

REPERCUSSÕES TERRITORIAIS DAS REDES DE ENSINO SUPERIOR NO SUL DO BRASIL

TERRITORIAL IMPACTS OF NETWORK HIGHER EDUCATION IN SOUTHERN BRAZIL

GEISA ZANINI RORATO

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
geisazr@gmail.com

RESUMO. Este artigo pretende discutir as repercussões territoriais do Programa Federal de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), implementado a partir do início dos anos 2000, nas redes de ensino superior do Sul do Brasil. Este programa tem como resultado a criação ou previsão de criação de 303 novos *campi* federais em todo o país. A rede de ensino superior federal expande-se sobre o território onde múltiplos atores atuam e exercem seu poder. O quadro atual das redes de ensino superior no Sul do Brasil evidencia a existência de múltiplos atores que atuam no território. A decisão sobre a expansão da rede de ensino superior federal foi tomada na escala federal, porém acredita-se que as regiões/locais que foram beneficiadas com a instalação de novos campi ou novas universidades partiu da articulação de atores que vislumbraram aí uma oportunidade de ampliar seu poder sobre o território. Assim, uma decisão no âmbito federal tem impacto no território local/regional. Pergunta-se como ocorreu a articulação destes atores e quem são estes atores. Assim, este artigo propõe-se a verificar mudanças de uso do território a partir da ação de ampliação da rede de ensino superior federal no sul do Brasil e como ela se sobrepõe e interage com as redes de ensino superior já estabelecidas no território. Propõe-se uma abordagem das redes de ensino superior no Sul do Brasil a partir dos atores e das múltiplas escalas de poder e gestão.

PALAVRAS-CHAVE. UNIVERSIDADES, REUNI, TERRITÓRIO, ESCALAS.

ABSTRACT. This article discusses the territorial implications of a federal program for restructuring and expansion of federal universities (Reuni) implemented in the early 2000s in the network of higher education in southern Brazil. This program resulted in the creation of 303 new federal campuses across the country. The expansion of the federal higher education occurs over the territory where multiple actors act and exert their power. The current framework of higher education in southern Brazil highlights the existence of multiple actors over the territory. The decision on the expansion of the federal higher education was taken at the federal level, but it is believed that regions / locations that benefited themselves from the installation of new campuses and new universities was possible due the articulation of actors into expand its power over the territory. Thus, a decision at the federal level has an impact on local / regional territory. It's important to understand how this actors articulates themselves and who they are. This article discusses the possible changes in land use after the expansion and restructuration of federal higher education in the southern Brazil and how it overlaps and interacts with higher education already established in the territory. We propose an approach to higher education in southern Brazil from the actors and the multiple scales of power and management.

KEYWORDS. UNIVERSITIES, REUNI, TERRITORY, SCALES.

INTRODUÇÃO

O ensino superior brasileiro vem passando por rápidas e profundas transformações nos últimos vinte anos, tanto na expansão deste nível de ensino quanto no que diz respeito as suas finalidades. O intenso crescimento e difusão de instituições de ensino superior (IES)¹ em todos as regiões do país traz à discussão as repercussões territoriais deste fenômeno sócio espacial. A

¹ Compreendem todas as instituições voltadas ao ensino superior públicas e privadas: universidades, centros universitários, institutos federais e faculdades isoladas.

constituição do meio técnico-científico-informacional² no território brasileiro aliada a desigual densidade técnico-científica das regiões vai definir as demandas por maior formação educacional dos indivíduos e condicionar o provimento da educação superior no país (SANTOS; SILVEIRA, 2001). A ampliação da demanda por educação superior “resulta do ritmo e intensidade das mudanças socioeconômicas que se sucedem seletivamente no território nacional” (NASCIMENTO JR., 2006, p. 146). As modificações na estrutura produtiva brasileira geram novas demandas educacionais visando maior qualificação profissional a partir da adoção de formas mais modernas de produção assentadas em bases tecnológicas. Nos últimos 20 anos o Brasil assistiu a um processo significativo de crescimento do ensino superior. Em 1991 somavam-se 1.565.056 de alunos matriculados, passando para 2.694.245 em 2000 e 7.037.688 em 2012 (INEP/MEC). No final da década de 1990 verifica-se um aumento significativo no número de instituições de ensino superior no Brasil. A expansão do ensino superior neste período deu-se pela forte presença da iniciativa privada. Atualmente, são 2.416 IES, a maioria faculdades isoladas privadas.

O sistema de ensino superior no Brasil consolidou-se com base em dois segmentos bem definidos e distintos (NEVES, 2012: 3): “um público e um privado, abarcando hoje um sistema complexo e diversificado de instituições públicas (federais, estaduais e municipais) e privadas (confessionais, particulares, comunitárias e filantrópicas)”. No início dos anos 2000, podemos apontar nova onda de crescimento, com a retomada do investimento do segmento público e crescimento do segmento privado. No segmento público, a onda de crescimento teve início em 2003 com o Programa de Expansão Fase I das Universidades Federais e, em seguida, pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007.

O REUNI constitui-se em uma das ações integrantes do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)³ onde fica claro o reconhecimento pelo governo federal do papel estratégico das universidades para o desenvolvimento econômico e social. Para ingresso no REUNI, as universidades interessadas deveriam apresentar um Plano de Reestruturação, com ênfase especial na interiorização (BRASIL, 2009), permitindo que o ensino de qualidade fosse acessível às regiões mais remotas do País. O programa previa como forma de expansão do número de vagas, entre outras ações, a criação de novos *campi* em Universidades já existentes e também incentivava a criação de novas universidades em todo o país, possibilitando a expansão e interiorização das instituições federais de educação superior (BRASIL, 2009). Como resultado desta política, de 2005 a 2013 foram criadas 18 novas universidades federais (50% delas seguindo o modelo multicampi), passando de 45 para 63. O número de *campi* de universidades federais passou de 148 em 2003 para 315 em 2014, passando de 114 para 266 o número de municípios atendidos em todo o Brasil (MEC/INEP). Das 18 novas universidades criadas a partir do REUNI, 6 (33,3%) estão na região Nordeste, 5 na região Sul (27,8%), 4 na região Sudeste (22,2%), 2 na região Norte (11,1%) e 1 na região Centro-Oeste (5,6%).

A Região Sul destaca-se como segunda região a receber o maior número de novas universidades (até os anos 2000 abrigava 6 universidades federais). Com a implementação do REUNI, foram criadas mais 5 universidades federais, 2 no RS, 2 no PR e 1 em SC (com abrangência nos três

² Para Milton Santos (1985) a junção entre ciência, técnica e informação gera um novo meio técnico-científico-informacional, que constitui-se na cara geográfica da globalização.

³ Aprovado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que “Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências”.

estados). A região Sul também destaca-se pela localização de duas universidades com caráter de integração regional e internacional. Com este objetivo foram criadas em todo o Brasil 4 novas universidades, 2 delas localizadas na região Sul - a Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS, que integra os estados fronteiriços da região Sul e a Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA, voltada para todos os países da América Latina⁴. No segmento privado, a onda de crescimento verificada a partir dos anos 2000 foi impulsionada por políticas públicas de transferência de recursos estatais para a iniciativa privada, como o Financiamento Estudantil (FIES) e, mais recentemente, o Programa Universidade Para Todos (PROUNI), aprovado em 2005 (AMORIM, 2010). Verifica-se na região sul aumento da participação das instituições privadas no período entre 2001 e 2012, em 2001 84,65% das instituições eram privadas e em 2012 esta porcentagem atingiu 88,02% (INEP/MEC). Estes dados demonstram que mesmo com o investimento realizado nos últimos anos no ensino superior federal, ainda verifica-se o predomínio do setor privado que, inclusive, tem mostrado crescimento.

Considerando o território a partir de seu uso político (BECKER, 1983), pode-se visualizá-lo como espaço formado por distintos atores sociais, organizados socialmente para além da atuação do Estado (SAQUET & CICHOSKI, 2004). No Brasil, a flexibilização do Estado em relação ao território a partir dos anos 1980 possibilitou a emergência de múltiplos atores e novos usos políticos do território, que imprimem a estas novas formas (RUCKERT, 2004). Para Santos (1994), é o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele objeto de análise. O processo de desenvolvimento contemporâneo envolve conhecimento, tecnologia e inovação como principais fatores de competitividade para os sistemas produtivos e para os territórios e vê nas instituições de ensino superior um fator diferenciador para as regiões. O Governo Federal, ao retomar seu papel de indutor da expansão do ensino superior pela rede pública, visa garantir a democratização ao acesso e a interiorização do ensino superior, bem como buscar a redução das iniquidades sociais e territoriais (preocupações expressas nos Planos Nacionais de Educação de 2001 e 2014). A distribuição espacial das novas universidades no território brasileiro deve ser coerente com as diretrizes expressas no Plano Nacional de Educação, que atribui ao sistema de ensino superior um papel fundamental no desenvolvimento do País e na redução dos desequilíbrios regionais. Pode-se considerar que a distribuição de vagas no ensino superior é muito desigual por região, motivada pela concentração de matrículas em instituições particulares em regiões mais desenvolvidas. Já o setor público, por estar mais bem distribuído pelo território, busca equilibrar estas desigualdades de oferta de ensino superior no Brasil.

Com base no exposto pode-se considerar que o ensino superior federal expande-se sobre o território onde múltiplos atores atuam e exercem seu poder. O quadro atual do ensino superior no Sul do Brasil evidencia a ação de múltiplos atores que são capazes de, a partir da utilização do poder que exercem nas localidades/regiões, atrair novos investimentos, trazendo novos usos para o território. O objetivo da expansão federal do ensino superior foi o de garantir a democratização ao acesso e a interiorização da oferta. Com a retomada do papel do Estado na gestão territorial, o

⁴ As outras duas universidades com caráter de integração regional e internacional são: Universidade Federal do Oeste do Pará – UFOPA que é a universidade da integração amazônica e Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB, com objetivo de é a aproximação entre os países falantes da língua portuguesa em outros continentes, como África e Ásia. (Relatório da Comissão Constituída pela Portaria nº 126/2012).

território passa a ser produzido não mais só pelo Estado como seu principal produtor e ator, mas também por novos atores da sociedade civil e do mercado, “organizando-se e mobilizando-se no sentido de atuar na sua gestão interagindo com os poderes das demais escalas. O território passa a ser dinâmico para novos atores” (CAZAROTTO, 2011, p. 18-19). Assim, o Estado retoma seu papel de indutor da expansão do ensino superior pela rede pública, porém as repercussões territoriais serão influenciadas também pelos atores sociais que influenciam nas decisões e interagem com o Estado.

TERRITÓRIO, MÚLTIPLOS ATORES E ESCALAS DE PODER E GESTÃO TERRITORIAL

O território interessa ser estudado a partir de seus usos. Pretende-se estudar as mudanças de uso do território ocasionadas pelas políticas recentes voltadas ao ensino superior federal, mais especificamente as novas universidades que foram criadas e novos *campi* instalados. O aporte teórico vem de autores como Baudelle *et al.* (2011), Haesbaert (2004), Becker (1983), Sanchez (1992) entre outros que contribuem com esta abordagem.

Para compreender as repercussões territoriais das universidades na região, é importante entender o território como uma arena de atores que usam o território para atingir seus interesses. Baudelle *et al.* (2011) afirma que para os geógrafos o território pode ser analisado sob três pontos de vista: existencial, relacionado à identidade; físico, que permite compreender as configurações territoriais e a estrutura particular de cada espaço; e organizacional, que entende o território como um sistema organizado pelos atores, buscando identificar os atores, quais papéis desempenham e como se dão as trocas de informação e processo de decisão que permitem compreender como funciona o território. A partir do viés físico e organizacional, é possível entender o território como uma arena de atores e verificar quais as ações que efetivamente são concretizadas. Poderíamos considerar esta uma abordagem relacional (HAESBAERT, 2004), pois considera as relações social-históricas ou relações de poder. Dois autores destacam-se dentro desse enfoque (Claude Raffestin e Robert Sack), porém não restringem a dimensão política à ação do Estado nem ignoram as interseções entre as relações de poder com as dimensões econômica e cultural da sociedade.

A análise do território a partir do ensino superior, com ênfase nas universidades, permite entendê-lo como um espaço apropriado por um grupo social que o utiliza em diferentes escalas. Verificamos que o ensino superior no Brasil é composto predominantemente pela iniciativa privada, que acabou preenchendo a lacuna deixada pelo Estado no atendimento à demanda por ensino superior que cresceu significativamente nas últimas décadas. Este arranjo não é casual, ao contrário, demonstra as relações de poder que porventura se desenvolvem no território, ou seja, permite visualizar uma projeção territorializada das relações de poder destes grupos sociais.

A abordagem unidimensional do poder defendida por Ratzel já não é mais pertinente. Portanto, uma abordagem multidimensional do poder é necessária (BECKER, 1983; RAFFESTIN, 1993). Para Becker (1983) o território é entendido como espaço formado por distintos atores sociais, organizados socialmente para além da atuação do Estado. Esta autora entende que o território é gerado pela prática social e produto consumido, vivido e utilizado como meio, portanto, o espaço passa a ser considerado como o *locus* de poder, o território ganhando importância não só para o Estado-Nação mas também para os diferentes atores sociais que nele atuam. O território é

construído socialmente, refletindo as contradições de cada sociedade e a territorialidade corresponde às relações sociais multidimensionais. O entendimento do território a partir de seu uso político não deve mais estar focado na visão de que o Estado é o grande agente da produção do espaço por meio de suas políticas territoriais, mas deve abranger a multidimensionalidade de atores que exercem seu poder e gestão no território em diferentes escalas.

Entende-se como atores todas as entidades que elaboram representações territoriais e práticas do espaço, que exprimem essas representações e agem sobre o espaço, estruturando redes e território (ROSIÈRE, 2007). Este autor diferencia os atores clássicos da geopolítica (Estado, Exército e Igreja), que estão cada vez mais dividindo espaço com novos atores territoriais: da sociedade civil (partidos políticos, ONGs, guerrilhas), da economia (empresas transnacionais, mercado financeiro), da mídia (considerada como quarto poder) e o povo, no sentido de agrupamentos humanos identificados e organizados.

Estas definições são importantes para a identificação dos atores a partir das universidades, não só os considerados atores geopolíticos clássicos (mais diretamente o Estado em relação as universidades federais e Igreja em alguns casos de universidades comunitárias e confessionais) como também os novos atores territoriais. A definição dos atores pertinentes à pesquisa será uma etapa fundamental do trabalho, que não se esgota neste artigo.

O PAPEL DAS UNIVERSIDADES NO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

A educação superior, na realidade atual, vem sendo identificada como um fator estratégico para o desenvolvimento econômico, cultural e social de um país e principalmente de regiões (ROLIM, SERRA, 2010). A interação entre atores sociais é que vai resultar na construção permanente de um conjunto de instituições que favoreçam a inovação, entre elas as instituições de ensino superior. Goddard (2000) afirma que em economias avançadas, é crescente a preocupação de que ensino e pesquisa nas universidades devem ser dirigidos à objetivos econômicos e sociais. No campo do desenvolvimento regional esta especificidade fica bastante clara, pois enquanto as universidades estão localizadas em regiões, estão sendo cada vez mais demandadas pelos atores e agências regionais a contribuir mais ativamente com o desenvolvimentos destas regiões. Neste contexto, a disponibilidade regional/local de conhecimentos e competências é tão importante quanto a infraestrutura física, portanto, como resultado, as universidades regionalmente engajadas podem tornar-se um ativo locacional fundamental no processo de desenvolvimento socioeconômico regional. A importância da existência destas instituições nas regiões favorece a atuação de atores das mais variadas escalas, o que é fundamental para o desenvolvimento territorial. O governo federal, ao retomar a expansão e interiorização do ensino superior federal reconhece o papel estratégico das universidades para o desenvolvimento econômico e social.

Estabelecer uma parceria de sucesso entre universidades e atores regionais vai depender de uma profunda compreensão sobre o papel que cada um desempenha. Rolim e Serra (2010) apontam algumas dificuldades no engajamento das universidades no processo de desenvolvimento das regiões em que estão inseridas. Eles apontam que muitas universidades apenas estão *na* região, enquanto outras são *da* região. As consideradas como estando apenas *na* região estão mais preocupadas com questões do conhecimento universal e temas de interesse nacional e focam no mercado nacional.

Já as universidades *da* região também estão preocupadas com questões específicas das regiões, “pesquisam os temas das atividades econômicas das regiões, também formam alunos capacitados para os mercados de trabalho das suas regiões e são parceiras dos demais atores regionais (ROLIM, SERRA, 2010: 2). Nesse sentido, poderíamos considerar as universidades privadas sem fins lucrativos existentes na região Sul e mesmo as estaduais (PR) e municipais (SC) como universidades *da* região, justamente pelo seu histórico de formação estar relacionado com a mobilização de atores locais e regionais. Estas iniciativas podem demonstrar a capacidade destes locais organizarem seu próprio desenvolvimento, a partir de recursos locais articulados com outras escalas de poder e gestão. Já as universidades *na* região poderiam ser as universidades federais, mais fracamente relacionadas com o contexto regional onde estão inseridas. Porém, esta afirmação deve ser confirmada, pois as universidades estão abraçando um terceiro papel, justamente relacionado ao seu envolvimento no desenvolvimento regional. O processo de interiorização do ensino superior pode vir a fortalecer seu papel de agente do desenvolvimento regional, desde que os entraves à isto sejam superados. Este processo intensificou-se com a implantação de políticas federais voltadas a ampliação da rede de ensino superior federal. Segundo Tânia Bacelar (2012), estas políticas são setoriais com visão regional (implícita). Cabe compreender melhor estas definições.

POLÍTICAS TERRITORIAIS E POLÍTICAS SETORIAIS COM REPERCUSSÕES TERRITORIAIS

O conceito de território vem sendo amplamente utilizado em políticas públicas nas diferentes escalas de poder. As repercussões territoriais das políticas sempre existirão, mesmo que a preocupação com suas repercussões no território não estejam explícitas, assim, pode-se diferenciar as políticas territoriais das políticas com repercussões territoriais (políticas setoriais). A política de expansão e interiorização do ensino superior federal verificada a partir dos anos 2000 pode ser considerada como uma política setorial com repercussões territoriais. Esta afirmação é corroborada por Bacelar (2012) que diferencia três tipos de políticas públicas, sendo agrupadas de acordo com seu objetivo. As políticas públicas voltadas à redução das desigualdades são as políticas setoriais com visão regional (implícita) (Tipo 1) e as políticas regionais *strictu sensu* (explícitas) (Tipo 2). Já as políticas voltadas à valorizar as potencialidades regionais englobariam as políticas territoriais (estímulo ao protagonismo das regiões) (Tipo 3). As políticas de Tipo 1 englobam políticas setoriais nacionais com abordagem territorial demonstrando preocupação regional. Nestas políticas Tânia Bacelar inclui, entre outras, a de expansão e interiorização dos institutos federais e das universidades federais.

Ao considerar a evolução do espaço-tempo, é importante que as análises abranjam tanto políticas com enfoque explicitamente territorial bem como as políticas de outra natureza que apresentem rebatimentos e repercussões no território. Neste sentido, deve-se considerar as políticas setoriais, que são políticas com repercussão territorial de competência do setor público. As políticas setoriais são aquelas que têm como objeto ações para um setor específico, configurando grandes temas, como infraestrutura, transporte, saúde, educação, etc., porém, deve-se superar a visão setorial predominante nas políticas públicas a partir da incorporação da dimensão territorial. Nesse sentido parece importante que no termo de referência da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR II haja menção das ações do Ministério da Educação relacionadas à expansão da rede de ensino superior, ressaltando a importância destas no sentido da redução das desigualdades

regionais. A criação de novas universidades federais e implantação de novos campi, priorizando regiões menos desenvolvidas, é um dos esforços marcantes no sentido da redução das desigualdades no País, significando que este problema vem sendo considerado pelo governo federal (BRASIL, 2012). Esta constatação apenas demonstra a desarticulação entre políticas setoriais no Brasil. O exemplo do REUNI deixa claro que, por mais que haja preocupação de que a expansão e interiorização do ensino superior contribuam para a redução das desigualdades regionais, esta política não está articulada com outras explicitamente territoriais, como a PNDR. O estudo aprofundado do REUNI permitirá identificar os critérios adotados para a distribuição das novas universidades e *campi* e possibilitará verificar se a distribuição espacial destas novas estruturas é coerente com o objetivo de redução das desigualdades regionais.

FORMAÇÃO E QUADRO ATUAL DAS REDES DE ENSINO SUPERIOR NO SUL DO BRASIL

O estudo do território nacional a partir da formação do ensino superior permite entendê-lo como unidade e diversidade, espaço de conflitos entre normas e usos (AMORIM, 2010). É importante, portanto, entender o país a partir da noção de território usado. Na conjuntura atual, o lugar passa a ocupar, novamente, posição de destaque, considerando que “as diferenças entre os lugares são o resultado do arranjo espacial dos modos de produção particulares” (SANTOS, 2005: 28). Tais diferenças fazem refletir sobre suas manifestações no uso do território. Mais especificamente, interessa entender como se dá o uso do território pelas instituições de ensino superior, vista como estruturas mais duradouras e universais da sociedade e que apresentam, como principal característica, desde sua criação, a produção e aprendizagem do saber (AMORIM, 2010).

A formação do ensino superior no Brasil deu-se de forma diferenciada nas diversas regiões do país. Estas peculiaridades podem demonstrar a atuação dos atores no território e como desempenham seu poder e gestão. Na região Sul do Brasil a formação da rede de ensino superior está fortemente ligada às universidades comunitárias, principalmente em SC e RS. As universidades comunitárias – que formam o maior sistema de educação superior no RS e SC – constituem um modelo próprio de educação brasileira. Surgem a partir da década de 1950 resultado da mobilização das comunidades regionais, que buscam suprir a carência de educação superior pela incapacidade do Estado em prover este serviço (SCHMIDT, CAMPIS, 2009) e abrangem diversas regiões destes estados. Não existem universidades comunitárias no PR, neste Estado a interiorização do ensino superior deu-se por meio das universidades estaduais (seis no total, todas no interior). Pode-se constatar que durante muitas décadas houve, na região Sul, vasta área desatendida por universidades públicas (norte do RS, toda SC com algumas exceções pontuais e praticamente a metade sul do PR), que foi sendo ocupada por iniciativas que resultaram nas universidades comunitárias gaúchas e catarinenses.

Em Santa Catarina (SC) até o final da década de 1950 não existiam universidades. Existiam cursos isolados em Florianópolis, que passaram a compor na década de 1960 a Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Em 1964, atendendo a necessidade de oferta de ensino superior, são criadas duas universidades, uma estadual, a Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina – UDESC, e a Fundação Universidade Regional de Blumenau – FURB, criada pelo governo municipal. Verifica-se neste período a proliferação em todas as regiões do estado de iniciativas municipais que criaram suas fundações educacionais voltadas a administração do

ensino superior. Atualmente existem 8 universidades públicas municipais, que têm origem a partir destas iniciativas.

No Paraná, o ensino superior está fortemente relacionado às universidades estaduais. Sampaio, Balbachesky e Peñalosa (1998) analisaram as universidades estaduais no Brasil e apontaram que estas foram criadas, em alguns estados da Federação antecipando-se à política do Governo Federal para a criação de uma universidade no Brasil. Foram o resultado de parceria com lideranças políticas, intelectuais e representantes da sociedade que tomaram a iniciativa de criar suas próprias instituições. Em 1912 foi criada a Universidade do Paraná, como resultado da iniciativa de grupos locais que contaram com o apoio do Governo do Estado. A criação de universidades estaduais consolidou-se como a referência na oferta de ensino superior no Estado que conta hoje com 6 universidades estaduais, criadas a partir dos anos 1970. Outra peculiaridade do Estado do PR em relação ao RS e SC é a existência de 2 universidades privadas com fins lucrativos.

A formação do ensino superior no RS seguiu um padrão próprio, tanto no setor público quanto privado. No setor público é um dos estados mais beneficiados com a implantação de instituições de ensino superior federais. No setor privado, distingue-se do resto do país por abrigar instituições privadas com forte caráter comunitário, tanto organizadas em escolas isoladas quanto em universidades. Estas concentraram-se principalmente no nordeste e noroeste do Estado e foram o resultado da iniciativa de lideranças locais motivadas pelas necessidades e perspectivas de desenvolvimento regional e apoiadas na ação política de representantes locais (NEVES, 1995). Nos anos 1970, como resultado da política federal, houve uma proliferação no Estado de escolas superiores. Nos anos 1980 buscava-se transformar o caráter comunitário destas instituições em distinção conceitual e argumento político na busca por um tratamento diferenciado por parte dos responsáveis pela política de ensino superior. Nos anos 1990 verifica-se uma tendência de alteração no perfil institucional destas instituições, quando buscam novos modelos regionais. “Todas estas IES, mesmo privadas, afirmam-se como tendo caráter e fins públicos. Estão a serviço do público em geral, atendem demandas de diferentes segmentos voltados ao interesse da região” (NEVES, 1995: 1). No RS, as universidades particulares – comunitárias e confessionais integram o Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas – COMUNG. Atualmente o COMUNG congrega 15 instituições de ensino superior comunitárias no Estado e em SC integram a Associação Catarinense das Fundações Educacionais – ACAFE, que congrega 16 instituições de ensino superior.

O quadro atual do sistema de ensino superior no Sul do Brasil evidencia a existência de múltiplos atores que atuam no território. Em 2012 o Sul do Brasil contava com 490 instituições de ensino superior, sendo 46 universidades (9,4%). Destas, 27 são públicas (58,7%) e 19 privadas. Dentre as públicas, 11 são federais (40,8%), 8 estaduais (29,6%) e 8 municipais⁵ (29,6%). Chama atenção o fato de que todas as universidades municipais estão localizadas em SC. Já em relação as estaduais, como visto anteriormente, a maior concentração destas está no PR (75%). Já em relação as privadas, a maioria delas está no RS (63%), todas sem fins lucrativos, como visto anteriormente. No PR, das 5 universidades privadas, 3 são com fins lucrativos. Quanto a localização, na região Sul 74,3% do total de IES estão localizadas no interior do Estado. Quanto as universidades, 77,8%

⁵ Considerou-se como referência os dados do Censo da Educação Superior de 2012, que consideram as universidades comunitárias de Santa Catarina como públicas municipais. No portal do e-mec, estas estão em processo de análise para serem enquadradas como especiais.

estão localizadas no interior. A maior concentração de universidades no interior ocorre em SC (84,6%), seguido pelo RS (78,9%), que apresentam percentual superior a média do Brasil (65%) e PR (64,3%) (Quadros 01 e Quadro 02).

QUADRO 01 - Número de Instituições de Educação Superior, por Organização Acadêmica e Categoria Administrativa no Brasil.

| CATEGORIA ADMINISTRATIVA | INSTITUIÇÕES | | | | |
|--------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-----------|
| | TOTAL | UNIVERSIDADE | CENTRO UNIV. | FACULDADE | CEFET |
| BRASIL | | | | | |
| Total | 2.416 | 193 | 139 | 2.044 | 40 |
| Pública | 304 | 108 | 10 | 146 | 40 |
| Federal | 103 | 59 | - | 4 | 40 |
| Estadual | 116 | 38 | 1 | 77 | - |
| Municipal | 85 | 11 | 9 | 65 | - |
| Privada | 2.112 | 85 | 129 | 1.898 | - |

Fonte: INEP/MEC, 2012.

QUADRO 02 - Número de Instituições de Educação Superior, por Organização Acadêmica e Categoria Administrativa na região Sul.

| CATEGORIA ADMINISTRATIVA | INSTITUIÇÕES | | | | |
|--------------------------|--------------|--------------|--------------|------------|----------|
| | TOTAL | UNIVERSIDADE | CENTRO UNIV. | FACULDADE | CEFET |
| REGIÃO SUL | | | | | |
| Total | 409 | 46 | 21 | 336 | 6 |
| Pública | 49 | 27 | 5 | 11 | 6 |
| Federal | 17 | 11 | - | - | 6 |
| Estadual | 15 | 8 | - | 7 | - |
| Municipal | 17 | 8 | 5 | 4 | - |
| Privada | 360 | 19 | 16 | 325 | - |

Fonte: INEP/MEC, 2012.

Analisando o território a partir das universidades podemos verificar a atuação dos múltiplos atores e como estes influenciam na configuração das estruturas relacionadas a rede de ensino superior que são implantadas no território. Também pode-se depreender as escalas de poder e gestão que emanam destas estruturas. A concentração de Universidades particulares comunitárias no norte do RS pode ser evidência da articulação dos atores principalmente na escala local/regional. Já na região Sul do RS a capacidade de atrair Universidades Federais pode evidenciar uma articulação maior dos atores na escala local/federal. Acredita-se que a implantação destas novas estruturas siga a lógica dos atores que atuam no território e que, a partir da utilização do poder que exercem nas suas localidades/regiões, conseguem atrair novos investimentos, trazendo novos usos para o território. A partir destas constatações, surgiram questionamentos a respeito da repercussão das instituições de ensino superior no território onde estão instaladas, e como interagem com estruturas já estabelecidas.

POR UMA ABORDAGEM DAS UNIVERSIDADES A PARTIR DOS ATORES E DAS MÚLTIPLAS ESCALAS DE PODER E GESTÃO

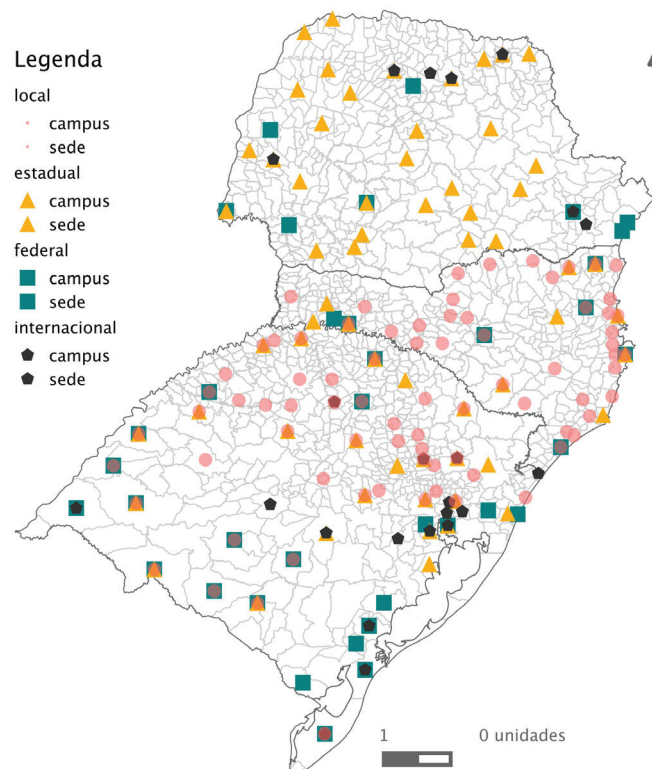
Entende-se o território como um produto social, uma arena de lutas e uma fonte de recursos. No interior do território “existem conflitos, disputas pela implementação de projetos políticos entre os diferentes atores do desenvolvimento” (CAZAROTTO, 2011, p. 35). Para Castro (2005: 97-98), o poder pode ser entendido como a manifestação de uma “possibilidade de dispor de um *instrumento* para se chegar a um fim (a vantagem ou o efeito desejado), mas a possibilidade de chegar a este fim supõe a existência de uma relação necessariamente assimétrica”. Sendo assim, considerando que a ideia de poder traz intrinsecamente um componente de relação e assimetria, o poder se manifesta em situações relacionais assimétricas (CASTRO, 2005). Estas assimetrias podem ser apreendidas pelas diferentes materializações de ações através da criação de objetos geográficos, que espelham a intencionalidade de seus atores. Nesse sentido e com a ampliação das possibilidades para a manifestação de poder no espaço a partir da gestão territorial (CAZAROTTO, 2011, p. 35), as regiões “mais dinâmicas” podem ser aquelas que contam com atores “mais dinâmicos”, que “mobilizam-se no sentido de atrair recursos de toda a ordem para atender as necessidades do território onde atuam”. Porém, “os fenômenos que se manifestam em um recorte territorial de menor abrangência podem ser determinados por múltiplas escalas” (CAZAROTTO, 2011, p. 38).

A análise dos atores que podem ser identificados a partir das universidades no território permite visualizar as múltiplas escalas de poder e gestão. “Os territórios são mais densos e mais complexos do ângulo dos múltiplos poderes que nele e sobre ele atuam” (RUCKERT, 2004, p. 5). Assim, a configuração do ensino superior no território não se apresenta de forma homogênea e nem mesmo foi construído por um ator, seja do setor privado ou de uma escala pública de menor abrangência como o município ou a região. Os territórios que apresentam maior densidade institucional em relação as instituições de ensino superior podem evidenciar a existência de atores que mobilizam recursos de qualquer ordem, seja do setor privado ou público nas diversas escalas de poder e gestão.

Santos (1999) e Rückert (2001) defendem que muitos fenômenos, antes de se manifestarem na escala local podem ser determinados por outras escalas. Assim, o resultado dos fenômenos que se manifestam num local originam-se de uma intenção pensada por atores que podem ser locais ou multiescalares como os atores clássicos da geopolítica (Estado, Exército e Igreja) bem como os novos atores territoriais: da sociedade civil, da economia, da mídia e o próprio povo. Esta intenção pode manifestar-se como ação conduzida por um ou diversos atores. Portanto, o domínio das escalas é um elemento prévio a toda a ação (RACINE, RAFFESTIN, RUFFY, 1983). A utilização das escalas geográficas apresenta-se como uma técnica importante “para a compreensão do sentido e da visibilidade dos fenômenos numa perspectiva espacial (RUCKERT, 2013, p. 10). A escala, como estratégia de representação e apreensão da realidade, define o campo empírico da pesquisa de investigação e de análise (CASTRO, 1995, p. 120).

A escolha dos diferentes espaços de conceptualização, planos superpostos, que não podem ser representados numa única escala, é uma etapa primordial no método de investigação geográfica. A passagem do heterogêneo para o homogêneo dá-se pelo recorte de subconjuntos, no interior de um combinatório de elementos diferenciados (RACINE, RAFFESTIN, RUFFY, 1983, p. 123-135).

Para estes autores, escala pode ser definida “como uma função do esquecimento coerente que permita uma ação bem sucedida. A escala aparece desde então como um filtro que empobrece a realidade mas que preserva aquilo que é pertinente em relação a uma dada intenção” (RACINE, RAFFESTIN, RUFFY, 1983, p. 128). Assim, buscando entender o território a partir de seus usos, as escalas geográficas de poder serão utilizadas como técnica de análise. O território será entendido a partir da análise dos subconjuntos do ensino superior presentes em uma região, analisando múltiplas escalas. A seleção das escalas relevantes foi pautada pela apreciação teórica dos conceitos orientadores do tema. Assim, no âmbito do ensino superior, identificou-se a influência da escala internacional, nacional, estadual e regional/local. A identificação destas escalas de poder e gestão leva em consideração de onde partem as decisões e até onde alcançam. Sendo assim, definiram-se as quatro escalas de análise: (a) Escala Federal-Regional/Local: engloba as universidades federais (as já existentes e as implantadas a partir do REUNI); (b) Escala Estadual-Regional/Local: engloba as universidades estaduais, com iniciativa mais recente de implementação em algumas regiões (RS) e já profundamente enraizadas (PR e SC); (c) Escala Local-Regional: engloba as universidades comunitárias, que estão profundamente enraizadas nas regiões, pela sua peculiaridade em relação a escala da qual parte a iniciativa para sua implantação; (d) Escala Internacional-Regional/Local: engloba as confessionais e particulares com fins lucrativos, também diferenciadas pela escala da qual parte a iniciativa de implantação (Figura 01). Ressalta-se que esta leitura pode modificar-se a partir do momento que a pesquisa se aprofunde, pois outras escalas podem surgir que não foram previamente identificadas.



Fonte: autora.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do território a partir de seus usos permite visualizar a atuação dos múltiplos atores e das escalas de poder e gestão. A análise do território a partir das universidades parece ser pertinente para demonstrar a dinâmica de localização das universidades no território e identificar as repercussões territoriais a partir da análise dos atores, buscando esclarecer quem decide o quê em qual escala. Entende-se como repercussões territoriais as ações efetivamente implantadas no território pelos atores, materiais e imateriais. A partir da identificação dos atores envolvidos na implantação e gestão das universidades no território será possível verificar o que realmente conseguem materializar no território. Este artigo teve como objetivo apresentar a discussão teórica que embasa a opção pela análise do território a partir das universidades e defende uma abordagem das universidades a partir dos atores e das múltiplas escalas de poder e gestão. As escalas previamente definidas servem para compreender melhor o problema, pois dão uma primeira aproximação sobre como se organiza no território a rede de ensino superior no Sul do Brasil.

REFERÊNCIAS

- AMORIM, C. C. *O uso do território brasileiro e as instituições de ensino superior*. Tese apresentada ao Departamento de Geografia, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Doutor em Geografia Humana, 2010.
- BACELAR, Tânia. *Tendências e Perspectivas do Desenvolvimento Regional no Brasil*. Apresentação realizada na Conferência Estadual de Desenvolvimento Regional - RS. Porto Alegre, 25 de setembro de 2012.
- BAUELLE, Guy et al. *Le développement territorial en Europe. Concepts, enjeux et débats*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2011. Capítulo 1. Le développement territorial: finalités et spécificités. P. 13-27.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais: Reuni 2008 – Relatório de Primeiro Ano*. 2009. Disponível em: <portal.mec.gov.br/. Acesso em: 3 out. 2011.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Relatório da II PNDR*. Brasília, 2012.
- BECKER, Bertha. O uso político do território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo. In: BECKER, B.; HAESBAERT, R.; SILVEIRA, C. (Orgs.). *Abordagens políticas da espacialidade*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1983. p. 1-21.
- CASTRO, Iná E. de. *Geografia e política*. Território, escalas de ação e instituições. Rio de Janeiro: Bertrand-Brasil, 2005. Capítulo 3. O poder e o poder político como problemas.
- CAZAROTTO, Rosmari. *A Geografia do conhecimento na inovação do território: um estudo a partir dos polos de inovação tecnológicas – RS – Vale do Rio Parto e Vale do Taquari – RS*. Porto Alegre: UFRGS / Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2011. (Tese de Doutorado).
- GODDARD, John. *The response of HEIs to regional needs* (This paper draws heavily on a report prepared for the OECD Programme on Institutional Management in Higher Education (1999) (ISBN 92-64-17143-6). University of Newcastle upon Tyne, UK, 2000.
- HAESBAERT, Rogério. Descaminhos e perspectivas do território. In: RIBAS, Alexandre D.; SPOSITO, Eliseu S.; SAQUET, Marcos A. *Território e desenvolvimento: diferentes abordagens*. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004. p. 87-119.

- NEVES, Clarissa Eckert Baeta. *Ensino Superior Privado no Rio Grande do Sul*. Documento de Trabalho 6. Universidade de São Paulo. Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior, 1995.
- NEVES, Clarissa Eckert Baeta. *Ensino Superior no Brasil: expansão, diversificação e inclusão*. Preparado para apresentação no Congresso de 2012 da LASA (Associação de Estudos Latino Americanos), em São Francisco, Califórnia Maio 23 a 26, 2012.
- NASCIMENTO JR., F. C. O fenômeno de expansão das instituições de ensino superior e o território brasileiro. *Geografia* – v. 15, n. 1, jan./jun. 2006 – Universidades Estadual de Londrina, Departamento de Geociências.
- RACINE, J.B., RAFFESTIN, C.; RUFFY, V. Escala e ação, contribuições para uma interpretação do mecanismo de escala na prática da Geografia. *Revista Brasileira de Geografia*, v. 45, n.1, p. 123-135, jan. Mar. 1983.
- RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.
- ROLIM, C.; SERRA, M. *Universidade e Região: ser da região X estar na região*. 7º Congresso Ibérico de Estudos Africanos, Lisboa, 2010. Disponível em <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/2383?mode=full> Acesso em 01 de julho de 2014.
- ROSIÈRE, Stéphane. *Géographie politique & Géopolitique*. Une grammaire de l'espace politique. 2ª édition. Paris: Ellipses. 2007. Capítulo 2 da Segunda Parte. Les acteurs géopolitiques. P. 283-346.
- RÜCKERT, Aldomar Arnaldo. Políticas territoriais, ciência & tecnologia e a ação de atores locais e regionais. O Polo de Modernização Tecnológica da Serra – Rio Grande do Sul – Brasil. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 6, nº 11, jan./jun. 2004, p. 148-183.
- RÜCKERT, Aldomar. A. *Políticas territoriais comparadas União Europeia/Mercosul/Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 2013 (no prelo).
- SAMPAIO, Helena; BALBACHESKY, Elisabeth; PEÑALOZA, Verónica. *Universidades Estaduais no Brasil – Características Institucionais*. Documento de Trabalho 4. Universidade de São Paulo. Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior, 1998.
- SAQUET, Marcos Aurelio; CICHOSKI, Pâmela. *Bertha Becker: uma contribuição à análise da sua concepção de geografia, espaço e território*. Campo-Território: revista de geografia agrária, v. 8, n. 15, p. 1-26, fev., 2013.
- SANCHEZ, Joan-Eugeni. *Geografia Política*. Madrid: Editorial Síntesis. 1992. Capítulo 3. Âmbitos de la geografia política.
- SANTOS, Milton. Modo de produção técnico científico e diferenciação espacial. *Revista Território*, ano IV, nº6, jan./jun.1999. Disponível em: <http://www.revistaterritorio.com.br/pdf/06_2_santos.pdf>. Acesso em 06 mar. 2014.
- SANTOS, Milton. O retorno do território. In: SANTOS, Milton *et al.* (Orgs.). *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec/Anpur, 1994, p.15-28.
- SANTOS, Milton. *Da totalidade ao lugar*. São Paulo: Edusp, 2005.
- SANTOS, Milton e SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil. Território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro/São Paulo, Record, 2001, 16ª ed. (2011).
- SCHMIDT, João Pedro; CAMPIS, Luiz Augusto C. As instituições comunitárias e o novo marco jurídico do público não-estatal. In: *Instituições comunitárias* [CD-ROM]: Instituições públicas não-estatais / organizador, João Pedro Schimidt. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009.