicamp, em 2016.

Fonte: UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (2005-).

Na Unesp, a média da porcentagem de estudantes de graduação de todas as unidades é expressivamente superior a USP e a Unicamp, com valor aproximado de 77%. Uma das explicações para essa diferença é resultado da baixa atividade de pós-graduação nas unidades criadas nos novos *campi*. Incluindo o *Campus* Experimental de São João da Boa Vista, criado em 2012, seis das nove unidades decorrentes da expansão da Unesp tem 100% de seus estudantes em cursos de graduação. Essas seis unidades são as únicas com percentual de estudantes de graduação superior a 1 (um) desvio padrão da amostra. São elas: Registro, Itapeva, Ourinhos, Rosana e São João da Boa Vista, que se mantêm como campi experimentais, além da Faculdade de Ciências Agrárias e Tecnológicas (FCAT) de Dracena, que deixou de ser um campus experimental em 2015.

Em relação ao outro extremo, a menor porcentagem de estudantes de graduação na Unesp é 43,5%. As outras unidades dos novos *campi*, que desenvolveram programas de pós-graduação: o Instituto de Ciência e Tecnologia (ICT) de Sorocaba, a Faculdade de Ciências e Engenharia (FCE) de Tupã e o Instituto de Biociências (IB) de São Vicente, completam as unidades com os mais altos valores percentuais de estudantes de graduação em relação ao total de estudantes da Unesp.

Gráfico 11: Número de estudantes de graduação e de pós-graduação stricto sensu e percentual de estudantes de graduação sobre o total, por unidade, na Unesp, em 2016.

Fonte: UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JULIO DE MESQUITA FILHO” (2017).

A proporção de estudantes de graduação e de pós-graduação expressa um aspecto da relação entre as atividades de ensino e pesquisa na constituição da missão das novas unidades. Em termos dos modelos clássicos da universidade moderna, conforme mostrou Sguissardi (2011), no Brasil apenas as universidades com sistemas de pós-graduação consolidados poderiam adotar, e praticamente apenas no nível da pós-graduação, o modelo de universidade de pesquisa. O aumento do peso da graduação em relação à pós-graduação é um indício de alterações na missão da universidade, partindo de uma concepção fundamentada na pesquisa e próxima do modelo clássico alemão, para a constituição de uma instituição profissional funcional, de inspiração mais próxima ao modelo francês ou ainda voltada à aplicação, conforme o modelo americano.

Os dados apresentados expressam concretamente uma das contradições entre concepções de universidade nos debates ocorridos durante o processo de implantação dos novos *campi*. De um lado, posições que defendiam a expansão e enfatizavam o ensino na missão da universidade. Por outro, posições que resistiram a que a expansão ocorresse nas universidades e que enfatizavam a pesquisa nessas instituições. É importante destacar que os entrevistados convergem ao afirmar que não deve haver hierarquia entre ensino, pesquisa e extensão, porém

apresentam propostas de organização dessas atividades no sistema de educação superior em que a ênfase do ensino e da pesquisa é diferente no interior das unidades das universidades.

Em sua entrevista, a Profa. Sílvia Gatti definiu a missão da universidade pela indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, porém apresentou como sua função primária a formação de recursos humanos qualificados. Essa posição coloca a pesquisa e a extensão como meios para que a universidade desempenhe sua finalidade, que é o ensino.

A função inicial da universidade tem e deve ser em minha opinião a formação de recursos humanos qualificados. Essa formação de recursos qualificados em todas as áreas, desde as licenciaturas, os bacharelados, os cursos mais técnicos ou menos técnicos, enfim, essa é a missão primária das universidades. A missão da pesquisa e da extensão está atrelada a esse processo. Eu não vejo que A, B ou C, tenha mais importância. A missão é formar, pesquisar, fazer o conhecimento novo, levar esse conhecimento novo para a sociedade. Eu não conheço todos os *campi* novos que vieram como consequência desse processo. Conheço alguns que apareceram logo, ainda mais atrelados a isso. Quase todos têm essa coisa estabelecida, o conceito, a missão da universidade está estabelecida nesses *campi* novos sim (GATTI, 2016).

Partindo de outra concepção, o Prof. Carlos Henrique de Brito Cruz defendeu em sua entrevista um sistema diversificado de educação superior, em que cada instituição se oriente por finalidades distintas. Desse ponto de vista, a ampliação do acesso, a profissionalização massiva e as demais funções diretamente relacionadas à necessidade de massificação da educação superior não devem ser atribuídas às universidades de pesquisa.

Na minha visão pessoal o país precisa ter algumas universidades de pesquisa excelentes, onde devem educar os estudantes, ter atividades de pesquisa competitiva mundialmente e criar conhecimento que ajude a manter aquele país inserido em contato com a fronteira do conhecimento no mundo. Algumas. Não acho de jeito nenhum que todas as universidades têm que ser assim. Elas têm que ser algumas e eu diria que num país como o Brasil seriam poucas. Porque custam muito dinheiro. Então tem que ter algumas dessas e o país tem que de vez em quando fazer a conta para ver quantas dessas dá conta de manter bem. Ao mesmo tempo é muito importante e é necessário que o país tenha um sistema de ensino superior que inclua além dessas universidades de pesquisa, universidades cuja função é muito mais de ensino, educação, do que pesquisa, e estabelecimentos de ensino superior que podem ser só estabelecimentos educacionais. Eles não devem ser proibidos de ter atividades de pesquisa, devem ser incentivadas a ter relação com o mercado e com a tecnologia, mas não é essa missão deles e não é por isso que serão cobrados (BRITO CRUZ, 2017).

As alterações ocorridas na relação entre ensino e pesquisa nas unidades dos novos *campi* enfatizam o papel da universidade na ampliação do acesso à educação superior e como promotora do desenvolvimento local, contrapondo-se a ideia de universidade orientada a

questões universais, com abrangência e relevância global. As universidades orientaram a expansão por alterações em características que transitam de uma concepção liberal, voltada à pesquisa desinteressada, para uma concepção funcional, de formação profissional e produção de conhecimento orientado à aplicação.

Nessa perspectiva, a ampliação do acesso a estudantes de perfil socioeconômico mais baixo e profissionalização em ocupações menos prestigiadas são marcas distintivas que corroboram a concepção de *campus* orientado a contribuir para a massificação da educação superior, constituindo por esse prisma, indicadores de que os novos *campi* estão atingindo seus objetivos. As mesmas características, a partir de uma concepção com ênfase na pesquisa, são tomadas como desajustes na implantação das novas unidades, que precisam ser adequados.

A contraposição entre o aumento da graduação e a conservação de características que privilegiam o desenvolvimento da pesquisa na USP, na Unicamp e na Unesp, teve muitas manifestações e formas ao longo da trajetória da política de expansão, desde o início das discussões em 2001 até os dias atuais. Enquanto o debate estava no âmbito do Cruesp, do governo do estado e da Alesp, a expressão dessa contradição era a disputa entre expandir as universidades em um modelo centrado no ensino ou expandir o sistema com a ampliação de vagas em instituições não universitárias. No momento posterior, quando as universidades já debatiam a expansão em seu interior, a tensão foi entre a posição que buscava a maior oferta de vagas de graduação com os recursos disponíveis contra a que buscou delimitar a ampliação a uma dimensão que pudesse ser acompanhada do desenvolvimento da pós-graduação e da pesquisa em proporção semelhante à das unidades tradicionais. Com o início das atividades das novas unidades e a constituição de um corpo docente com perfil acadêmico de pesquisa, as pressões para aproximar a missão das novas unidades à das unidades tradicionais passaram a ser exercidas no interior dos novos *campi* e a produzir alterações em características dessas unidades.

Outro aspecto da relação entre graduação e pós-graduação que evidencia alterações na missão da universidade é a ordem de implantação dessas atividades, ou sua concomitância. As unidades que tem a pesquisa como principal finalidade implantam programas de pós-graduação anteriormente às atividades de graduação, ou desenvolvem seus programas concomitantemente. Em sua entrevista, Adolpho Melfi expõe essa diferença ao relatar o início da Each.

Nós achávamos que o caminho natural seria esse [a pós-graduação ser criada posteriormente]. Apesar de que aqui nós temos unidades que sempre tiveram pós-graduação e que depois foram criados cursos de graduação. Por exemplo, aqui onde nós estamos. [...] A gente saía de instituições que eram instituições

de pesquisa. Quando eu particularmente acho que a universidade tem uma função principal que é a formação de profissionais, de pessoas dentro da graduação. Por exemplo, a Faculdade de Educação tem de formar professores, e professores para o ensino fundamental, para o ensino médio. Aqui na USP tem muito mais essa vocação de pesquisa, tanto que é a maior universidade de pesquisa do Brasil, da América Latina. Mas a graduação é importante. Acho que foi uma coisa boa. Nós formamos um pessoal que ia para lá e ficava focado no programa, no projeto da graduação. Os laboratórios de pesquisa começaram aparecer bem depois. Antes todos eram laboratórios voltados para o ensino de graduação (MELFI, 2016).

Nesse sentido, o tempo entre o início das atividades dos novos *campi* e o desenvolvimento neles da pós-graduação pode ser adotado como uma medida da institucionalização da pesquisa e sua incorporação na missão das unidades criadas com a expansão. O Gráfico 12 apresenta o percentual do número de titulados em programas de pós-graduação, mestrado mais doutorado, em relação ao número de concluintes da graduação desde o início das atividades dos novos *campi*. Os dados foram coletados até o ano de 2016, quando a Each tinha doze anos, a FCA tinha oito anos e as unidades diferenciadas da Unesp quatorze anos.

Gráfico 12: Titulados em pós-graduação em relação ao número de concluintes de graduação em função do tempo desde o início das atividades em cada *campus* até 2016.

Fonte: Universidade de São Paulo (1991-); Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (2001-) Universidade Estadual de Campinas (2005-).

Na Each, os primeiros títulos de pós-graduação foram outorgados em 2012, sete anos após o início das atividades da unidade. A partir de então a unidade teve um crescimento acentuado da proporção de titulados da pós-graduação em relação aos concluintes de graduação, chegando ao final do décimo segundo ano com valores superiores a 25%. O crescimento dos titulados acompanhou o aumento dos programas de pós-graduação na unidade. Na FCA, os primeiros títulos de pós-graduação também foram outorgados em 2012, três anos após o início de suas atividades. Nos anos seguintes, a FCA manteve a proporção de titulados da pós-

graduação em relação aos concluintes de graduação próxima de 8%. As novas unidades da Unesp foram as que mais tempo ficaram desde o início das atividades para ter os primeiros titulados em programas de pós-graduação. Das oito primeiras unidades diferenciadas, posteriormente *campi* experimentais, IB-São Vicente, ICT-Sorocaba e FCE-Tupã foram as únicas que desenvolveram programas de pós-graduação. ICT-Sorocaba e FCE-Tupã tiveram os primeiros titulados doze anos após o início de suas atividades e IB-São Vicente, após treze anos. Devido ao pouco tempo entre a titulação dos primeiros pós-graduandos e o limite temporal da análise não é possível observar variações no percentual para o caso da Unesp.

O desenvolvimento de pesquisa e a intensidade e abrangência das atividades de pós-graduação são resultados da tensão estabelecida entre o perfil do corpo docente contratado nos novos *campi* e as condições estruturais da constituição das unidades implantadas. A formação do corpo docente com perfil acadêmico semelhante, regime de contratação e plano de carreira, iguais aos das unidades tradicionais contribuiu para o desenvolvimento de pesquisa e criação de programas de pós-graduação. A força contrária é composta por muitos aspectos relacionados às condições de trabalho, nível de dedicação à graduação, organização acadêmica e infraestrutura. A documentação analisada e as entrevistas indicam que as resultantes da tensão entre o corpo docente com perfil para a pesquisa e as condições do desenvolvimento da pós-graduação foram influenciadas pela forma como a resistência à criação de unidades centradas no ensino foram estabelecidas no processo de aprovação dos novos *campi* em cada universidade, na transferência e no fluxo de docentes das unidades tradicionais para as novas e do tamanho da unidade e do corpo docente.

No caso da Each, o discurso do atendimento da necessidade social da zona leste justificou no processo de aprovação do novo *campus* o desenho acadêmico centrado nos cursos de graduação e integrado a atividades de extensão comunitária. Porém, no documento de planejamento da criação do novo *campus* Projeto USP-Leste: Propostas para os Cursos de Graduação (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2003) a concepção geral é definida com o pressuposto da integração do ensino com a pesquisa. A proposta dá destaque à contratação de docentes em tempo integral e com projetos de pesquisa definidos em suas respectivas áreas de atuação, além da integração de docentes e grupos de pesquisa das unidades tradicionais com o novo *campus*.

O grande desafio desse projeto é o de assegurar nessa nova Unidade o padrão de pesquisa e ensino da USP e, ao mesmo tempo, introduzir as requeridas pelas mudanças em curso na sociedade contemporânea [...] Parte-se do pressuposto que a excelência dos seus cursos e da sua produção científica dependerá,

essencialmente, da qualidade do seu corpo docente e de uma estrutura e um ambiente acadêmico que sejam capazes de promover a integração das atividades de ensino e de pesquisa. [...] O objetivo principal, nesse caso, é o de procurar manter um fluxo permanente de docentes e grupos de pesquisa consolidados de toda a USP, e do *Campus* Butantã em particular, com a nova Unidade. Ao mesmo tempo, estimular o desenvolvimento de projetos integrados de investigação que prevejam a inclusão dos seus docentes recém-contratados e alunos de Graduação. Em outros termos, pretende-se que a Universidade como um todo e, sobretudo, a USP da Capital, participe ativamente do processo de implantação e de consolidação da USP Leste (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2003, p.3).

Os elementos que compõem a definição do projeto de criação da USP-Leste foram sendo integrados ao longo do processo de discussão no interior da universidade, em um processo de regulação local, e teve repercussões que podem ser percebidas nas entrevistas com os docentes da unidade. As dimensões menos destacadas em termos das diferenças com as unidades tradicionais da USP foram a missão e o perfil do corpo docente. Muitas vezes as duas dimensões são correlacionadas nas respostas apontando que o desenvolvimento das atividades de ensino, pesquisa e extensão são equivalentes ao restante da USP devido à composição de um corpo docente com perfil semelhante ao das demais unidades. As diferenças existentes são explicadas como consequências da condição de recente implantação. Com relação à extensão, dois dos entrevistados apresentam interpretações opostas sobre o destaque na Each dessas atividades.

Eu entendo que sim [a relação entre ensino, pesquisa e extensão é equivalente às outras unidades da USP]. Embora a Each se destaque em certos pontos e não em outros. Pelo fato da Each ser muito nova, não dá para comparar uma instituição com cinquenta anos de vida com uma instituição com cinco. As coisas aqui aconteceram de forma mais lenta com relação a formação de grupos de pesquisa e com relação à pós-graduação. Por outro lado, a Each se destaca em relação a várias unidades da USP na questão da extensão. Aqui a gente faz, talvez um pouco melhor, extensão do que em muitos lugares. A Each não se destaca ainda na sua produção científica. Em parte, porque é uma unidade mais nova, em parte, porque talvez tenha faltado um foco na construção da Each na especificação de grupos de pesquisa (EACH-DOCENTE A, 2017).

Enquanto o primeiro docente corrobora o discurso de destaque da Each em atividades de extensão, o segundo docente entrevistado indica não haver diferença entre a Each e as demais unidades da USP na intensidade e principalmente em relação à integração entre extensão com as atividades de ensino e pesquisa.

As relações, no meu entender, se assemelham na medida em que elas são relações bastante tênues, na maior parte dos casos. [...] o que eu percebo é assim: com poucas exceções, essas relações não existem, para ser um pouco

mais brutal. O indivíduo dá aula daquilo que tem que dar aula, faz a sua pesquisa em assuntos, frequentemente dissociados por completo daquilo que ele ensina na graduação. Na pós-graduação é diferente. Na pós-graduação chega até um nível exagerado de transformar as disciplinas de pós-graduação em campos de teste para interesses de pesquisa. A extensão, quando ela é feita, o que eu consigo recuperar aqui na minha memória, do meu contato, é que ela é, por mais interessantes que sejam os projetos, raramente associada às atividades de ensino ou de pesquisa do indivíduo que está em uma atividade extensionista num dado instante. Aqui é exatamente isso que a gente tem (EACH-DOCENTE B, 2017).

Na Unicamp, as respostas dos docentes entrevistados sobre as diferenças e semelhanças da relação entre ensino, pesquisa e extensão no novo *campus*, em comparação com o que ocorre nas unidades tradicionais, foram similares às dos docentes da Each. Eles afirmaram que o propósito da unidade não difere das unidades tradicionais e explicam alterações em características relacionadas como consequência do pouco tempo desde a criação da unidade. Merece destaque uma resposta que indica motivações para a preferência dos docentes pelas atividades de pesquisa e pós-graduação. O entrevistado relaciona o maior envolvimento em pós-graduação com o plano de carreira docente, que privilegia a produção na pesquisa e na pós-graduação para a ascensão profissional.

O que eu percebo é que a instituição não tá muito preocupada com o ensino. Eu acho que as pessoas ou grande parte das pessoas que estão aqui nem gostam de dar aula. Como você sobe na carreira? Você pode ser o melhor professor do mundo, você não vai subir. A maneira de subir é: ou você entra na administração ou tem que fazer pesquisa. Então o lado fraco é a graduação, porque as pessoas não gostam de dar aula e dar aula não pontua na mudança de nível na carreira. Isso deteriora bastante o ensino. É engraçado, porque depois o pessoal pega esses alunos na pós-graduação. Porque a pós-graduação é importante para a pessoa subir na carreira. É ali que você tem alunos, trabalhos publicados e que você pode chegar a ser titular. Você não chega nessas categorias sendo excelente professor. É aí que a coisa pega. O cara pega aluno ruim na pós, porque não se preocupou em formar ele melhor na graduação. Esse é um problema sério (FCA UNICAMP – DOCENTE A, 2017).

Assim, no decorrer das discussões para a implantação do novo *campus* da Unicamp em Limeira, o projeto também incorporou características que visavam permitir o desenvolvimento da pesquisa e da implantação da pós-graduação. Na Unicamp esse processo de regulação foi ainda mais intenso com sucessivas etapas de reafirmação da pesquisa no novo *campus*, desde a definição de dos conceitos e princípios do novo campus, aprovados pela Deliberação CONSU 476-2005 até a divulgação das Diretrizes para Implantação da Pós-graduação no Campus II – Limeira (UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS, 2008).

A especificidade da Unesp de ter criado oito novos *campi* implica em duas situações que dividem as manifestações dos docentes em relação à missão da universidade nas novas unidades. De um lado existem as unidades que não criaram programas de pós-graduação e se mantiveram como *campi* experimentais. Do outro, as unidades que desenvolveram programas de pós-graduação e que foram reconhecidas como unidades universitárias. Os projetos acadêmicos das unidades diferenciadas não tiveram no embate interno a incorporação de elementos de potencialização da pesquisa, como ocorreu na USP e na Unicamp. O rápido processo de aprovação da expansão na universidade e o alto nível de comprometimento do projeto com acordos da Unesp com as prefeituras das cidades que receberiam os novos *campi* são aspectos que podem explicar essa diferença.

As novas unidades da Unesp são representativas da dificuldade de implantar pós-graduação com o número reduzido de docentes. Inicialmente, apenas a Unidade Diferenciada de Sorocaba teve dois cursos, as demais foram implantadas com um único curso de graduação. O dimensionamento do quadro docente reduzido, próximo a vinte docentes na maior parte das unidades, somado às dificuldades de composição e manutenção dos docentes nessas unidades constituíram barreiras importantes à nucleação de pesquisa e desenvolvimento da pós-graduação. Poucos docentes mantiveram suas atividades de pesquisa nos mesmos níveis após o ingresso nas novas unidades. Aqueles que conseguiram utilizaram o estabelecimento de relações com instituições com que desenvolveram colaboração anterior ou com aquelas em que se doutoraram.

O docente entrevistado do *Campus* Experimental de Itapeva afirmou o que em sua opinião é o propósito que fundamenta a existência dos *campi* experimentais: o fomento ao desenvolvimento econômico regional. Para o docente, as novas unidades deveriam ser reconhecidas pelo impacto que geram na economia da região em que foram implantadas.

Outra questão é assim: nas unidades consolidadas a gente percebe que o direcionamento de informação dos cursos que lá foram implantados há muitos anos é o trivial, é um clássico, onde é dada a formação clássica do ensino superior. Eu diria tanto nas grandes áreas de exatas, quanto de biológicas e de saúde, quanto de humanas. Nos *campi* novos, nas unidades diferenciadas, a implantação dos novos cursos foi encaminhada em função da demanda regional. De uma demanda regional para atender às necessidades locais e regionais, atender também a questão socioeconômica desses municípios. Estrategicamente a maioria dos municípios onde se implantou [sic] essas unidades eram regiões que não tinham o desenvolvimento econômico tão grande, então passou a ser um benefício para essas regiões no sentido do desenvolvimento delas (DOC B/ITAPEVA, 2017, 2017).

Nesse sentido, o docente destaca como positivo o fato da unidade de Itapeva não ter criado um programa próprio de pós-graduação. Para ele, o *campus* experimental deveria ser considerado uma unidade universitária, mesmo sem a implantação da pós-graduação. Ele defende que a consolidação deve considerar a relevância das atividades desenvolvidas pela graduação na região onde está localizado o *campus*. A implantação posterior do segundo curso de graduação seria na visão do docente um indicador de que a unidade está consolidada. Em seu relato, o docente não ignora a importância da pesquisa e da inserção dos docentes na pós-graduação, mas indica o credenciamento em programas consolidados de outras unidades como a saída para o problema de ter um corpo docente reduzido.

Existe um cuidado maior, não se discute muito a questão de pós-graduação sem antes discutir a qualidade da graduação. Eu acho que é a maior missão da universidade pública. Então teve avanços, mas existem alguns conflitos em relação à questão de poder, de tomada de decisão. Então muitas decisões vindas da área acadêmica conflitando com medidas administrativas. Acaba sobrando para alguém, ou para o servidor docente ou para o servidor técnico e administrativo. Então essa é a grande diferença que eu sinto na implantação (DOC B/ITAPEVA, 2017, 2017).

O docente entrevistado do ICT-Sorocaba destacou outro aspecto do desenvolvimento da pesquisa nas novas unidades: a aplicação. Em termos do propósito das novas unidades, o docente de Sorocaba também indica a relevância para o desenvolvimento econômico regional como a missão dos novos *campi*, mas define a abrangência de atuação para além da formação de profissionais. Para ele, as novas unidades devem ter intensa atividade de extensão e voltar a sua pesquisa para a resolução de problemas da região. O principal destaque em relação a esse ponto é a ponderação que o docente faz em relação ao modelo da pós-graduação e da avaliação da pesquisa como entraves para o desenvolvimento de aplicações.

Do ponto de vista da pesquisa, por mais que você queira no Brasil fazer ou queira pensar que o ideal é associar a pesquisa ao setor produtivo ou à sociedade, ela não é incentivada para dar certo dessa forma. Não tem sido incentivada para dar certo. Eu acredito que esse [sic] seria o correto, mas não tem sido feito, nem pelo setor produtivo, nem pelas instituições. Isso quando ocorre, ocorre por acaso, por sorte, por azar ou por muito esforço do grupo ou dos docentes em empurrar para esse caminho. Não é nada trivial, porque você tem um sistema de avaliação da pós-graduação que é por *papers*. O *paper* é o resultado de um trabalho e não é o foco de um trabalho (DOC C/SOROCABA, 2017, 2017).

Os elementos apresentados não representam a totalidade de questões que implicam na constituição da missão das universidades, mas são suficientes para demonstrar que as novas

unidades surgiram em um processo de diferenciação de características fundamentais para a definição da missão da universidade nos novos *campi*. As alterações que evidenciam a diferenciação têm origem fora das universidades, na motivação inicial da política da expansão restrita ao ensino de graduação.

Os efeitos da pressão externa foram atenuados no processo de regulação local em pelo menos dois níveis: 1) na formulação dos projetos dos novos *campi*, e 2) com a participação dos docentes nas atividades dos *campi* já implantados. Na discussão que acompanhou o processo de formulação dos projetos das unidades, elementos como a definição de um corpo docente com perfil e contratação equivalente ao das unidades tradicionais e de princípios norteadores que reafirmaram a integração entre ensino e pesquisa permitiram que na etapa posterior, esses docentes pudessem atuar como força organizadora das atividades de pós-graduação e pesquisa.

Porém, mesmo com a atuação de forças no interior das universidades no sentido da construção das condições de manutenção da relação entre o ensino e pesquisa comparável à das unidades tradicionais, as características dos novos *campi* apresentam alterações na proporção entre as atividades de graduação e pós-graduação que indicam mudanças na relação entre ensino e pesquisa. Além disso, a questão da natureza dos cursos e da finalidade da pesquisa voltados à aplicação e na relevância regional são marcas distintivas dos novos *campi*.

4.2. Currículos e estratégias de ensino

Esta seção apresenta o estudo dos currículos e das estratégias de ensino nas unidades dos novos *campi*, com foco em alterações de características definidas em Trow (1973; 2005) para a sua dimensão de mudança análoga. A análise circunscreve as propostas de organização acadêmica dos cursos e programas de formação e a efetivação delas no decorrer da implantação. Também compõem o escopo de análise as estratégias de ensino, definidas pela relação entre docentes e estudantes. São subsídios para a discussão os dados dos processos administrativos de planejamento e implantação dos novos *campi*, os projetos pedagógicos revisados após o início das atividades das unidades e as entrevistas realizadas.

Para Trow (1973; 2005), o significado de ser estudante universitário e as funções que a educação superior desempenha para os indivíduos e para a sociedade são naturalmente refletidas no currículo e nas estratégias de ensino. Para o autor, na medida em que os sistemas de educação superior crescem, o currículo torna-se mais flexível e menos especializado. A avaliação do estudante em relação a sua progressão no curso e cumprimento do currículo também é influenciada e se altera. Na medida em que o sistema deixa de ser de elite e avança

para um sistema de massa ou de acesso universal, a importância dos exames finais e de avaliações rigorosas do domínio individual dos conteúdos diminui (TROW, 1973; 2005).

Quanto às estratégias de ensino, Trow (1973; 2005) afirma que nos sistemas de elite a configuração característica é tutorial, marcada por uma relação pessoal entre aluno e professor. Para o autor, mesmo que as relações entre os professores mais experientes e os estudantes nas atividades ordinárias dos cursos de graduação sejam menos intensas, nas atividades de pesquisa vinculadas ao processo de formação em instituições de elite, a relação estreita de orientação constitui uma proximidade de aprendiz e de transmissão pessoal do conhecimento. Isso é compatível com a função central de preparação de uma elite cujos papéis e atividades específicas tem ampla variação, sendo difícil conseguir essa formação no curso da carreira universitária de forma impessoal (TROW, 1973; 2005). Para o autor, as alterações decorrentes da expansão sobre as estratégias de ensino estão ligadas ao crescimento da impessoalidade e a padronização dos meios de transmissão do conhecimento. O aumento do número de estudantes por professor e a inclusão de interfaces impessoais, como o uso de tecnologias de educação a distância, ou a criação de materiais para a autoaprendizagem, são características que indicam o caminho para uma educação superior massificada ou de acesso universal (TROW, 2005).

Por diferentes motivações, a questão curricular teve importância expressiva no processo de planejamento e implantação dos novos *campi* nas três universidades públicas estaduais paulistas. Elas podem ser sintetizadas como resultantes da contradição entre assumir como missões dos novos *campi* o atendimento das demandas por acesso à educação superior e o papel de agente do desenvolvimento econômico regional, por um lado, ou manter nas universidades características de formação e condições de trabalho docente compatíveis com uma instituição comprometida com a pesquisa acadêmica.

A Unesp foi a universidade que teve as propostas de cursos e suas estruturas curriculares com menor alteração em relação ao conjunto de cursos previamente oferecidos. O projeto de expansão da Unesp foi orientado para o atendimento de demandas dos setores produtivos, definindo cursos de formação profissional ou voltados ao estudo de temas diretamente relacionados com características econômicas regionais. Em termos dos cursos e da natureza das carreiras, a proposta previa a replicação do que já existia na própria Unesp, com pequenas alterações que apontavam para a maior especialização em aspectos diretamente relacionados com características das regiões que receberiam os novos *campi*. O relato a seguir, de um docente do ICT-Sorocaba, foi dado na entrevista concedida para esta tese. Ele é ilustrativo da relação entre a criação de cursos tradicionais e o aumento da especialização, que também aconteceu com outros cursos das unidades diferenciadas da Unesp.

O [curso em] que eu atuo é o de Controle e Automação. Eu fui coordenador desse curso durante dois anos. Eu diria que ele é um misto entre o tradicional e uma proposta mais moderna. Ele queria ser mais moderno, mas ele ainda tem premissas do tradicional. Ele ainda tem aquelas amarras do ciclo básico, quatro cálculos, duas, três físicas, passa por um profissionalizante até chegar no específico. Agora, na especificidade da área, ele é um curso bem diferenciado dos outros cursos que a gente conhece no país. Ele é um curso que especializa muito mais o aluno. [...] Se a gente pegar a linha de controle do curso, ela é mais ampla do que muito curso de pós-graduação. A gente pega um aluno que fez pós-graduação em controle na Poli ou na Unicamp, ele teve esse conjunto de disciplinas que o aluno daqui tem na graduação. Por um lado torna esse aluno em um cara muito bem preparado para mercado (DOC C/SOROCABA, 2017).

Na organização curricular, os novos cursos da Unesp tiveram uma proposta inicial que previa alterações em uma característica importante em relação aos demais cursos da universidade: a organização em disciplinas concentradas e em módulos. A motivação para essa proposta está mais relacionada com a busca da viabilidade dos novos *campi* com baixos custos do que com questões pedagógicas ou acadêmicas. O Relatório sobre o Programa de Ampliação de Vagas da Unesp, realizado pelo Grupo de Trabalho instituído através da Portaria UNESP nº 113/2002 é explícito ao afirmar nas diretrizes para elaboração do projeto pedagógico os seguintes pontos:

- Sistema específico de grades curriculares, permitindo o oferecimento de disciplinas em módulos; [...]
 - Os docentes das disciplinas básicas serão de preferência das Unidades Universitárias já existentes, que se deslocarão para oferecer os cursos na fase de transitoriedade; [...]
- A proposta levou em consideração as seguintes variáveis:
- Preenchimento de vazios relativos ao Ensino Superior Público no estado de São Paulo;
 - Potencialização do desenvolvimento de uma região com a presença da Universidade Pública; [...]
 - Início das atividades com um único curso, voltado às carências imediatas da região, com vistas a estimular seu desenvolvimento (UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JULIO DE MESQUITA FILHO”, 2002, p. 7-11).

Os novos *campi* da Unesp foram criados como estruturas transitórias, com dispositivos explícitos de descontinuidade das atividades no caso de não cumprimento de requisitos pré-estabelecidos. A consolidação futura das novas unidades ficou condicionada à disponibilidade de recursos extraorçamentários pelo governo do estado, da manutenção de convênios com as prefeituras municipais e do desenvolvimento de atividades de pesquisa e extensão pelos primeiros docentes contratados. O caráter transitório e a insegurança quanto ao atendimento dos requisitos para consolidação tiveram forte influência sobre a proposta curricular das novas

unidades. A leitura conjunta das diretrizes e variáveis que deveriam ser contempladas com os projetos pedagógicos dos cursos implantados nas Unidades Diferenciadas deixa clara a relação entre a proposta de desenvolvimento regional e a fragilidade da transitoriedade com a criação de cursos específicos para atendimento das “carências imediatas da região” (UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JULIO DE MESQUITA FILHO”, 2002, p.11) e a proposta de organização modular e concentrada, que viabilizaria o deslocamento de docentes de outras unidades universitárias.

Enquanto a flexibilidade dos currículos e a criação de cursos diferentes não foram questões de destaque no debate sobre a criação dos novos *campi* da Unesp, elas pautaram as discussões sobre o projeto dos novos *campi* de USP e Unicamp. Nessas universidades, a determinação de não duplicação de cursos existentes e a constituição de uma estrutura curricular com um conjunto de disciplinas de formação básica comum a todos os cursos foram centrais na definição das novas unidades e polarizaram posições sobre os novos *campi*.

Conforme tratado no capítulo anterior, os projetos de novos *campi*, a definição dos cursos no projeto da Each constituiu um ponto de tensão entre o interesse dos movimentos sociais da zona leste e do governo de estado em cursos de maior prestígio, como medicina, engenharia e direito, por um lado, e a posição da universidade de propor a criação de outros cursos, menos prestigiados, e em alguns casos inéditos no formato proposto. O discurso adotado para minimizar esta tensão teve fundamento no Artigo 11 dos Estatutos da Universidade de São Paulo, que determina que “é vedada a duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes no mesmo município” (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 1988, p.1).

Este artigo que fundamentou a limitação de não duplicação de cursos foi incluído nos Estatutos da USP com o Decreto nº 52.326/1969, que teve como objetivo adequar estatutos da universidade aos dispositivos da reforma universitária de 1968. Em relação especificamente à proibição de duplicação de meios para fins idênticos aos equivalentes no mesmo município, ela tem origem no também Artigo 11 da Lei nº 5.540/1968, Lei da Reforma Universitária, que aprofunda as definições do Decreto-Lei nº 53/1966 e estabelece que “as universidades organizar-se-ão com as seguintes características: [...] d) unidade de funções de ensino e pesquisa, vedada a duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes; [...]” (BRASIL, 1968) decorrente do disposto no Artigo 1º do Decreto Lei nº 53/1966: “As universidades federais organizar-se-ão com estrutura e métodos de funcionamento que preservem a unidade das suas funções de ensino e pesquisa e assegurem a plena utilização dos seus recursos materiais e humanos, vedada a duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes” (BRASIL, 1966). Com relação a esse ponto, é relevante destacar que o sentido inicial da proibição de duplicação

de meios refere-se a estruturas organizacionais e não dos cursos, tendo sido definida em 1966 como uma etapa para a organização departamental. Os departamentos, que a partir do Decreto-Lei nº 252/1967, complementar ao Decreto-Lei nº 53/1966, foram definidos como a menor fração da estrutura universitária, foram criados com o objetivo da modernização da educação superior, com a adoção da organização universitária de modelo estadunidense (CUNHA, 2007), voltada para a integração entre o ensino e pesquisa (BOMENY, 1994). Portanto, é possível afirmar que a utilização deste mecanismo como fator limitador da duplicação de cursos no contexto da discussão da criação do novo *campus* da USP na Zona Leste imprimiu um novo sentido ao dispositivo elaborado para outro fim.

A interpretação deste dispositivo estatutário como uma limitação à duplicação de cursos foi amplamente difundida e atenuou a já enunciada tensão gerada pelas pressões para criação de cursos de maior prestígio no novo *campus*. Porém, para os casos de cursos de menor prestígio profissional e que quando propostos não chocavam com a resistência de grupos profissionais organizados e contrários à ampliação da oferta naquele formato, ou nos casos em que esse choque poderia ser absorvido pela administração da universidade, a proibição da duplicação de cursos foi superada com a formulação de propostas que emulavam os cursos pré-existentes, com alterações marginais utilizadas para justificar o atendimento ao estatuto. Um dos docentes da Each que concedeu entrevista para a presente pesquisa atribui as diferenças aos Estatutos da USP, porém relata a existência de alguns cursos muito parecidos a outros existentes nas unidades tradicionais, que indicariam desvios à limitação de duplicação. A denúncia desses casos de não observância do dispositivo de não duplicação, e a contradição gerada pela proibição seletiva, também são observados nos pareceres sobre os cursos nos processos administrativos de criação do novo *campus* (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2003).

Olha, a maior parte dos cursos difere sim. Isso por causa de um dispositivo da USP que determina que em um mesmo município ela não pode oferecer o mesmo curso. Esse dispositivo foi contornado em um ou dois casos, talvez. A gente tem um curso aqui... quero deixar claro que eu não estou julgando o curso, porque eu não tenho nenhuma capacidade para fazer isso, mas que ele é evidentemente... não é nem um primo, ele é um irmão mesmo do curso de Educação Física do *campus* lá da Cidade Universitária. É um curso que aqui se chama Educação Física e Saúde. Tem um curso de Lazer e Turismo, que deve se assemelhar muito ao curso de Turismo da ECA, que eu já nem sei mais se tá funcionando, o Turismo da ECA. Pelo menos nesses dois casos, tem uma semelhança inquestionável (DOC B/EACH, 2017).

De modo geral, tanto nas entrevistas como na documentação sobre a criação da USP Leste, a limitação estatutária foi tomada como fator determinante da escolha dos cursos da nova

unidade, apesar da contradição exposta no relato do docente. A criação de cursos com denominações diferentes, que emulavam outros pré-existentes, foi resultado do encaminhamento feito por subcomissões que expressavam o interesse em ampliar o peso de uma especialidade desses cursos no novo *campus*, mas que pressionados pela regulação profissional exercida internamente à universidade através da unidade tradicional e externamente pelas corporações de profissionais, deixavam pouca margem para a flexibilidade dos currículos. O acompanhamento do debate sobre o assunto nas atas de reuniões do Conselho Universitário indica outra preocupação por trás da não duplicação de cursos: a comparação e hierarquização entre atividades da nova unidade e das unidades tradicionais. A percepção de que os custos reduzidos do novo *campus* implicavam em recursos insuficientes para a oferta de cursos similares aos tradicionais com as mesmas condições, o que poderia levar a uma diferença qualitativa entre eles, permeou o debate sobre a nova unidade e a defesa da não duplicação como forma de minimizar a comparação. Em sua entrevista para esta pesquisa, o Prof. Ângelo Cortelazzo expressa essa questão.

Talvez você não concorde com o que eu vou falar e talvez eu seja leviano em falar, mas como eu sou bocudo, eu vou falar: eu acho que a USP velha encara a USP-Leste como de segunda categoria. Justamente por não ter a mesma estrutura e que isso acaba possibilitando uma “mediocrização”, entre aspas, que eles não têm. Então, ao invés de a gente mostrar que dava certo, talvez a experiência levou assim: que dá, dá, mas veja, lá eles não têm identidade, a gente aqui tem muito mais e nossa categoria é maior. Então criou a segunda categoria. Ao invés de você falar: olha, pode ser diferente e de qualidade igual. É um pouco o que acontece com os cursos de tecnologia. É difícil você encarar cursos de tecnologia, bacharelado e licenciatura com a mesma ótica, com o mesmo nível. São cursos diferentes, mas o pessoal acha que são de segunda categoria. Que é mais rápido. Então biologia tem menos categoria que engenharia, que tem menos categoria que medicina. O que não é verdade, eles são só diferentes. Essa diferença a academia só enxerga de forma corporativa. Minha opinião (CORTELAZZO, 2017).

O mesmo debate também permeou as discussões sobre a criação do novo *campus* da Unicamp em Limeira. Diferentemente da USP, não havia na Unicamp a limitação estatutária para a duplicação de cursos. Porém, na aprovação da implantação do novo *campus* de Limeira, ainda sem a definição dos cursos que seriam criados, a Deliberação CONSU 476/2005 definiu como um dos princípios norteadores, “não duplicar cursos já existentes nos *campi* da Unicamp” (UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS, 2005, p. 1). Esta ação, que ocorreu após a experiência da USP e a implantação da Each, é um forte indício da preocupação em não duplicar os cursos como um princípio, um valor, e não como decorrência de uma limitação burocrática ou normativa. Posteriormente, na fase de discussão sobre os projetos pedagógicos dos cursos,

a Deliberação 476/2005 foi resgatada na Unicamp para justificar a não duplicação de cursos, da mesma forma que o Artigo 11 dos Estatutos da USP foi tomado na discussão sobre os cursos da Each. Portanto, tanto na USP, como na Unicamp, a percepção de parte da comunidade interna de que os novos *campi* teriam características diferentes das unidades tradicionais, levaram à definição de cursos também diferentes.

Quanto às estruturas curriculares dos novos cursos, as propostas encontraram eco em movimentos de reformas e flexibilização no Brasil e no mundo. Os defensores da criação de cursos com estruturas curriculares mais flexíveis, com núcleos de formação geral compartilhados e com menor carga horária específica tomavam o Processo de Bolonha como referência e justificativa para suas posições, afirmando que as alterações na educação superior europeia deveriam ser entendidas como tendências mundiais a serem consideradas. No caso da Unicamp, e em decorrência da implantação tardia da FCA, a discussão ainda incorporou como referências também experiências nacionais, como a implantação da própria Each, mas principalmente os debates entorno do REUNI, da Universidade Nova e a criação da Universidade Federal do ABC, utilizados na discussão do novo *campus* de Limeira como exemplos de que as tendências expressas por Bolonha já eram realidade no Brasil (KNOBEL, 2017). O segmento que defendia essa posição encontrava força na composição dos argumentos da tendência mundial com o pragmatismo da criação de cursos com estruturas enxutas e flexíveis que organizavam o trabalho acadêmico a partir de parâmetros de diminuição dos custos.

Adotada como a principal estratégia para promover essa integração de docentes e alunos das diversas áreas do conhecimento e, ao mesmo tempo procurando corresponder às novas tendências da ciência e da cultura e aos novos requisitos da sociedade atual, foi proposta a criação de um Ciclo Básico com a duração de dois semestres, e obrigatório para os alunos de todos os cursos. Com ele, pretende-se promover, também, a iniciação acadêmica dos novos estudantes mediante a implementação de uma abordagem interdisciplinar em questões abrangentes e fundamentais do conhecimento científico, permeadas por temáticas de interesse cultural e social e, ao mesmo tempo, oferecer um ambiente de estudos e de debates a respeito da realidade contemporânea e, em particular sobre o contexto sócio cultural de São Paulo, de sua região metropolitana e da Zona Leste (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2003, p.5).

Este é um ponto central da questão curricular nos projetos de novos *campi*: a conciliação entre os discursos de modernização dos currículos e adequações da formação a novas necessidades da sociedade contemporânea, e a organização curricular voltada à redução de custos. São aspectos dessa combinação: a) o discurso da interdisciplinaridade; b) o discurso de

valorização da formação geral; c) a diminuição da carga horária supervisionada diretamente pelos docentes; d) o aumento da relação de estudantes por docente e em sala de aula; e) a diminuição da variedade de disciplinas e o aumento do número de turmas de uma mesma disciplina, levando à alterações de ênfase e abrangência da formação, com impactos sobre a profissionalização, mas também nas estratégias de ensino e nas condições de execução dos currículos. Os dois trechos a seguir foram retirados dos processos administrativos de implantação da Each e da FCA, e evidenciam a dimensão da racionalidade de recursos no planejamento dos novos *campi*.

Os novos recursos de multimídia e as ferramentas informatizadas terão um papel fundamental na estrutura do novo Campus e no funcionamento do Ciclo Básico, gerando, em paralelo, pesquisas para seu desenvolvimento. Essa concepção contribuirá, inclusive, para o rompimento dos espaços e tempos tradicionais do ensino. Por exemplo, os cursos, atividades e disciplinas terão como forma de suporte essencial para seu funcionamento um "site" que deve congrega as discussões, as produções, o processo de desenvolvimento dos estudos, incentivando a utilização de múltiplas linguagens por parte dos alunos e da comunidade. A página na Internet também deve servir de canal de comunicação com a comunidade externa (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2003, p.9).

A proposta elaborada pelo GT - Limeira parece ser uma tentativa de ajustar o currículo à necessidade de economia de recursos. Com isso, estas disciplinas não se tornam instrumentos de interdisciplinaridades, mas servem a usos múltiplos, ou requerem professores multiuso. Esse parece ser o caminho que a instituição escolar básica, pública e gratuita já vem adotando, gerando problemas variados (UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS, 2006, p.352).

A parte deste fenômeno, que implica na alteração da ênfase e da abrangência da formação, teve como contraponto as pressões de conservação exercidas pelas corporações profissionais e pelas unidades pré-estabelecidas em áreas relacionadas com os cursos propostos. Essa pressão foi mais forte nos cursos que tinham proximidade com carreiras tradicionais regulamentadas e que propunham os extremos de maior especialização ou formação mais generalista. São exemplos de cursos dos novos *campi*, que tiveram reestruturações curriculares após a implantação e início das atividades, Ciências da Atividade Física da Each e o curso de Ciências do Esporte da FCA, em relação à carreira de Educação Física, os cursos de Obstetrícia e Gerontologia da Each, em relação à carreira de Enfermagem, os cursos de Gestão do Agronegócio, Gestão de Comércio Internacional, Gestão de Empresas e Gestão de Políticas Públicas, em relação à carreira de Administração e o curso de Ciências Agrárias da Unidade Experimental da Unesp em Registro, em relação à carreira de Agronomia. Em todos os casos,

os processos de reestruturação curricular tiveram como foco a aproximação dos cursos dos currículos tradicionais das respectivas carreiras, que implicaram em alguns casos na alteração da denominação dos cursos, como é caso da Educação Física da USP, e em outros de alterações de currículo tão profundas que extinguiram os cursos originais, com sua substituição por novos cursos, com a substituição dos cursos de gestão da Unicamp por cursos de Administração.

Em relação à resistência das unidades pré-estabelecidas, muitas das propostas de currículos dos novos cursos receberam pareceres incisivos que apontavam para inadequações das propostas ao modelo dos cursos até então implantados. Sem avançar para o mérito de tais análises, é possível reconhecê-las como indicadoras de diferenças entre os currículos dos cursos implantados e os cursos existentes até então, sendo possível inclusive tomar os pontos destacados por esses pareceres como características definidoras dessas diferenças. Dentre esses pareceres, merece destaque o exarado pela Comissão Central de Graduação (CCG) da Unicamp sobre a o Núcleo Básico Geral Comum (NBGC). O NBGC constituía o núcleo integrador da FCA, com disciplinas comuns a todos os cursos. Esse núcleo era defendido como o espaço para o fomento da interdisciplinaridade, mas ao mesmo tempo era fator indispensável para a manutenção da oferta dos cursos com número baixo de docentes e de infraestrutura de ensino definida.

Os temas trazidos pelo NBGC não parecem expressar princípios articuladores em termos curriculares, e sim repercutir temas que a mídia faz circular. Ao propor conteúdos genéricos, acaba pressupondo um público também genérico. [...] O conceito de "contextualização" que é forte na proposição do NBGC está respaldado em uma valorização de conhecimento e práticas articulados por temáticas fora da cultura universitária - muitas delas ligadas ao mercado, às mídias, e a noções de aplicabilidade - sem sequer problematizá-las. A proposta trabalha, assim, em um terreno oposto à vinculação entre ensino e pesquisa - elemento essencial na formação universitária. Do mesmo modo, as ementas não expressam a vinculação necessária entre pesquisa e ensino, limitando-se a elencar conteúdos, vagos e genéricos. A experiência acumulada na Unicamp tem mostrado que este modelo, mais próprio das particulares, que contratam professores ligados a disciplinas e não a atividades de pesquisa, não é salutar para a formação de cursos de graduação de qualidade (UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS, 2006, p.352).

No documento de esclarecimentos, que o Grupo de Trabalho responsável pela implantação do novo *campus* fez em resposta ao Parecer da CCG e em defesa do NBGC, fica explícita a importância operacional ao lado da conceitual do NBGC:

Os desenhos curriculares dos cursos pautaram-se na perspectiva da existência do conjunto de disciplinas que constituem o NBGC, previsto como obrigatório para todos os alunos. Gostaríamos de enfatizar que substituir o NBGC por um

conjunto de disciplinas "eletórias", como opina a CCG, significa inviabilizar todo o trabalho de organização curricular coletivamente construído pelo GT, tanto operacional como conceitualmente, devido ao enorme impacto sobre todos os cursos analisados individualmente ou ao se destruir um de seus alicerces fundamentais quando se analisa o conjunto dos cursos propostos (UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS, 2006, p.359-360).

Após o início das atividades dos novos *campi* e o desenvolvimento dos currículos na prática, os docentes também passaram a propor mudanças e interferir no processo de consolidação dos cursos. O sentido dessa interferência acompanhou o movimento de aproximação com os currículos mais tradicionais, porém incluíam questões adicionais àquelas colocadas pelas unidades pré-existent e pelas corporações profissionais. A dimensão da racionalidade dos recursos expressa nos currículos e das suas consequências sobre as estratégias de ensino e as condições de trabalho docente associada à busca de elementos de sustentação e nucleação da pesquisa, com o aumento da densidade de determinadas áreas do conhecimento nas unidades, foram direcionadores das ações de reforma dos currículos levadas a cabo pelos docentes após o início dos novos *campi*, como é possível observar principalmente na reforma curricular realizada na Unicamp entre 2012 e 2014.

Portanto, mais uma vez, os elementos indicados apontam para diferenças fundamentais entre a organização curricular, a natureza dos cursos e as estratégias de ensino nas novas unidades das universidades. Essas diferenças em termos dos cursos implantados foram mais expressivas na USP e na Unicamp, tendo menor importância na Unesp. Em relação às características curriculares, são claros os sinais de interferência da racionalização de recursos nas propostas curriculares dos cursos, indicando dependência entre a viabilidade dos novos *campi* com os recursos disponíveis e suas definições acadêmicas. Por fim, cabe lembrar que os aspectos aqui destacados foram definidos a partir do conjunto de dados analisados e não encerram todas as relações e características curriculares dos novos *campi* que podem ser alteradas ou dos processos que podem gerar diferenças nesta dimensão de análise, mas são suficientes para indicar a existência da diferenciação em relação a este aspecto estudado.

4.3. Administração

Neste tópico, a análise foi centrada em aspectos administrativos, discutidos por Trow (1973; 2005): alterações em instâncias de poder e de tomada de decisão, formas de administração e governança interna. Considerando as alterações na estrutura organizacional e nos processos administrativos das unidades dos novos *campi*, com destaque para a adoção de organizações acadêmicas não departamentais e a crescente inclusão de práticas gerenciais, com

características identificadas com a *New Public Management* (NPM) (HOOD, 1991), buscou-se explicitar mudanças na organização, nas formas de planejamento, execução, controles e avaliação das atividades nos novos *campi*, que possam ser definidas como indícios de diferenciação dessas unidades.

O movimento de massificação e posterior avanço para a constituição de sistemas de acesso universal para a educação superior está associada e, em parte, é definida pela crescente permeabilidade de fronteiras nas instituições (TROW, 1973; 2005). Trow (1973; 2005) destaca a permeabilidade entre universidades e empresas privadas e indústria, entre a educação formal e o aprendizado informal, entre as instituições e a sociedade, entre os diferentes departamentos e entre disciplinas, à medida que o ensino e a pesquisa se tornam mais interdisciplinares (TROW, 2005). Nesse sentido, merece destaque um aspecto importante das alterações na administração das universidades no processo de expansão paulista: a permeabilidade de estruturas da organização acadêmica perseguida com a dissolução dos departamentos nas novas unidades.

Em relação ao processo de diferenciação das universidades públicas estaduais paulistas, as alterações em aspectos da administração dos novos *campi* foram as que receberam maior destaque nas respostas dos entrevistados sobre as diferenças em relação às unidades tradicionais. Dentre os componentes dessa dimensão, um elemento específico da organização administrativa e acadêmica das novas unidades foi apresentado por todos os entrevistados como um fator de diferenciação em relação às unidades tradicionais: a organização não departamental.

A inexistência de departamentos é uma característica comum a todos os novos *campi*. Ela foi defendida através de argumentos que destacavam o caráter inovador das unidades criadas e possíveis ganhos acadêmicos. Nos projetos dos novos *campi*, a diminuição de barreiras de colaboração entre diferentes áreas do conhecimento e entre disciplinas pode constituir um elemento facilitador da interdisciplinaridade, ampliando as possibilidades de abordagem de problemas que transcendem os limites disciplinares. Por outro lado, também foram destacados, nos debates para a definição dos projetos das novas unidades, possíveis ganhos em relação a aspectos administrativos da inexistência de departamentos, como o aumento da eficiência dos processos pela eliminação de etapas intermediárias e pela economia de recursos relacionada com a diminuição das estruturas.

A organização departamental, com a definição dos departamentos como a menor unidade acadêmica e elemento fundamental da estrutura universitária, foi implantada no Brasil na década de 1960. A substituição das cátedras pelos departamentos é reconhecida como um dos principais resultados produzidos pela reforma universitária de 1968 (BOMENY, 1994;

FAVERO, 2006; CUNHA, 2007). Apesar do movimento de modernização da educação superior poder ser observado desde a década de 1950 (FAVERO, 2006), inclusive com a existência de iniciativas em que a organização departamental já estava presente, como a criação da Faculdade de Medicina da USP em Ribeirão Preto, em 1952, e da reforma estatutária da USP de 1962, que facultou às unidades a reestruturação em departamentos (FÉTIZON, 2012), e também no projeto de criação da Universidade de Brasília (UnB), em 1960, que articula a organização não departamental a outras características universitárias alinhadas com o processo de modernização, a departamentalização como política nacional para as universidades federais e a extinção das cátedras como imposição, foi resultado da reforma universitária de 1968 (BOMENY, 1994). Bomeny (1994) afirma que a espinha dorsal do espírito que presidiu a reforma que culminou na publicação da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, são os decretos-lei nº 53, de 18 de novembro de 1966, e nº 252, de 28 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1966; 1967; 1968). Eles tratam do princípio da não duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes que se traduziu na preservação da unidade do ensino e da pesquisa, e da organização dos departamentos que se sucederam às cátedras.

Desde sua implantação no Brasil a departamentalização como estrutura acadêmica recebeu resistências, tendo se estabelecido como espaço administrativo burocrático, que em alguns casos gerava dificuldades e até barreiras para a produção coletiva do conhecimento (FAVERO, 2006). No processo de expansão das universidades públicas estaduais paulistas, os fatores que fundamentaram as resistências à estrutura departamental, apontados por Favero (2006) são constatados nas manifestações dos entrevistados, com destaque para a sua consolidação como estrutura burocrática. Em sua entrevista para esta tese, a Profa. Silvia Gatti ao falar sobre a concepção administrativa e sobre o significado da afirmação no relatório do Cruesp de que a expansão poderia ser maior nos novos *campi*, caso eles adotassem outras formas de administração e gestão, elenca possíveis ganhos administrativos relacionados à inexistência de departamentos.

Uma gestão mais dinâmica, com menos dessa burocracia nossa, essa coisa de comissão A, B, C, D, até chegar aqui. Era uma coisa que a gente via que era possível de ser feita. Então, usar menos gente. Ter menos pessoas na administração. Uma administração mais rápida. Visando o ponto final que era ou o aluno, ou o professor, ou o servidor, ou a sociedade. Menos burocracia mesmo. Não departamentalização. Criar unidades sem essa coisa do departamento (GATTI, 2016).

De forma análoga às questões curriculares, a adoção de estruturas não departamentais para a administração das novas unidades ganhou centralidade pela capacidade de articular um

discurso de importância acadêmica à criação de mecanismos de racionalização de recursos. A motivação para elas é enunciada em termos da maior integração entre áreas de atuação docente e diferentes disciplinas e a relevância dessa ação para o atendimento de novas demandas pela universidade, com a ampliação das funções da universidade no sentido do maior acesso ao ensino superior e como fator de desenvolvimento econômico. O Prof. Carlos Henrique de Brito Cruz estabelece a distinção entre as funções acadêmicas e as funções administrativas dos departamentos, indicando que sua extinção poderia ser justificada do ponto de vista administrativo, mas não acadêmico.

Tem uma quase na moda aí no sistema brasileiro de se falar contra os departamentos. Eu não vejo problema nenhum com os departamentos. Mas eu devo dizer que eu não vejo problema com os departamentos porque lá na Unicamp, em várias faculdades, os departamentos têm uma função estritamente acadêmica e não uma função administrativa. Quer dizer, o que eu acho que atrapalha não é ter um departamento, o que atrapalha é o estatuto da universidade estruturar certas coisas dividindo demais em pequenas células (BRITO CRUZ, 2017).

A tensão estabelecida entre a manutenção da estrutura departamental e a organização por cursos ou programas recoloca a questão da integração entre o ensino e a pesquisa na organização da universidade. Cunha (2007) chama atenção para a transição decorrente da modernização instituída pela reforma universidade de 1968 entre a organização dos recursos em função das faculdades e da formação profissional, para a disciplina, que viabilizava a concomitância em um único elemento organizacional da gestão do ensino e da pesquisa.

É preciso chamar a atenção para uma questão: se a doutrina da reforma universitária de 1968 foi elaborada com base no idealismo alemão, o modelo organizacional proposto para o ensino superior brasileiro era norte-americano. [...] Ele consistia na radical mudança de organização dos recursos materiais e humanos da universidade. Em vez de agrupá-los em função dos produtos profissionais (isto é, nas faculdades), passavam a ser agregados em função das economias de escala no uso dos indutos (implicando a estrutura departamental). O conhecimento a ser ensinado se fragmentava em pequenas unidades chamadas disciplinas, já descoladas das matérias correspondentes às cátedras. No nível da universidade, a agregação de disciplinas dava origem aos departamentos, por processos indutivos (ao contrário do processo dedutivo que originava a cátedra) (CUNHA, 2007).

O estabelecimento de uma organização não departamental, verificada pelo prisma das missões da universidade, fortalece a ênfase nos novos *campi* da função do ensino e da formação profissional ou ainda da pesquisa aplicada diretamente a aspectos desse tipo de formação. Trata-se de uma inversão da formulação de Cunha (2007), em que as propostas não departamentais

constituem uma mudança radical na organização dos recursos materiais e humanos da universidade, que em vez de agrupá-los em função das economias de escala no uso de estímulos, passavam a ser organizados em função dos produtos profissionais e do conhecimento aplicado, de um processo indutivo para um processo dedutivo.

Após o início das atividades das unidades, a organização não departamental passou a ser questionada pelo corpo docente dos novos *campi*. Nas entrevistas dos dirigentes, de modo geral, as tentativas de criar departamentos nas novas unidades são descritas como processos de contaminação por práticas das unidades tradicionais, que são incorporadas nos novos espaços através da transferência de docentes, e/ou pelas experiências anteriores dos novos docentes em unidades de organização departamental. O Prof. Adolpho Melfi ilustra essa posição, que era compartilhada por outros dirigentes entrevistados.

Então era um modelo novo. Não criar departamentos. Isto é talvez uma coisa que até hoje eles discutem. Eles querem criar. Teve gente que saiu daqui e foi para lá. Esse pessoal estava acostumado a ter um chefe e toda a estrutura departamental, onde há a distribuição de aulas e a organização da graduação era feita dentro do departamento. Nós queríamos acabar com isso. Quer dizer, um professor que dava aula de direito, vamos dizer, ele podia estar tanto na área ambiental como poderia estar em políticas públicas, etc. Os professores seriam não de departamento, mas sim de programas, que eram intercalados (MELFI, 2016).

Com posição semelhante, o Prof. Marcelo Knobel relata uma estratégia da resistência à organização não departamental.

Eu mencionei aí a questão dos departamentos. Vira e mexe aparece alguém com a ideia: vamos criar o departamento. E criam mecanismos que não são oficialmente reconhecidos como departamentos, mas criam estruturas meio que mimetizando a estrutura departamental sob o nome de cursos, áreas, e que os departamentos, se não existem formalmente, existem na prática. Porque você vem com uma cultura que existe em todo o resto da universidade e as pessoas que chegam lá, chegam com uma outra formação. Não é simples começar algo do zero, com uma proposta completamente diferenciada, sendo que todas as pessoas que são contratadas vieram de uma outra cultura, que naturalmente tentarão reproduzir ali. Esse que é o principal desafio. A liderança forte, para manter acessa a chama da novidade, da coisa diferente, que tá o tempo todo lutando contra essa vontade que as pessoas têm, e não é por maldade, nem por nada, simplesmente é uma questão da cultura em que estão inseridos e a vontade de voltar para o modelo antigo (KNOBEL, 2017).

Os relatos do Prof. Adolpho Melfi e do Prof. Marcelo Knobel, quando lidos em conjunto com estudos dedicados à reforma universitária da 1968, e que tratam da origem da organização departamental no Brasil (BOMENY, 1994; FAVERO, 2006; CUNHA, 2007), e com estudos

específicos sobre os departamentos (MCHENRY, 1977), suscitam uma questão: a resistência a estrutura não departamental é originada pelo processo de conservação decorrente das experiências anteriores dos docentes ou é uma resposta ao processo de ensino integrado à pesquisa, fomentado pela constituição de um corpo docente com esse perfil nas novas unidades, que demanda um tipo de organização próxima à estrutura departamental?

A resposta a esta questão não é simples e merece um estudo específico em outra oportunidade, mas as manifestações dos docentes das novas unidades indicam algumas pistas que mostram a tensão entre os defensores e os opositores das propostas de departamentalização. Mesmo que não permita conclusões mais abrangentes, a explicitação da contraposição que pode ter como motivação a tensão entre ensino e pesquisa na missão da universidade nessas novas unidades é importante como expressão do processo de diferenciação.

Primeiramente, merece destaque que nas três universidades existem docentes favoráveis e contrários à organização departamental, e entre os entrevistados selecionados em função dos diferentes tipos de produção acadêmica, existe um padrão nessas respostas. Os docentes das áreas básicas, com alta produção de artigos científicos em periódicos indexados e mais diretamente identificados com as ciências naturais foram, nas três universidades, favoráveis a uma organização departamental, quando consideradas as questões acadêmicas. Os docentes mais diretamente relacionados às carreiras profissionais não acadêmicas foram, nos três casos, contrários à departamentalização sob qualquer aspecto. Todos os docentes criticaram a dimensão burocrática dos departamentos. Mesmo sem validade estatística, a constatação desse padrão no conjunto de entrevistas realizadas sugere elementos mais complexos à explicação da persistência nos novos *campi* de propostas de departamentalização do que a simples manutenção da estrutura decorrente da experiência e trajetória anterior dos docentes.

Os dois trechos a seguir, transcritos das entrevistas, são ilustrativos dessa divergência. Ambos são docentes da Each-USP e tem características de vinculação aos cursos e de produção acadêmica diferentes. O Docente A atua em área básica e tem produção em ciências naturais, predominantemente em artigos publicados em periódicos. O Docente C atua na formação profissional e tem produção diversa, que vai de relatórios técnicos, projetos de extensão, mas também pesquisa, porém direcionada a aplicação ou estudos de caso de empresas. Os dois docentes têm produção acadêmica destacada, considerando seus estágios na carreira.

A característica marcante em termos de gestão da Each é a falta de uma estrutura de departamentos. Nós podemos discutir se isso é bom ou não, mas independente disso foi retirada uma estrutura e não foi colocado nada. Então, um dos gargalos, na minha visão, é a gestão. A gestão é muitíssimo difícil.

Não é razoável você ter um diretor e uma árvore onde você tem quase 300 professores embaixo, sem algum tipo de estrutura intermediária. Eu não estou dizendo que essa estrutura deva ser departamentos. Acho que isso pode ser discutido, mas na minha opinião, do jeito que tá não tá bom (DOC A/EACH, 2017).

Para mim, ter departamento ou não ter o departamento não importa, o que conta são as pessoas, a integração. Nisso eu acho uma vantagem da Each, que em função de uma ausência de departamento força as pessoas a se integrarem. Essa é uma diferença do Butantã para cá. Isso eu percebi indo lá de vez em quando. Aqui nós temos cursos cuja origem básica é o pessoal da FFLCH, cursos cuja origem básica são as engenharias, física, tal, mas o espaço é único, todo mundo tem que conviver. Por um lado é positivo pelo convívio, por outro lado também é positivo porque gera o estresse. Então você tem divergências de opiniões que vão se ajeitando, ajeitando, até encontrar um consenso. Não há o isolamento físico, então as pessoas aqui dos diferentes matizes estão obrigadas a conviver fisicamente próximas. Então tem a troca de ideia. Eu considero positivo, não vejo nenhum problema (DOC C/EACH, 2017).

Os muitos elementos favoráveis e contrários aos departamentos presentes na literatura e nas manifestações nos debates para formulação das propostas de novos *campi* são reproduzidos internamente pelos docentes das novas unidades. Um dos docentes da Unicamp apresenta um relato muito próximo ao já apresentado do Prof. Marcelo Knobel, ao tratar da emulação de departamentos em estruturas não reconhecidas oficialmente.

Eu acho que funciona, mas eu acho que ainda não parece que não temos departamentos. Não temos, mas as reuniões parecem que são departamentos: tem o colegiado da Administração, tem o colegiado da Engenharia, tem um colegiado da Nutrição e tem... Se com essas reuniões eu me pergunto: se não tem departamentos tem o que? Depois tudo bem, aí tem os órgãos maiores, tem pesquisa, bom cada um criou também. Acho isso uma loucura! Não sei como que chegou nisso. Cada comissão criou sua própria forma de se manter no poder, de se perpetuar e quais são suas regras (DOC C/FCA, 2017).

Este relato do docente, além de reforçar a afirmação da criação de mecanismos de simulação da estrutura de departamentos por meio de agrupamentos docentes, apresenta uma crítica à definição desses espaços como estruturas de poder, estendendo essa crítica à própria organização departamental. Na Unesp, as disputas em torno do modelo organizacional são semelhantes, com tentativas de departamentalização, que em algumas unidades chegam a pautar os debates em instâncias de decisão e produzir resultados favoráveis à criação de departamentos, como é o caso relatado por um docente do ICT- Sorocaba.

Era que de fato era um modelo mais enxuto administrativamente, tirando instâncias, agilizando processos. Até enxuto do ponto de vista financeiro, porque tem algumas coisas que dá para se economizar financeiramente não

tendo essa instância, pouca coisa, mas tem, e tornando o curso de graduação o foco do trabalho. Acho que nesse último ano, de 2017, a gente ficou indo e voltando nessa discussão várias vezes. A gente chegou a aprovar a departamentalização na Congregação e depois por questionamento de um docente a gente chegou a congelar essa decisão. Levamos ela à plenário. Agora, mais recentemente, algo como umas três semanas atrás, a última plenária afirmou: vamos departamentalizar e vamos tentar encontrar um modelo de departamentalizar que pelo menos não seja o arroz com feijão. Da minha opinião pessoal eu era a favor de ficar como somos, sem departamentos. Por quê? Porque é mais um entrave. Departamento, da forma tradicional, é um negócio meio nebuloso. Ele faz o quê? Ele cuida do quê? Ele cuida só de burocracia (DOC C/SOROCABA, 2017).

Além da estrutura organizacional e das formas de governança acadêmicas é necessário resgatar mais um elemento da formulação de Martin Trow, sobre as mudanças administrativas associadas com o crescimento: a racionalização da administração universitária. A racionalização administrativa pode ser definida como a orientação das decisões através da coleta sistemática e análise de dados quantitativos sobre os custos das atividades isoladamente, e em mensurações dos resultados, valores ou benefícios dessas atividades. Para Trow (2005), a adoção de práticas gerenciais voltadas à racionalização administrativa é uma resposta ao crescimento no tamanho e no custo do ensino superior e também às demandas crescentes de responsabilidade pública em relação à sua eficiência e à avaliação do retorno sobre os investimentos públicos. Trow (2005) adverte sobre o risco da forte dependência de dados quantificados, e de como essa abordagem torna-se uma poderosa força independente contra a sobrevivência de instituições de elite, e daquelas funções e atividades que não podem ser facilmente justificadas por referência a medidas quantitativas, seja de seus custos ou de sua produção. Para o autor, a ênfase na inevitabilidade da relação entre a expansão e o aumento da racionalidade administrativa pode impedir questionamentos sobre quais são suas consequências e quais são os limites da centralização da gestão em relação à autonomia universitária (TROW, 2005). Nesse sentido, Ferreira e Oliveira (2016) apresentam experiências e discussões dessa reconfiguração das universidades públicas no Brasil.

As reformas nesse nível de ensino buscam, cada vez mais, induzir “aperfeiçoamentos” da organização e da gestão acadêmica mediante a promoção da intensificação da eficiência e da eficácia na produtividade da gestão universitária e do trabalho acadêmico mediante a aproximação ao modelo da administração mercadológica. Entende-se por gestão nessa perspectiva, a administração própria de um negócio que visa a planejar, a organizar, a dirigir e a controlar os recursos de uma empresa para atingir seus objetivos mediante o uso racional do esforço humano (FERREIRA; OLIVEIRA, 2016, p. 9).

Conforme discutido nos capítulos 2 e 3, a convergência de interesses que permitiu a aproximação entre o governo do estado de São Paulo e o Cruesp teve como pressuposto a racionalização dos custos como forma de viabilizar a ampliação do acesso ao ensino superior. Mesmo que inicialmente o interesse do Cruesp estivesse voltado a garantir que a parte mais expressiva da ampliação ocorresse fora das universidades, nas Fatecs, ou em outras instituições que poderiam ser criadas, no momento seguinte, em que a criação de novos *campi* passou a integrar a agenda das universidades, a definição de que as unidades criadas poderiam incorporar práticas que permitissem uma expressiva oferta de graduação com custos reduzidos passou a pautar os projetos das três universidades. Essa orientação serviu de parâmetro para o estabelecimento dos limites para a concepção dos novos *campi*, suas missões, propostas de cursos e desenho da estrutura administrativa. Este foi mais um dos pontos de tensão que dividiram posições no processo de expansão das universidades públicas estaduais paulistas. A seguir, a manifestação do Prof. Ângelo Cortelazzo em resposta à pergunta se as novas unidades deveriam adotar uma administração gerencial, voltada à racionalização dos custos.

É preciso tomar cuidado com isso. Porque assim: essa administração mais gerencial me incomoda muito, porque eu não vejo como você fazer a administração de uma escola só gerencialmente. O aspecto acadêmico tem que permear de qualquer jeito. E além de tudo não dá para chamar um gestor público com formação em administração com MBA na pé que pé para vir aqui dizer como que a gestão tem que ser feita, porque ela tem tantos meandros acadêmicos que ele vai transformar a instituição de ensino em uma empresa. Veja, é impressionante. Eu já tive até colegas que falam assim: não, porque os nossos clientes. Outro dia eu estava em uma visita a uma escola - eu sou avaliador do INEP, então eu vou visitar instituições - eu fui com um pessoal, e em uma bela etapa da discussão o camarada falou assim: porque nossos clientes... eu falei: não, espera aí! Faz 40 anos que eu dou aula e nunca tive um cliente, eu só tive aluno. Meu único cliente é a sociedade e o aluno é um produto que eu entrego para a sociedade. Para uma instituição privada pode até fazer algum sentido, mas para uma instituição pública isso é um acinte! Se o aluno for o meu cliente, não! (CORTELAZZO, 2017).

A posição expressa pelo Prof. Ângelo Cortelazzo, considerando sua participação ativa na elaboração do relatório do Cruesp, mas também o conjunto de suas declarações, em que defende o melhor uso da estrutura do estado e a oferta de ensino superior de menor custo, pela otimização dos recursos existentes, apresenta uma aparente contradição, que apenas é sustentável se compreendermos que o incomodo em relação à administração mais gerencial está no fato de ela poder ser feita por administradores não acadêmicos. No mais, o princípio da avaliação dos custos em relação aos resultados está mantido em seu discurso, porém com a ressalva de que quem deve fazer essa avaliação é um gestor acadêmico. Na mesma linha, de

destacar a importância do reconhecimento da universidade enquanto instituição que apresenta especificidades, o Prof. Carlos Henrique de Brito Cruz apresentou uma defesa da separação entre a universidade e o setor produtivo.

A sociedade humana criou certas instituições diferentes e importantes. A sociedade humana criou universidades. A sociedade criou empresas. A sociedade criou o governo. A sociedade, ou alguns membros da sociedade criaram igrejas, religiões, etc. Tudo isso aí é importante para a sociedade funcionar. Mas são coisas diferentes. Então, não me parece boa coisa chegar numa delas, na universidade, e falar isso aqui tem que ser administrado como uma empresa. Ou contra a chegar na empresa e falar isso aqui tem que ser administrada como uma universidade. São coisas que têm funções sociais diferentes. São importantes, precisam se relacionar, do mesmo jeito que precisam se relacionar com o governo, tá certo? Mas a gente nunca deve pensar que vai converter uma na outra. Nem vai virar a universidade em empresa, nem o contrário. Por isso eu acho muito errado quando as pessoas falam integração universidade-empresa, porque integrar significa fazer uma virar a outra. Eu concordo em falar interação, mas interação tem um g, pequeno aí que faz toda a diferença (BRITO CRUZ, 2017).

Por outro lado, tanto entre os dirigentes como entre os docentes dos novos *campi* existem manifestações de defesa da adoção de práticas alinhadas ao discurso da NPM. Em sua entrevista, o Prof. Marcelo Knobel faz uma defesa enfática da revisão das práticas administrativas da universidade, com foco no aumento da eficiência e na racionalização de recursos.

A sociedade pede transparência, nós precisamos ter transparência. Nós precisamos ter transparência absoluta em nossos processos, em nossos gastos. A sociedade exige isso e é bom que exija. Nós usamos recursos que vêm da própria sociedade. Recursos públicos. Que a sociedade está pagando para a gente. É nosso dever estabelecer as melhores práticas possíveis. Informatizar todos os processos. Tirar estruturas que são redundantes e que existem por motivos históricos. Nesse momento você mexe com microestruturas de poder que estão ali consolidadas. Não é trivial. A burocracia é um ente que vai ganhando vida própria e se auto alimenta. Veja as etapas que os processos administrativos têm que cumprir atualmente na universidade. Eles passam por muitos órgãos e comissões apenas para dar razão de existir para esses espaços. Essa racionalização precisa acontecer. São horas e horas gastas sem nenhuma necessidade. A gente precisa ter muitas vezes o que a gente chama de bater cabeça, né? Quando o processo vai, e na última etapa vai no lugar que dá tudo errado, começa tudo de novo. Racionalizar os processos, profissionalizar a gestão é fundamental. Faz parte sim e deve ser feito. Nós não podemos manter uma universidade funcionando como funcionava na época do Zeferino. Não é mais razoável, pelo seu tamanho, pela sua importância e pelas boas práticas que precisam ser adotadas (KNOBEL, 2017).

Nas entrevistas entre os docentes das novas unidades, este tópico dividiu as manifestações com a apresentação de pontos favoráveis e contrários a uma gestão voltada para a racionalização dos custos em função de resultados mensuráveis. Por vezes essa contradição aparece em um mesmo entrevistado. No geral, o discurso de que é preciso melhorar a eficiência dos gastos, e de que a profissionalização da gestão e a inclusão de critérios quantitativos para a imposição de limites aos recursos aplicados poderiam ajudar nessa melhoria, contrastou com a verificação de que o baixo investimento na implantação dos novos *campi*. Investimento insuficiente para a manutenção de suas atividades adequadamente. As duas manifestações a seguir ilustram essa contradição:

A academia não foi treinada para a administração, por isso é um caos, por isso as contas da Unicamp não fecham. A situação das públicas tá dramática justamente pela falta de capacidade administrativa das pessoas que estão envolvidas. Eu acho que isso tem que ser feito como nos Estados Unidos. Harvard não toma conta disso. Ela terceiriza isso. Tem que fazer. Eu sou Físico, não fui treinado para trabalhar com essas coisas. (DOC A/FCA, 2017)

A minha opinião a respeito disso [adoção de práticas gerenciais] é que não, e daí até dando um passo além, eu acho que o problema da Each é que em termos daquilo que o pessoal de administração pública me parece que está sendo chamado de nível de serviço, qualquer coisa assim, a gente está muito atrás do resto da USP. Isso porque a gente tem uma quantidade escandalosamente baixa de funcionários técnico-administrativos. Uma estrutura que não facilita a solução dos problemas. Na verdade ela cria problemas, porque qualquer demanda que chegue a Each, vinda da Administração Central ou de outras unidades, ela tem que ser traduzida aqui dentro da Each para esse contexto não departamental e de pequeno número de funcionários, o que significa um pequeno número de setores, um organograma muito restrito. Então, assim, meu sonho é que a gente tivesse aqui administração pública completa e não empresarial ou qualquer coisa desse tipo. Não ia solucionar nada (DOC B/EACH, 2017).

Nos novos *campi* de USP e Unicamp, a adoção de medidas para racionalização dos custos teve características semelhantes. A principal delas foi a organização não departamental, com reflexo considerável sobre o número de servidores não docentes e direcionamento das contratações docentes voltadas ao atendimento da carga didática dos cursos de graduação, mas também sobre custos com gratificações de representação para cargos gerenciais, decorrentes da diminuição da estrutura organizacional. Outro aspecto da organização dos novos *campi* foi a criação de estruturas mínimas de apoio técnico e administrativo ligadas apenas às necessidades diretamente vinculadas com as atividades acadêmicas. No planejamento dessas unidades, os

serviços de utilidade pública (JOHNSON et al., 1996) deveriam ser terceirizados²⁴. Na prática, a inexistência de estruturas mínimas internas para o estabelecimento desses contratos, formulação da documentação técnica para contratação e estrutura de fiscalização dos serviços, somado à não disponibilidade de recursos constantes com a insuficiência e insegurança quanto ao financiamento teve como resultado prático a precariedade da infraestrutura e de serviços de manutenção predial, gestão ambiental, limpeza, logística e transportes, mobilidade e acessos, alimentação, entre outros.

Em relação à administração, as novas unidades da Unesp tiveram suas estruturas organizadas sem a existência de departamentos e com um conjunto de funcionários mínimo para atuação em processos relacionados ao apoio técnico e administrativo mais diretamente vinculado com as atividades acadêmicas. A principal especificidade do ponto de vista administrativo é o estabelecimento de convênios com os municípios que receberam novas unidades, que transferiam ao poder público municipal a responsabilidade em ceder o terreno para a construção dos novos *campi*, além de fornecer e administrar os serviços de utilidade pública para essas unidades - limpeza, manutenção predial, vigilância e segurança, manutenção de áreas verdes, zeladoria.

Vamos primeiro para o modelo de convênios, que é mais claro. Como eu disse para você, as pressões para criação disto aí são pressões de várias áreas: a pressão política, que é o prefeito reclamando que não tem faculdade próxima, seu pessoal da cidade e de outras cidades tem que se deslocar, os vereadores, na mesma linha, os deputados que atuam na região, a mesma linha, e os grupos sociais locais, como empresários... Então quando foi se estabelecer isso? Ora, se os prefeitos estão motivados a criar, a ajudar a criar, usa para aumentar o potencial dele; mas o que é o potencial dele? Aquilo que eu dei uma pequena noção no início da minha conversa, que é: os equipamentos já existentes. Não vai pensar que o prefeito vai investir em construir um prédio de química e de física. Não, jamais! Mas ele tem escolas que estão semi-aproveitadas. Ele pode fazer uma pequena modificação ali para outra escola local, esvaziando uma determinada escola, ou um determinado posto de saúde, que está completamente abandonado por essa e por aquela razão, ou de outra coisa qualquer, de uma secretaria qualquer, e passar para o estado, passar para a Unesp (BAZILLI, 2017).

O relato do Prof. Roberto Bazilli expõe uma especificidade da Unesp, que retira dela a responsabilidade pela continuidade dos novos *campi*. O caráter transitório da implantação das

²⁴ Quanto ao termo serviços de utilidade pública, trata-se de um conceito jurídico utilizado na administração pública. No caso específico dos novos *campi*, definem serviços de infraestrutura - manutenção e oferta de infraestrutura - mais serviços de mobilidade, transporte, controle de pragas, limpeza, gestão ambiental e outros afins.

unidades diferenciadas não foi acompanhado do planejamento em relação ao funcionamento dos novos *campi* a partir do momento em que fossem consolidados, ou na ocorrência da descontinuidade dos convênios pela não renovação ou alteração em função das gestões municipais. A fragilidade desta questão é explicitada no relato do docente entrevistado do *Campi Experimental de Ourinhos*.

Lógico que a prefeitura, quando ela vai receber uma universidade como essa, ela se envereda aí para o encantamento do momento. Mas é um custo muito oneroso para o orçamento de uma prefeitura municipal. E também não é prerrogativa de uma prefeitura estar dando subsídio, por exemplo, e mantendo financeiramente, o ensino superior. Então a prefeitura também esbarrava internamente no campo político. Porque ela tinha assumido esse determinado compromisso, mas tinha toda a oposição que a todo momento colocava a prefeitura e a gestão, à época, na mídia. E com toda a razão, frente ao que você pode ou não estar utilizando o orçamento público municipal. Bem, passamos dois anos e o prefeito da época não foi reeleito e o adversário ganhou e ele acabou utilizando um outro espaço para começar a construir o *campus* da Unesp de Ourinhos, porque isso previa o convênio, e não foi no atual espaço que nós estamos hoje. Só que, quando nós mudamos, nós não tínhamos o orçamento definido para a nossa terceirização. Porque o nosso quadro não prevê, por exemplo, os, funcionários da limpeza. Duzentos mil, no caso de Ourinhos, para suplementar para fazer a limpeza é muito dinheiro. Qual é a nossa situação hoje em Ourinhos? Nós estamos na sujeira, sujeira, sujeira. O piso tá sujo de um jeito que não limpa mais, pela tonalidade da terra. Nós temos um funcionário, cedido pela prefeitura, para limpar o campus, fazer café, fazer... Ele não dá conta (DOC A/OURINHOS, 2017).

O reflexo das medidas de redução dos custos nos novos *campi*, seja pela definição de estruturas organizacionais enxutas, seja pela contratação de quadros de servidores docentes e não docentes pequenos ou pela da adoção de práticas gerenciais voltadas à racionalização da gestão de recursos, pode ser percebido na distribuição dos recursos orçamentários anuais das universidades. Os gráficos 13, 14 e 15 apresentam os dados do orçamento anual de cada unidade de ensino e pesquisa das universidades, em ordem decrescente, com a indicação do número de alunos dessas unidades como medida de ponderação²⁵.

²⁵ A elaboração dos gráficos 13, 14 e 15 e os cálculos realizados não têm a pretensão de estabelecer uma medida de custo-aluno por unidade das universidades públicas estaduais paulistas. A divisão do valor global do orçamento anual de cada unidade de ensino e pesquisa pelo número de estudantes matriculados na graduação e pós-graduação teve como propósito estabelecer um parâmetro de comparação definido a partir de uma dimensão central da implantação dos novos *campi*: o acesso. Portanto, trata-se de uma medida do custo por estudante e não do custo do aluno, sendo que a última tem o objetivo de apurar quanto custou a formação de um estudante, nos termos definidos por Amaral (2002).

Gráfico 13: Orçamento anual e número de estudantes de cada unidade da USP, em 2016.

Fonte: Universidade de São Paulo (2017).

Na USP, de um total de 42 unidades, a Each é a terceira com o maior número de estudantes, e o 18º valor em termos do orçamento da universidade. O valor do orçamento anual dividido pelo número total de estudantes, de graduação mais pós-graduação, é de aproximadamente R\$ 15.000,00, o terceiro menor valor da universidade. Ele é superior apenas ao da Escola de Engenharia de Lorena (EEL), que foi incorporada à USP posteriormente à criação da Each, e ao da Faculdade de Direito (FD), que conta apenas com 17,5% dos docentes no Regime de Dedicação Integral ao Ensino e Pesquisa (RDIDP), o que implica em uma diminuição considerável dos custos com pessoal, principal componente do orçamento. O valor por estudante da Each é 8,71 vezes menor do que o valor da unidade com maior orçamento por estudante, o Instituto de Ciências Biomédicas (ICB), e 3,41 vezes menor que a média de todas as unidades.

Gráfico 14: Orçamento anual e número de estudantes de cada unidade da Unicamp, em 2016.

Fonte: Universidade Estadual de Campinas (2005-).

Na Unicamp, de um total de 24 unidades, a FCA tem o maior número de estudantes e o 16º valor em termos do orçamento da universidade. O valor do orçamento anual dividido pelo número total de estudantes, de graduação mais pós-graduação, é de R\$ 11.919,65, o menor valor da universidade. O valor por estudante da FCA é 8 vezes menor que a unidade com maior valor FCM e 3,62 vezes menor que a média de todas as unidades.

Gráfico 15: Orçamento anual e número de estudantes de cada unidade da Unesp, em 2016.

Fonte: Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (2017).

Na Unesp, de um total de 34 unidades, as unidades que foram criadas em 2003 como Unidades Diferenciadas têm os menores números de estudantes, mas também os menores valores em termos do orçamento da universidade. O *Campus* Experimental de São João da Boa Vista não teve recurso orçamentário atribuído no ano de 2016. Os dados mostram que as unidades que foram consideradas consolidadas e reconhecidas como unidades universitárias têm valores orçamentários próximos e em um patamar superior às unidades que se mantêm como *campi* experimentais. Os valores orçamentários anuais divididos pelo número total de estudantes de graduação e de pós-graduação, variam bastante, com unidades como a FCAT-Dracena, com R\$ 33.083,77 e o IB-São Vicente, com R\$ 30.282,13, valores superiores à média da universidade, e CE-Ourinhos, com R\$ 11.664,62, CE-Registro, com R\$ 9.439,50, CE-Itapeva, com R\$ 5.538,60, os menores valores dentre todas as unidades. O valor por estudante do *Campus* Experimental de Itapeva é 19,5 vezes menor do que a Faculdade de Medicina de Botucatu, com R\$ 107.972,70, e 5,46 vezes menor que a média de todas as unidades.

Essas questões permitem concluir que pelo menos em relação à estrutura organizacional, com a inexistência de departamentos, em relação às práticas administrativas, com a adoção de técnicas da NPM e com relação ao investimento de recursos, a administração dos novos *campi* apresenta características diferentes dos *campi* tradicionais. Essas características não têm efeitos isolados e são indutoras de alterações na missão dessas unidades, influenciam os currículos dos cursos e as condições do trabalho docente, ao mesmo tempo em que elas recebem pressões e tem seus limites alterados pelas disputas em outras frentes.

4.4. Corpo docente: perfil de formação, trajetórias e condições de trabalho

Nessa dimensão foram analisadas a formação, a experiência acadêmica e as possíveis relações entre o corpo docente constituído nos novos *campi* e os aspectos de diferenciação das universidades. Também foi parte do escopo desta seção, a análise de características que evidenciam diferenças nas condições de trabalho docente entre as novas unidades e as unidades tradicionais. Foram utilizadas informações extraídas dos currículos dos docentes, requisitos de contratação definidos em editais de concursos públicos e processos seletivos, dados dos anuários estatísticos das três universidades e informações das entrevistas com docentes das unidades criadas com a expansão. As informações curriculares foram extraídas da Plataforma Lattes do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Este tópico não está diretamente relacionado aos aspectos elencados no modelo de transição de fases de Trow (1973; 2005), mas permeia as demais dimensões e é entendido como

fator catalizador ou limitador das alterações e do processo de diferenciação das universidades. Ao discutir a taxa de crescimento da educação superior, Trow (2005) afirma:

Quando uma grande proporção de todos os membros de uma instituição é renovada, os novos membros ameaçam sobrecarregar os processos pelos quais em um crescimento mais lento são transmitidos o sistema de valores, as normas e formas institucionais. Quando uma faculdade ou departamento cresce de, digamos, 5 para 20 membros dentro de três ou quatro anos, e quando os novos professores são homens e mulheres predominantemente jovens, recém egressos da pós-graduação, então eles definem, em grande medida, as normas da vida acadêmica na faculdade e seus padrões. (TROW, 2005, p. 3, tradução nossa²⁶).

A importância do corpo docente na definição da universidade pode ser observada desde suas origens medievais. Se considerarmos a essência corporativa da universidade e sua definição originária como “corporações de mestres e de estudantes” (LE GOFF, 2006, p.90), a existência dessa instituição na idade média é determinada por sua comunidade acadêmica, do que decorre que características do corpo docente e do corpo discente definem a própria universidade.

A universidade moderna mantém o papel central da comunidade acadêmica em sua concepção. No modelo alemão, isso pode ser observado no valor atribuído à seleção de professores e estudantes como mecanismo para a manutenção da atividade científica dinâmica e preservação da diferença entre instituição superior e escola (HUMBOLDT, 2007). No modelo inglês, a importância da dedicação integral de professores e de estudantes, com intensa interação, estabelecendo um regime de tutoria e convivência mútua, com estímulo constante à exposição de ideias, opiniões e discussão (NEWMAN, 1886). No modelo estadunidense, o trabalho conjunto para uma reflexão inventiva sobre todas as formas do saber, integrando ensino e pesquisa, também em dedicação integral, com foco na aplicação de conhecimento gerais em contextos de particularidades (WHITEHEAD, 1969). A universidade a partir do século XIX passou por transformações profundas relacionadas com suas ligações com a ciência e o estado modernos, mas manteve como traço de continuidade o papel central de professores e estudantes na sua constituição.

Especificamente em relação à expansão das universidades públicas estaduais paulistas em novos *campi*, a constituição do corpo docente teve papel fundamental na resistência às

²⁶ When a very large proportion of all the members of an institution are new recruits, they threaten to overwhelm the processes whereby recruits to a more slowly growing system are inducted into its value system and learn its norms and forms. When a faculty or department grows from, say, 5 to 20 members within three or four years, and when the new staff are predominantly young men and women fresh from postgraduate study, then they largely define the norms of academic life in that faculty and its standards (TROW, 2005, p.3).

alterações mais profundas, decorrentes do processo de diferenciação em relação à missão da universidade, definição das carreiras e currículos dos cursos e na administração das novas unidades. Enquanto a forma de administração das novas unidades aparece na documentação e nas entrevistas como principal elemento de diferenciação dos novos *campi*, os aspectos ligados à constituição do quadro docente são apontados como elementos de menor diferença, muitas vezes descritos como similares e até iguais às demais unidades.

A definição da contratação de docentes com os mesmos requisitos de acesso e regime de contratação aproximou as características curriculares em termos da formação, titulação e produção acadêmica das novas unidades às das unidades tradicionais. Cabe ponderar que esta proximidade depende da consideração em relação ao estágio da carreira docente, tendo em vista que um fator distintivo entre as unidades novas e as tradicionais é que os docentes contratados para os novos *campi* são predominantemente mais jovens, e por consequência estão em estágios iniciais da carreira acadêmica.

Porém, existem outros aspectos relacionados ao papel docente na definição da concepção de universidade nos novos *campi* que precisam ser analisados, especialmente aqueles relacionados com as condições objetivas do desenvolvimento de atividades de pesquisa, que potencialmente os perfis acadêmicos e as condições de contratação estabelecidas para as novas unidades, a exemplo das unidades tradicionais, privilegiam. Nessas condições incluem-se a intensificação do trabalho no ensino de graduação e as demandas administrativas decorrentes das características discutidas nas seções anteriores deste capítulo, definidas por critérios econométricos voltados à racionalização de custos. A definição de currículos orientados ao maior atendimento de estudantes, com o mínimo de recursos, e a diminuição da estrutura organizacional, com a redução do apoio administrativo, como mostrado nas análises anteriores, teve como consequência direta a transferência de responsabilidades da estrutura da unidade para os docentes. Portanto, a questão docente no processo de expansão das universidades públicas estaduais paulistas apresenta como principal aspecto a contradição entre a manutenção de características de constituição do corpo docente que privilegia o desenvolvimento de atividades de pesquisa e a existência na prática de condições de trabalho que limitam essas atividades.

Passando para a análise concreta da expansão em novos *campi* da USP, da Unicamp e da Unesp, o primeiro ponto que merece destaque foi a preservação, nas unidades criadas, dos mesmos requisitos de contratação das unidades tradicionais. No relatório de formulação da política do Cruesp, na seção sobre a estimativa de recursos financeiros para a expansão, incluída na versão revisada após as discussões na Alesp e publicada em setembro de 2001, existe a

distinção clara entre a contratação de docentes para os novos *campi* das universidades e para os cursos sequenciais e básicos, a serem criados nas Faculdades de Tecnologia (Fatecs) ou em novas instituições. Enquanto a expansão nos novos *campi* teria a contratação exclusiva de doutores, prioritariamente no regime de dedicação integral à docência e à pesquisa, integrados ao mesmo plano de carreira dos docentes das unidades universitárias pré-existentes e em regime de contratação estatutário, os docentes para a maior parte da expansão, vinculados às instituições de ensino superior não universitárias, seriam contratados com requisitos diferentes, conforme explicitado no trecho a seguir:

O mercado indica que um valor de R\$ 37,50 por hora para o salário docente seria suficientemente adequado para atrair interessados de bom nível acadêmico e competência: num regime de 20 horas semanais, o salário mensal seria de cerca de R\$ 3.500,00, sendo até o dobro a remuneração pelo regime de 40 horas semanais.

A opção pelo professor celetista para ministrar os cursos sequenciais e básicos parece a preferível, conquanto de início um pouco mais dispendiosa, tendo em vista não ter custos adicionais com aposentadorias. Além disso, como a presente proposta de expansão se baseia na disseminação das vagas, e não em sua concentração, algumas disciplinas de menor carga horária, ou o número de turmas, formariam uma equação difícil de ser resolvida de forma eficiente num regime estatutário em RTP, RTC ou RDIDP.

Vale frisar que, apesar de o regime de trabalho sugerido ser o celetista, isto não significa, em absoluto, que a titulação dos docentes possa deixar a desejar: ao contrário, como já dito na análise do projeto acadêmico desses cursos, a contratação de mestres, doutorandos e doutores deverá ser um pré-requisito para garantia da qualidade (CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS PAULISTAS, 2001, p.33).

Com essa distinção, o Cruesp define uma característica fundamental para o estabelecimento de um limite para a diferenciação nas universidades, corroborando sua própria afirmação, no início do mesmo relatório, de que os novos *campi* da USP, da Unicamp e da Unesp, apesar de criados através de uma política que teve como propósito a ampliação do acesso ao ensino de graduação, teriam em sua missão o desenvolvimento de pesquisa, pós-graduação e de atividades de extensão, mantendo as universidades dedicadas aos cursos de graduação “verticalizados, ligados à pesquisa e extensão, representando opção única para ingresso na pós-graduação *stricto sensu*” (CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS PAULISTAS, 2001, p.5).

A afirmação de que não houve por parte do Cruesp a iniciativa de alteração em características do corpo docente das universidades ou ainda a criação de uma outra carreira docente específica para os novos *campi* aparece nas diferentes entrevistas com os membros da comissão que elaborou o plano de expansão. A Profa. Sílvia Gatti deixou claro que a proposição

de alterações ou flexibilização de requisitos na contratação docente para os novos *campi* das universidades não foi uma questão debatida na comissão do Cruesp que propôs a expansão.

Como a maior parte dessa expansão ia se dar dentro de cada uma das três universidades e da Fatec e se isso ia alterar as características docentes? Este tema não foi assunto. Nós não discutimos isso. Se isso foi discutido dentro do Cruesp, a comissão não foi envolvida. Não tem nada a ver com isso. Cada universidade atuou no sentido de sua expansão. Não teve nenhum direcionamento nesse sentido. A gente apontava facilidades físicas, apontava facilidades de infraestrutura. O governo do estado sinalizava com aquilo que ele disse que faria que seria o aporte financeiro. O resto, se teve, eu não fiquei sabendo (GATTI, 2016).

Apesar desta posição explícita de manutenção das características dos docentes contratados pelas universidades, no documento de formulação da política, ao longo do processo de discussão dos novos *campi* foram apresentadas propostas de flexibilização dos requisitos e das formas de contratação. Um primeiro aspecto que fomentou diferenças nas formas de contratação foi o caráter experimental das Unidades Diferenciadas da Unesp. A criação de unidades transitórias, que poderiam ser desativadas, conflitava com a contratação pela universidade de docentes em regime estatutário no seu quadro permanente. Essa limitação foi expressa em um dos princípios norteadores da criação das unidades diferenciadas.

- Em razão de seu caráter transitório, até que as Unidades Diferenciadas sejam consolidadas como novos *campi*, com as devidas alterações estatutárias, a admissão de pessoal docente e de pessoal técnico e administrativo deverá ser feita no regime da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.
- Os contratos de trabalho deverão ter cláusula expressa de rescisão contratual no caso de extinção ou desativação da Unidade Diferenciada (UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JULIO DE MESQUITA FILHO”, 2002, p. 6).

A USP e a Unicamp também fizeram a contratação de docentes a partir de processos seletivos para contratação temporária, apesar de não terem como na Unesp um dispositivo expresso com a previsão de extinção das novas unidades. Na USP, a matéria: Precários na USP, drama sem fim? (HORA, 2006), expõe o histórico sobre a questão da contratação temporária na universidade e como o peso dela na constituição inicial da Each foi maior do que nas demais unidades. Hora (2006) apresenta uma tabela com as unidades com os maiores percentuais de professores temporários em relação ao total de docentes. Naquela ocasião a Each tinha 93% de seus docentes nessa situação, mais que o dobro da Escola de Comunicações e Artes (ECA), com 42%, o segundo maior percentual entre as unidades. A média do percentual de docentes temporários em toda a universidade era de 20%. Segundo Hora (2006), a justificativa

apresentada pela administração da universidade para essas contratações temporárias era inexistência de novos cargos efetivos autorizados pela Alesp e a indisponibilidade de cargos e de verbas do quadro efetivo da USP para a liberação dos concursos pela Reitoria. Merece destaque a manifestação do presidente da Associação dos Docentes da Universidade de São Paulo (ADUSP) sobre a condição específica da Each em relação aos temporários.

Na opinião do presidente da Adusp, professor César Augusto Minto, o problema das contratações no novo *campus* em São Paulo evidencia os equívocos administrativos da universidade. “Vigora na instituição a falta de planejamento adequado. Não dá para imaginar que a EACH tenha surgido de repente, isso deporia contra a própria direção da USP”, lamenta (HORA, 2006, p.18).

Na Unicamp, a situação não foi diferente a da USP. As contratações iniciais de docentes para a FCA foram exclusivamente por meio de processos seletivos temporários. Entre 2009 e 2012, 100% dos docentes contratados para o novo *campus* estavam nessa situação. A partir de 2013, a universidade passou a contratar os novos docentes por meio de concursos públicos e em caráter efetivo. Nos três casos, Unesp, USP e Unicamp, a instabilidade do vínculo docente tem consequências que transcendem a condição individual dos professores, com impactos institucionais sobre “a autonomia crítica que é inerente a seu trabalho” (HORA, 2006, p. 24), sobre manutenção do corpo docente, que passa a buscar alternativas estáveis em outras instituições, o que dificulta a consolidação das atividades das novas unidades.

A natureza das carreiras e as características de formação profissional dos cursos planejados para os novos *campi* também colocaram uma questão importante em relação à contratação de docentes em regime de dedicação integral. O aumento da especificidade na definição das carreiras e a natureza aplicada de parte significativa delas demandaram docentes com perfis de formação e trajetória profissional não acadêmica, construída fora da universidade. Essa relação, decorrente da discussão já feita sobre a ampliação da missão das universidades e seu reatamento na estruturação dos cursos, também teve reflexo sobre a constituição do corpo docente. Nas entrevistas, a distinção entre o docente pesquisador e o docente vinculado à formação profissional específica e conveniência de regimes distintos para a contratação de ambos estivessem presentes na fala de muitos dirigentes. O Prof. Adolpho Melphi expõe claramente essa distinção em sua entrevista.

Nós tivemos contratações em outros regimes, por exemplo na área de Gerontologia. Eu particularmente não sou muito favorável a você ter somente professores em tempo integral. Eu acho que nos institutos básicos sim. Agora numa escola de medicina, engenharia, acho que não. Essa discussão existe,

mas deve ser feita com cuidado. Você não pode também, para resolver um problema de orçamento, contratar todo mundo em tempo parcial. Eu acho que existem cursos e cursos. Você vai contratar um astrônomo, na astronomia, em tempo parcial? Não tem sentido. Ele não tem o que fazer fora daqui. Ele vai acabar sendo professor de física. Eu acho que não devemos ser draconianos: aqui é todo mundo em tempo integral. Porque se você contratar um médico em tempo integral, ele vai burlar o tempo integral. Eu não sou nem contra, nem a favor, sou contra os extremos. Em cada instituição, cada contratação deve ser vista separadamente (MELFI, 2016).

A Profa. Myriam Krasilchik, destaca a importância para determinadas carreiras da existência no corpo docente de profissionais com experiência fora da universidade.

Teve aquela discussão que já falei, de trazer pessoas que são profissionais e que pudessem fazer parte do corpo docente. As discussões se centravam principalmente se era ou não importante que fosse tempo integral. Eu pessoalmente, por influência dessa visão, acho que é importante você ter em qualquer uma das nossas carreiras alguém que venha e traga a realidade profissional para o mundo acadêmico. Eu acho que é um benefício mútuo, quer dizer, o profissional se beneficia, vendo e tendo essa visão acadêmica, e os alunos e os colegas se beneficiam vendo ele entrar. Então eram essas as discussões, mas o estatuto da USP, os regulamentos, sempre cercearam certas tentativas mais ousadas de mudança (KRASILCHIK, 2017).

Enquanto a Profa. Myriam Krasilchik focou a distinção entre os diferentes perfis de docentes da perspectiva da inclusão do profissional não acadêmico na formação universitária, o Prof. Carlos Henrique de Brito Cruz apontou para a importância da manutenção pelas universidades de um forte núcleo de professores com acesso ao regime de dedicação integral, que deveriam ser rigorosamente avaliados em relação a sua produção em pesquisa, o que permitiria por outro lado a inclusão de profissionais não pesquisadores no quadro docente.

Veja, você precisa diferenciar uma coisa. Quando falo que o regime de dedicação integral à docência e à pesquisa é o sustentáculo da qualidade das universidades estaduais paulistas, isso não deve ser entendido como afirmando que todos os professores têm direito e tem que estar no regime de dedicação integral à docência e à pesquisa. O que eu estou querendo dizer quando digo que é o sustentáculo é que para essas universidades serem boas de verdade e continuarem melhorando, é preciso que tenha uma massa crítica de professores com acesso a este regime e é preciso ao mesmo tempo que tenha um cuidado, muito importante, muito rigoroso da universidade com o cumprimento daquilo que se espera no regime, a produção de pesquisa integrada ao ensino (BRITO CRUZ, 2017).

Apesar do surgimento dessas questões no processo de discussão sobre a criação dos novos *campi*, elas não resultaram em alterações significativas ou com impactos duradouros sobre o corpo docente das novas unidades. Predominantemente, os docentes contratados para

os novos *campi* são doutores, em regime de dedicação integral à docência e à pesquisa, integrados ao mesmo plano de carreira dos docentes das unidades tradicionais e em regime estatutário no quadro permanente das universidades. Portanto, as características que diferenciam o trabalho docente nos novos *campi* não estão relacionadas ao perfil ou a forma de contratação, mas são atreladas as condições para o desenvolvimento das atividades acadêmicas, e são determinadas pela intensificação do trabalho com o ensino de graduação, constituição de grupos pequenos de docentes de um mesmo domínio do conhecimento e de limitações infraestruturais. Essas alterações têm especificidades e pesos diferentes nas três universidades.

A intensificação do trabalho docente (DAL ROSSO, 2008 in: GUIMARÃES; CHAVES, 2015) nos cursos de graduação é uma consequência direta do propósito da política que deu origem aos novos *campi*. A ampliação de vagas com baixo custo foi fundamentada no aumento da eficiência na formação, medida pelo número de estudantes atendidos nos cursos de graduação. O formato privilegiado para esse atendimento foi o de aulas para grandes turmas, com consequente aumento do número de estudantes por docente. Os gráficos 16, 17 e 18 apresentam as unidades das três universidades organizadas em ordem decrescente do número de estudantes de graduação por docente, com indicação do número de estudantes de pós-graduação por docente e do total.

Gráfico 16: Número de estudantes de graduação e pós-graduação por docente em cada unidade da USP, em 2016.

Fonte: Universidade de São Paulo (2017).

Em 2016, a Each teve o 6º maior valor do total de estudantes de graduação por docente entre as 42 unidades da USP. A Each teve 16,3 estudantes matriculados em cursos de graduação para cada docente da unidade. Se considerados o total de estudantes da unidade, incluindo a

pós-graduação ela teve o 9º maior valor, com 19,53 estudantes por docente. O valor médio de todas as unidades é de 9,63 para os estudantes de graduação e de 15,33 para o total de estudantes.

Gráfico 17: Número de estudantes de graduação e pós-graduação docente em cada unidade da Unicamp, em 2016.

Fonte: Universidade Estadual de Campinas (2005-).

A FCA é a unidade com o maior valor de estudantes de graduação e do total de estudantes por docente entre as 24 unidades da Unicamp. A unidade tem 27,5 estudantes matriculados em cursos de graduação por docente da unidade, e 29,39 estudantes por docente, se considerarmos o total de estudantes, incluindo pós-graduação. O valor médio de todas as unidades é de 10,56 para os estudantes de graduação e de 16,51 para o total de estudantes.

Gráfico 18: Número de estudantes de graduação e pós-graduação docente em cada unidade da Unesp, em 2016.

Fonte: Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (2017).

Na Unesp, os novos *campi* apresentam números de estudantes por docente muito diferentes entre si, que variam de um total de 16,97 no ICT-Sorocaba, o 9º maior valor entre as 34 unidades, e o número total de 9,18 no *Campus* Experimental de Registro, a 5ª unidade com o menor valor do número total de estudantes. O principal destaque das novas unidades da Unesp é o fato de 5 dos 8 novos *campi*, por não terem programas de pós-graduação implantados, não contarem com alunos de pós-graduação.

O outro aspecto que juntamente com o número de estudantes por docente indica a intensificação do trabalho no ensino de graduação é carga horária em aulas. Com relação a esse ponto, as manifestações dos docentes dos novos *campi* nas entrevistas vão ao encontro dos dados do número de estudantes por docente. Na percepção de dois dos docentes entrevistados da Each, não existe uma diferença significativa entre a carga didática na unidade, se comparada com as unidades tradicionais.

Eu acho que a carga didática na Each é razoável. A carga didática típica na Each é oito horas por semana de sala de aula. Acho isso bastante razoável. Alguns institutos da USP têm menos do que isso, não sei bem como, mas me parece que a maioria é mais ou menos por aí. Parece que é razoável (DOC A-EACH, 2017).

Outro docente da Each relata especificidades de cursos que apresentam cargas didáticas muito elevadas, mas no geral, considera que a intensidade do trabalho na graduação na Each se aproxima das demais unidades da USP.

Eu acho que a gente tá muito semelhante a qualquer outro lugar, exceto em algumas situações muito específicas e escandalosas, que são assim de... por exemplo, no curso de Obstetrícia que tem colegas lá que de fato precisam, em algum semestre, ficar trinta horas por semana em atividades didáticas. Isso é inaudito em qualquer unidade da USP, seja no Largo São Francisco, na Escola de Enfermagem, na Faculdade de Medicina, na FFLCH ou em qualquer lugar. Mas, a minha percepção é de que, na média, a gente tá muito próximo de qualquer outra unidade aleatoriamente escolhida. É claro que eu sei também que há unidades em que a carga didática é gritantemente inferior que qualquer outra, porque tem esquemas ali de distribuição das coisas, de professor que dá uma aula magna e depois vai um monte de gente no lugar dele (DOC B/EACH, 2017).

O exemplo utilizado pelo docente como situação específica e escandalosa é do curso de Obstetrícia, que ao lado do curso de Marketing, são os que mais realizam contratações temporárias ainda hoje. O assunto foi tema de audiência pública na Alesp em 10 de outubro de 2017, realizada por iniciativa de alunos da Each, acolhida pelo deputado Alencar Santana, do Partido dos Trabalhadores (PT) (CORREIA, 2017). Na audiência, que teve como foco central

a necessidade de ampliação de recursos orçamentários das universidades públicas, também foi exposta a especificidade de Gerontologia e Marketing em relação aos demais cursos da universidade. A especialização e as dificuldades de contratação de docentes com perfil de pesquisadores, em áreas profissionais específicas desses cursos, em regime de dedicação integral também foram temas abordados. Nesse sentido, um dos docentes da Each entrevistados, ao tratar das limitações em relação às condições de trabalho na unidade, destacou a questão da alta carga horária em função da necessidade de substituição de docentes e a dedicação integral para a natureza do curso de Marketing.

“Aqui nós sofre mano! Aqui nós sofre mesmo!” É uma unidade nova, né? Temos escassez de recursos. É um problema crítico a escassez de recursos para a contratação de professores. No meu curso, de marketing temos escassez de professores, o que impacta diretamente na qualidade do curso. Essa escassez de professores nos impede de investirmos mais em pesquisa, porque temos que ficar dando aulas na graduação. Nenhum problema de ficar dando aulas na graduação, mas se eu quiser tirar licença prêmio, não posso, ou se eu tirar sobrecarrega outro colega. Então aqui eu sou obrigado por contrato a dar oito horas aulas por semana. Se eu sair por algum motivo, algum colega tem que me substituir e vai ficar com dezesseis horas aulas. Aí quando ele for sair, sou eu que substituo e vou ficar com dezesseis horas aulas. O semestre retrasado, passado, em razão da escassez de professores eu dei vinte e seis horas aulas em um semestre, para cobrir a ausência de outros professores (DOC C/EACH, 2017).

Nunca trabalhei em outra unidade e não tenho base para a comparação, mas o que eu sinto é a falta de recurso novo para contratação de docentes, equipamentos, software, verba para ir a congressos, isso eu sinto falta aqui. Não sei como é nas outras unidades. Em termos de regime de trabalho concordo, tem o RDIDP, dedicação exclusiva, tem o RTC que é regime de turno completo, quarenta horas, mas pode trabalhar em outro lugar e o RTP, que são vinte horas. Não vejo problema não. A única coisa é que para marketing, por exemplo, o meu laboratório é a empresa, é meu campo, e toda hora ficar pedindo a autorização para CERT para fazer uma consultoria, dar um curso extra, que para nós é muito bom, porque eu pego opinião de executivos, que facilita a pesquisa porque como te falei a minha fonte de dados é o ser humano, literalmente o executivo. Um pouco de crítica a essa exclusividade, não poder fazer outra coisa, acho que isso prejudica (DOC C/EACH, 2017).

Já na FCA, foi unânime o apontamento da diferença de carga didática em relação às unidades tradicionais, relacionando carga horária com número de estudantes por turma.

Não, elas [as condições de trabalho] não são [iguais]. Eu tenho uma grande carga horária. Eu nunca dei menos que doze horas. Eu vou te dar um exemplo: minha disciplina é muito interessante levar em serviços de saúde. Primeiro, que aqui [em Limeira] não tem uma rede como aquela [de Campinas], que nos receba. Antes de estar aqui eu lecionava em um curso para 40 pessoas na

enfermagem. Tínhamos cinco professores nesta disciplina. Ficávamos na aula enquanto o outro professor dava aula. Só pode entrar 8 alunos por vez em serviços de saúde, por respeito ao serviço. Era teórico-prático. Isso instigava muito. Na medicina também. Eu acompanhava alunos da medicina. Aqui eu sou uma professora para dar aula para dois cursos. Eu já dei aula para cento e trinta e um, cento e trinta e cinco alunos na mesma sala. É outro nível de interação. Então a carga horária em sala de aula é muito maior, do ponto de vista de ensino (DOC B/FCA, 2017).

Um elemento das respostas dos docentes da FCA que merece destaque é o fato de que, para dois entrevistados, os valores superiores de carga didática da unidade são razoáveis e deveriam servir de referência para as unidades tradicionais. Esse ponto é importante no processo de diferenciação, pois indica que uma alteração relevante em relação ao trabalho docente nas novas unidades é defendida pelos próprios docentes e pode orientar a extensão da mudança para as unidades tradicionais.

Em relação às condições de trabalho docente eu acho assim: a FCA, se a gente compara com a Unesp, é muito semelhante, a carga horária, quando você compara com o pessoal de Barão Geraldo, já é diferente. As pessoas com quem eu colaboro lá, dão muito menos aulas e têm muito menos alunos do que nós temos aqui. Então isso é um diferencial, porque eu dou aula para cento e vinte alunos. Agora mesmo você me viu chegando com um pacote de cento e vinte provas. Eu apliquei a prova na segunda-feira e hoje já entreguei corrigida. Isso toma tempo. Essa é uma coisa que é diferente. Eu não sei se na verdade nós é que estamos errados ou eles que estão errados. Na minha visão hoje, eu acho que quem tá errado é Barão Geraldo. Esse pessoal tinha que dar mais aulas e tinha que contribuir mais. Dá para fazer pesquisa numa boa (DOC A/FCA, 2017).

De forma similar à percepção dos docentes da Each, diferentemente dos da FCA, os docentes entrevistados nos novos *campi* da Unesp percebem que a carga didática não difere consideravelmente das demais unidades da universidade.

Essa questão da formato e atuação do corpo docente, a gente segue sempre uma regrinha que já vem dos órgãos colegiados, que vem da Pró-Reitoria de Graduação e de Pós-Graduação, e existe aí uma tendência de padronização de carga horária (DOC B/ITAPEVA, 2017).

Outra questão que recebeu destaque nas entrevistas foi a constituição de corpo docente jovem como fator impulsionador de alterações em práticas e de diferenciação. As duas manifestações a seguir são de docentes da FCA e da Each e se aproximam na avaliação de que a juventude do corpo docente é uma característica marcante e positiva, apesar do docente da Each fazer uma ressalva em relação ao direcionamento no sentido de uma política científica.

Então, como nós somos uma faculdade mais nova, os professores de lá são mais velhos, eles tiveram mais tempo de construir suas carreiras, principalmente a pesquisa. Então tem essa diferença de contexto mesmo, que é temporal. O que difere aqui tem uma... em alguns concursos, o perfil, é aceito um perfil mais interdisciplinar. Eu acho isso muito interessante. Isso deixa aberta uma possibilidade de diálogo. É uma diversidade que é importante. Estamos numa universidade, eu acho que esse é um aspecto positivo (DOC B/FCA, 2017).

Na Each por ser unidade muito jovem, ela não tem ou não teve na sua implantação grupos de pesquisa com foco bem definido. Esse foco surgiu *indefiny*, quer dizer, as contratações foram acontecendo e as pessoas mais ou menos agrupando. Não houve, na minha opinião, uma preocupação em estabelecer políticas científicas, política de ensino e de pesquisa, foco, na criação da Each. Associado a isso, o corpo docente da Each é muito mais jovem do que o Instituto de Física. Isso tem aspectos positivos e negativos. Um corpo docente mais jovem significa pessoas mais motivadas, com mais energia, pessoas mais engajadas em criar algo novo, em se criar algo melhor, mas por outro lado, faltou, talvez, experiência de determinadas pessoas na organização (DOC A/EACH, 2017).

A endogenia na contratação de docentes, entendida como a contratação de professores egressos de programas de pós-graduação e de grupos de pesquisa da própria universidade, também recebeu destaque e foi apontada como um fator de conservação e manutenção de práticas docentes. Os dois relatos a seguir, de outros dois docentes da Each e da FCA são ilustrativos dessas manifestações que destacam o papel de manutenção de características de contratação próximas as das unidades tradicionais.

Na FCA, muitos de nós cem viemos da própria Unicamp. Então a gente vem herdando um *modus operandi* dos nossos orientadores, dos departamentos que já são formados há quinze, vinte anos. Então quando fala interdisciplinaridade, eu acho que é um grande trabalho a ser feito ainda. Poucos professores têm trabalho conjunto entre nós aqui. É *expertise* dele com o pessoal da Medicina, de onde ele vem, com o pessoal da Engenharia Elétrica, pessoal do DPCT, com o pessoal da FEM, com o pessoal sei lá da onde, né? Eu não vejo grande... Tudo bem que os editais foram mais amplos, eu lembro. Na contratação as pessoas não tem uma formação assim: é graduação, mestrado e doutorado tudo na mesma área (FCA/UNICAMP - Docente C).

O meu palpite é que há um grau elevado de endogenia. Muitas pessoas que atuam aqui na Each tiveram uma formação baseada na USP, talvez desde o início de seus estudos, ou pelo menos no doutorado, mas eu preciso qualificar isso. O meu palpite é que isso, não por questões da Each, mas por questões da época em que ela foi criada, ela acabou atraindo também muita gente de outras universidades, com origem em outras universidades, em uma proporção talvez maior do que a proporção típica, para usar de novo essa palavra, que nesse caso significaria um dado objetivamente calculável. É ver, na média, cada unidade da USP, quantos dos seus docentes foram formados na própria USP.

Eu acho que na Each, apesar da endogenia ser grande, essa média é inferior ao do resto da USP, tirando a Each (DOC B/EACH, 2017).

Os elementos apresentados dão indícios de que a constituição do corpo docente dos novos *campi*, apesar de ter sido objeto de questionamentos e de propostas de alterações orientadas à flexibilização de requisitos de contratação das universidades públicas estaduais paulistas, manteve-se como principal característica de conservação da concepção dessas universidades nos novos *campi*. Isso não significa que as condições para o desenvolvimento das atividades acadêmicas sejam similares. Existem diferentes níveis de dificuldades que apresentam características específicas nas três universidades, com um maior peso da intensidade do trabalho com os cursos de graduação na Unicamp, a dificuldade de constituição de grupos de pesquisa pelo pequeno número de docentes e pela dispersão dos domínios do conhecimento em cada nova unidade da Unesp, e de problemas infraestruturais no caso da USP.

4.5. Seleção, acesso e perfil do corpo discente

A última dimensão analisada teve o foco principal no estudante. Ela agrupou três aspectos da transição de fases, definidos por Trow (1973; 2005): a) postura em relação ao acesso; b) a vida acadêmica do estudante e; c) acesso e seleção. Os gráficos referentes ao perfil socioeconômico dos estudantes foram adaptados de Ferreira (2017). No momento da apresentação daquele trabalho, na 38ª Reunião Nacional da Associação de Pós-Graduação em Educação (ANPED), não foi possível incorporar na análise as relações entre as diferenças socioeconômicas dos estudantes e os demais aspectos da diferenciação, em especial, suas relações com as carreiras e os currículos. Os dados são reapresentados buscando explicitar além de indícios de que a criação dos novos *campi* da USP, da Unicamp e da Unesp, alterou aspectos da seleção de estudantes, que podem ser evidenciados através de indicadores do perfil socioeconômico, que essas alterações se relacionam com mudanças na missão da universidade dos novos *campi* e com características das carreiras e dos currículos dos cursos das novas unidades.

Em Trow (1973; 2005), o primeiro aspecto na transição de fases da educação superior que envolve diretamente o estudante, tem caráter subjetivo e está relacionado com a percepção pública sobre quem frequenta a educação superior. Na dimensão denominada pelo autor como postura em relação ao acesso, Trow (1973; 2005) afirma que o ingresso no ensino superior está intimamente ligado às concepções que estudantes e seus pais têm sobre quem frequenta as faculdades e universidades. A percepção de não pertencimento ao grupo que deve frequentar a

educação superior pode favorecer processos de auto exclusão. Quando o acesso é altamente limitado, geralmente é visto como um privilégio de nascimento e/ou de talento, não sendo uma possibilidade para muitos (TROW, 1973; 2005). Quando mais pessoas começam a ter acesso à educação superior, ela passa a ser compreendida como um direito para aqueles que têm certas qualificações formais e até uma obrigação para determinados segmentos da sociedade (TROW, 1973; 2005). Além disso, os requisitos de formação superior para a ocupação profissional de cargos, que até então não exigiam esse nível de escolaridade, contribui para o senso de obrigação para o ingresso em uma instituição de educação superior, por determinados segmentos da sociedade.

O outro elemento está relacionado às trajetórias acadêmicas e dedicação à educação superior, aqui denominada como vida acadêmica do estudante. Para Trow (1973; 2005), em instituições de elite, o aluno normalmente entra diretamente após a conclusão do ensino médio, reside próximo ou no próprio *campus* universitário e tem dedicação exclusiva aos estudos até obtenção de um diploma. Nesse sentido, segundo Trow (1973; 2005), o estudante de elite é patrocinado em seus estudos e apenas compete sua atenção por honras acadêmicas. Na instituição de educação superior de massa, alguns estudantes ingressam imediatamente após terminar o ensino médio, embora números crescentes de estudantes passem a ingressar depois de um período de trabalho. Em sistemas de massa, existem diferentes níveis de dedicação aos estudos universitários, com o aumento do deslocamento residencial para atividades específicas do curso, não mais a ideia de um estudante que passa o dia no *campus*, e a diminuição do tempo de dedicação aos estudos, à medida que o treinamento vocacional, e os estágios profissionais, se tornam componentes de maior destaque da educação superior. Para Trow (1973; 2005), essas características têm implicações para o significado de ser um estudante, para o acompanhamento do currículo, com menor carga de leitura e estudos externos, para as motivações dos alunos e para as relações dos alunos com seus professores (TROW, 1973, 2005).

Os princípios de seleção dos alunos também se alteram nas diferentes fases de desenvolvimento da educação superior (TROW, 1973; 2005). Nos sistemas de elite, o critério de *status* imputado dá lugar à disputa meritocrática, medida pelo desempenho do estudante na educação básica ou em exames especiais. Em instituições de ensino superior de massa há uma aceitação geral de critérios meritocráticos, onde o acesso é limitado. Segundo Trow (1973; 2005), a limitação do acesso em sistemas de massa é flexibilizada pelo aumento de discursos sobre o compromisso com a igualdade de oportunidades educacionais, com programas de ação afirmativa e com a introdução de critérios não acadêmicos adicionais, destinados a reduzir as

desigualdades nas oportunidades de admissão de grupos e categorias sociais desfavorecidas (TROW, 1973, 2005).

As alterações na dimensão de análise que integra características relacionadas com os estudantes, seu perfil, as formas de seleção e as condições de acesso nas unidades criadas nos novos *campi* serão analisadas a seguir através de dados sobre o perfil socioeconômico dos estudantes dos cursos de graduação dos novos *campi* em perspectiva comparada com os cursos das demais unidades. Os dados estão expostos nos gráficos 19 a 37, que foram elaborados conforme a mesma metodologia²⁷.

Uma questão fundamental com repercussões sobre as características do corpo discente foi a manutenção dos mesmos mecanismos de ingresso dos cursos das unidades tradicionais. Em sua entrevista para esta tese, o Prof. Marcelo Knobel destaca características diferenciadas do novo *campus* da Unicamp e indica que a seleção de estudantes poderia também ser diferente, inclusive com o estabelecimento de alterações curriculares no sentido de uma formação geral.

Só a ideia que já teve a FCA de não ter departamentos. De ter o Núcleo Básico Comum. Coisas diferenciadas, se comparadas com o resto da universidade. Poderiam ter sido aproveitadas no sentido, por exemplo, de outras formas de seleção de estudantes. De ter um ingresso único, onde você poderia ter feito um básico e escolher a carreira em outra oportunidade. Sabemos que a questão da maturidade, que a formação geral é algo muito importante e presente, que é uma tendência mundial hoje. A gente poderia ter aproveitado, no sentido de oferecer uma formação menos conteudista, mais geral, mais abrangente do ponto de visto dos conteúdos e que isso se consolidasse em currículos diferenciados. Indo um pouco talvez mais no que foi feito na Federal do ABC, com os bacharelados interdisciplinares, na Federal da Bahia, e em outras universidades que em épocas similares deram um passo um pouquinho maior, diferenciado no que se refere ao currículo. Então a minha consideração é nesse sentido, de que a gente poderia ter aproveitado a oportunidade de criar algo do zero, novo, para fazer algo realmente diferente (KNOBEL, 2017).

²⁷ Os dados referentes a cada aspecto da análise foram extraídos dos relatórios do questionário socioeconômico dos vestibulares e dos anuários estatísticos das três universidades para os anos-base de 2012, de 2013, de 2014 e de 2015, organizados em uma planilha de cálculo para cada universidade, por curso, por unidade de ensino e pesquisa, por *campus* e por ano. Em seguida os cursos foram classificados em ordem decrescente em uma planilha geral. Para cada aspecto analisado foi elaborado um gráfico a partir de uma planilha específica, onde foram calculadas as médias dos valores dos cursos de cada novo *campus*, das demais unidades, além do valor correspondente à mediana e os valores do 10º percentil e do 90º percentil. A opção por estabelecer percentis como parâmetro para análise da concorrência no vestibular é justificada pela dispersão dos dados e pelo interesse em destacar a posição das carreiras dos novos *campi* em relação às carreiras das unidades tradicionais. Os percentis são medidas que dividem um conjunto de dados ordenados, neste estudo do menor para o maior valor, em 100 partes iguais. O 90º percentil e o 10º percentil são medidas que destacam os 10% maiores ou menores valores, respectivamente, em relação aos demais. A mediana é a medida que divide o conjunto em partes iguais, ou seja, o 50º percentil. Adicionalmente, buscando localizar a concorrência em relação aos valores de candidatos por vaga das demais carreiras das universidades, foram apresentados valores médios das carreiras das demais unidades, da Each e da Usp como um todo.

Apesar da implantação nos últimos anos de processos alternativos de seleção dos estudantes, o principal instrumento de seleção para o ingresso nas universidades públicas estaduais paulista, inclusive nos novos *campi*, continua sendo o vestibular. Em conjunto, essas universidades ofereceram 87.180 vagas nos vestibulares de 2012 a 2015. Essas vagas foram disputadas por 1.221.706 candidatos, que resultou em pouco mais de 14 candidatos por vaga. Os gráficos 19, 20 e 21, apresentam dados da concorrência dos vestibulares de 2012 a 2015, em cada uma das universidades e em seus novos *campi*. Os dados estão organizados no geral, por cada curso implantado nas novas unidades e na soma das demais unidades.

Gráfico 19: Concorrência dos vestibulares das carreiras da Each em relação ao conjunto das demais carreiras da USP, expressa pela relação de candidatos por vaga, de 2012 a 2015.

Fonte: Ferreira (2017).

No período analisado, a Each teve duas carreiras: Marketing e Têxtil e Moda, com relação de candidatos por vaga acima da mediana de todas as carreiras da Usp. É importante destacar o fato de que o valor da mediana é influenciado pelo número de carreiras da própria Each e pela dispersão dos dados, bastante inferior ao valor da média da concorrência das carreiras das demais unidades da Usp. O valor da mediana da concorrência da Usp foi aproximadamente 7,26 C/V, o valor do conjunto das carreiras da Each foi aproximadamente 5,00 C/V e o valor da concorrência do conjunto das carreiras das demais unidades foi 12,85 C/V. Os dados apresentados indicam que a concorrência das carreiras da Each, no período de 2012 a 2015, foi consideravelmente inferior à concorrência do conjunto das demais carreiras da Usp.

Gráfico 20: Concorrência dos vestibulares dos cursos da FCA em relação aos demais cursos da Unicamp, expressa pela relação de candidatos por vaga, de 2012 a 2015.

Fonte: Ferreira (2017).

O Gráfico 20 mostra que, no período de 2012 a 2015, a FCA teve cinco dos seus dez cursos acima da mediana da Unicamp. Assim como na Each, a diferença entre o valor da mediana, com valor aproximado de 9,76 C/V, e o valor do conjunto dos cursos das demais unidades, aproximadamente 21,22 C/V, pode ser justificada pelo impacto do número de cursos da própria FCA e pela dispersão dos dados. É importante destacar que a distribuição dessa concorrência por curso foi bastante heterogênea, com ênfase para um curso vinculado a uma carreira tradicional e de prestígio profissional no Brasil: Engenharia de Produção, com relação de candidatos por vaga incluída entre as 10% maiores da Unicamp. Com exceção do curso de Engenharia de Produção, os dados mostram que, no período de 2012 a 2015, a concorrência no vestibular dos cursos da FCA foi consideravelmente inferior ao conjunto dos cursos das demais unidades da Unicamp.

Gráfico 21: Concorrência dos vestibulares dos cursos dos novos *campi* em relação aos demais cursos da Unesp, expressa pela relação de candidatos por vaga, de 2012 a 2015.

Fonte: Ferreira (2017).

No período de 2012 a 2015, os novos *campi* da Unesp tiveram cinco dos seus dezessete cursos acima da mediana da universidade. Diferentemente da Each e da FCA, a média da concorrência dos cursos dos novos *campi* foi superior à mediana da universidade. A distribuição dessa concorrência nos novos *campi* também foi bastante heterogênea, com destaque para o fato de que, assim como na FCA, os cursos com maior concorrência nos novos *campi* da Unesp também serem de carreiras tradicionais e de maior prestígio profissional no Brasil. Os cursos de Engenharia de Controle e Automação e Engenharia Ambiental de Sorocaba, Zootecnia de Dracena e Engenharia de Produção de Itapeva, tiveram concorrência no vestibular superior à média dos cursos das demais unidades da Unesp. Porém, em que pese a concorrência desses cursos na elevação do valor médio da concorrência dos novos *campi*, os dados indicam que no geral tanto em relação à mediana, por curso, como em relação à média dos novos *campi*, com valor aproximado de 9,69 C/V, em relação à média dos cursos das demais unidades, aproximadamente 14,61 C/V, a concorrência dos cursos dos novos *campi* da Unesp foi, no período destacado, consideravelmente inferior ao conjunto dos demais cursos da universidade.

No geral, os dados de concorrência no vestibular nos novos *campi* apresentam relação de candidatos por vaga consideravelmente menores que nas unidades tradicionais, porém que não representam grande impacto na concorrência geral de cada universidade.

Outro aspecto a ser analisado em relação ao processo de seleção é a participação de estudantes dos novos *campi* em programas de inclusão nas universidades²⁸. Na USP, o Programa de Inclusão Social da USP (Inclusp), e na Unicamp, o Programa de Ação Afirmativa e Inclusão Social (Paaís), são programas de bonificação de estudantes que cursaram escola pública e de autodeclarados pretos, pardos ou indígenas. Ainda, pela caracterização de Trow (1973), as universidades começam a dar indicativos de massificação na dimensão da seleção e acesso, na medida em que incluem processos alternativos de concorrência, como é o caso do Programa de Formação Interdisciplinar Superior (Profis) na Unicamp e do Sistema de Reserva de Vagas para Educação Básica Pública (SRVEBP) na Unesp. O Profis é um curso sequencial voltado aos estudantes que cursaram o ensino médio em escolas públicas de Campinas. A seleção de estudantes não é feita através do vestibular. São selecionados os estudantes com as maiores notas no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), que tem garantia de uma vaga para cada escola pública de ensino médio do município de Campinas. No caso da Unesp, os dados do Sistema de Reserva de Vagas para Educação Básica Pública (SRVEBP) não foram incluídos nessa análise uma vez que o programa foi criado em 2014, e seu impacto não pode ser analisado no recorte temporal deste presente trabalho. De forma similar, outras iniciativas de inclusão da USP e Unicamp, como a implementação de sistema de reserva de vagas (cotas) e a adesão da USP no Sistema de Seleção Unificada (SiSU) do Ministério da Educação (MEC) não foram considerados por terem gerado efeito após o período analisado. Os gráficos 22, 23, 24 e 25 apresentam dados dos programas Inclusp e Paaís, da USP e Unicamp, respectivamente.

²⁸ Para maiores informações sobre os programas de inclusão das universidades públicas estaduais paulistas: CARNEIRO; ANDRADE; GONÇALVES (2012); BERTOTTI (2013); PEREIRA; CARNEIRO; GONÇALVES (2014) e VASCONCELOS; GALHARDO (2016).

Gráfico 22: Percentual de ingressantes que optaram pelo Programa de Avaliação Seriada da USP (Pasusp), nas carreiras da Each em relação ao conjunto das demais carreiras da USP, de 2012 a 2015.

Fonte: Ferreira (2017).

O Gráfico 22 apresenta o percentual de ingressantes nos vestibulares de 2012 a 2015, que optaram pelo Pasusp, nas carreiras da Each e no conjunto das demais carreiras da Usp. O percentual do conjunto das demais carreiras da Usp que optaram pelo programa de avaliação seriada foi de aproximadamente 3%, enquanto que nas carreiras da Each esse percentual foi de 8%. A carreira da Each com menor percentual de optantes pelo Pasusp foi Marketing, com 3% dos ingressantes que optaram pelo programa. Lazer e Turismo foi a carreira da Each com o maior percentual de optantes pelo Pasusp, com aproximadamente 14% dos ingressantes que optaram pelo programa.

Gráfico 23: Percentual de ingressantes que tiveram bonificação pelo Programa de Inclusão Social da USP (Inclusp), nas carreiras da Each em relação ao conjunto das demais carreiras da USP, de 2012 a 2015.

Fonte: Ferreira (2017).

O Gráfico 23 apresenta o percentual de ingressantes nos vestibulares de 2012 a 2015, que tiveram bonificação no vestibular pelo Inlusp, nas carreiras da Each e no conjunto das demais carreiras da Usp. O percentual do conjunto das demais carreiras da Usp que receberam bonificação foi de aproximadamente 29%, enquanto que nas carreiras da Each esse percentual foi de 43%. A carreira da Each com menor percentual de ingressantes que receberam bonificação pelo Inlusp também foi Marketing, com 28% dos ingressantes bonificados pelo programa. A carreira de Licenciatura em Ciências da Natureza teve o maior percentual de ingressantes bonificados pelo Inlusp, com aproximadamente 66% dos ingressantes bonificados pelo programa. Os dados de opção pelo Pasusp e de enquadramento no Inlusp indicam que nos vestibulares de 2012 a 2015 as carreiras da Each tiveram um número consideravelmente superior de ingressantes de programas de inclusão do que o conjunto das demais carreiras da universidade.

Gráfico 24: Percentual de ingressantes com isenção da taxa de inscrição no vestibular por enquadramento na modalidade de baixa renda, nos cursos da FCA em relação ao conjunto dos demais cursos da Unicamp, de 2012 a 2015.

Fonte: Ferreira (2017).

O Gráfico 24 apresenta o percentual de ingressantes nos cursos da FCA em relação ao conjunto dos demais cursos da Unicamp, com isenção da taxa de inscrição no vestibular por enquadramento na modalidade de baixa renda, de 2012 a 2015. O percentual de ingressantes dos demais cursos que tiveram isenção nesta modalidade foi de aproximadamente 4%. Na FCA, esse valor foi de aproximadamente 3%. Merece destaque a enorme dispersão dos dados, que vão do curso de Engenharia de Produção, que não teve nenhum ingressante com isenção da taxa do vestibular nesta modalidade, até o curso de Gestão de Políticas Públicas, com aproximadamente 8% dos ingressantes isentos, e do curso de Ciências do Esporte, com aproximadamente 9% dos ingressantes isentos na modalidade baixa renda.

Gráfico 25: Percentual de ingressantes que tiveram bonificação pelo Programa de Ação Afirmativa e Inclusão Social da Unicamp (Paais), nos cursos da FCA em relação ao conjunto dos demais cursos da Unicamp, de 2012 a 2015.

Fonte: Ferreira (2017).

O Gráfico 25 apresenta o percentual de ingressantes nos cursos da FCA em relação ao conjunto dos demais cursos da Unicamp, que tiveram bonificação pelo Paaís, de 2012 a 2015. O percentual de ingressantes dos demais cursos que receberam bonificação no vestibular pelo Paaís foi de aproximadamente 34%. Na FCA, esse valor foi de aproximadamente 21%. Novamente merece destaque a distribuição dos dados, em que os cursos de Gestão do Agronegócio e Gestão de Políticas Públicas tiveram percentual de ingressantes bonificados maiores que a média da Unicamp. Na FCA, diferentemente da Each, o número de ingressantes que participaram de programas de inclusão foi menor do que o conjunto dos demais cursos da universidade.

Quanto aos dados do perfil socioeconômico, o primeiro indicador a ser analisado foi da relação de estudantes autodeclarados pretos, pardos ou indígenas. Os gráficos 26, 27 e 28 apresentam esses dados em termos percentuais nos vestibulares de 2012 a 2015. O valor indicado representa a relação entre a soma das respostas preto, pardo e indígena pelo número total de ingressantes. Na USP e Unesp, os valores dos novos *campi* e de parcela significativa de cada curso foram superiores às demais unidades. Na Each, duas das nove carreiras tiveram valores inferiores, porém muito próximos da soma das outras unidades, e nos novos *campi* da Unesp, dois dos 13 cursos. Na FCA, a situação se inverte, no geral a unidade teve o ingresso de um percentual menor de autodeclarados pretos, pardos e indígenas, tendo dois de seus dez cursos com valores superiores aos das demais unidades.

Gráfico 26: Percentual de ingressantes que se declararam Pretos, Pardos ou Indígenas, nas carreiras da Each em relação ao conjunto das demais carreiras da USP, de 2012 a 2015.

Fonte: Ferreira (2017).

O percentual de ingressantes autodeclarados pretos, pardos ou indígenas nas carreiras da Each, com valor aproximado de 26%, foi superior ao conjunto das demais carreiras da Usp, com percentual aproximado de 15%. Com exceção de Marketing, todas as outras carreiras da

Each, isoladamente, tiveram percentuais de autodeclarados pretos, pardos ou indígenas superiores à média das demais carreiras da Usp.

Gráfico 27: Percentual de ingressantes que se declararam Pretos, Pardos ou Indígenas, nos cursos da FCA em relação ao conjunto dos demais cursos da Unicamp, de 2012 a 2015.

Fonte: Ferreira (2017).

No período de 2012 a 2015, a FCA teve o percentual de ingressantes autodeclarados pretos, pardos ou indígenas inferior ao conjunto dos demais cursos da Unicamp. O percentual nos cursos da FCA foi de aproximadamente 12%, enquanto o percentual aproximado dos demais cursos foi de 16%. Na FCA, apenas os cursos de Ciências do Esporte e Administração Pública tiveram percentual de pretos, pardos ou indígenas superiores à média dos demais cursos da Unicamp, no período de 2012 a 2015.

Gráfico 28: Percentual de ingressantes que se declararam Pretos, Pardos ou Indígenas, nos cursos dos novos campi em relação ao conjunto das demais carreiras da Unesp, de 2012 a 2015.

Fonte: Ferreira (2017).

Nos novos *campi* da Unesp, o percentual de ingressantes autodeclarados pretos, pardos ou indígenas, com valor aproximado de 31%, foi superior ao conjunto dos demais cursos da universidade, com percentual aproximado de 23%. Os cursos de Engenharia Madeireira de Itapeva e o curso de Biologia Marinha de São Vicente foram os únicos cursos com percentuais de ingressantes autodeclarados pretos, pardos ou indígenas inferiores à média das demais carreiras.

Em termos da renda familiar mensal, os dados selecionados representam dois extremos: as figuras 29, 30 e 31 apresentam as rendas mensais inferiores a cinco salários mínimos; e as figuras 32, 33 e 34 as rendas superiores a quinze salários mínimos.

Gráfico 29: Percentual de ingressantes que declararam renda familiar mensal inferior a cinco salários mínimos, nos cursos da Each em relação ao conjunto das demais carreiras da USP, de 2012 a 2015.

Fonte: Ferreira (2017)

O percentual de ingressantes das carreiras da Each, provenientes de famílias com renda mensal declarada de até cinco salários mínimos, no período de 2012 a 2015, foi de aproximadamente 56%, superior ao percentual das demais carreiras, com valor aproximado de 35%. Nenhuma carreira da Each teve percentual de ingressantes no menor coorte de renda familiar inferior à média das demais carreiras.

Gráfico 30: Percentual de ingressantes que declararam renda familiar mensal inferior a 5 cinco salários mínimos, nos cursos da FCA em relação ao conjunto dos demais cursos da Unicamp, de 2012 a 2015.

Fonte: Ferreira (2017)

O percentual de ingressantes com renda familiar mensal declarada inferior a cinco salários mínimos nos cursos da FCA foi ligeiramente superior ao conjunto dos demais cursos da Unicamp. O percentual nos cursos da FCA foi de aproximadamente 39%, enquanto o percentual aproximado dos demais cursos foi de 34%. Os cursos de Engenharia de Produção, Engenharia de Manufatura e Administração da FCA tiveram percentuais menores que a média dos demais cursos da universidade.

Gráfico 31: Percentual de ingressantes que declararam renda familiar mensal inferior a 5 cinco salários mínimos, nos cursos dos novos campi em relação ao conjunto das demais carreiras da Unesp, de 2012 a 2015.

Fonte: Ferreira (2017).

O percentual de ingressantes com renda familiar mensal inferior a cinco salários mínimos nos cursos dos novos campi da Unesp também foram superiores aos percentuais dos demais cursos. O percentual nos cursos dos novos *campi* da Unesp foi de aproximadamente

60%, enquanto o percentual aproximado dos demais cursos foi de 49%. Os cursos de Engenharia de Produção de Itapeva, Administração de Tupã e Biologia Marinha de São Vicente tiveram percentuais menores que a média dos demais cursos da universidade.

Gráfico 32: Percentual de ingressantes que declararam renda familiar mensal superior a 15 quinze salários mínimos, nos cursos da Each em relação ao conjunto das demais carreiras da USP, de 2012 a 2015.

Fonte: Ferreira (2017).

Quanto às rendas familiares superiores, a Each apresentou percentuais significativamente inferiores às unidades tradicionais. O percentual de ingressantes nas carreiras da Each com renda familiar mensal declarada superior a quinze salários mínimos, no período de 2012 a 2015 foi de aproximadamente 7%, bastante inferior ao percentual aproximado de 20% das demais carreiras da universidade. A carreira com maior percentual de ingressantes com as maiores rendas familiares foi Marketing, com aproximadamente 14%.

Gráfico 33: Percentual de ingressantes que declararam renda familiar mensal superior a quinze salários mínimos, nos cursos da FCA em relação ao conjunto dos demais cursos da Unicamp, de 2012 a 2015.

Fonte: Ferreira (2017).

Já o conjunto dos cursos da FCA apresentou valor equivalente ao conjunto dos demais cursos da Unicamp. Tanto para os cursos da FCA, como para a Unicamp, o percentual de ingressantes com renda familiar mensal declarada superior a quinze salários mínimos é de aproximadamente 13%. Importante destacar que assim como em outros indicadores, a distribuição dos percentuais por cursos é bastante heterogênea.

Gráfico 34: Percentual de ingressantes que declararam renda familiar mensal superior a quinze salários mínimos, nos cursos dos novos campi em relação ao conjunto dos demais cursos da Unesp, de 2012 a 2015.

Fonte: Ferreira (2017).

Os novos *campi* da Unesp tiveram percentuais inferiores de ingressantes com as mais altas faixas de renda familiar mensal. O conjunto dos cursos dos novos *campi* da Unesp teve percentual de ingressantes com renda familiar mensal declarada superior a quinze salários mínimos de aproximadamente 6%, enquanto os demais cursos da universidade tiveram percentual aproximado de 10%. Os cursos de Engenharia de Produção de Itapeva e de Biologia Marinha de São Vicente foram os cursos com percentuais de ingressantes provenientes de famílias com maiores rendas mensais superiores ao percentual médio dos demais cursos da Unesp.

Por fim, as figuras 35, 36 e 37 apresentam os percentuais de ingressantes que declararam ter cursado o ensino médio integralmente ou em sua maior parte em escolas públicas. Na USP e Unesp, os valores dos novos *campi* foram significativamente superiores às unidades pré-existent. Na FCA, a situação novamente se inverte. No geral, a unidade teve o ingresso de um percentual menor de estudantes provenientes da escola pública.

Gráfico 35: Percentual de ingressantes que declararam ter cursado o ensino médio integralmente ou em sua maior parte em escolas públicas, nos cursos da Each em relação ao conjunto dos demais carreiras da USP, de 2012 a 2015.

Fonte: Ferreira (2017).

O percentual de ingressantes, das carreiras da Each, que cursaram majoritariamente o ensino médio em escolas públicas, no período de 2012 a 2015, também é superior ao percentual das demais carreiras da Usp. As carreiras da Each tiveram um percentual aproximado de 47% dos ingressantes que cursaram o ensino médio integralmente ou em maior parte em escolas públicas. O percentual para as demais carreiras da Usp é de aproximadamente 31%. A carreira de Marketing foi a única da Each a ter percentual de ingressantes provenientes de escola pública inferior ao percentual médio das demais carreiras da Usp.

Gráfico 36: Percentual de ingressantes que declararam ter cursado o ensino médio integralmente ou em sua maior parte em escolas públicas, nos cursos da FCA em relação ao conjunto dos demais cursos da Unicamp, de 2012 a 2015.

Fonte: Ferreira (2017).

A FCA teve o percentual de ingressantes que declararam ter cursado o ensino médio integralmente ou em sua maior parte em escolas públicas inferior ao conjunto dos demais cursos da Unicamp. O percentual nos cursos da FCA foi de aproximadamente 27%, enquanto o

percentual aproximado dos demais cursos foi de 35%. Novamente, a distribuição entre os cursos é bastante heterogênea, com o percentual mais baixo do curso de Engenharia de Produção, aproximadamente 7%, e o percentual mais alto para o curso de Gestão de Políticas Públicas, com valor aproximado de 52%.

Gráfico 37: Percentual de ingressantes que declararam ter cursado o ensino médio integralmente ou em sua maior parte em escolas públicas, nos cursos dos novos campi em relação ao conjunto dos demais cursos da Unesp, de 2012 a 2015.

Fonte: Ferreira (2017).

Os cursos dos novos *campi* da Unesp tiveram percentual de ingressantes que declararam ter cursado o ensino médio integralmente ou em sua maior parte em escolas públicas superior ao conjunto das demais cursos da universidade. O percentual nos cursos dos novos *campi* foi de aproximadamente 54%, enquanto o percentual aproximado dos demais cursos foi de 41%. Os cursos de Engenharia de Produção de Itapeva, Biologia Marinha de São Vicente e de Administração de Tupã, foram os cursos com percentuais de ingressantes provenientes de escolas públicas inferiores ao percentual médio dos demais cursos da Unesp.

A análise dos dados permite indicar diferenças no perfil geral dos estudantes nos novos *campi* da USP, da Unicamp e da Unesp. O conjunto de estudantes ingressantes nas unidades desses *campi* apresentam indicadores socioeconômicos mais baixos que os estudantes das unidades pré-existent nessas universidades. Na Unicamp os dados do novo *campus* não apresentam o mesmo comportamento, em alguns casos indicando perfil socioeconômico de ingressantes mais alto que o conjunto das demais unidades da universidade.

A grande disparidade entre o perfil socioeconômico dos diferentes cursos pode ser explicada por um processo de estratificação horizontal (RIBEIRO; SCHLEGEL, 2015). A alteração do perfil socioeconômico dos estudantes dos novos *campi* guarda relações com as

carreiras implantadas, suas finalidades, seu prestígio ocupacional e suas características curriculares. Quanto mais tradicionais e prestigiadas são as carreiras, mais elevados são os níveis socioeconômicos e mais próximos das unidades tradicionais das universidades públicas estaduais paulistas. Nesse sentido, merece destaque a relação entre os dados socioeconômicos e os dados de concorrência. As carreiras mais concorridas são as mais tradicionais e de maior prestígio profissional no Brasil, ao mesmo tempo em que recebem os estudantes com perfil socioeconômico mais elevado.

As alterações no perfil dos estudantes das universidades nos novos *campi* não foi um objetivo da política do Cruesp, mas uma consequência do conjunto das demais alterações, com um peso importante para a definição das carreiras e dos cursos que foram implantados. No caso específico da USP, e em razão do projeto da USP-Leste ter buscado legitimidade através do discurso de atendimento da demanda social da região, a alteração do perfil do estudante que frequentaria os novos *campi* permeou os debates, porém a característica fundamental da seleção, o vestibular, não foi alterada. Isso pode ser constatado nos trechos de entrevistas a seguir.

Não sei se o perfil dos alunos de lá alteram a universidade, porque o conjunto é tão grande que não sei se isso realmente pesa. Mas é claro que lá é diferente. Muda inclusive a potencialidade de alunos oriundos de outras formações, prestarem com sucesso a Fuvest. Inclusive até hoje eu sou contra cotas, diversificação, etc. Então isso não foi feito. E dentro do regulamento da regulamentação da Fuvest, eles são ou não aprovados (KRASILCHIC, 2017).

Não houve essa preocupação. Até porque na época aí, a parte de inclusão ainda estava muito incipiente, muito incipiente, você não tinha, por exemplo, o sistema de cotas ainda, o sistema de cotas foi sendo implantado gradativamente, você não tinha o sistema de Enem, que você pode, então, aproveitar o pessoal das escolas públicas, para poder ter o seu espaço, não tinha nada disso. Então, não houve essa proposta. Pelo que eu saiba, não, não lembro nunca de ter discutido esse tipo de coisa (BAZILLI, 2017).

Não. Pelo que eu me lembre, não. Não houve essa preocupação. Seriam mantidos os três vestibulares, que são independentes, como forma de ingresso. Mas ainda não tinha nenhuma discussão específica nesse sentido. É óbvio que a gente queria expandir as possibilidades de acesso e ampliar a chegada para a universidade dos nossos jovens. O GT trouxe um pouco essa noção para a comunidade acadêmica. Mas não existia nenhuma discussão sobre o perfil do aluno que a gente queria que entrasse a universidade naquela época. Eu, pelo menos, não participei de nenhuma discussão dessas. Se essa reunião existiu, eu falei (GATTI, 2017).

Uma vez que a diferença nos perfis dos estudantes apresenta uma relação com os cursos, a percepção dos docentes em relação a ela é diferente em unidades com muitos cursos de

carreiras distintas e em unidades com um único curso. Na Each, os docentes apontam a diversidade dos estudantes como característica da unidade.

Eu acho que o perfil do corpo discente nos cursos de graduação da Each varia muito. Eu já dei aula para alguns cursos e a minha impressão é que nós temos alunos de graduação que são excelentes, de nível muito bom, e alunos de graduação que certamente precisariam de um acompanhamento muito próximo, porque tem lacunas muito grandes. Então, comparando especificamente com o Instituto de Física, eu acho que nesse aspecto os alunos são muito parecidos (DOC A/EACH, 2017)

É o aluno da Medicina, é o aluno do curso de Letras, é o aluno da Engenharia, da Psicologia? E essa mesma segmentação a gente verifica aqui no nosso microcosmo. O aluno do curso de Licenciatura ou o aluno do curso de Sistemas de Informação, ou esse ou aquele. Eu acho, talvez seja um palpite bastante arriscado, mas eu acho que a gente reproduz uma heterogeneidade segmentada, que essa sim é típica da Universidade de São Paulo como um todo (DOC B/EACH, 2017).

No caso específico da Unesp, a percepção de docentes de diferentes unidades apresenta especificidades. O curso de Engenharia Industrial Madeireira foi criado na Unidade Diferenciada da Unesp em Itapeva, e era inédito no Brasil. O curso de Engenharia de Controle e Automação da ICT-Sorocaba integra uma carreira tradicional, amplamente conhecida e tem maior atratividade de estudantes. Os relatos a seguir demonstram a diferença na percepção de um docente vinculado a um curso de uma carreira nova e de um curso tradicional.

Não sei se a palavra correta é mais que os nossos alunos em termos de poder aquisitivo, comparado aos alunos de várias unidades consolidadas é bem mais baixo. Nossa região é uma região que tem bastante dificuldade com essa questão de emprego e renda, de geração de emprego. É uma população que tem um grau de instrução muito bom. No nosso município e em vários municípios da região o ensino básico e fundamental é praticamente cem por cento municipalizado, desde a implantação da municipalização. Mas aqui a questão financeira pesa bastante. No início, nos primeiros vestibulares, a gente tinha quase todos os vestibulares, mais do que cinquenta por cento dos alunos que ingressaram ou moravam no município ou em cidades vizinhas. Quase que a totalidade era da macrorregião (DOC B/ITAPEVA, 2017).

O perfil socioeconômico está mudando muito por causa da questão das cotas. Em um primeiro momento a gente tinha um aluno de perfil socioeconômico classe média para classe média alta. Pelos carros que a gente via. Pelas conversas, pelas interações. Com o passar do tempo eu acho que esse perfil vem se modificando. Com as cotas, em 2018 a gente vai para cinquenta por cento de cotas no vestibular Unesp, não dá para dizer que isso ocorre aqui, porque o dado é Unesp, mas aqui sistematicamente a gente já percebe um número de alunos de perfil socioeconômico classe baixa ou classe média baixa. Alguns carentes, que se a gente logo no início, nos primeiros meses não tiver uma atenção especial, a gente perde o aluno. Ao mesmo tempo, quer dizer, as contas não fecham (DOC C/SOROCABA, 2017).

No caso da Unicamp, a relação entre a definição das carreiras e o perfil dos estudantes pautou alterações importantes nos cursos da FCA, após a implantação. Essas alterações ocorreram por meio de reformas curriculares, que em um caso específico resultou na alteração da denominação dos cursos de gestão para administração, conforme já discutido no tópico específico sobre currículos e estratégias de ensino. Em sua entrevista para esta tese, o Prof. Marcelo Knobel expôs essa questão, atribuindo valor positivo e importância à manutenção de altas taxas de procura para os cursos como mecanismo de manutenção da qualidade.

Como eu falei, eu não participei das discussões iniciais, mas de conversas, de ouvir, e tal, eu acho que houve um erro crucial na implantação: acreditou-se que só o nome da Unicamp seria suficiente para atrair as pessoas. O exemplo que na minha opinião é o mais característico ali foi o exemplo dos cursos de gestão. Inventaram o curso de gestão disso, gestão daquilo, né? Quando a primeira turma se formou, perceberam que não iam ter a autorização do Conselho Regional de Administração, porque o nome do curso, a carga e tal, ou seja, perceberam imediatamente que não basta apenas ter o nome da Unicamp para ser um curso que seja concorrido, bem visto, etc, e que seja reconhecido pelo mercado. Não basta! Tiveram que se adaptar. Agora os cursos são de Administração. A mesma coisa acontece com a relação candidato/vaga e a procura. Não é uma condição necessária todos os cursos só por que é Unicamp que vai ter uma procura excelente, tal (KNOBEL, 2017).

Os resultados apresentados evidenciam que as características socioeconômicas do corpo discente nas unidades dos novos *campi* também apresentam diferenças em relação às características das unidades tradicionais. A análise dos dados por curso permite observar uma relação entre a carreira profissional, a concorrência e os dados do perfil socioeconômico. Considerando todas as dimensões analisadas, o perfil dos estudantes expressa o processo de diferenciação ocorrido na expansão das universidades em novos *campi* ao traduzir suas contradições dadas pela disputa entre a conservação dessas universidades como instituições de elite e a incorporação no interior delas de características da educação superior de massa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados deste estudo sugerem que a expansão das universidades públicas estaduais paulistas em novos *campi* produziu parte das alterações que integram o processo de diferenciação dessas universidades, ao mesmo tempo em que favoreceu a intensificação deste processo.

A criação dos novos *campi* integrou o processo de diferenciação das universidades, como uma parte dele, uma vez que as novas unidades não constituíram espaços exclusivos para a reconfiguração da USP, da Unicamp e da Unesp, nem foram o ponto de origem das mudanças ocorridas. As alterações sistêmicas em características definidoras das universidades públicas, como a intensificação do trabalho no ensino de graduação em detrimento da pós-graduação, a flexibilização e utilização dos currículos como instrumento para redução de custos, a adoção de práticas de administração que privilegiam a racionalização de recursos, e não apenas nas estaduais paulistas, já estavam em curso mesmo antes da formulação da política de ampliação de vagas no ensino de graduação pelo Cruesp. O processo de diferenciação resulta da interação de muitas forças e interesses que atuaram na introdução de mudanças e na reconfiguração das universidades. Essas forças operam a partir de componentes transnacionais, nacionais, regionais e locais, que têm como elemento perturbador da inércia, da perspectiva econômica, a articulação ao atual estágio da acumulação flexível do capital, mas também as ações de resistência existentes nas diferentes esferas de regulação.

Por outro lado, a expansão facilitou a realização de mudanças em características definidoras dessas universidades nos novos *campi*. Primeiro, porque a diferenciação nas unidades criadas foi defendida pelo discurso da potencialidade de conceber um novo espaço universitário a partir de características originais, ou conforme a expressão repetida por muitos dos entrevistados: a criação de algo do zero. Este discurso, que destacava a possibilidade de criar novos *campi* não comprometidos com os ajustamentos historicamente construídos nas unidades pré-existentes e com as tradições estabelecidas, orientou os debates e decisões, fundamentando suas justificativas algumas vezes pela conveniência de adequar as universidades aos novos tempos, às questões da contemporaneidade, outras vezes pela necessidade de correção de vícios acumulados ao longo do tempo, que já estariam cristalizados nas unidades pré-existentes.

A segunda razão para o favorecimento da diferenciação nos novos *campi* foi expressa no discurso da necessidade de ampliação das funções da universidade, seja pelo crescimento do acesso em cursos de graduação, seja pelo fortalecimento do papel de agente do desenvolvimento

econômico como finalidade da universidade. Ao mesmo tempo em que são incorporadas ao debate, como fatores de pressão para a ampliação de funções da universidade, condições externas, motivadas por interesses alheios ao desenvolvimento universitário decorrente do processo de produção e difusão do conhecimento, são responsáveis por restrições legais ou de financiamento para o atendimento dessas mesmas novas funções. A heteronomia, fundamentada nesses dois discursos, produziu no planejamento da expansão a introdução de alterações em diferentes aspectos da organização universitária das novas unidades que favoreceram a diferenciação. Os novos *campi* não foram os únicos responsáveis pela diferenciação, mas foram elementos que potencializam as alterações que constituíram esse processo.

Primeiramente, buscou-se descrever e interpretar a dinâmica das ações políticas no processo de expansão em novos *campi*, considerando os seus componentes transnacional, nacional/estadual e local, entendendo a regulação social enquanto modo de coordenação da política através dessas ações. Ao perseguir esse objetivo específico foi possível compreender que: a) não partiu das universidades e nem do Cruesp a ação de expansão; b) a adesão do Cruesp à política de expansão e às metas do Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001 foi uma tentativa de conciliar a resposta a pressões externas com a manutenção das características de pesquisa e de formação de elite das universidades públicas estaduais paulistas; c) a necessidade de dar respostas aos compromissos com políticos de diferentes regiões do estado de São Paulo, assumidos pelo grupo que ocupou a reitoria da Unesp em 2001, fez com que essa universidade atuasse junto à Alesp para a expansão em novos *campi* em um modelo distinto do que o Cruesp estava propondo; d) cada universidade teve uma dinâmica interna e uma base de sustentação política dos projetos de novos *campi*; e) as alterações ou continuidade de reitores e as rupturas em momentos de sucessão nas administrações das universidades foram determinantes nos processos de criação dos novos *campi*; f) as disputas que definem o processo de diferenciação ainda estão em curso e os elementos que foram alterados podem retornar às suas características anteriores. A convergência de fatores que permitiram a expansão das universidades em novos *campi* e foram responsáveis pelos embates sobre que características as novas unidades deveriam ter, foi resultante de componentes transnacionais, nacionais e locais.

No nível transnacional, foi possível concluir que, além da interferência direta de organismos internacionais sobre governos e sobre as universidades, com repercussões sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e sobre o PNE, e pelo fato da atuação internacional ser inerente ao trabalho acadêmico, a circulação e o compartilhamento de experiências também produziram consequências que repercutiram sobre a dinâmica das

decisões e ações políticas no interior do sistema de educação superior. Nesse sentido, a defesa no relatório do Cruesp e nas posições dos dirigentes, principalmente da USP e Unicamp, de uma expansão moderada nas universidades e maior ampliação das Faculdades de Tecnologia (Fatecs), com a argumentação da impossibilidade de expansão massiva sem a diversificação do sistema, foi marcante em todo o processo de criação dos novos *campi* das universidades públicas estaduais paulistas. Este modelo, inspirado em traços do sistema californiano, com suas características de ser predominantemente público e ter a organização estratificada e hierarquizada, baseada na recepção de estudantes oriundos de um ensino médio compreensivo, constituiu a solução proposta pelo Cruesp para a equação: ampliação do acesso com manutenção da qualidade e redução dos custos. A proposta de diversificação buscou conciliar um sistema que poderia ser expandido com custos regressivos, que aliava a manutenção da qualidade nas universidades de pesquisa, acessível para poucos, com a ampliação do acesso a algum tipo de educação superior, para muitos.

No nível dos governos nacional e estadual, a ação do Cruesp foi motivada pela discussão e aprovação do PNE e teve como objetivo integrar as ações que cada universidade já estava planejando de forma independente, propondo um modelo de organização de um sistema diversificado, financiado pelo poder público, que buscava a manutenção de suas universidades como instituições de elite acadêmica e transferia ao Centro Paula Souza ou a outras instituições que poderiam ser criadas a maior participação na expansão da graduação.

No interior das universidades, cada instituição teve uma dinâmica própria, uma base de apoio e um desfecho na implantação dos novos *campi*. Na Unesp, a negociação de apoio e de parcerias com políticos do estado criou uma marca distintiva da expansão. A priorização no programa de gestão da reitoria de demandas próprias do interior do estado mobilizou interesses políticos regionais, que serviram de suporte ao mesmo tempo em que configuraram os projetos de novos *campi*, tiveram consequências para a definição das características das unidades diferenciadas desvinculadas do encaminhamento proposto pelo Cruesp. Na USP, a condução do projeto da zona leste procurou diminuir as resistências da comunidade acadêmica pelo discurso de atendimento das necessidades sociais da região e da participação ativa da comunidade local nas decisões do projeto, mas também com o envolvimento de muitos docentes, de diferentes unidades, nas comissões e subcomissões que tratavam de assuntos específicos, como forma de minimizar as resistências. Na Unicamp, o projeto de expansão no novo *campus* teve como principal arena e pauta dos debates a própria universidade e seus assuntos internos. A principal força mobilizada para sustentar o projeto de Limeira foi a construção de uma proposta através da incorporação de planos pré-existentes e que estavam latentes pela incapacidade que seus

proponentes de conseguir aprová-los com financiamento pelo orçamento regular da universidade. Nesse sentido, a defesa da expansão na Unicamp reuniu uma base acadêmica mobilizada, que deixou de disputar os recursos financeiros com as unidades pré-existentes, criando como argumento central para a aprovação da FCA o comprometimento do estado em realizar a suplementação orçamentária permanente para a manutenção do novo *campus*.

A reconstituição do complexo de forças que atuaram na expansão em novos *campi* não permite saber se as novas unidades foram constituídas efetivamente a partir de características diferentes. Para isso, o estudo avançou para um segundo objetivo específico: analisar aspectos da diferenciação através do estudo de características das unidades criadas nos novos *campi*, e utilizou para isso dimensões de análise derivadas de Trow (1973; 2005).

Em relação à missão da universidade, a expansão em novos *campi* teve como objetivo restrito a ampliação do ensino de graduação. Não era do escopo da proposta do Cruesp a multiplicidade de atividades e funções da universidade. A existência do estímulo, e de ações voltadas à ampliação da graduação, culminou em distorções entre as atividades de graduação e de pós-graduação nas novas unidades, que indicam mudanças na relação entre ensino e pesquisa. Adicionalmente, a natureza dos cursos e a finalidade da pesquisa voltados à aplicação e referenciados em possíveis impactos econômicos são marcas distintivas dos novos *campi*, com desdobramentos sobre as definições de suas missões acadêmicas.

Os elementos da relação entre ensino e pesquisa e do estabelecimento de interlocutores com a prevalência da busca por formação técnica/profissional e geração de conhecimento diretamente aplicado à produção e de critérios econômicos, que sugerem alterações no propósito da universidade nos novos *campi*, tiveram rebatimentos nos cursos criados nas novas unidades. As alterações mais expressivas em termos da definição das carreiras e das alterações de currículo foram na USP e na Unicamp, que utilizaram de limitações normativas já existentes e que tinham outras finalidades para evitar a duplicação de carreiras tradicionais das unidades pré-existentes e propuseram estruturas curriculares fundamentadas em ciclos de formação básica.

Em relação às características curriculares, são claros os sinais de interferência da racionalização de recursos nas propostas curriculares dos cursos, indicando dependência entre a viabilidade dos novos *campi* com os recursos disponíveis e suas definições acadêmicas. As propostas de flexibilização dos currículos, diminuição de carga horária, organização modular, e outras alterações foram justificadas com argumentos de que constituíam uma tendência mundial, ao mesmo tempo em que significavam a abordagem pragmática da criação de cursos

com estruturas enxutas e flexíveis, que organizavam o trabalho acadêmico com o propósito de diminuir custos.

Em relação à administração, os novos *campi* apresentam características diferentes dos *campi* tradicionais. Da perspectiva da estrutura organizacional, não adotam como unidade básica da organização os departamentos. Quanto às práticas administrativas, adotaram técnicas da *New Public Management*, vinculando a administração a uma racionalidade gerencial que tem por finalidade a diminuição do uso de recursos. Essas características não têm efeitos isolados e são indutoras de alterações na missão dessas unidades, influenciam os currículos dos cursos e as condições do trabalho docente. Ao mesmo tempo, a adoção de práticas gerenciais é questionada por atores que defendem concepções de universidade em que a organização universitária é tida como específica e incompatível com a racionalidade da NPM.

A conformação do corpo docente foi o principal meio para a conservação dessas instituições como universidades de pesquisa nos novos *campi*. Apesar de ter sido objeto de questionamentos e de propostas de alterações orientadas à flexibilização de requisitos de contratação de docentes das universidades públicas estaduais paulistas, a maior parte dos docentes dos novos *campi* são doutores, contratados no quadro permanente das universidades, em regime estatutário e com dedicação integral. Isso não significa que as condições para o desenvolvimento das atividades acadêmicas e, principalmente, de pesquisa, sejam similares às unidades tradicionais. Existem diferentes níveis de dificuldades que apresentam características específicas nas três universidades, com um maior peso da intensidade do trabalho com os cursos de graduação na Unicamp, a dificuldade de constituição de grupos de pesquisa, pelo número reduzido de docentes, e pela dispersão dos domínios do conhecimento em cada nova unidade da Unesp, e de problemas de infraestrutura no caso da USP.

O perfil socioeconômico do corpo discente, nas unidades dos novos *campi*, também apresenta diferenças importantes em relação às características das unidades tradicionais. A análise dos dados por curso permite observar uma relação entre a carreira profissional, a concorrência e os dados do perfil socioeconômico. Considerando todas as dimensões analisadas, o perfil dos estudantes expressa o processo de diferenciação ocorrido na expansão das universidades em novos *campi* ao traduzir suas contradições dadas pela disputa entre a conservação dessas universidades como instituições de elite e a incorporação no interior delas de características da educação superior de massa.

É necessário enfatizar que o processo de diferenciação, pela definição de Huisman (1998), aqui adotada, é um processo dinâmico e não dependente da permanência e conservação das diferenças que ele produziu. As forças em disputa pela concepção de universidade nos

novos *campi* continuam atuando e produzindo alterações, que inclusive podem aproximar as novas unidades das características das unidades tradicionais.

Esses resultados fortalecem a afirmação de que a relação entre expansão e diferenciação não é dependente, nem natural, mas produto da hegemonia de posições que buscam garantir o papel distintivo da educação superior, a partir do estabelecimento e da legitimação da diferença entre um pequeno conjunto de espaços de formação superior de elite e da ampliação do acesso em massa, com reflexo direto sobre a desigualdade social como consequência das trajetórias de formação superior. A diferenciação não é uma decorrência necessária do processo de expansão das universidades, mas uma estratégia de acomodação de interesses econômicos e da estratificação social, resultante da discriminação do acesso à educação superior. Portanto, a expansão apenas leva necessariamente a um processo de diferenciação se for uma premissa política a conservação das desigualdades sociais decorrentes da formação superior.

Por fim, e para fechar este estudo e concluir esta tese, faz-se necessário recuperar parte do que Darcy Ribeiro expressou em *A universidade Necessária* (RIBEIRO, 1969) e buscar contribuir para a sua formulação. Na perspectiva desta tese, a universidade necessária para a superação do atraso nacional (RIBEIRO, 1969), além de romper com a dependência em relação aos países de capitalismo desenvolvido, também deve ser acessível e comprometida com a diminuição das desigualdades sociais. Mesmo que incapaz de transformar a sociedade total, por ser ela própria uma subestrutura dessa sociedade, e sujeita a refletir o movimento dela, que a universidade brasileira atue “antes como agente de transformação progressista que como freio de atraso, mediante a possibilidade de explorar as contradições inevitáveis no desenvolvimento das estruturas” (RIBEIRO, 1969, p.169).

REFERENCIAS

ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS. **Subsídios para a reforma do ensino superior**. Nov. 2004. Disponível em: <<https://www.abc.org.br/IMG/pdf/doc-29.pdf>>. Acesso em: 21 dez. 2017.

_____. **Missão institucional**. Disponível em: <<http://www.abc.org.br/centenario/?-Missao-106->>. [200-?]. Acesso em: 23 dez. 2017.

AGUIAR, Vilma. **Ampliação e diversificação de acesso no ensino superior: a formação do sistema de massa no setor privado (1995-2010)**. p.228. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), Universidade Estadual de Campinas, 2013.

ALMEIDA FILHO, Naomar. **Universidade nova: textos críticos e esperançosos**. Salvador: EDUFBA; UnB, 2006.

ALTBACH, Philip G. The costs and benefits of world-class universities. **Academe**, Washington DC, v. 90, n. 1, p. 20-23, 2004. Disponível em: <<https://search.proquest.com/docview/232298422>>. Acesso em: 08 abr. 2018.

ALTBACH, Philip G.; REISBERG, Liz; DE WIT, Hans (Ed.). **Responding to massification: differentiation in postsecondary education worldwide**. Hamburg: Hamburg Transnational University Leaders Council; Boston College, 2017.

AMARAL, Nelson Cardoso. O Custo do Aluno: Uma metodologia para as IFES. **Doxa**, Coronel Fabriciano-MG, v. 04, n.08, p. 49-64, 2002.

_____. A reforma da educação superior do governo Lula: autonomia relativa e financiamento. **Inter-Ação**, Goiânia, v. 30, n.1, p.11-35, jan./jun. 2005. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/interacao/article/view/1284>>. Acesso em: 08 abr. 2018.

ASSOCIAÇÃO DOS DOCENTES DA UNESP. **Cadernos da Adunesp**. 2ª ed. São Paulo: ADUNESP, 02 ago. 2002.

AVANZA, Márcia Furtado; Boueri Filho, José Jorge. **Percepções sobre as relações dos movimentos sociais e da imprensa com a história da USP Leste**. In: GOMES, Celso de Barros (Org.). USP Leste; a expansão da universidade: do oeste para leste. São Paulo: EDUSP, 2005. p.61-81.

BALL, Stephen J.. Big Policies/Small World: An introduction to international perspectives in education policy. **Comparative Education**, vol.34, n.2, p. 119-130, 1998.

_____. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 35, n. 126, p. 539-564, dez. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v35n126/a02n126.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

BARATA-MOURA, José. Missão da universidade. In: Conferência do Fórum da Gestão do Ensino Superior nos Países e Regiões de Língua Portuguesa. 6, 2016, Campinas, SP, **Conferência Inicial**. Campinas: Unicamp, 28 de Novembro de 2016. Disponível em:

<http://www.aforges.org/wp-content/uploads/2016/12/Barata_Moura.pdf>. Acesso em: 14/04/2018.

BARRETO, Raquel Goulart; LEHER, Roberto. Do discurso e das condicionalidades do Banco Mundial, a educação superior “emerge” terciária. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 39, p. 423-436, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v13n39/02.pdf>>. Acesso em: 08 abr. 2018.

BARREYRO, Gladys Beatriz. **Mapa do ensino superior privado**. Brasília: INEP/MEC, 2008.

BARROSO, João (org.). **A escola pública: regulação, desregulação, privatização**. Porto, Portugal: Edições ASA, 2003.

_____. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a02.pdf>>. Acesso em: 08 abr. 2018.

_____. O estado e a educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In: BARROSO, João; VISEU, Sofia. **A Regulação das Políticas Públicas de Educação: Espaços, Dinâmicas e Actores**. Lisboa: Educa/Unidade de IeD de Ciências da Educação, 2006.

BAZILLI, Roberto Ribeiro. Entrevista concedida a Flávio Batista Ferreira. Caconde, SP, 25 jan. 2017. Arquivo digital em formato MP3 (ca. 66 min). A entrevista encontra-se transcrita. **Caderno de transcrições das entrevistas**. São Paulo, 2017. 1 CD-ROM.

BEN-DAVID, Joseph. **Centers of Learning: Britain, Germany, the United States**. New York: McGraw Hill, 1977.

BERTOTTI, Mauro. Inclusão social na USP: mérito e diversidade. **Química Nova**, v. 36, n. 2, p. 205-205, 2013.

BIGLAN, Anthony. Relationships between subject matter characteristics and the structure and output of university departments. **Journal of Applied Psychology**, Washington DC, v.57, n.3, p. 204-213, 1973. Disponível em: <<http://psycnet.apa.org/record/1974-01798-001>>. Acesso em: 08 abr. 2018.

BIONDI, Antônio. USP zona leste, enfim a expansão? **Revista Adusp**, n.31, p. 18-27, nov. 2003.

BIRNBAUM, Robert. **Maintaining diversity in higher education**. San Francisco: Jossey-Bass, 1983.

BLAU, Peter Michael. **The Organization of Academic Work**. New York: Wiley, 1973.

BLOCH, Marc. **Ofício de historiador (ou Apologia da História)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto: Porto Editora, 1994.

BOMENY, Helena. A reforma universitária de 1968: 25 anos depois. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 9, n. 26, p. 1-13, 1994.

BRASIL. Decreto n. 19.851, de 11 de abril de 1931. Estatuto das Universidades Brasileiras. **Coleção de Leis do Brasil (CLBR)**, Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1931.

_____. Lei n. 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo**, Brasília, 2001.

BRENNAN, John. The social role of the contemporary university: contradictions, boundaries and change. In: CENTRE FOR HIGHER EDUCATION RESEARCH AND INFORMATION (CHERI). **Ten years on: changing higher education in a changing world**. London: Open University, 2004.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34, 1998.

_____. A reforma gerencial do estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 7-26, 2000.

BRITO CRUZ, Carlos Henrique de. Entrevista concedida a Flávio Batista Ferreira. São Paulo, SP, 06 nov. 2017. Arquivo digital em formato MP3 (ca. 53 min). A entrevista encontra-se transcrita. **Caderno de transcrições das entrevistas**. São Paulo, 2017. 1 CD-ROM.

BRITO CRUZ, Carlos Henrique de; CHAIMOVICH, Hernan. Brasil. In: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIAS E A CULTURA. **Relatório Unesco sobre ciência 2010: o atual estado da ciência em torno do mundo**. Brasília: Unesco, 2010, p. 33-51. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001898/189883por.pdf>>. Acesso em: 08 abr. 2018.

CARDOSO, Irene de Arruda Ribeiro. **A universidade da comunhão paulista: o projeto de criação da Universidade de São Paulo**. São Paulo: Autores Associados, 1982.

CARNEIRO, Ana Maria; ANDRADE, Cibele Y.; GONÇALVES, Mírian Lúcia. Formação interdisciplinar e inclusão social: o primeiro ano do ProFIS. **Ensino Superior Unicamp**, v. 3, p. 24-38, 2012.

CARVALHO, Luís Miguel. **A construção de conhecimento sobre políticas públicas de educação em Portugal: Um estudo descritivo e interpretativo de teses de doutoramento realizadas na área científica da educação, em universidades portuguesas (2000-2012)**. Lisboa: Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, Estudos e Ensaios, 2014. ISBN: 978-989-8753-05-2.

CASTILHO, Fausto; SOARES, Alexandre Guimarães Tadeu de (Org.). **O conceito de universidade no projeto da UNICAMP**. Campinas: Editora UNICAMP, 2008.

CATANI, Afrânio Mendes; HEY, Ana Paula. A USP e a formação de quadros de dirigentes. In MOROSINI, Marília. (org.). **A Universidade no Brasil: concepções e modelos**. Brasília: INEP/MEC, 2011.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de. A reestruturação da educação superior no debate internacional: a padronização das políticas de diversificação e diferenciação. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, v. 13, n. 2, p. 29-52, 2000. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/html/374/37413203/>>. Acesso em: 08 abr. 2018.

CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Plano de Educação: proposta da sociedade brasileira**. Belo Horizonte: APUBH, 1997.

CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS PAULISTAS. **Expansão do Sistema Estadual Público de Ensino Superior**. São Paulo: Cruesp, setembro de 2001.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. **Sistema de informações georreferenciadas**. Brasília: GEOCAPES, Capes, 20--?. Disponível em: <http://geocapes.capes.gov.br/geocapes2/> Acesso em: 14/02/2016.

CORREA, Anna Maria Martinez. Institutos Isolados de Ensino Superior do estado de São Paulo: Memória da criação das escolas que vieram a integrar a Unesp. In: CORREA, Anna Maria Martinez et al. **Unesp 30 anos: memória e perspectiva**. 1. ed. São Paulo: Editora da UNESP, 2006.

CORREIA, Beatriz. Em audiência pública, alunos solicitam contratação de professores para USP Leste. **Agência de Notícias**. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, São Paulo, 11 out. 2017. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=384326>>. Acesso em: 21 jan. 2018.

CORTELAZZO, Ângelo Luiz Cortelazzo. Entrevista concedida a Flávio Batista Ferreira. São Paulo, SP, 05 jan. 2017. Arquivo digital em formato MP3 (ca. 67 min). A entrevista encontra-se transcrita. **Caderno de transcrições das entrevistas**. São Paulo, 2017. 1 CD-ROM.

CUNHA, Luiz Antônio. **A Universidade Temporã: O Ensino Superior da Colônia à Era de Vargas**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

_____. **A universidade reformanda: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior**. São Paulo: Editora da Unesp, 2007.

DIAS, Marcia Tosta. **Desafios da gestão universitária: a Unesp – Universidade Estadual Paulista e a interiorização do ensino superior**. 2005. p. 237. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2005.

_____. Unesp: criação e reforma. In: CORREA, Anna Maria Martinez. et al. **Unesp 30 anos: memória e perspectiva**. 1. ed. São Paulo: Editora da UNESP, 2006.

DOC A/OURINHOS. Entrevista concedida a Flávio Batista Ferreira. Rio Claro, SP, 24 out. 2017. Arquivo digital em formato MP3 (ca. 60 min). A entrevista encontra-se transcrita. **Caderno de transcrições das entrevistas**. São Paulo, 2017. 1 CD-ROM.

DOC A-EACH. Entrevista concedida a Flávio Batista Ferreira. São Paulo, SP, 12 set. 2017. Arquivo digital em formato MP3 (ca. 27 min). A entrevista encontra-se transcrita. **Caderno de transcrições das entrevistas**. São Paulo, 2017. 1 CD-ROM.

DOC A-FCA. Entrevista concedida a Flávio Batista Ferreira. Limeira, SP, 30 ago. 2017. Arquivo digital em formato MP3 (ca. 36 min). A entrevista encontra-se transcrita. **Caderno de transcrições das entrevistas**. São Paulo, 2017. 1 CD-ROM.

DOC B/ITAPEVA. Entrevista concedida a Flávio Batista Ferreira. Itapeva, SP, 30 nov. 2017. Arquivo digital em formato MP3 (ca. 94 min). A entrevista encontra-se transcrita. **Caderno de transcrições das entrevistas**. São Paulo, 2017. 1 CD-ROM.

DOC B-EACH. Entrevista concedida a Flávio Batista Ferreira. São Paulo, SP, 12 set. 2017. Arquivo digital em formato MP3 (ca. 49 min). A entrevista encontra-se transcrita. **Caderno de transcrições das entrevistas**. São Paulo, 2017. 1 CD-ROM.

DOC B-FCA. Entrevista concedida a Flávio Batista Ferreira. Limeira, SP, 30 ago. 2017. Arquivo digital em formato MP3 (ca. 44 min). A entrevista encontra-se transcrita. **Caderno de transcrições das entrevistas**. São Paulo, 2017. 1 CD-ROM.

DOC C/SOROCABA. Entrevista concedida a Flávio Batista Ferreira. Sorocaba, SP, 15 dez. 2017. Arquivo digital em formato MP3 (ca. 81 min). A entrevista encontra-se transcrita. **Caderno de transcrições das entrevistas**. São Paulo, 2017. 1 CD-ROM.

DOC C-EACH. Entrevista concedida a Flávio Batista Ferreira. São Paulo, SP, 12 set. 2017. Arquivo digital em formato MP3 (ca. 20 min). A entrevista encontra-se transcrita. **Caderno de transcrições das entrevistas**. São Paulo, 2017. 1 CD-ROM.

DOC C-FCA. Entrevista concedida a Flávio Batista Ferreira. Limeira, SP, 12 set. 2017. Arquivo digital em formato MP3 (ca. 39 min). A entrevista encontra-se transcrita. **Caderno de transcrições das entrevistas**. São Paulo, 2017. 1 CD-ROM.

DOUGLASS, John Aubrey. The Carnegie commission and council on higher education: a retrospective. **Research & Occasional Paper Series (ROPS) - CSHE**, Berkeley, nov. 2005.

DOURADO, Luiz Fernandes. Reforma do estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 234-252, 2002.

DOURADO, Luiz Fernandes; CATANI, Afrânio Mendes; DE OLIVEIRA, João Ferreira. **Políticas e gestão da educação superior: transformações recentes e debates atuais**. Xamã Editora, 2003.

DRÈZE, Jaques H.; DEBELLE, Jean. **Concepções da universidade**. Fortaleza: Edições UFC, Universidade Federal do Ceará, 1983.

DURHAM, Eunice Ribeiro. O ensino superior no Brasil: público e privado. São Paulo: NUPES, **Documento de Trabalho**, n.3, 2003. Disponível em: <http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt0303.pdf> Acesso em: 19/01/2016.

DURHAM, Eunice Ribeiro; SAMPAIO, Helena. O ensino privado no Brasil. São Paulo: NUPES, **Documento de Trabalho**, n. 3, 1995. Disponível em: <http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt9503.pdf> Acesso em: 19/01/2016.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. A UDF, sua vocação política e científica: um legado para se pensar a universidade hoje. **Pro-Posições**. Campinas, v. 15, n. 4, p. 143- 162, 2004.

_____. Universidade no Brasil: das origens à reforma universitária de 1968. **Educar**. Curitiba, n. 28, p. 17-36, 2006.

FERNANDES, Florestan. **A questão da USP**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

FERREIRA, Flávio Batista. **Regulação local da política de expansão do ensino de graduação do ensino superior público paulista: diferentes concepções de universidade no projeto do novo campus da Unicamp em Limeira**. 2013. p.224. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

_____. Expansão e Diferenciação da Universidade nos Novos Campi da USP, UNICAMP E UNESP: Seleção, Acesso e Perfil Socioeconômico do Corpo Discente. In: 38ª Reunião Nacional da ANPED, 2017, São Luís - MA. **Anais das Reuniões Nacionais da ANPED**, 2017.

FERREIRA, Suely. Reformas na educação superior: novas regulações e a reconfiguração da universidade. **Educação Unisinos**, v. 19, n. 1, 2015.

FERREIRA, Suely, OLIVEIRA, João Ferreira de (organizadores). **Universidades públicas: mudanças, tensões e perspectivas**. Campinas: Mercado das Letras, 2016.

FÉTIZON, Beatriz Alexandrina de Moura. **Subsídios para o estudo da Universidade de São Paulo**. 1986. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1986.

_____. **A Universidade e sua alma endemoninhada**. São Paulo: FEUSP, 2012. Série Estudos & Documentos, v.45. 248 p. ISSN 1415-2363.

FLEXNER, Abraham. **Universities: American, English, German**. New York: Oxford University Press, 1930.

FOLHA DE S. PAULO. Meta de USP, Unesp e Unicamp é fortalecer ensino público. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 12/07/2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u5097.shtml>>. Acesso em: 19 out. 2015.

GARCIA, Rafael. Alckmin quer que universidades cresçam sem repasse maior do ICMS. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 02 ago. 2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u5393.shtml>>. Acesso em: 19 out. 2015.

GARCIA, Sylvia Gemignani, CARLOTTO, Maria Caraméz. Tensões e contradições do conceito de organização aplicado à universidade: o caso da criação da USP-LESTE. **Avaliação**, Sorocaba, v.18, n.3, 2013.

GATTI, Maria Sílvia Vicari. Entrevista concedida a Flávio Batista Ferreira. Campinas, SP, 30 dez. 2016. Arquivo digital em formato MP3 (ca. 32 min). A entrevista encontra-se transcrita. **Caderno de transcrições das entrevistas**. São Paulo, 2017. 1 CD-ROM.

GOMES, Alfredo Macedo; MORAES, Karine Nunes de. Educação superior no Brasil contemporâneo: transição para um sistema de massa. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.

33, n. 118, p. 171-190, 2012. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/es/v33n118/v33n118a11.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2016.

GOMES, Celso de Barros (Org.) **USP Leste: a expansão da universidade de oeste para leste**. São Paulo: Edusp, 2005.

GUIMARÃES, André Rodrigues; CHAVES, Vera Lúcia Jacob. A intensificação do trabalho docente universitário: aceitações e resistências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, ANPAE, v. 31, n. 3, p. 567-586, dez. 2015.

HALPIN, David; TROYNA, Barry. The politics of education policy borrowing. **Comparative Education**, v. 31, n.3, p. 303-310, nov. 1995. Disponível em:
<<https://www.jstor.org/stable/pdf/3099705.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

HAMBURG TRANSNATIONAL UNIVERSITY LEADERS COUNCIL. **The Hamburg Declaration: Organising Higher Education for the 21st Century**. Hamburgo: HTULC, 09 jun. 2017. Disponível em: <http://www.htulc.de/press/hamburg-declaration-20170609.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2017.

HELENE, André Frazão; RIBEIRO, Pedro Leite. Brazilian scientific production, financial support, established investigators and doctoral graduates. **Scientometrics**, v. 89, n. 2, p. 677-686, 2011.

HOOD, Christopher. A public management for all seasons? **Public Administration**. Wiley Online Library, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.

HORA, Daniel. Precários na USP, drama sem fim? **Revista Adusp**, n.37, p. 16-24, ago. 2006.

HUISMAN, Jeröen. Differentiation and diversity in higher education systems. In: SMART, John C. (ed.), **Higher education in handbook of theory and research**, New York: Agathon Press, vol. 13, 1998.

HUMBOLDT, Wilhelm von. Sobre a organização interna e externa dos estabelecimentos científicos superiores em Berlim. In: CASTILHO, Fausto; SOARES, Alexandre Guimarães Tadeu de (Org.). **O conceito de universidade no projeto da UNICAMP**. Campinas: Editora UNICAMP, 2008, p. 179-201.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da Educação Superior**. Brasília: InepDATA, s/d. Disponível em:
<<http://inepdata.inep.gov.br/>>. Acesso em: 13 fev. 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopses Estatísticas da Educação Básica**. Brasília: Censo da Educação Básica, 2001. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopse-estatistica-da-educacao-basica-2001> Acesso em: 13/02/2016.

JASPERS, Karl. **The idea of the university**. London: Owen, 1959.

JOHNSON, Bruce Baner et al. **Serviços públicos no Brasil: mudanças e perspectivas: concessão, regulamentação, privatização e melhoria da gestão pública**. São Paulo: Edgard Blücher, 1996.

KANT, Immanuel. **Conflito das faculdades**. Lisboa: Edições 70, 1993.

KERR, Clark. **Os usos da universidade**. Fortaleza: Edições UFC, 1982.

KNOBEL, Marcelo. Entrevista concedida a Flávio Batista Ferreira. Campinas, SP, 10 jan. 2017. Arquivo digital em formato MP3 (ca. 34 min). A entrevista encontra-se transcrita. **Caderno de transcrições das entrevistas**. São Paulo, 2017. 1 CD-ROM.

KRASILCHIK, Myriam. Entrevista concedida a Flávio Batista Ferreira. Campinas, SP, 10 jan. 2017. Arquivo digital em formato MP3 (ca. 33 min). A entrevista encontra-se transcrita. **Caderno de transcrições das entrevistas**. São Paulo, 2017. 1 CD-ROM.

LE GOFF, Jacques. **Os Intelectuais na Idade Média**. 2ª ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2006.

LÉDA, Denise Bessa; MANCEBO, Deise. REUNI: Heteronomia e precarização da universidade e do trabalho docente. **Educação e Realidade**, v. 34, p. 49-64, 2009.

LEHER, Roberto. Um novo senhor da educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. **Outubro**, v. 1, n. 3, p. 19-30, 1999.

LE MOS, Fabiano. [Sobre reformas no sistema de ensino] Wilhelm von Humboldt Introdução, tradução e notas. **Revista Brasileira de História da Educação**, Maringá, v. 11, n. 1, p. 207-242, 2011.

LETA, Jacqueline; GLÄNZEL, Wolfgang; THIJS, Bart. Science in Brazil. Part 2: Sectorial and institutional research profiles. **Scientometrics**, Budapest, v.67, n.1, p.87-105. 2006.

LIMA, Licínio C.; AZEVEDO, Mário Luiz Neves de; CATANI, Afrânio Mendes. O processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a Universidade Nova. **Avaliação (Campinas)**, Sorocaba, v. 13, n. 1, p. 7-36, mar. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v13n1/a02v13n1.pdf>>. Acesso em: 08 abr. 2018.

LOPES, Paulo Roberto. Universidades estaduais de SP querem criar 120 mil vagas. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 12 jul. 2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u5096.shtml>>. Acesso em: 19 out. 2015.

LUCE, Maria Beatriz Moreira. Diversidade e diferenciação do público e do privado na educação superior do Brasil. In: **Latin American Studies Association (LASA) Online Papers**, Washington DC, 2001. Disponível em: <<http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/Luce.pdf>>. Acesso em: 05/04/2018.

MANCEBO, Deise; VALE, Andréa Araújo do; MARTINS, Tânia Barbosa. Políticas de expansão da educação superior no Brasil 1995-2010. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 60, 2015, p. 31-50. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v20n60/1413-2478-rbedu-20-60-0031.pdf>>. Acesso em: 08 abr. 2018.

MARGINSON, Simon. Clark Kerr and the californian model of higher education. **Research & Occasional Paper Series (ROPS) - CSHE**, Berkeley, nov. 2014.

_____. **The dream is over: the crisis of Clark Kerr's California idea of higher education.** California: University of California Press, 2016. ISBN: 978-0-520-96620-8.

MARQUES, Fabricio. Universidade Diversa. **Revista Fapesp.** São Paulo, ed. 241, mar. 2016.

MCHENRY, Dean E. **Academic Departments: Problems, Variations, and Alternatives.** San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1977.

MELFI, Adolpho José. Entrevista concedida a Flávio Batista Ferreira. São Paulo, SP, 19 dez. 2016. Arquivo digital em formato MP3 (ca. 65 min). A entrevista encontra-se transcrita. **Caderno de transcrições das entrevistas.** São Paulo, 2017. 1 CD-ROM.

MENEGHEL, Stela Maria. Unicamp: Cérebros, cérebros, cérebros. In MOROSINI, Marília (org.). **A Universidade no Brasil: concepções e modelos.** Brasília: INEP/MEC, 2006.

MORAES, Reginaldo Carmello Corrêa de. Expansão do ensino superior: o que isso nos ensina sobre o vínculo entre as relações sociais e as políticas de educação. **Educação e Sociedade**, v. 36, p. 197-218, 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v36n130/0101-7330-es-36-130-00197.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

MOVIMENTO DE EDUCAÇÃO DA ZONA LESTE. **Boletim Falta de Educação: Órgão Informativo do Movimento de Educação da Zona Leste.** Edição Especial. São Paulo, 1987.

NEWMAN, John Henry. **The idea of a university: defined and illustrated.** 6ª ed. Londres: Longsmans, Green e CO, 1886.

OLIVEN, Arabela Campos. Histórico da educação superior no Brasil. In: SOARES, M. S. A. (Org.). **A educação superior no Brasil.** Brasília: Capes, 2002.

ORTEGA Y GASSET, José. **Missão da universidade.** Rio de Janeiro: EdUERJ, 1999.

PASTORE, José. **O ensino superior em São Paulo: aspectos quantitativos e qualitativos de sua expansão.** São Paulo: Editora Nacional, Instituto de Pesquisas Econômicas, 1971.

PEDROSA, Renato. Um plano diretor para o ensino superior de São Paulo. **Revista Ensino Superior Unicamp**, Campinas, 2ª ed., nov. 2010.

PEREIRA, Elisabete Monteiro de Aguiar. A universidade da modernidade nos tempos atuais. **Avaliação (Campinas)**, Sorocaba, v. 14, n. 1, p. 29-52, mar. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v14n1/a03v14n1.pdf>>. Acesso em: 08 out. 2017.

PEREIRA, Elisabete Monteiro de Aguiar; CARNEIRO, Ana Maria; GONÇALVES, Mirian Lucia. Innovation and evaluation in the Brazilian higher education culture: Interdisciplinary and general education. **Creative Education**, v. 5, n. 18, p. 1690-1701, 2014.

PIFER, Alan. **The Nature and Origins of the Carnegie Commission on Higher Education.** Berkeley: Carnegie Commission on Higher Education. 1972.

REYNAUD, Jean-Daniel. **Les règles du jeu: l'action collective et la régulation sociale.** 2e éd. Paris: Armand Colin, 1993.

RIBEIRO, Carlos Antônio Costa; SCHLEGEL, Rogério. Estratificação horizontal da educação superior no Brasil (1960-2010). In: ARRETCHE, Marta (org.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

RIBEIRO, Darcy. **A universidade necessária**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.

RISTOFF, Dilvo Ilvo. Vinte e um anos de educação superior: expansão e democratização. **Cadernos do GEA**, Rio de Janeiro, n. 3, 2013.

SALVO, Maria Paola de. Estudantes e professores resistem à expansão "provisória" da Unesp. **Agência Carta Maior**. São Paulo, 21 ago. 2002. Disponível em: <https://midiaindependente.org/pt/red/2002/08/34820.shtml>. Acesso em: 14 dez. 2017.

SALMERON, Roberto Aureliano. **A universidade interrompida: Brasília 1964-1965**. Brasília: Editora UnB, 2007.

SAMPAIO, Helena. Evolução do ensino superior brasileiro. São Paulo, São Paulo: NUPES, **Documento de Trabalho**, v. 8, p. 91, 1991.

_____. Diversidade e diferenciação no ensino superior no Brasil: conceitos para discussão. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 29, p. 43-55, 2014.

SAMPAIO-ANDERY, Helena. Ensino superior e os limites para a consolidação de um sistema de massa. In: La Interseccionalidad en Debate. **Actas del Congreso internacional Indicadores Interseccionales y Medidas de Inclusión Social en Instituciones de Educación Superior**, v. 1, 2012.

SANFELICE, José Luís. A política educacional do estado de São Paulo: apontamentos. **Nuances: estudos sobre educação**, v. 17, n. 18, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa; ALMEIDA FILHO, Naomar de. **A universidade no século XXI: para uma universidade nova**. Coimbra: Almedina, 2008.

SÃO PAULO. Decreto n. 58.438, de 09 de outubro de 2012. Aprova o Estatuto da Fundação Universidade Virtual do estado de São Paulo – UNIVESP. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, Poder Executivo, São Paulo, SP, 10 out. 2012b, vol. 122, n. 192, Seção I, p. 3.

_____. Lei n. 14.836, de 20 de julho de 2012. Institui a Fundação Universidade Virtual do estado de São Paulo – UNIVESP, e dá outras providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, Poder Executivo, São Paulo, SP, 21 jul. 2012a, vol. 122, n. 136, Seção I, p. 1.

_____. Secretaria da Educação e da Saúde Pública. Decreto N.º 6.283 de 25 de janeiro de 1934. Crea a Universidade de São Paulo e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de São Paulo (E.U. Brasil)** - Diário do Executivo, São Paulo, SP, 10 maio 1934, Ano 44, Num. 101, p. 1-9.

_____. Secretaria de Estado do Governo. Decreto n. 29.598, de 02 de fevereiro 1989. Dispõe sobre providências visando a autonomia Universitária. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, Poder Executivo, São Paulo, SP, 03 fev. 1989, v. 99, n. 023, p. 1.

_____. Secretaria de Estado dos Negócios do Interior. Lei n. 26, de 11 de maio de 1892. Autoriza o governo a fundar uma Escola Superior de Agricultura e outra de Engenharia. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, Actos do Poder Legislativo, São Paulo, SP, 17 maio 1892a, 2º Anno, 4º da República, n. 297, p.2887.

_____. Secretaria de Estado dos Negócios do Interior. Lei n. 64, de 17 de agosto de 1892. Cria nesta capital um Instituto Polytechnico. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, Actos do Poder Legislativo, São Paulo, 19 ago. 1892b, 2º Anno, 4º da República, n. 373, p. 3869-3870.

_____. Secretaria do Governo do Estado de S. Paulo. Lei n. 19, de 24 de novembro de 1891. Cria uma academia de medicina cirurgia e pharmacia na Capital do estado. **Coleção da Legislação Paulista**, São Paulo, SP, 24 nov. 1891, p. 77-78.

_____. Secretaria do Interior do Estado de S. Paulo. Lei n. 191, de 24 de agosto de 1893. Approva o regulamento que organiza a Escola Polytechnica de São Paulo. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, SP, 07 set. 1893, 3º Anno, 5º da República, n. 670, p.7897-7910.

_____. Secretaria dos Negocios da Agricultura, Commercio e Obras Publicas. Lei n. 367, de 03 de setembro de 1895. Autoriza o governo a crear uma eschola pratica de agricultura na fazenda "S. João da Montanha", município de Piracicaba. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, SP, 07 set. 1895, 5º Anno, 7º da República, n. 1246, p.14623.

_____. Secretaria da Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico. Acordo que celebram o governo do estado, por intermédio da Secretaria da Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico e a Universidade Estadual de Campinas, com o objetivo de implantar novo campus universitário no município de Limeira, de 15 de dezembro de 2005. **Processo 01-P-27257/2005**. Arquivo Central da Unicamp. Campinas, SP, 2005. fls.53-54.

SAVIANI, Demerval. **Da nova LDB ao novo plano nacional de educação: por uma outra política educacional**. Campinas: Autores Associados, 1998.

SCHWARTZMAN, Simon. **Formação da Comunidade Científica no Brasil**. São Paulo: Editora Nacional, 1979.

_____. A universidade primeira do Brasil: entre intelligentsia, padrão internacional e inclusão social. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 20, n. 56, p. 161-189, 2006. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ea/v20n56/28633.pdf> >. Acesso em: 08 abr. 2018.

SEGENREICH, Stella Cecilia Duarte; CASTANHEIRA, Antônio Mauricio. Expansão, privatização e diferenciação da educação superior no Brasil pós - LDBEN/96: evidências e tendências. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 62, p. 55-86, 2009.

SEIXAS, Raul. Eu também vou reclamar. In: SEIXAS, Raul. **Há 10 Mil Anos Atrás**. Rio de Janeiro: Philips Records, 1976. Faixa 6.

SGUISSARDI, Valdemar. O Banco Mundial e a educação superior: revisando teses e posições. **Universidade e Sociedade**, v. 10, n. 22, 2000.

_____. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. Campinas: **Educação e Sociedade**, v. 29, n. 105, p. 991–1022, 2008.

_____. Universidade no Brasil dos modelos clássicos aos modelos de ocasião? In MOROSINI, Marília. (org.). **A Universidade no Brasil: concepções e modelos**. Brasília: INEP/MEC, 2011.

SGUISSARDI, Valdemar, SILVA JR, J. (orgs.). **As novas faces da educação superior no Brasil. Reformas do estado e mudanças na produção**. São Paulo: Cortez; Ed. USF. 2001.

SILVA JR, João dos Reis. **Reforma do estado e da educação no Brasil de FHC**. São Paulo: Xamã, 2002.

SILVA JR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. A nova lei de educação superior: fortalecimento do setor público e regulação do privado/mercantil ou continuidade da privatização e mercantilização do público? **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 29, p. 5-27, 2005. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n29/n29a02.pdf>>. Acesso em: 08 abr. 2018.

SMART, John C.; ELTON, Charles F. Validation of the Biglan model. **Research in Higher Education**, v. 17, n.3. p. 213-229, 1982. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/pdf/40195496.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

SOARES, Laura Tavares. **O papel da rede federal na expansão e na reestruturação da educação superior pública no Brasil**. In: RISTOFF, Dilvo Ilvo. Vinte e um anos de educação superior: expansão e democratização. Rio de Janeiro: Cadernos do GEA, n. 3, p. 5-8, 2013.

STADTMAN, Verne A. **Academic adaptations: Higher education prepares for the 1980s and 1990s**. San Francisco: Jossey-Bass. 1980.

STOECKER, Judith L. The Biglan classification revisited. **Research in Higher Education**, v. 34, n.4, p. 451-464, 1993.

TAKADA, Paula. Expansão menos acelerada. **Jornal da USP**. São Paulo: Universidade de São Paulo, Ano XV, número 581, jan. 2002. Disponível em: <<http://www.usp.br/jorusp/arquivo/2002/jusp581/caderno/univers.html>>. Acesso em: 05 out. 2015.

TEIXEIRA, Anísio. A universidade de ontem e de hoje. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v.42, n.95, p.27-47, 1964.

_____. **Ensino superior no Brasil: análise e interpretação de sua evolução até 1969**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1989.

TINOCO, Dinah dos Santos. A influência do Novo Gerencialismo Público na política de educação superior. **Interface - Revista do Centro de Ciências Sociais Aplicadas**, Natal, v.10, n.2, p. 4-15, 2013.

TOLEDO, Karina. Especialistas defendem desenvolvimento de universidades de classe mundial. **Agência FAPESP**. São Paulo, 24 jan. 2014. Disponível em:

<http://agencia.fapesp.br/especialistas_defendem_desenvolvimento_de_universidades_de_classe_mundial/18521/>. Acesso em: 06 abr. 2018.

TRIGUEIRO MENDES, Dumerval. **Qualidade e quantidade na educação brasileira**. Rio de Janeiro: FGV/Iesae, 1974.

_____. Desenvolvimento, tecnocracia e universidade. **Revista de Cultura Vozes**. Petrópolis, ano 69, n.6, p. 5-18, ago. 1975.

_____. Anotações sobre o pensamento educacional do Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 68, n.160, p. 493-506, 1987.

TRINDADE, Hélió. (Org.). **Universidade em ruínas: na república dos professores**. Petrópolis: Vozes, 1999.

TRINDADE, José Carlos de Souza. Entrevista concedida a Flávio Batista Ferreira. Botucatu, SP, 26 jan. 2017. Arquivo digital em formato MP3 (ca. 230 min). A entrevista encontra-se transcrita. **Caderno de transcrições das entrevistas**. São Paulo, 2017. 1 CD-ROM.

TROW, Martin. **Problems in the transition from elite to mass higher education**. Berkeley: Carnegie Commission on Higher Education, 1973.

_____. **Reflections on the transition from elite to mass to universal access: forms and phases of higher education in modern society since WWII**. Berkeley: eScholarship/University of California, 2005. Disponível em: <<http://escholarship.org/uc/item/96p3s213>>. Acesso: 10 de set. 2015.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Anuário Estatístico USP**. São Paulo: Vice-Reitoria Executiva de Administração, 1991- . Anual. ISSN 1807-295X. Disponível em: <<https://uspdigital.usp.br/anuario/AnuarioControle>>. Acesso em: 12/04/2018.

_____. **Projeto USP Leste: Propostas para os Cursos de Graduação**. São Paulo: Secretaria Geral, 2003.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. **Anuário Estatístico**. Campinas: AEPLAN, 2005- . Anual. ISSN: 2526-0367. Disponível em: <<http://www.aeplan.unicamp.br/anuario/anuario.php>>. Acesso em: 12/04/2018.

_____. Deliberação CONSU-476/05. **Processo Administrativo 01-P-27257/2005**. Campinas: Secretaria Geral, 21 dez 2008.

_____. **Ata da 6ª Sessão Extraordinária do Conselho Universitário de 2005**. Campinas: Secretaria Geral, 2006a.

_____. Portaria GR-004/2006, de 08 fev. 2006. Constitui Grupo de Trabalho para proceder a análise, implementação e acompanhamento dos cursos no campus da Unicamp no Município de Limeira. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, SP, 10 fev. 2006b.

_____. Diretrizes para Implantação da Pós-graduação no Campus II – Limeira. Processo Administrativo 01-P-14382/2006. **Pauta da 107ª Sessão Ordinária do Conselho Universitário**, p. 153-160. 27 maio 2008.

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JULIO DE MESQUITA FILHO”. **Anuário Estatístico**. São Paulo: APE, 2001- . Anual. ISSN: 1983-1773. Disponível em: <https://ape.unesp.br/anuario/> Acesso em: 12/04/2018.

_____. **Ata da 129ª Sessão Extraordinária do Conselho Universitário**. São Paulo: Secretaria Geral, 2002.

UNIVERSIDADE VIRTUAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Sobre a UNIVESP – Quem somos**. [20--?]. Disponível em: <https://univesp.br/sobre-a-univesp/quem-somos>. Acesso em: 10/03/2016.

VAIDERGORN, José. **As seis irmãs: as Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras-Institutos Isolados de Ensino Superior do Estado de São Paulo-1957-1964: alguns subsídios interpretativos para o estudo do ensino superior do Estado de São Paulo**. 1995. 213p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, SP. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/253829/1/Vaidergorn_Jose_D.pdf. Acesso em: 17 abr. 2018.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção. **Educação e Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 96-107, 2002.

VAN VUGHT, Frans. Mission Diversity and Reputation in Higher Education. **Higher Education Policy**. v. 21, n. 2, p. 151-174, 2008.

_____. Diversity and differentiation in higher education. In: VUGHT, Frans van (Ed.). **Mapping the higher education landscape - Towards a European classification of higher education**. Berlin: Springer, 2009. p. 1-16.

VASCONCELOS, Mário Sérgio; GALHARDO, Eduardo. O programa de inclusão na UNESP: valores, contradições e ações afirmativas. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, v. 11, n. 25, p. 285-306, 2016.

VIEIRA, Regina Beatriz Bevilacqua. **Educação superior no contexto nacional: Políticas, tensões e desafios**. Goiânia: Universidade Federal de Goiás. Disponível em: http://cavi.prodirh.ufg.br/uploads/65/original_politicas_ppgfe.pdf. Acesso em: 22 ago. 2015.

VOGT, Carlos. O Programa Univesp e a expansão do ensino superior público paulista. **Revista USP**, n. 78, p. 58-66, 2008.

WEBER, Max. **Sobre a universidade: o poder do estado e a dignidade da profissão acadêmica**. São Paulo: Cortez, 1989.

_____. A objetividade do conhecimento nas ciências sociais. In: COHN, Gabriel (Org.). FERNANDES, Florestan (Coord.). **Weber - Sociologia**. Coleção Grandes Cientistas Sociais, 13. São Paulo: Ática, 1999, p. 79-127.

WHITEHEAD, Alfred North. **Os fins da educação e outros ensaios**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, Editora da USP, 1969.

WHITLEY, Richard. **The Intellectual and Social Organization of the Sciences**. Oxford: Clarendon Press, 1984.

ANEXO I – Trow’s conceptions of elite, mass and universal higher education.

	Elite (0-15%)	Mass (16-50%)	Universal (over 50%)
i) Attitudes to access	A privilege of birth or talent or both	A right for those with certain qualifications	An obligation for the middle and upper classes
ii) Functions of higher education	Shaping mind and character of ruling class; preparation for elite roles	Transmission of skills; preparation for broader range of technical and economic elite roles	Adaptation of ‘whole population’ to rapid social and technological change
iii) Curriculum and forms of instruction	Highly structured in terms of academic or professional conceptions of knowledge	Modular, flexible and semistructured sequence of courses	Boundaries and sequences break down; distinctions between learning and life break down
iv) The student ‘career’	“sponsored” after secondary school; works uninterruptedly until gains degree	Increasing numbers delay entry; more drop out	Much postponement of entry, softening of boundaries between formal education and other aspects of life; term-time working
v) Institutional characteristics	<ul style="list-style-type: none"> - Homogenous with high and common standards - Small residential communities - Clear and impermeable boundaries 	<ul style="list-style-type: none"> - Comprehensive with more diverse standards; - “Cities of intellect” – mixed residential/commuting - Boundaries fuzzy and permeable 	<ul style="list-style-type: none"> - Great diversity with no common standards - Aggregates of people enrolled some of whom are rarely or never on <i>campus</i> - Boundaries weak or nonexistent
vi) Locus of power and decision making	‘The Athenaeum’ – small elite group, shared values and assumptions	Ordinary political processes of interest groups and party programs	‘Mass publics’ question special privileges and immunities of academe
vii) Academic standards	Broadly shared and relatively high (in meritocratic phase)	Variable; system/institution ‘become holding companies for quite different kinds of academic enterprises’	Criterion shifts from ‘standards’ to ‘value added’
viii) Access and selection	Meritocratic achievement based on school performance	Meritocratic plus ‘compensatory programs’ to achieve equality of opportunity	‘open’, emphasis on ‘equality of group achievement’ (class, ethnic)
ix) Forms of academic administration	Part-time academics who are ‘amateurs at administration’; elected/appointed for limited periods	Former academics now full-time administrators plus large and growing bureaucracy	More specialist full-time professionals. Managerial techniques imported from outside academe
x) Internal governance	Senior professor	Professors and junior staff with increasing influence from students	Breakdown of consensus making institutional governance insoluble; decision-making flows into hands of political authority

Fonte: BRENNAN, 2004, p.23.

APÊNDICE I – Distribuição de matrículas em cursos de graduação presenciais, por Unidade Federativa, em 2011.

UF	SISTEMA PÚBLICO								SISTEMA PRIVADO*		TOTAL DE MATRÍCULAS**		POPULAÇÃO DE 18 A 24 ANOS**		TAXA MATRÍCULA	TAXA MATRÍCULA
	FEDERAL*		ESTADUAL*		MUNICIPAL*		TOTAL**								TOTAL	SISTEMA PÚBLICO
ACRE	13311	0,20%					13311	0,20%	16608	0,25%	29919	0,44%	97.387	0,43%	30,72%	13,67%
ALAGOAS	29195	0,43%	9349	0,14%			38544	0,57%	48520	0,72%	87064	1,29%	379.759	1,69%	22,93%	10,15%
AMAPÁ	6666	0,10%	1950	0,03%			8616	0,13%	16058	0,24%	24674	0,37%	94.079	0,42%	26,23%	9,16%
AMAZONAS	26949	0,40%	22603	0,34%			49552	0,74%	84506	1,25%	134058	1,99%	453.217	2,01%	29,58%	10,93%
BAHIA	39724	0,59%	46606	0,69%			86330	1,28%	253277	3,76%	339607	5,04%	1.587.013	7,05%	21,40%	5,44%
CEARÁ	36912	0,55%	35338	0,52%			72250	1,07%	114421	1,70%	186671	2,77%	1.046.588	4,65%	17,84%	6,90%
DISTRITO FEDERAL	27958	0,41%	633	0,01%			28591	0,42%	158851	2,36%	187442	2,78%	329.459	1,46%	56,89%	8,68%
ESPÍRITO SANTO	27465	0,41%	270	0,00%	697	0,01%	28432	0,42%	100914	1,50%	129346	1,92%	412.221	1,83%	31,38%	6,90%
GOIÁS	29201	0,43%	19685	0,29%	9695	0,14%	58581	0,87%	163187	2,42%	221768	3,29%	741.856	3,30%	29,89%	7,90%
MARANHÃO	21687	0,32%	21248	0,32%			42935	0,64%	68350	1,01%	111285	1,65%	873.144	3,88%	12,75%	4,92%
MATO GROSSO	22255	0,33%	13607	0,20%			35862	0,53%	88662	1,32%	124524	1,85%	387.091	1,72%	32,17%	9,26%
MATO GROSSO DO SUL	20034	0,30%	7459	0,11%			27493	0,41%	76316	1,13%	103809	1,54%	298.810	1,33%	34,74%	9,20%
MINAS GERAIS	140363	2,08%	19199	0,28%	1423	0,02%	160985	2,39%	531411	7,88%	692396	10,27%	2.305.553	10,25%	30,03%	6,98%
PARÁ	45094	0,67%	15081	0,22%			60175	0,89%	92687	1,38%	152862	2,27%	1.025.968	4,56%	14,90%	5,87%
PARAÍBA	49246	0,73%	18010	0,27%			67256	1,00%	44653	0,66%	111909	1,66%	441.430	1,96%	25,35%	15,24%
PARANÁ	58770	0,87%	81772	1,21%	3390	0,05%	143932	2,14%	293127	4,35%	437059	6,48%	1.224.614	5,44%	35,69%	11,75%
PERNAMBUCO	48298	0,72%	17398	0,26%	19800	0,29%	85496	1,27%	137888	2,05%	223384	3,31%	1.059.574	4,71%	21,08%	8,07%
PIAUÍ	29884	0,44%	13696	0,20%			43580	0,65%	48318	0,72%	91898	1,36%	353.466	1,57%	26,00%	12,33%
RIO DE JANEIRO	109316	1,62%	36016	0,53%	833	0,01%	146165	2,17%	438390	6,50%	584555	8,67%	1.701.216	7,56%	34,36%	8,59%
RIO GRANDE DO NORTE	35051	0,52%	12048	0,18%			47099	0,70%	55775	0,83%	102874	1,53%	389.453	1,73%	26,41%	12,09%
RIO GRANDE DO SUL	88621	1,31%	1988	0,03%			90609	1,34%	347736	5,16%	438345	6,50%	1.151.123	5,12%	38,08%	7,87%

RONDÔNIA	10031	0,15%					10031	0,15%	45964	0,68%	55995	0,83%	188.652	0,84%	29,68%	5,32%
RORAIMA	8138	0,12%	4509	0,07%			12647	0,19%	14396	0,21%	27043	0,40%	64.386	0,29%	42,00%	19,64%
SANTA CATARINA	28631	0,42%	12483	0,19%	38443	0,57%	79557	1,18%	189342	2,81%	268899	3,99%	752.947	3,35%	35,71%	10,57%
SÃO PAULO	34558	0,51%	163337	2,42%	38631	0,57%	236526	3,51%	1468090	21,78%	1704616	25,29%	4.694.649	20,87%	36,31%	5,04%
SERGIPE	30674	0,46%	48	0,00%			30722	0,46%	41242	0,61%	71964	1,07%	269.064	1,20%	26,75%	11,42%
TOCANTINS	14904	0,22%	45021	0,67%	8113	0,12%	68038	1,01%	27685	0,41%	95723	1,42%	174.734	0,78%	54,78%	38,94%
BRASIL	1032936	15,33%	619354	9,19%	121025	1,80%	1773315	26,31%	4966374	73,69%	6739689		22.497.453		29,96%	7,88%

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/2011).

* Os percentuais do número de matrículas nos subsistemas federal, estadual, municipal e privado foram calculados em relação ao total em cada estado e, portanto, representam a distribuição entre os tipos de vinculação administrativa, por estado da federação.

** Os percentuais aplicados sobre os totais de matrículas em cada estado foram calculados em relação ao número total de matrículas do Brasil, e representam a participação de cada estado no total de vagas em cursos de graduação presenciais do país.

APÊNDICE II – Dados de pós-graduação, em 2011.

	DISCENTES DE DOUTORADO (MATRICULADOS + TITULADOS)						PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO COM CONCEITO CAPES = 7						INVESTIMENTO EM BOLSAS E FOMENTO (CAPES)	
	ESTADUAL		FEDERAL		PRIVADA		ESTADUAL		FEDERAL		PRIVADA			
ACRE	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%							R\$ 3.182.276,32	0,19%
ALAGOAS	0	0,00%	200	0,24%	0	0,00%							R\$ 10.844.503,01	0,64%
AMAZONAS	30	5,86%	477	0,57%	5	0,01%							R\$ 16.577.596,44	0,98%
AMAPÁ	0	0,00%	18	0,02%	0	0,00%							R\$ 1.384.202,66	0,08%
BAHIA	299	13,17%	1879	2,23%	93	0,11%			1	0,88%			R\$ 53.020.847,46	3,14%
CEARÁ	624	25,39%	1767	2,10%	67	0,08%							R\$ 47.102.351,25	2,79%
DISTRITO FEDERAL	0	0,00%	2466	2,93%	138	0,16%			1	0,88%			R\$ 50.903.081,94	3,01%
ESPÍRITO SANTO	0	0,00%	464	0,55%	12	0,01%							R\$ 19.014.695,90	1,13%
GOIÁS	0	0,00%	970	1,15%	124	0,15%							R\$ 27.838.074,40	1,65%
MARANHÃO	0	0,00%	107	0,13%	0	0,00%							R\$ 8.932.449,64	0,53%
MINAS GERAIS	0	0,00%	7528	8,95%	345	0,41%			13	11,40%			R\$ 176.821.231,85	10,47%
MATO GROSSO DO SUL	0	0,00%	340	0,40%	14	0,02%							R\$ 17.876.754,87	1,06%
MATO GROSSO	0	0,00%	181	0,22%	0	0,00%							R\$ 13.701.165,66	0,81%
PARÁ	0	0,00%	1166	1,39%	0	0,00%							R\$ 30.046.352,24	1,78%
PARAÍBA	22	1,23%	1762	2,09%	0	0,00%							R\$ 48.052.580,40	2,84%
PERNAMBUCO	58	1,73%	3214	3,82%	71	0,08%							R\$ 60.344.644,50	3,57%
PIAUÍ	0	0,00%	78	0,09%	0	0,00%							R\$ 12.272.026,36	0,73%
PARANÁ	1476	38,30%	1922	2,28%	456	0,54%							R\$ 112.212.382,14	6,64%
RIO DE JANEIRO	2078	17,47%	8340	9,91%	1476	1,75%	1	0,88%	16	14,04%	7	6,14%	R\$ 232.859.922,94	13,78%
RIO GRANDE DO NORTE	0	0,00%	1452	1,73%	0	0,00%							R\$ 40.495.955,49	2,40%
RONDÔNIA	0	0,00%	34	0,04%	0	0,00%							R\$ 3.209.408,83	0,19%
RORAIMA	0		0	0,00%	0	0,00%							R\$ 2.337.639,32	0,14%
RIO GRANDE DO SUL	0	0,00%	6029	7,17%	1739	2,07%			13	11,40%			R\$ 168.166.681,48	9,95%
SANTA CATARINA	128	4,36%	2649	3,15%	160	0,19%							R\$ 73.535.666,94	4,35%

SERGIPE	0	0,00%	263	0,31%	21	0,02%							R\$ 11.799.758,30	0,70%
SÃO PAULO	23861	28,36%	3799	4,52%	3717	4,42%	52	45,61%	9	7,89%	1	0,88%	R\$ 442.282.747,33	26,18%
TOCANTINS	0	0,00%	20	0,02%	0	0,00%		0,00%		0,00%		0,00%	R\$ 4.475.844,62	0,26%
TOTAL	28576	33,96%	47125	56,01%	8438	10,03%	53	46,49%	53	46,49%	8	7,02%	R\$ 1.689.290.842,29	100,00%

Fonte: GEOCAPES - Sistema de Informações Georreferenciadas da CAPES. Disponível em <http://geocapes.capes.gov.br/geocapes2/> Acesso em 24/10/2015.

APÊNDICE III – Indicadores gerais das Unidades que compõem os novos *campi* da USP, da Unicamp e da Unesp, em 2016.

UNIVERSIDADE / UNIDADE / CAMPUS		GRADUAÇÃO		PÓS-GRADUAÇÃO ⁽²⁾			DOCENTES	DOCENTES EM RDIDP	FUNCIONÁRIOS	ORÇAMENTO
		CURSO	ALUNOS	PROGRAMA	ALUNOS DE MESTRADO	ALUNOS DE DOUTORADO				
USP	Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH)	Ciências da Natureza	266	Análise de Políticas Públicas	40	-	271	256	203	R\$ 79.411.166,75
		Educação Física e Saúde	248	Atividade Física, Saúde e Lazer	41	-				
		Gerontologia	176	Bioquímica e Biologia Molecular	3	-				
		Gestão Ambiental	510	Desenvolvimento do Turismo	29	-				
		Gestão de Políticas Públicas	570	Estudos Culturais	76	-				
		Lazer e Turismo	515	Gerontologia	19	-				
		Marketing	563	Metodologia e Técnicas da Computação	118	-				
		Obstetrícia	241	Mudança Social e Participação Política	55	-				
		Sistemas de Informação	721	Sistemas Complexos	35	-				
		Têxtil e Moda	233	Sustentabilidade	45	16				
				Têxtil e Moda	102	-				
UNICAMP	Faculdade de Ciências	Administração ⁽²⁾	1024	Ciências da Nutrição e do Esporte e Metabolismo	37	29	96	95	56	R\$ 33.637.256,00

	Instituto de Biociências de São Vicente	Ciências Biológicas - Biologia Marinha/ Gerenciamento Costeiro	233	Biodiversidade Aquática	36	13	31	31	43	R\$ 12.324.829,37
		Ciências Biológicas - Núcleo Comum	135							
	Instituto de Ciência e Tecnologia de Sorocaba	Engenharia Ambiental	280	Ciências Ambientais	51	50	38	37	42	R\$ 12.430.859,36
		Engenharia de Controle e Automação	264							

Fonte: Anuários Estatísticos de 2017, ano base 2016 (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 1991- ; UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS, 2005- ; UNIVERSIDADE PAULISTA “JULIO DE MESQUITA FILHO” (2001-).

(1) Na organização da tabela a coluna Pós-Graduação não foi elaborada indicando qualquer relação entre os programas e os cursos de graduação. A ordem em que aparecem os programas respeitos a ordem dos anuários estatísticos.

(2) Os cursos de Administração e Administração Pública foram criados em 2014 em função da extinção dos antigos cursos de Gestão. O curso de Administração substituiu os cursos de Gestão de Empresas, Gestão do Agronegócio, Gestão de Comércio Internacional; e o curso de Administração Pública substituiu o curso de Gestão de Políticas Públicas. Na elaboração da tabela o número de alunos dos cursos de Administração e Administração Pública foram somados aos alunos remanescentes dos antigos cursos de Gestão.

APÊNDICE IV – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

MODELO DE TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO PARA DIRIGENTES E MEMBROS DAS COMISSÕES DE PLANEJAMENTO E IMPLANTAÇÃO DOS NOVOS CAMPI

Concordo em participar, como voluntário, da pesquisa intitulada **Expansão e diferenciação da universidade nos novos campi de USP, UNICAMP e UNESP**, que tem como pesquisador responsável **Flávio Batista Ferreira**, aluno de doutorado da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, orientado por **Gladys Beatriz Barreyro**, os quais podem ser contatados pelo e-mail **flavio.ferreira@usp.br** ou telefone **(19) 99995-4343**. O presente trabalho tem por objetivo **analisar em que medida a política de expansão das universidades públicas estaduais paulistas em novos campi favoreceu alterações nessas instituições, constituindo um processo de diferenciação**. A pesquisa engloba a análise de aspectos da transição de fases de desenvolvimento da educação superior, segundo dimensões de análise definidas por Martin Trow. Esse processo é entendido considerando que novas missões/funções ou modos de organização podem surgir no interior das instituições, coexistindo com estruturas e práticas anteriores, constituindo o que Clark Kerr definiu como multiversidade. Assim, apoiando-se, ainda, no modelo de metarregulação de João Barroso, buscaremos desvendar como os mecanismos de ajustamento da política de expansão das universidades em novos campi procurou atender às pressões por ampliação de funções e alteração da concepção de universidade ao mesmo tempo em que buscou preservar a dinâmica própria de uma universidade de pesquisa. Minha participação consistirá em conceder uma entrevista, com roteiro semiestruturado, com o objetivo de qualificar informações sobre **(OBJETIVO ESPECÍFICO DA ENTREVISTA, DEFINIDO PARA CADA ENTREVISTADO CONFORME SUA PARTICIPAÇÃO NOS PROJETOS DE NOVOS CAMPI)**, compreendendo o período _____ a _____, em que fui **(FUNÇÃO PÚBLICA QUE O ENTREVISTADO OCUPOU E QUE MOTIVOU A ENTREVISTA)**²⁹. Compreendo que esse estudo possui finalidade de pesquisa, e que os dados obtidos serão divulgados seguindo as diretrizes éticas da pesquisa, em especial a Resolução 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde, os princípios gerais do Código de Ética da USP (Resolução 4871/2001) e dos Padrões Éticos da Pesquisa em Educação da Comissão de Ética da FEUSP, assegurando, assim, minha privacidade e não utilização de dados em meu prejuízo. **Considerando a própria natureza da abordagem, definida pela função pública que ocupei, tenho ciência e assentimento de que não é possível garantir meu anonimato**. Sei que posso retirar meu consentimento quando eu quiser, e que não receberei nenhum pagamento por essa participação.

_____, ____ de _____ de 201__.

Assinatura

²⁹ Estes campos foram preenchidos previamente e submetidos a apreciação pelos entrevistados.

**MODELO DE TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO PARA
DOCENTES DAS UNIDADES DOS NOVOS CAMPUS**

Concordo em participar, como voluntário, da pesquisa intitulada **Expansão e diferenciação da universidade nos novos campi de USP, UNICAMP e UNESP**, que tem como pesquisador responsável **Flávio Batista Ferreira**, aluno de doutorado da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, orientado por **Gladys Beatriz Barreyro**, os quais podem ser contatados pelo e-mail **flavio.ferreira@usp.br** ou telefone **(19) 99995-4343**. O presente trabalho tem por objetivo **analisar em que medida a política de expansão das universidades públicas estaduais paulistas em novos campi favoreceu alterações nessas instituições, constituindo um processo de diferenciação**. A pesquisa engloba a análise de aspectos da transição de fases de desenvolvimento da educação superior, segundo dimensões de análise definidas por Martin Trow. Esse processo é entendido considerando que novas missões/funções ou modos de organização podem surgir no interior das instituições, coexistindo com estruturas e práticas anteriores, constituindo o que Clark Kerr definiu como multiversidade. Assim, apoiando-se, ainda, no modelo de metarregulação de João Barroso, buscaremos desvendar como os mecanismos de ajustamento da política de expansão das universidades em novos campi procurou atender às pressões por ampliação de funções e alteração da concepção de universidade ao mesmo tempo em que buscou preservar a dinâmica própria de uma universidade de pesquisa. Minha participação consistirá em **conceder uma entrevista, com roteiro semiestruturado, com o objetivo de qualificar informações e expor minha opinião sobre aspectos que possam indicar diferenciação da universidade na implantação da Unidade de Ensino e Pesquisa na qual atuo como docente**. Compreendo que esse estudo possui finalidade de pesquisa, e que os dados obtidos serão divulgados seguindo as diretrizes éticas da pesquisa, em especial a Resolução 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde, os princípios gerais do Código de Ética da USP (Resolução 4871/2001) e dos Padrões Éticos da Pesquisa em Educação da Comissão de Ética da FEUSP, assegurando, assim, minha privacidade e não utilização de dados em meu prejuízo. Este termo e a documentação da pesquisa serão arquivados pelo pesquisador responsável, **sendo mantido meu anonimato na análise das entrevistas e divulgação dos resultados**. Sei que posso retirar meu consentimento quando eu quiser, e que não receberei nenhum pagamento por essa participação.

_____, ____ de _____ de 201__.

Assinatura