

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA – UDESC
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E DA EDUCAÇÃO - FAED
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO TERRITORIAL E
DESENVOLVIMENTO SOCIOAMBIENTAL - PPGPLAN

WELLINGTON TISCHER

ENTRE AS “TORRES DE MARFIM” E AS “FÁBRICAS SEM CHAMINÉS”: O
DESENVOLVIMENTO REGIONAL E AS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR (IES)
PÚBLICAS *MULTICAMPUS* NA MESOMERCOSUL

FLORIANÓPOLIS

2022

WELLINGTON TISCHER

**ENTRE AS “TORRES DE MARFIM” E AS “FÁBRICAS SEM CHAMINÉS”: O
DESENVOLVIMENTO REGIONAL E AS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR (IES)
PÚBLICAS *MULTICAMPUS* NA MESOMERCOSUL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental na Universidade do Estado de Santa Catarina como requisito para obtenção do título de Doutor em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental.

Orientador: Prof. Dr. Valério Alecio Turnes.

Coorientadora: Prof.^a. Dra. Isa de Oliveira Rocha.

Linha de Pesquisa: Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social, Econômico e Espacial

FLORIANÓPOLIS

2022

**Ficha catalográfica elaborada pelo programa de geração automática da
Biblioteca Setorial do FAED/UDESC,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

Tischer, Wellington

Entre as "Torres de Marfim" e as "Fábricas sem Chaminés" : O
Desenvolvimento Regional e as Instituições de Ensino Superior
(IES) públicas multicampus na Mesomercosul / Wellington Tischer.
-- 2022.

312 p.

Orientador: Valerio Alécio Turnes

Coorientadora: Isa de Oliveira Rocha

Tese (doutorado) -- Universidade do Estado de Santa Catarina,
Centro de Ciências Humanas e da Educação, Programa de
Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento
Socioambiental, Florianópolis, 2022.

1. Instituição de Ensino Superior. 2. IES. 3. Educação Superior.
4. Desenvolvimento Regional. 5. IDMS. I. Turnes, Valerio Alécio.
II. de Oliveira Rocha, Isa . III. Universidade do Estado de Santa
Catarina, Centro de Ciências Humanas e da Educação, Programa de
Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento
Socioambiental. IV. Título.

WELLINGTON TISCHER

**ENTRE AS “TORRES DE MARFIM” E AS “FÁBRICAS SEM CHAMINÉS”: O
DESENVOLVIMENTO REGIONAL E AS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR (IES)
PÚBLICAS *MULTICAMPUS* NA MESOMERCOSUL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental na Universidade do Estado de Santa Catarina como requisito para obtenção do título de Doutor em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental

Orientador: Prof. Dr. Valério Alecio Turnes

Co-orientadora: Prof^a. Dra. Isa de Oliveira Rocha

BANCA EXAMINADORA

Valério Alecio Turnes, Dr.

Universidade do Estado de Santa Catarina

Francisco Henrique de Oliveira, Dr.

Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)

Marcus Tomasi, Dr.

Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)

Jaime Giolo, Dr.

Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS)

Liliane Cristine Schlemer Alcantara, Dra.

Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT)

Florianópolis, 15 de setembro de 2022.

Dedico a presente tese ao pequeno Cauê.

AGRADECIMENTOS

Desde que entrei em uma universidade eu nunca, de fato, sai! A tarefa de escolher uma profissão – foi assim que me soou em 1999, traria grandes consequências para minha vida. Assim, fiz o percurso que todo jovem do interior fazia naqueles anos, fui cursar Arquitetura e Urbanismo na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), em Florianópolis, em 2000. Passei por instituições públicas e privadas, nas modalidades presencial e à distância, pública e privada. Pude, inclusive, estudar no Politécnico (Polito) de Turim na Itália entre 2005 e 2008. Seguindo para a pós-graduação, me especializei em Arquitetura pelo Instituto de Pós-Graduação de Goiás (IPOG), fiz mestrado e doutorado no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental na Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC).

Não bastasse o entusiasmo empreendido em seis formações contando graduação e pós-graduação, minha primeira experiência profissional foi justamente como arquiteto e urbanista da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) desde 2010 em uma espécie de “migração de retorno” para implantar uma universidade pública na região que havia deixado anos antes. Ali, pude também atuar como professor universitário na Unochapecó e na Uceff. Trabalho esse que exerci, concomitantemente, ao ofício de arquiteto e urbanista e à formação acadêmica.

Vinte e dois anos mais tarde, o doutorado traz consigo o peso de todas as decisões tomadas nesses anos. Seria impossível nominar todos aqueles que contribuíram para que esse momento fosse possível sem pecar pela omissão de alguém. Família, amigos, colegas de trabalho, da graduação, da pós, dos mestrados, do doutorado, do laboratório. Fiquem sabendo, também, de que a trajetória não termina aqui, tampouco se inicia, já que se trata unicamente de um processo pelo qual, inevitavelmente, deve passar todos aqueles que escolheram a vida acadêmica. A todas as pessoas vivas, mortas ou imaginárias que contribuíram com essa tese de doutorado, o meu muito obrigado por fazer parte.

Agradeço a todos que contribuíram mesmo que indiretamente para a realização da presente tese de doutorado. Primeiramente, à família que sempre acreditou no meu potencial. Ao meu orientador, prof. Valério pela companhia durante o doutorado. Agradeço à equipe da Secretaria Especial de Obras da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) pelo meu afastamento e ausências eventuais. Sem esses, não seria possível ter impresso o ritmo e a produtividade que realizei.

Agradeço ao prof. Francisco de Oliveira, o “Chico” por permitir um posto de estudos no Laboratório de Geoprocessamento. Aos profs. Romulo Pinheiro e James Tommy Karlsen por oportunizarem o Doutorado-sanduíche na Universidade de Agder na Noruega. E a todos os pós-graduandos daquela instituição pelas dicas, sugestões e apontamentos que fizeram à tese.

À Emerson Souto e Eduardo Stranz pela disponibilização dos dados do Indicador de Desenvolvimento Municipal Sustentável (IDMS) perante a Confederação Nacional de Municípios. Espera-se que a presente tese venha a contribuir com a disseminação desse indicador. Agradeço a Joviles Trevisol pelos apontamentos e disponibilidade em participar de momentos de conversa sobre o tema.

À minha namorada Rosi e parceira nos dias de pandemia que, curiosamente, nos aproximou. Que nos momentos mais difíceis, você se faça presente!

Por fim, deixo no ar uma reflexão à guisa de agradecimento: Nada melhor do que alguém que nunca saiu da universidade, refletir sobre as possíveis saídas!

*My dear, here we must run as fast as we can,
just to stay in place. And if you wish to go
anywhere you must run twice as fast as that.*

Lewis Carroll em Alice no País das Maravilhas

RESUMO

A presente tese de doutorado teve por objetivo avaliar a contribuição das Instituições de Ensino Superior (IES) públicas para o desenvolvimento regional no Brasil. Os principais resultados da pesquisa a partir da análise de indicadores por meio de estatística descritiva e produção de cartografia temática foram: a) delineamento de uma diferenciação institucional cristalizada a partir do arrefecimento de forças isomórficas da expansão de Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e de concorrência entre IES privadas. Aponta-se para um fenômeno cíclico por meio de reformas e reestruturações pela criação e incorporação de faculdades isoladas que deram lugar a criação de novas IES públicas, em especial, as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) que se tornaram *multicampus* a partir de 2000; b) desconcentração de Programas de Pós-Graduação (PPGs) para novos *campi* no interior que se tornaram mais dispersos e fragmentados contrastando com PPGs localizados em capitais dos estados que aumentaram em termos de densidade e excelência. Nas regiões brasileiras, a Região Sudeste continua a apresentar os melhores indicadores de pesquisa e pós-graduação, especialmente no estado de São Paulo, onde três universidades estaduais apresentam a maior diferenciação no sistema com relação à excelência em pesquisa. Os Planos Nacionais de Pós-Graduação (PNPGs) focados na redução das desigualdades regionais e incremento de qualidade da pós-graduação, atingiram um nível alto de excelência em lugares centrais enquanto as assimetrias permanecem intactas no interior do sistema; c) Na Região Sul, a expansão de PPGs expõe diferenças entre os três estados em termos de capital e interior, público e privado, áreas do conhecimento e conceitos dos cursos. Enquanto as IES privadas contribuem com a expansão da Pós-Graduação no interior de Santa Catarina e Rio Grande do Sul e na capital do Paraná, ainda há vazios deixados pelos PPGs públicos no interior dos três estados sulinos; d) na Mesomercosul, evidencia-se a presença de *campi* em municípios pequenos, diferenciação institucional das universidades estaduais, prevalência de cursos de mestrado em municípios maiores e cursos superiores de tecnologia em municípios menores, desafios da verticalização nos Institutos Federais (IFs), sobretudo no Noroeste riograndense. Foram observadas também diferenças intrarregionais com participação acima da média no Sudoeste paranaense e comparativamente baixa no Oeste catarinense com relação às regiões metropolitanas. Também, observou-se uma diferenciação entre universidades novas e novos *campi* de IES consolidadas em um cenário concorrencial com a oferta de cursos em universidades comunitárias, condicionando tanto a presença de *campi* quanto de cursos superiores e e) nos municípios da Mesomercosul, contrapõe-se uma ligeira melhora em termos econômicos com relação aos indicadores educacionais, onde se observou uma trajetória descendente. Por meio do teste de correlação de Pearson, observou-se que a variável de qualificação docente do Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável (IDMS) não está correlacionada ao desempenho de estudantes e, também, que não há distinção entre municípios com e sem *campus* de IES públicas. Propõe-se uma discussão em considerações finais a partir do paradigma dos modelos clássicos de Educação Superior por meio das metáforas “Torres de Marfim” e “Fábricas sem chaminés” para debater sobre a adaptação do modelo norte-americano e considerar sobre uma agenda de desenvolvimento tanto da Educação Superior quanto das regiões onde se inserem essas novas e supernovas IES públicas.

Palavras-chave: Instituição de Ensino Superior; IES; Educação Superior; Desenvolvimento Regional; Indicadores socioeconômicos; IDMS.

ABSTRACT

This Ph.D. thesis aimed to evaluate the contribution of Brazilian public Higher Education Institutions (HEIs) to regional development. The main results from the analysis of indicators through descriptive statistics and the production of thematic cartography were a) delineation of an institutional differentiation crystallized from isomorphic forces of the expansion of Federal Institutions of Higher Education (IFES *in the Portuguese acronym*) and competition between private HEIs. We found a cyclical phenomenon of reforms based on restructuration by creating and incorporating isolated faculties. The creation of new public HEIs raised from the multi-campus from 2000 onward; b) deconcentration of Graduate Programs (GPs) on new campuses in the hinterland. On one hand, hinterland campuses have become more dispersed and fragmented, and GPs located in state capitals have increased in terms of density and excellence on the other hand. The Southeast Region of Brazil continues to figure out the best research rankings. In Sao Paulo state, three state universities show the highest differentiation in the system in terms of quality. The National Postgraduate Plans focused on reducing regional inequalities and increasing the quality of Graduate Programs, controversially, contributed to the fixation of a high level of excellence in central places while asymmetries remain intact within the system; c) in the South Region, the expansion of Graduate Programs exposes differences among the three states in terms of capitals and countryside, public and private, grades, and areas of knowledge. While private HEIs contribute to the expansion of GPs in the countryside of Santa Catarina and the Rio Grande do Sul and in the capital of Parana, there are still gaps left by public GPs in the interior of three southern states; d) in Mesomercosur, we observe the presence of campuses in small towns, institutional differentiation of state universities, the prevalence of master's carriers in larger municipalities, technology courses in smaller towns, and challenges of verticalization in Federal Institutes, especially, in the Northwest of Rio Grande do Sul. We also found intraregional differences with above-average participation in the Southwest of Parana and comparatively low in the West of Santa Catarina concerning the metropolitan regions where three capitals stand. Therefore, we observed differentiation between new universities and new campuses of HEIs consolidated in a competitive scenario of new courses establishment with community universities, conditioning both the presence of new campuses and new undergraduate carriers and e) in the municipalities of Mesomercosur, a slight improvement in economic indicators but stagnation in education indicators, where a downward trend has been observed. We analyzed through Pearson's correlation test two variables of the Sustainable Municipal Development Index (IDMS), teacher qualification and student performance. These have not been correlated in both 2012 or 2020. There is also no distinction between municipalities with and without public HEIs campuses. We propose a discussion in final considerations according to classic models of Higher Education shedding light in both metaphors "Ivory Towers" and "Industries without chimneys" to foster the debate on the adaption of the North American model. We argued about the agenda of development embedded in Higher Education where these new and supernew public HEIS has been established.

Keywords: Higher Education Institutions; HEIs; Higher Education; Regional Development; Social Indicators; IDMS.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Delimitação e localização da Mesomercosul.....	34
Figura 2 – Sistema de Informações Georreferenciadas CAPES ou Portal Geocapes	40
Figura 3 - Portal do Atlas da Vulnerabilidade Social nos municípios.....	47
Figura 4 - Portal do Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades (IDSC)	50
Figura 5 - Portal do Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades (IDSC) na aba municipal	51
Figura 6 - Estrutura do Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável (IDMS)	52
Figura 7 - Portal do Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável (IDMS)	53
Figura 8 - Esquema de representação de um diagrama de caixa (<i>boxplot</i>) clássico.....	57
Figura 9 - Tipos de correlação (associação) possíveis em gráficos de dispersão entre variáveis quantitativas.....	60
Figura 10 - Diagrama da organização das Instituições de Ensino Superior públicas segundo a categoria administrativa em 2019.....	67
Figura 11 - Instituições de Ensino Superior (IES), cursos e matrículas públicas e privadas no Brasil entre 1962 e 2019.....	92
Figura 12 - Instituições de Ensino Superior (IES) públicas, cursos e matrículas no Brasil de 1979 a 2019	94
Figura 13 - Crescimento dos Programas de Pós-Graduação por categoria administrativa: ...	119
Figura 14 - Distribuição dos Programas de Pós-Graduação no Brasil por regiões por notas em 1998 e 2019	121
Figura 15 - Ganhos e perdas de participação relativa dos Programas de Pós-Graduação por Unidades da Federação entre 1998 e 2019	123
Figura 16 - Distribuição percentual por Unidades da Federação (UF) de Programas de Pós-Graduação (PPGs) conceito A em 1998 e 2019	124
Figura 17 - Razão de excelência das Unidades da Federação brasileiras em 2019.....	125
Figura 18 - Densidade de Programas de Pós-Graduação por localização de município	127
Figura 19 - Programas de Pós-Graduação por notas, por localização e categoria administrativa em 1998 e 2019	129
Figura 20 - Quantidade de Programas de Pós-Graduação (PPGs) com status jurídico estadual e municipal por município na Região Sul em 1998	151
Figura 21 - Quantidade de Programas de Pós-Graduação (PPGs) com status jurídico estadual e municipal por município na Região Sul em 2019	152

Figura 22 - Quantidade de Programas de Pós-Graduação (PPGs) com status jurídico federal por município na Região Sul em 1998.....	153
Figura 23 - Quantidade de Programas de Pós-Graduação (PPGs) com status jurídico federal por município na Região Sul em 2019.....	153
Figura 24 - Quantidade de Programas de Pós-Graduação (PPGs) com status jurídico particular por município na Região Sul em 1998	154
Figura 25 - Quantidade de Programas de Pós-Graduação (PPGs) com status jurídico particular por município na Região Sul em 1998	155
Figura 26 - Quantidade de Programas de Pós-Graduação (PPGs) em nível de excelência (notas 5, 6 e 7) por município na Região Sul em 1998	156
Figura 27 - Quantidade de Programas de Pós-Graduação (PPGs) em nível de excelência (notas 5, 6 e 7) por município na Região Sul em 2019	157
Figura 28 - Quantidade de Programas de Pós-Graduação (PPGs) em IES públicas por município na Região Sul e a relação mestres/hab em cada mesorregião em 2019.....	158
Figura 29 - Quantidade de Programas de Pós-Graduação (PPGs) em IES públicas por município na Região Sul e a relação doutores/hab em cada mesorregião em 2019	159
Figura 30 - Linha do tempo com a data aproximada de criação de <i>campus</i> de IES públicas por categoria administrativa - universidade estadual, universidade federal, instituto federal e faculdade municipal entre 1996 e 2020	191
Figura 31 - Localização dos <i>campi</i> de universidades estaduais na Mesomercosul em 2019 .	193
Figura 32 - Localização dos <i>campi</i> de universidades federais na Mesomercosul em 2019 ...	194
Figura 33 - Localização dos <i>Campi</i> de Institutos Federais na Mesomercosul em 2019	196
Figura 34 - Nuvem de palavras a partir do nome dos cursos superiores de graduação, pós-graduação <i>lato sensu</i> e <i>stricto sensu</i> na Mesomercosul em 2020	198
Figura 35 - Distribuição em <i>boxplots</i> e níveis de sustentabilidade dos municípios da Mesomercosul pelo Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável (IDMS) em 2012, 2014, 2016, 2018 e 2020	230
Figura 36 - Distribuição em <i>boxplots</i> e níveis de sustentabilidade dos municípios da Mesomercosul pelo IDMS na dimensão Sociocultural em 2012, 2014, 2016, 2018 e 2020	231
Figura 37 - Distribuição em <i>boxplots</i> e níveis de sustentabilidade dos municípios da Mesomercosul pelo IDMS na dimensão Ambiental em 2012, 2014, 2016, 2018 e 2020	232

Figura 38 - Distribuição em <i>boxplots</i> e níveis de sustentabilidade dos municípios da Mesomercosul pelo IDMS na dimensão Político Institucional em 2012, 2014, 2016, 2018 e 2020	233
Figura 39 - Distribuição em <i>boxplots</i> e níveis de sustentabilidade dos municípios da Mesomercosul pelo IDMS na dimensão Econômica em 2012, 2014, 2016, 2018 e 2020	234
Figura 40 - Distribuição em <i>boxplots</i> e níveis de sustentabilidade dos municípios da Mesomercosul pelo IDMS na dimensão Econômica e descritor Agregação de Valor Econômico (IDMS-E AVE) em 2012, 2014, 2016, 2018 e 2020.....	235
Figura 41 - Distribuição em <i>boxplots</i> e níveis de sustentabilidade dos municípios da Mesomercosul pelo IDMS na dimensão Econômica e descritor Dinamismo Econômico (IDMS-E DE) em 2012, 2014, 2016, 2018 e 2020	236
Figura 42 - Distribuição em <i>boxplots</i> e níveis de sustentabilidade dos municípios da Mesomercosul pelo IDMS na dimensão Econômica e descritor Nível de Renda (IDMS-E NR) em 2012, 2014, 2016, 2018 e 2020.....	237
Figura 43 - Distribuição em <i>boxplots</i> e níveis de sustentabilidade dos municípios da Mesomercosul pelo IDMS na dimensão Sociocultural e subdimensão Educação em 2012, 2014, 2016, 2018 e 2020	238
Figura 44 - Distribuição em <i>boxplots</i> e níveis de sustentabilidade dos municípios da Mesomercosul pelo IDMS-Sc na subdimensão Educação e descritor Acesso e Permanência Escolar (IDMS-Sc Edu APE) em 2012, 2014, 2016, 2018 e 2020..	239
Figura 45 - Distribuição em <i>boxplots</i> e níveis de sustentabilidade dos municípios da Mesomercosul pelo IDMS-Sc na subdimensão Educação e descritor Acesso e Permanência Escolar (IDMS-Sc Edu APE) em 2012, 2014, 2016, 2018 e 2020..	240
Figura 46 - Distribuição em <i>boxplots</i> e níveis de sustentabilidade dos municípios da Mesomercosul pelo IDMS-Sc na subdimensão Educação e descritor Infraestrutura Escolar (IDMS-Sc Edu IE) em 2012, 2014, 2016, 2018 e 2020	241
Figura 47 - Distribuição em <i>boxplots</i> e níveis de sustentabilidade dos municípios da Mesomercosul pelo IDMS-Sc na subdimensão Educação e descritor Qualidade de Ensino (IDMS-Sc Edu IE) em 2012, 2014, 2016, 2018 e 2020	242
Figura 48 - Gráfico de dispersão da nota do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) da Rede Pública nos anos iniciais (1º ao 5º ano) em 2011 e a porcentagem	

de docentes com formação nos anos iniciais em 2012 dos municípios da Mesomercosul, com e sem <i>campus</i> de IES públicas	250
Figura 49 - Gráfico de dispersão da nota do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) da Rede Pública nos anos iniciais (1º ao 9º ano) em 2019 e a porcentagem de docentes com formação nos anos iniciais em 2019 dos municípios da Mesomercosul, com e sem <i>campus</i> de IES públicas	250
Figura 50 - Gráfico de dispersão da nota do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) da Rede Pública nos anos finais (6º ao 9º ano) em 2011 e a porcentagem de docentes com formação nos anos finais em 2012 dos municípios da Mesomercosul, com e sem <i>campus</i> de IES públicas.....	251
Figura 51 - Gráfico de dispersão da nota do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) da Rede Pública nos anos finais (6º ao 9º ano) em 2019 e a porcentagem de docentes com formação nos anos finais em 2019 dos municípios da Mesomercosul, com e sem <i>campus</i> de IES públicas.....	251
Figura 52 - Matriz de apoio à decisão com base em indicadores econômicos e educacionais para escolha de municípios mais vulneráveis.....	286

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Deslocamento dos eixos de discussão sobre o tema da Educação Superior no Desenvolvimento Regional.....	31
Quadro 2 - Categorias básicas de estudos sobre a relação entre Desenvolvimento Regional e Instituições de Ensino Superior	37
Quadro 3 - Composição do Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável – IDMS em 2018	54
Quadro 4 - Classificação dos índices e subíndices do IDMS, IFDM e IDHM.....	55
Quadro 5 - Estrutura básica dos capítulos com indicação de objetivo específico, métodos, referencial teórico, escala e lapso temporal utilizado	61
Quadro 6 - Quadro-síntese dos modelos universitários clássicos francês, alemão e norte-americano de Educação Superior	89
Quadro 7 - Linha do tempo dos Planos Nacionais de Pós-Graduação (PNPG)	116
Quadro 8 - Colégios, grandes áreas do conhecimento e áreas de avaliação da CAPES	142
Quadro 9 - Natureza e características dos indicadores sociais e exemplos quanto à Educação Superior mais presentes na literatura sobre Educação Superior.....	212
Quadro 10 - Índices utilizados atualmente no Brasil suas fontes, dimensões e periodicidade	214
Quadro 11 - Levantamento de literatura sobre o uso de indicadores sociais para avaliar IES e seus contextos.....	225
Quadro 12 - Variáveis que compõe os descritores da Subdimensão Educação da dimensão Sociocultural do IDMS por ano e quantidade de anos utilizados na composição do IDMS 2012, IDMS 2014, IDMS 2016, IDMS 2018 e IDMS 2020	243
Quadro 13 - Variáveis que compõe os descritores da Subdimensão Econômica, da dimensão Economia do IDMS por ano e quantidade de anos utilizados na composição do IDMS 2012, IDMS 2014, IDMS 2016, IDMS 2018 e IDMS 2020	244

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número e proporção de excelência (notas 5,6 e 7) dos Programas de Pós-Graduação por categoria administrativa de 1998 a 2019	120
Tabela 2 - Distância de um município com oferta de Pós-Graduação até a respectiva capital	127
Tabela 3 - Distribuição dos Programas de Pós-graduação (PPGs) na Região Sul por localização em 1998 e 2018	145
Tabela 4 - Distribuição dos Programas de Pós-Graduação (PPGs) na Região Sul por categoria administrativa e segmentos em 1998 e 2018	145
Tabela 5 - Distribuição dos Programas de Pós-graduação (PPGs) nos Estados da Região Sul por localização e categoria administrativa em 1998 e 2018	147
Tabela 6 - Distribuição dos PPGs por localização em cada estado por categoria administrativa	148
Tabela 7 - Distribuição dos Programas de Pós-Graduação por grandes áreas do conhecimento, localização e categoria administrativa em 1998 e 2018	149
Tabela 8 - Distribuição dos Programas de Pós-Graduação por conceito, localização e categoria administrativa em 1998 e 2018	150
Tabela 9 - Mesorregiões estaduais que compõe a Mesomercosul com quantidade de cursos e IES por município e estados em 1996	187
Tabela 10 - Indicadores das IES públicas na Mesomercosul em 1996 e 2019	189
Tabela 11 - Classificação dos Programas Básicos dos cursos superiores de graduação da Mesomercosul e Brasil conforme Cine Brasil	200
Tabela 12 - Classificação por Grandes áreas do conhecimento dos cursos superiores de pós-graduação da Mesomercosul e Brasil conforme CNPq	201
Tabela 13 - Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios (IDHM) dos três estados da Região Sul em 2000, 2010 e 2019	213
Tabela 14 - Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável – IDMS na Região Sul e Brasil nas 5 edições do IDMS de 2012 a 2020	229
Tabela 15 - Correlação entre as variáveis analisadas que compõe o IDMS-E em 2012 e 2020	246
Tabela 16 - Correlação entre as variáveis analisadas que compõe o IDMS-Sc Edu em 2012 e 2020	248

Tabela 17 - Correlação entre as variáveis analisadas entre indicadores econômicos e educacionais do IDMS-E e IDMS-Sc Edu 2012 e 2020	253
--	-----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APLs	Arranjos Produtivos Locais
Cantu	Cantuquiriguaçu
CiDados	Cidade em Dados
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
COREDES	Conselhos Regionais de Desenvolvimento
CPC	Conceito Preliminar de Curso
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAMA	Faculdade Municipal de Educação e Meio Ambiente, Faculdade Municipal de Educação e Meio Ambiente
FECAM	Federação Catarinense de Municípios
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FURB	Universidade Regional de Blumenau
FURG	Universidade Federal do Rio Grande
GEOCAPES	Sistema de Informações Georreferenciadas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios
IDMS	Índice de Desenvolvimento Sustentável dos Municípios
IDSC	Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades
IES	Instituição(ões) de Ensino Superior
IFDM	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal
IFES	Instituição (ões) de Ensino Superior
IFFar	Instituto Federal Farroupilha
IFPR	Instituto Federal do Paraná
IFRS	Instituto Federal do Rio Grande do Sul
IFs	Institutos Federais
IFSul	Instituto Federal Sul-Rio-Grandense
IGC	Índice Geral de Cursos
INEP	Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISC	Instituto Cidades Sustentáveis
IVS	Índice de Vulnerabilidade Social
MEC	Ministério da Educação
MESOMERCOSUL	Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul
MIN	Ministério da Integração Nacional
MPEG	Museu Paraense Emílio Goeldi
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional

PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPGs	Programas de Pós-Graduação <i>stricto sensu</i>
PSPP	Statistical Package for the Social Science (SPSS)
PUCs	Pontifícias Universidades Católicas
QGIS	Quantum Geographic Information System
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SIDRA	Banco de Tabelas Estatísticas
SIG	Sistema de Informação Geográfica
STEM	Science, Technology, Engineering, and Mathematics
UCEFF	Faculdade Empresarial de Chapecó
UDESC	Universidade do Estado de Santa Catarina
UEL	Universidade Estadual de Londrina
UEM	Universidade Estadual de Maringá
Uergs	Universidade Estadual do Rio Grande do Sul
UFABC	Universidade Federal do ABC
UFFS	Universidade Federal da Fronteira Sul
UFPeI	Universidade Federal de Pelotas
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
Unesp	Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
UNICENTRO	Universidade Estadual do Centro-Oeste
UNIOESTE	Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Unipampa	Fundação Universidade do Pampa
Unisinos	Universidade do Vale dos Rios dos Sinos
Univali	Universidade do Vale do Itajaí
Unochapecó	Universidade Comunitária da Região de Chapecó
USP	Universidade de São Paulo
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	27
1.1 PERGUNTAS DE PARTIDA.....	34
1.2 PROBLEMA DE PESQUISA.....	35
1.3 OBJETIVOS.....	35
1.3.1 Objetivo geral.....	35
1.3.2 Objetivos específicos.....	35
1.4 METODOLOGIA.....	35
1.5 ESTRUTURA DA TESE.....	60
2 CAPÍTULO I - A indução do modelo norte-americano <i>multicampus</i> na expansão da Educação Superior pública recente: diferenciação e isomorfismo institucional	65
2.1 INTRODUÇÃO.....	65
2.1.1 Breve histórico da Educação Superior brasileira.....	68
2.1.2 Os modelos de educação superior	85
2.2 RESULTADOS	91
2.3 DISCUSSÃO.....	96
2.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS.....	99
2.4.1 Modelo napoleônico	101
2.4.2 Modelo humboldtiano	101
2.4.3 Modelo norte-americano	102
3 CAPÍTULO II – Expansão da Pós-Graduação ou concentração da excelência? – desigualdades regionais persistentes no Brasil.....	103
3.1 INTRODUÇÃO.....	103
3.1.1 Descentralização e desconcentração da Pós-Graduação no Brasil.....	104
3.2 MÉTODOS.....	113
3.3.1 Planos Nacionais de Pós-Graduação (PNPG) – expansão e excelência.....	115
3.3.2 A distribuição dos Programas de Pós-Graduação de 1998 a 2019 no Brasil	119
3.4 DISCUSSÃO.....	131
3.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS.....	133
4 CAPÍTULO III – Interiorização da Pós-Graduação na Região Sul: Dispersão <i>stricto sensu</i> e concentração de excelência	135
4.1 INTRODUÇÃO.....	135
4.2 REVISÃO DE LITERATURA	136

4.2.1 Avaliação da Pós-Graduação no Brasil	141
4.3 MÉTODOS	143
4.4 RESULTADOS	144
4.4.1 A espacialização dos PPGs na Região Sul	144
4.5 DISCUSSÃO	161
4.6 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	164
5 CAPÍTULO IV – Da ‘febre da reestruturação’ as dores de cabeça da consolidação – fragmentação e dispersão <i>multicampus</i> em Instituições de Ensino Superior (IES) públicas na Mesomercosul de 1998 a 2019	167
5.1 INTRODUÇÃO	167
5.1.1 O paradigma <i>multicampus</i> – porte, gestão e cobertura espacial das “novas” IES públicas	170
5.1.2 A recente expansão da oferta de cursos superiores de graduação e pós-graduação no Brasil	175
5.1.3 A expansão do Ensino Superior público na Mesomercosul	181
5.2 MÉTODOS	185
5.3 RESULTADOS	187
5.4 DISCUSSÃO	202
5.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	205
6 CAPÍTULO V – Implantação de novos <i>campi</i> de Instituições de Ensino Superior (IES) públicas e o impacto local e regional na Educação Básica dos municípios na Mesomercosul	207
6.1 INTRODUÇÃO	207
6.1.1 Indicadores para medir desenvolvimento	209
6.2 MÉTODOS	214
6.2.1 A avaliação das políticas públicas de Ensino Superior no Brasil por meio de indicadores de desenvolvimento	216
6.4 RESULTADOS	228
6.4.1 Análises das variáveis que compõem o IDMS-E e o IDMS-Sc Edu	242
6.4.2 Correlação entre os dados brutos que formam o IDMS	245
6.5 DISCUSSÕES	254
6.6 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	257
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	260

REFERÊNCIAS.....289

1 INTRODUÇÃO

A expansão do ensino superior público tem alguns marcos legais significativos no Brasil no século XXI, entre eles: o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), instituído pelo Decreto n. 6.096/2007, e a criação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológicas, por meio da Lei n. 11.892/2008, que permitiram uma reorganização do segmento público federal de universidades e institutos federais, sobretudo, no interior do Brasil.

Muito embora a criação de Instituições de Ensino Superior (IES) e multiplicação dos *campi* já viessem ocorrendo através do Programa Expandir, tanto REUNI como a Rede Federal de Institutos Federais (IFs) representaram uma expansão em todos os sentidos: aumento de número de instituições, matrículas em cursos de graduação, pós-graduação, atividades de ensino, pesquisa e extensão, contratações de servidores e uma “logística” de implantação de *campus* com a disponibilização de construções para abrigar instalações universitárias. Essas IES públicas foram criadas para promover a integração regional e internacional das IES, que coloca o Sistema de Ensino Superior do Brasil, atrasado em comparação a outros países, em forte expansão a partir da primeira década do século XXI.

Essa expansão universitária brasileira recente, talvez uma das maiores em escala planetária em tão breve termo, lança uma reflexão sobre a teoria clássica da localização destas instituições universitárias como ponto de partida para um desenvolvimento equilibrado entre as regiões que as acolhem. O debate sobre modelos universitários apresenta um elemento novo que é o arranjo institucional *multicampus*, que visa promover o desenvolvimento de regiões, ao mesmo tempo, que reaviva as discussões sobre a influência dos municípios em suas regiões. Possuir um *campus* de IES pública passa a ser interpretado pelos agentes locais como um “divisor de águas” para o crescimento econômico de um município em um cenário competitivo local.

O modelo de implantação de IES públicas federais, até então centralizado nas capitais de estados e, algumas exceções como municípios-polos regionais, assume o papel de protagonizar desenhos institucionais *multicampi*, com recortes até mesmo interestaduais, de integração internacional e missão institucional tributária do desenvolvimento regional. Os lócus predominantes dessas novas instituições federais são as cidades pequenas e médias, que passam a abrigar vagas do ensino superior público em áreas estratégicas, como a formação de professores, engenharias, ciências da saúde e ciências agrárias (TISCHER, 2016).

Ainda que as IES públicas tenham sido concebidas como alavancas do crescimento econômico regional com um olhar ainda muito baseado em políticas públicas de curto prazo, as contribuições dos *campi* devam ser constantemente reavaliadas nas realidades locais. Faz-se necessário também estudos que avaliem as contribuições destas instalações para o bem-estar, qualidade de vida da população e para a diminuição das desigualdades em nível local a longo prazo. Apesar da literatura científica reconhecer essa condição, poucos estudos têm sido realizados neste sentido.

A expansão universitária federal, após anos de cristalização (SANTOS; SILVEIRA, 2000), retoma o protagonismo do estado nacional brasileiro, que havia em períodos sucessivos a partir da década de 1970, sendo assumido por municípios e estados para a disponibilização de instituições universitárias públicas estaduais e municipais nas regiões interioranas do Brasil. Desta forma, conviveram ao longo da história, fenômenos desiguais no território com presença de instalações universitárias com diferentes portes, oferta de cursos de graduação e pós-graduação e arranjos organizacionais conformando densidades educacionais muito concentradas na Região Sudeste e, sobretudo, no Estado de São Paulo no início do século XXI.

A principal motivação para a realização da pesquisa advém de minha experiência profissional como servidor público, arquiteto e urbanista na Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). A atribuição do cargo e funções que ocupei foi de auxiliar na construção de novos *campi*, situados nos municípios do interior dos Estados da Região Sul, sendo parte de um contexto mais amplo de expansão universitária, coloquei em questão a presença e porte dessas instalações e de outras instituições de ensino superior (IFES) nestes lugares. Sendo essas IFES tributárias de um contexto de promoção do desenvolvimento regional de áreas socioeconomicamente reprimidas e passada praticamente uma década do início da implantação, faz-se necessário uma avaliação dos resultados e impactos produzidos pelas políticas de expansão do ensino superior.

Outra motivação reside na experiência profissional como docente universitário em cursos noturnos de instituições privada e comunitária em Arquitetura e Urbanismo na Faculdade Empresarial de Chapecó (UCEFF) e Universidade Comunitária da região de Chapecó (Unochapecó), em especial, nas disciplinas de Projeto Arquitetônico, Planejamento Urbano e Planejamento Regional. Essas experiências me permitiram observar e contrastar a implantação de uma universidade pública durante o dia e atuar como docente, em contraturno, com o olhar comparativo de como as instituições se espacializam em seus territórios, já que os “planos de

negócios” dessas IES privadas eram comumente apresentados à comunidade docente como forma, também, de produzir engajamento.

As primeiras inquietações com relação à presença da UFFS¹ e a análise da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul (MESOMERCOSUL) foram dirimidas na realização de Mestrado profissional em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), por meio da dissertação intitulada “Ensino Superior Público e Desenvolvimento Regional: criação, implantação e expansão da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) na Mesomercosul” (TISCHER, 2016), que utilizou o referencial teórico da Formação Socioespacial (SANTOS, 1977), permitindo evidenciar a atuação e espacialização da UFFS e sua importância para o desenvolvimento da região-recorte da Mesomercosul, muito embora o *Campus Laranjeiras do Sul*² situa-se no entorno dessa.

Sempre estive mais habituado com temas relativos ao planejamento urbano e ao urbanismo como assuntos como a produção do espaço urbano como em Tischer e González (2022), ou da acessibilidade em edificações e caminhabilidade do urbanismo como em Tischer (2021b), das transformações urbanas trazidas pelas noções de Cidade Criativa como em Tischer e Tarouco (2021), da importância de Soluções baseadas na Natureza (SbN) e de adoção de Serviços Ecossistêmicos em Dacol e Tischer (2020) e da inovação na prática docente de projeto arquitetônico e planejamento urbano em Tischer e Heck (2022).

Ainda, a reflexão sobre assuntos relacionados à prática profissional enquanto Arquiteto e Urbanista com relação à gestão quase-comunitária na implantação de *campi* na UFFS em Tischer (2013), da inovação na gestão para conseguinte de infraestrutura urbana como em Tischer, Turnes e Rocha (2021b), dos métodos aplicáveis para o desenvolvimento de projetos utilizando leituras espaciais a partir de conflitos como debatido por Steinitz no método do *Geodesign* em Tischer e Araújo (2021).

¹ A monografia do curso *lato sensu* em MBA em arquitetura pelo Instituto de Pós-Graduação de Goiás – IPOG com o título *Instrumento das leituras comunitárias na implantação dos campi e o Plano Diretor da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS)*, ou (TISCHER, 2013) já continha o interesse em aprofundar os estudos sobre análise espacial da implantação de *campi* universitários a partir da prática profissional que vinha experimentando. O artigo se propõe a compreender o processo participativo das “Leituras Comunitárias” que envolveu a comunidade acadêmica, técnico-administrativos e empresas contratadas que serviram de base para Planos de Implantação, muito embora não tenha sido levado adiante uma perspectiva de Planos Diretores para os *campi*.

² A literatura que aborda o impacto do *Campus Laranjeiras do Sul* remete ao Território do Cantuquiriguaçu (Cantu) que está no entorno da Mesomercosul, com características semelhantes. Outras regiões também foram excluídas em um processo de recategorização da Mesomercosul como a região de Vacaria, por exemplo. Para compreender melhor esse fenômeno de recategorização o texto de Rorato (2016) traz importantes contribuições.

Passei durante o doutorado a dedicar-me a temas mais ligados à cartografia temática, a análise exploratória de dados estatísticos e à temática do desenvolvimento ao estudar o Ensino Superior como em Tischer (2016), os modelos “clássicos” internacionais de Educação Superior conforme publicações que levaram à adaptação no Brasil das ideias de Humboldt e das universidades norte-americanas em Tischer (2020) e Tischer (2021a), a desconcentração da Pós-Graduação conforme apresentado em Tischer e Turnes (2022), a relação entre desenvolvimento de regiões e a contribuição das IES públicas como em Tischer e Turnes (2020), Tischer, Turnes e Rocha (2020), Tischer, Turnes e Rocha (2021a).

A literatura existente consultada sobre a relação da educação superior e desenvolvimento Regional pode ser dividida em três tipos de trabalhos conforme Tischer, Turnes e Rocha (2021a): a) estudos que analisam a expansão, em especial, da democratização do acesso a partir da Política Pública no nível nacional, ou mesmo estudos que analisam a expansão com seus resultados nas regiões, geralmente utilizando a escala de análise das macrorregiões (Sul, Sudeste, Norte, Nordeste e Centro-Oeste) e Unidades da Federação (estados). O foco desse grupo está, basicamente, na política nacional; b) estudos que tratam da trajetória institucional de uma IES específica, geralmente sob o signo da “interiorização” ou em seu contexto de criação, implantação ou expansão para uma dada região de abrangência periférica nos contextos mesorregional, microrregional ou mesmo municipal. Estudos com foco em um determinado novo *campus* com relação à sua importância para o desenvolvimento é comum nesse grupo que também busca compreender os desdobramentos locais para receber uma instalação universitária. Um último grupo pode ser identificado: c) estudos que avaliam os impactos, resultados ou efeitos de um conjunto de IES em uma dada região por Unidades da Federação, mais comumente, ou em outros recortes espaciais como a escala mesorregional escolhida para o presente trabalho. Estes últimos são mais raros e, fazem-se necessários para compreender a interação entre estas IES em um determinado recorte territorial.

De certa forma, a presente tese alinha-se a este último perfil de estudos sobre a interiorização, sem descuidar do entendimento da importância da política nacional e do contexto, o “salto de escala” como um fio-condutor da tese permitirá compreender tanto como o processo se deu em uma porção territorial maior do que o município e entorno próximo e, utilizando várias IES públicas para compreender as relações espaciais que estabelecem no território.

Evidenciou-se por Tischer, Turnes e Rocha (2021a) um deslocamento da literatura com relação aos eixos de discussão que envolvem o tema da Educação Superior com relação ao

Desenvolvimento Regional conforme Quadro 1. É nesse contexto que a presente tese pretende preencher uma lacuna de pesquisa, ao mesmo tempo, que avança sobre as inquietações anteriores do próprio pesquisador.

Quadro 1 - Deslocamento dos eixos de discussão sobre o tema da Educação Superior no Desenvolvimento Regional

Graduação	Pós-Graduação
Expansão	Consolidação
Interiorização	Polarização
Investimento	Inovação
Democratização	Desempenho
Implantação	Impacto
Infraestrutura	Arranjos institucionais
Atores	Atuação
Arranjo organizacional	Arranjo interinstitucional
Região	Município-polo
Desenvolvimento	Crescimento

Fonte: Tischer, Turnes e Rocha (2021a).

A justificativa para a realização da pesquisa reside na necessidade de compreender melhor a interiorização recente entre 2000 e 2020 e os resultados com relação à oferta pública de graduação e pós-graduação em um recorte mesorregional, na perspectiva de que esse avança sobre as políticas públicas educacionais e no campo do desenvolvimento regional, pois a maior parte dos estudos tem foco em recortes estaduais e municipais. O arranjo mesorregional pode contribuir para um melhor funcionamento do sistema de ensino superior brasileiro, em que pese ainda não atingir uma maturidade dada a recente implantação de boa parte destas IES no território.

Para Ristoff (2006, p. 14):

[...] a redefinição do sistema de educação superior não significa, e não deve significar, o fim da universidade, evidentemente. Deve significar a compreensão de que para atender plenamente aos diversos interesses, o sistema educacional precisa contemplar tipos de instituições diferenciadas, articuladas entre si, mas com identidade própria.

Ainda que pouco discutido na literatura científica, a maior parte das IES públicas brasileiras tornaram-se, ao longo das últimas duas décadas, organizações *multicampi* como observa Bizerril (2020) para as federais e Fialho (2010) para as universidades estaduais. Isto expõe que essas instalações ocorrem em uma região de abrangência, projetando o nome desses recortes geográficos pouco reconhecidos para um nível nacional. Implica, também, dizer que

ocorrem em mais de um município e com arranjos diferentes entre *campus* e sede (Reitoria), *campus-campus*, *campus-polo*, *campus avançado-campus* e a própria existência de Centros, Unidades, Departamentos, Institutos e outros arranjos, com diferentes ofertas de cursos e portes institucionais que precisam ser melhor investigados para reconhecer a potencialidade de atuação e otimização dos recursos públicos empregados, já que o funcionamento dessas IES públicas pode ser solitário e não-concorrencial.

As políticas públicas de interiorização do ensino superior foram parcialmente planejadas com reflexos na oferta de cursos superiores da região, ao desconsiderar as preexistências públicas e privadas pela simples evidência de sobreposições e sobreposições que poderiam ter sido evitadas por um levantamento prévio mais acurado. O prevalecimento de um localismo com atendimento de aspectos políticos com relação aos interesses dos agentes regionais do ensino superior pode ter moldado, de certa forma, a oferta de cursos de graduação e pós-graduação nas regiões. A crítica, no entanto, tem alcance limitado diante da necessidade urgente por expansão pública, se considerada a estagnação perpetrada por agentes públicos e governos que tem assumido um caráter privado para a interiorização com resultados limitados para o desenvolvimento dessas regiões.

Esta interiorização do ensino superior, no entanto, não se deu em um “vazio educacional”. Muitas regiões já se encontravam relativamente atendidas por instituições privadas *non-profit* e *profit*, por universidades estaduais ou mesmo por universidades e faculdades municipais há mais de duas décadas. Em que pese, muitas não promoverem a gratuidade, desempenham desde os anos 1970 um importante papel na interiorização da oferta de graduação e pós-graduação pública estatal e não estatal no interior dos estados da Região Sul.

Santos e Silveira (2000) consideraram a aplicação histórica da referência das Unidades da Federação nos estudos sobre densidade educacional e abordaram sobre as distorções no interior do Brasil do que designaram como “Fronteira Educacional”, conformando o que poderia ser reconhecido como “vazios do ensino superior” nas escalas mesorregionais do interior do Brasil. Muito embora, o enquadramento dado pelos autores seja o das mesorregiões estaduais. Criadas a partir do Decreto 6.047/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), as Mesorregiões diferenciadas, entre elas a Mesomercosul delimitada na Figura 1, tinham como recorte a articulação de um espaço subnacional menor que as macrorregiões com identidade comum para fins de potencialidades e vulnerabilidades. A

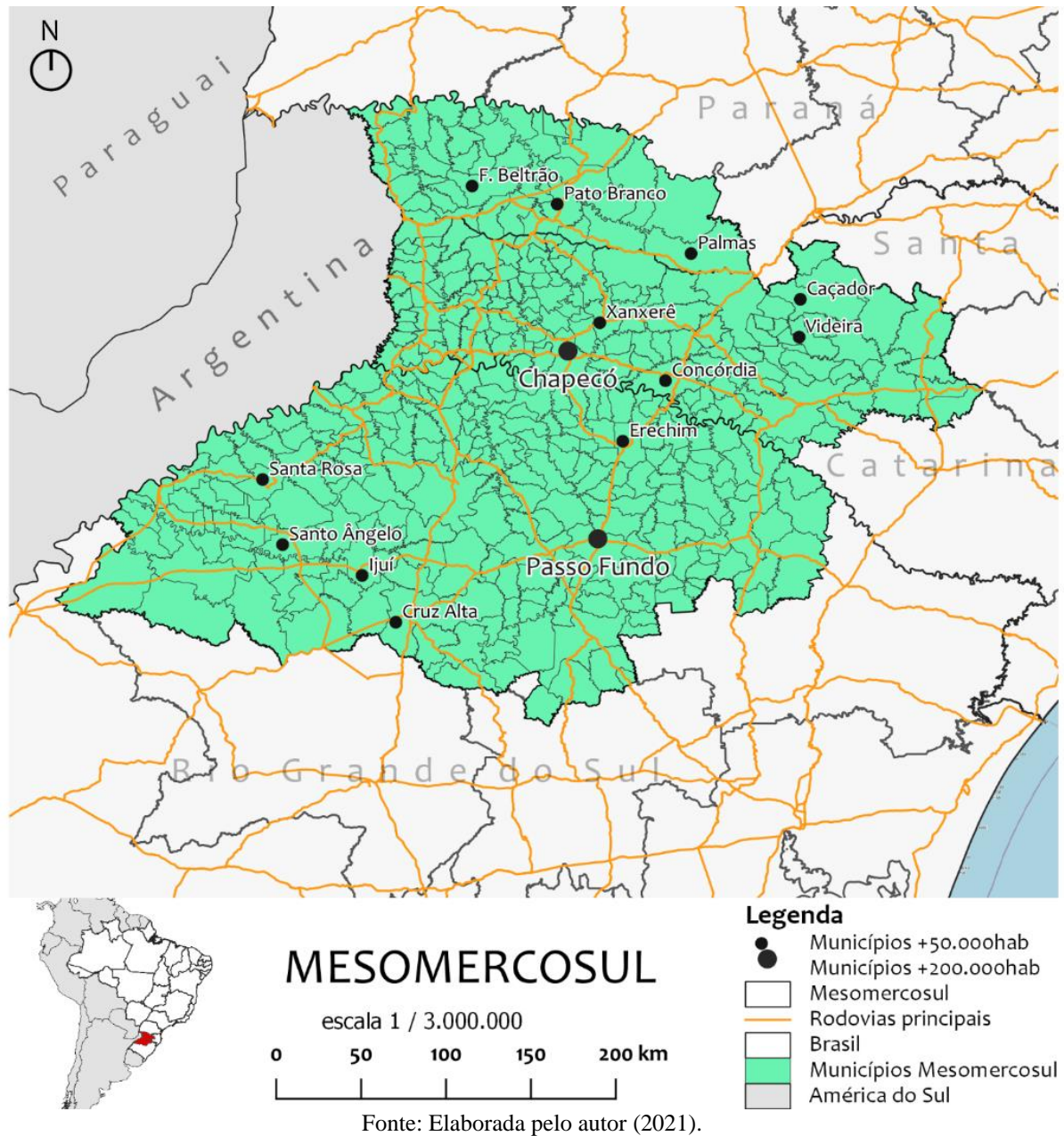
formalização de objetivos socioeconômicos, culturais, político-institucionais e ambientais conduzidas pelo extinto Ministério da Integração Nacional.

De certa forma, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) das mesorregiões diferenciadas com o estabelecimento da Mesomercosul tem como maior legado e expressão material, a partir de 2009, a criação e implantação da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). Com o ocaso dessa política pública, a região tem sido definida inclusive como “região de abrangência da UFFS”, seu recorte, no entanto, pode ser importante para a avaliação de desempenho de outras políticas, como, em questão, a política de expansão do ensino superior, já que praticamente não havia Instituições de Ensino Superior (IES) públicas que atuavam na região até 1998.

Algumas das mesorregiões diferenciadas serviram de base ou recorte no qual são tributárias a criação de algumas universidades federais, como a Fundação Universidade do Pampa (Unipampa), a Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) e a Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), conforme Tischer (2016) e Rorato (2016) já haviam indicado. Para Bizerril (2020) um dos principais resultados da interiorização é a adesão ao modelo *multicampus* das universidades federais, que passa de 40% em 2000 para 85% em 2016. A coincidência de atuação da política regional e da política de educação superior é atestada pela distribuição de ao menos um novo *campus* de universidade federal em 76,9% (10/13) dessas mesorregiões diferenciadas (RORATO, 2016).

A mesorregião Grande Fronteira do Mercosul se caracteriza por uma região de ocupação mais recente se comparada com o continente da Região Sul, com presença marcadamente rural e economia voltada à exportação de proteína animal por um conjunto de agroindústrias, baseadas na agricultura familiar. A região também foi palco de conflitos territoriais ao longo da história, envolvendo o passado das Missões Jesuítico-Guaranílicas, dos posseiros e exploradores de erva-mate, caminhos de tropas durante o Brasil Colônia e intensas disputas de terras entre estados, União e povos tradicionais (TISCHER, 2016).

Figura 1 - Delimitação e localização da Mesomercosul



Dito isso, passa-se a evidenciar as perguntas e o problema de pesquisa, bem como o objetivo geral e os objetivos específicos e as estratégias metodológicas utilizadas para analisar cada um dos recortes de cada capítulo da presente tese de doutorado.

1.1 PERGUNTAS DE PARTIDA

- Como se deu a expansão recente dos *campi* de IES públicas para o interior do Brasil? Há um modelo para essa expansão?

- Qual o impacto da expansão para os indicadores de desenvolvimento de uma região, mais especificamente, da Mesomercosul?
- Como o arranjo organizacional *multicampus* de IES públicas pode contribuir com o desenvolvimento de regiões?

1.2 PROBLEMA DE PESQUISA

As Instituições de Ensino Superior (IES) públicas podem ser consideradas indutoras de Desenvolvimento Regional?

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo geral

Avaliar a contribuição das Instituições de Ensino Superior (IES) públicas para o Desenvolvimento Regional.

1.3.2 Objetivos específicos

- Compreender o fenômeno *multicampus* recente e o modelo universitário da expansão atual de Instituições de Ensino Superior (IES) públicas no Brasil;
- Analisar a descentralização do Sistema de Educação Superior Brasileiro, com foco na distribuição regional e a distribuição da excelência dos Programas de Pós-Graduação (PPGs);
- Analisar a distribuição dos Programas de Pós-Graduação (PPGs) na Região Sul;
- Investigar a dinâmica de criação de novos *campi* nas IES públicas na Mesomercosul;
- Avaliar o impacto local e regional da implantação de *campi* de IES públicas nos municípios da Mesomercosul.

1.4 METODOLOGIA

Para Pinheiro e Benneworth (2018) a relação entre IES e desenvolvimento regional pode ser agrupada em duas categorias básicas de estudos: pesquisa acadêmica e pesquisa de política

educacional. Destes dois grupos sobressaem outros dois: estudos de impacto que visam mensurar a presença de uma universidade em uma dada localidade; estudos de processo que procura explicar e entender o processo em uma microescala na qual as universidades criam benefícios regionais; pesquisa de política buscando esclarecer aos tomadores de decisão de questões relativas às universidades e desenvolvimento regional; desenvolvimento de políticas com experiências práticas em desenvolver ferramentas e instrumentos de aprimoramento da contribuição das universidades, para o desenvolvimento regional constante (Quadro 2).

É, portanto, através da instigação dos arranjos organizacionais e adaptações internas das IES públicas, do reconhecimento de tensões e gargalos no processo que se propõe a presente tese, com duplo interesse, tanto na política públicas de interiorização e expansão das universidades federais através do REUNI e da Rede de Institutos Federais, e das adaptações internas, como as variações encontradas no arranjo *multicampus*. Pretende-se também que a tese, pelo ineditismo, se proponha a apresentar um instrumento de medição de política pública, em busca de promoção do engajamento regional através do “cruzamento” entre a presença dessas instituições e indicadores socioeconômicos municipais.

A partir da leitura operacional do quadro teórico, segundo Minayo (2001) é possível detalhar os instrumentos e procedimentos para a análise dos dados. Quanto à definição da amostragem: o universo é o das IES públicas, que compreende as universidades federais, universidades estaduais, universidades municipais e institutos federais, com oferta de vagas no ensino superior presencial na Mesomercosul, ainda que seja um subconjunto da expansão de IES que compreende também as IES privadas – também denominadas IES particulares – e as IES públicas, que disponibilizam cursos superiores à distância na região através de polos EaD. A modalidade EaD foi desconsiderada pela presente análise, entre outros argumentos, por sua condição muito mais voltada à missão ensino. Igualmente, as IES privadas não serão consideradas nesse estudo, pois o foco é o segmento público, ainda que não se possa desprezar a contribuição de ambas, modalidade EaD e IES privadas, para o desenvolvimento de determinada região.

Quadro 2 - Categorias básicas de estudos sobre a relação entre Desenvolvimento Regional e Instituições de Ensino Superior

Categorias de estudos	Tipos de estudos ou trabalhos
Estudos acadêmicos baseados em impacto	a) Geração de conhecimento;
	b) Geração de Capital Humano;
	c) Transferência de <i>know-how</i> ;
	d) Inovação tecnológica;
	e) Investimentos de capital;
	f) Liderança regional;
	g) Produção de infraestrutura de conhecimento;
	h) Influência no <i>milieu</i> regional;
Estudos acadêmicos baseados em processos	a) Contribuição cívica e cultural;
	b) Envolvimento com e contribuição para estruturas de Governança regional;
	c) Transferência de conhecimento no contexto da Inovação regional e capacidade de absorção local;
	d) Arranjos estruturais e adaptações internas;
	e) Tensões e gargalos;
	f) Fatores-chave para o sucesso;
Análises de políticas das Contribuições regionais das universidades	a) Estudos de caso comparado;
	b) Métodos qualitativos: autoavaliação;
	c) Entrevistas em profundidade;
	d) Revisões de literatura;
	e) Revisões por pares;
Instrumentos de Política em busca de promoção do engajamento regional das universidades	a) Engajamento na mídia;
	b) Educação / engajamento na sociedade;
	c) Divulgação educacional;
	d) Divulgação na comunidade;
	e) Interação com agentes da extensão;

Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com base em Pinheiro e Benneworth (2018).

Quanto à natureza, a pesquisa tem característica de pesquisa aplicada, segundo Gil (1996), pois objetiva gerar conhecimento para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos e envolve verdades e interesses locais, que são, no recorte presente, as políticas públicas de interiorização do Ensino Superior. O tipo da pesquisa é descritivo, pois objetiva a descrição de características de um fenômeno – no caso da expansão universitária pública - e o estabelecimento de relações entre variáveis. Sua característica mais significativa conforme Gil (1996), é a utilização de técnicas padronizadas de coletas de dados que visam

descobrir a existência de associações entre variáveis ou mesmo a própria natureza do problema, que é a contribuição das IES públicas para o desenvolvimento regional.

Cada um dos objetivos específicos corresponde a um capítulo da tese a ser apresentado e tem um caráter “em etapas” de realização, partindo-se dos primeiros até os últimos. Quanto à abordagem, a pesquisa se propõe como qualitativa e quantitativa para o tratamento de cada um dos objetivos específicos. Para atingi-los serão aplicadas as seguintes estratégias no primeiro objetivo, que é de natureza basicamente qualitativa: “Compreender o fenômeno *multicampus* recente e o modelo universitário da expansão recente de Instituições de Ensino Superior (IES) públicas no Brasil”. A presente pesquisa utilizou os dados da sinopse do Censo da Educação Superior realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira ou INEP (2019), que reúne, anualmente, informações sobre as IES e que é pré-requisito para a expedição de atos regulatórios e participação dessas em programas do Ministério da Educação (MEC).

O Censo da Educação Superior pelo INEP (2019) também subsidia a avaliação, a supervisão e o cálculo de indicadores de qualidade da Educação Superior, como o Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Índice Geral de Cursos (IGC). Os dados presentes no Censo INEP (2019) também compõem indicadores utilizados para a distribuição de recursos orçamentários para as universidades federais, como o indicador aluno equivalente – graduação. O Censo é composto de várias etapas, como coleta de dados por meio de questionários eletrônicos e importação de dados realizadas entre janeiro e abril, após a verificação de consistência, conferência, ajustes e validação, entre abril e junho, ocorre a consolidação e homologação dos dados entre junho e julho. Após a preparação dos dados entre julho e setembro, se dá a divulgação do Censo no mês de setembro com relação aos dados do ano anterior. Desta forma, para obter os dados da oferta de cursos até o ano de 2020, deve-se utilizar os dados do Censo divulgados em 2021.

A partir da análise dos dados, partiu-se para a utilização de modelos de interpretação, que segundo Fonseca (2002) tem como atributos enfatizar: a importância do contexto pesquisado (contexto universitário nacional e internacional), o alcance do estudo no tempo com intervalo maior (século XX e XXI), a quantidade abundante de fonte de dados (*sites* institucionais e governamentais), o ponto de vista interno a uma das instituições estudadas pelo pesquisador e o quadro teórico pouco estruturado.

Basicamente, o delineamento da pesquisa segundo Gil (1996) é de uma pesquisa bibliográfica e documental, constituída pela agregação dos dados de livros, artigos científicos,

documentos oficiais e informações em sites oficiais, consultas às bases científicas e acadêmicas, como teses e dissertações. Neste ponto, o estágio do doutorado-sanduiche contribuiu com a interação entre a pesquisa e uma rede de pesquisadores em nível internacional que, a partir da Universidade de Agder, debruça-se sobre a questão da expansão da Educação Superior e a relação com o desenvolvimento de regiões, entre outros temas pesquisados. Os três primeiros capítulos dessa tese são frutos dessa interação, que ocorreu de outubro de 2021 a março de 2022.

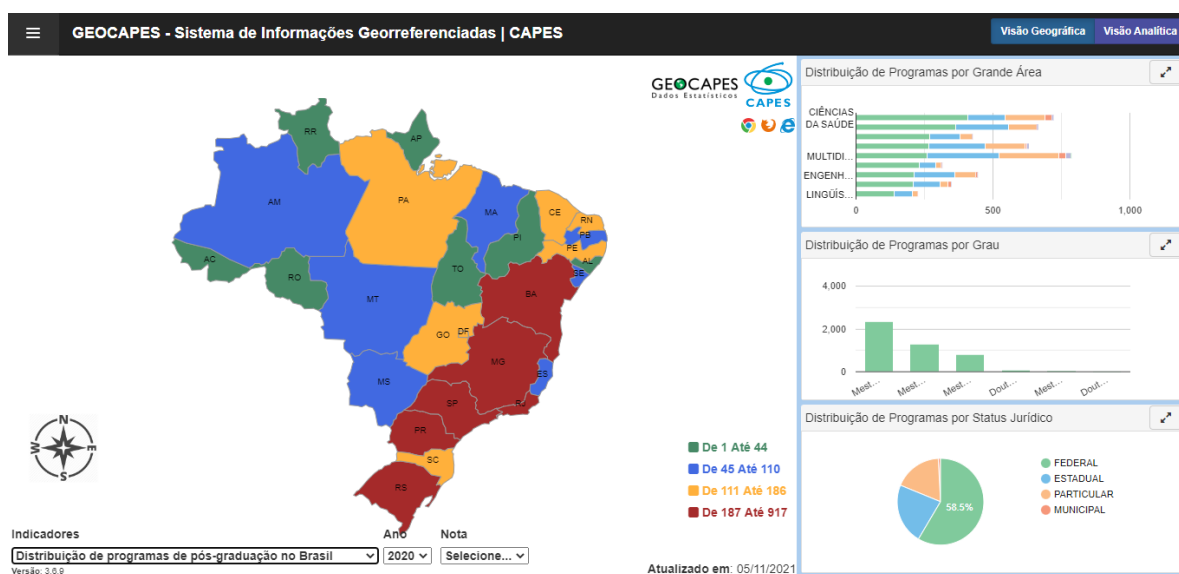
A partir dos dados do INEP, foram construídos indicadores a partir das variáveis: número de IES, cursos superiores e matrículas. O cruzamento desses indicadores segregados por categoria administrativa pública e privada, permitiu delinear o fenômeno que evidencia um aumento do porte e cobertura espacial das IES públicas relacionado com paradigma *multicampus*. Porém, algumas tensões são apresentadas a partir da utilização do referencial teórico dos modelos de Educação Superior, pois os novos *campi* não são réplicas das instituições localizadas basicamente em capitais e grandes centros.

A pressão por pesquisa nos *campi* da maior parte das IES públicas acontece no âmbito da Pós-Graduação que, de certa forma, organiza e permite às próprias instituições o acesso ao fomento à pesquisa como bolsas, financiamento e o estabelecimento de redes e grupos de pesquisa. Dessa forma, os *campi* de IES públicas criados nos municípios do interior, basicamente, se verticalizam a partir das condições de infraestruturas legadas pela expansão de cursos por meio de: docentes e laboratórios. Esse foi o foco da investigação apresentado no capítulo II.

Para “Analisar a descentralização do Sistema de Educação Superior Brasileiro com foco na distribuição regional e a distribuição da excelência dos Programas de Pós-Graduação (PPGs)” e “Analisar a distribuição dos Programas de Pós-Graduação (PPGs) na Região Sul”, utilizaram-se os dados disponíveis no Sistema de Informações Georreferenciadas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (GEOCAPES). O portal Sistema de Informação Georreferenciadas da Capes disponível em GEOCAPES (2020) contém indicadores por ano, de 1998 a 2019, para os seguintes temas relativos à pós-graduação *stricto sensu*: a) concessão de bolsas; b) distribuição de bolsistas; c) distribuição de discentes; d) distribuição de programas de pós-graduação; e) distribuição de docentes; f) acesso ao portal de periódicos e; g) investimento da CAPES em bolsas e fomento. Será utilizado o indicador que trata sobre a distribuição dos programas de pós-graduação.

Todos os indicadores encontram-se desagregados, conforme Figura 2, por Unidades da Federação e municípios e apresenta um Sistema de Informações Geográficas (SIG), respectivamente, e, por instituição, nota do curso, por grande área do conhecimento, área de avaliação e distribuição de programas por grau (mestrado/doutorado, mestrado acadêmico, mestrado profissional, doutorado e doutorado profissional) e *status* jurídico da IES (federal, estadual, municipal e particular).

Figura 2 – Sistema de Informações Georreferenciadas CAPES ou Portal Geocapes



Fonte: Geocapes (2020).

O capítulo III compreendeu o estabelecimento de relações espaciais e inferências a partir de cartografia temática no período de 1998 a 2019. Utilizou-se os anos 1998 e 2019, sendo o primeiro um “marco” como recordam Ferreira e Chaves (2018) com relação à pós-graduação pela elaboração de novas normas, implementação de novos graus acadêmicos, como o mestrado profissional e critérios de desempenho na avaliação de cursos *stricto sensu* e o último e mais recente registro para avaliar a expansão na Região Sul.

O Geocapes funciona como uma plataforma, portal ou sistema de internet que reúne uma série organizada de conteúdo de dados e informações associados a um tema (ABDALA; TORRES, 2016 *apud* FERREIRA; CHAVES, 2018). Os Programas de Pós-Graduação (PPGs) no Geocapes estão desagregados por ano, Unidade da Federação (Estados), localização, região, status jurídico (diferente de categoria administrativa), código do programa, nome, área, descrição área, grande área, área de avaliação, grau e conceito. As buscas foram realizadas entre março de 2020 a março de 2021.

A própria existência de uma ferramenta de “espacialização” dos indicadores revela preocupações dos órgãos de fomento com relação à transparência na distribuição de recursos públicos com relação ao investimento em ciência e tecnologia. No entanto, percebe-se que os “saltos de escala” são difíceis de realizar nessa plataforma que, apesar de utilizar um SIG, necessitaria de uma revisão nos conceitos com relação às boas práticas na elaboração de cartografia temática que a presente tese busca de alguma forma abordar. Ao observar os dados por Unidades da Federação, pode-se desprezar que existem desigualdades internas que merecem ser investigadas não somente em um “estado”, mas também em um recorte macrorregional e mesorregional, que são duas lacunas de análise pela literatura que foram abordadas pela pesquisa nos capítulos III e IV. Utilizou-se softwares para edição de planilhas e elaboração de mapas temáticos com o software *open-source Quantum Geographic Information System* (QGIS), como inicialmente denominou-se o QGIS.

Segue a construção de um referencial teórico sobre cartografia temática para elaboração de mapas, a importância de mapas para interpretação de fenômenos e as plataformas de Sistemas de Informações Geográficas (SIGs) para transparência dos dados e acesso dos usuários. Tem-se usado no Brasil de forma genérica o termo mapa para identificar vários tipos de representações cartográficas. Ainda que não passe de uma lista de palavras ou números, ou de um gráfico que mostre como determinado fenômeno ocorre, essa representação recebe comumente o nome de mapa. No entanto, a elaboração de mapas - como um meio de comunicação - exigem conhecimentos específicos do ramo da cartografia para o criador, usuário, leitor ou consumidor (ARCHELA; THÉRY, 2008).

A produção de mapas sempre teve por finalidade marcante em toda a história da cartografia por ter sido aquela de se voltar a prática a serviço da dominação, do poder. Sempre se registrou aquilo que interessa a uma minoria, fato esse que acabou por estimular o aperfeiçoamento da cartografia. Por ser uma forma de saber socialmente construída, tornou-se uma forma manipulada do saber. Os mapas, assim, são imagens carregadas de julgamento de valor e constituem um produto social (MARTINELLI, 2009).

Historicamente, a demanda por mapas tem sido norteada nos últimos dois séculos pela passagem da representação de propriedades não apenas “vistas”, como também para a representação de propriedades “conhecidas” de fenômenos de cunho geográfico. As categorias de análise da cartografia, portanto, tem sido mentalmente construída e não apenas visualmente organizadas (MARTINELLI, 2010). O mapa nunca é resultado de uma ilustração de texto geográfico, mas sim o seu contrário, trata-se de um meio capaz de revelar o conteúdo da

informação, proporcionando a compreensão que norteará, por sua vez, os discursos científicos, e, assim, permitir aos leitores uma reflexão crítica sobre o assunto, promovendo o conhecimento (MARTINELLI, 2009).

Desta forma, faz-se necessária uma definição de cartografia, que é a ciência da representação e estudo da distribuição espacial dos fenômenos naturais e sociais, suas relações e suas transformações ao longo do tempo, por meio de representações gráficas. Cartografia não é meramente uma técnica indiferente ao conteúdo que está veiculado (MARTINELLI, 2009).

A cartografia temática não é um insumo técnico de apoio. Trata-se de um ramo científico com corpo de conhecimentos práticos e teóricos da área, capaz de participar do saber geográfico (MARTINELLI, 2009). A cartografia temática ocupa-se ao lado da cartografia topográfica, sendo sucessiva historicamente. As representações temáticas não substituem as representações topográficas, mas sim se acrescentam a essa. Na passagem para o século XX, a cartografia temática tornou-se progressivamente um meio de educação e de informação geral, sendo utilizada em atlas geográficos escolares, nos livros texto de geografia e até mesmo na mídia, engendrando uma revolução cartográfica (MARTINELLI, 2010).

Ao responder as questões *o quê? onde? e como ocorre?* determinado fenômeno geográfico, o mapa temático cumpre com sua função utilizando símbolos gráficos (signos), planejados para facilitar a compreensão de diferenças, semelhanças e possibilitar a visualização de correlações pelo usuário (ARCHELA; THÉRY, 2008). Martinelli (2009) acrescenta que os mapas atualmente necessitam responder também a questões como *por quê? quando? por quem? para que finalidade? e para quem?*

A elaboração de um mapa temático consiste em etapas como coleta de dados, análise, interpretação e representação das informações sobre um mapa base extraído geralmente de carta topográfica (ARCHELA; THÉRY, 2008). A construção de mapas temáticos tem início com a delimitação da parte da realidade problematizada pelo pesquisador interessado em sua representação com vistas a estabelecer diretrizes que orientem responder às questões de pesquisa (MARTINELLI, 2009).

Os mapas temáticos não só abordam um mesmo território, como também o consideram em diferentes escalas. Como se articulam os diversos níveis escalares de representação condizentes com a ordem de grandeza da manifestação espaço-temporal dos fenômenos considerados naqueles temas que fazem parte da abordagem geográfica. Para conferir dinamismo é comum o pesquisador lançar mão de várias edições de um mesmo tipo de mapa,

realizando uma sequência temporal para tentar superar uma visão estática da produção cartográfica (MARTINELLI, 2009).

O método de mapeamento e utilização de variáveis visuais adequadas à representação está diretamente relacionado ao nível de organização dos dados: se *qualitativo*, *ordenado* ou *quantitativo*. Já a combinação dessas variáveis dará origem aos diferentes tipos de mapas temáticos, como os mapas de símbolos pontuais, mapas de isolinhas, mapas de fluxos, mapas zonais ou coropléticos, mapas de símbolos proporcionais ou círculos proporcionais, mapas de pontos ou de nuvem de pontos (ARCHELA; THÉRY, 2008).

O método coroplético deu-se pela primeira idealização do mapa estatístico e concebido em 1826 por Dupin, ao empregar uma ordem visual – do claro para o escuro – a uma sequência crescente de dados agrupados em classes significativas de uma série estatística. A ideia de representar quantidades por variações visuais dissociadas do significado de localização intrínseco às duas dimensões no plano do mapa foi uma invenção desse momento histórico com firme aplicação na Geografia ao longo dos séculos seguintes. Também, variações relativas no tempo são representações comumente utilizadas quando a correspondência de dados positivos em oposição aos negativos com duas ordens visuais opostas (MARTINELLI, 2010).

Os mapas coropléticos são mais adequados para representar fenômenos ordenados que são representados em classes visualmente ordenadas e utilizam a variável valor na implantação zonal. Esses mapas são elaborados a partir de dados quantitativos, apresentam legenda ordenada de classes conforme regras próprias de utilização da variável visual valor, por meio de tonalidade de cores e são mais adequados para representar distribuições espaciais de dados que se refiram a zonas temáticas como densidade, índices ou porcentagens (ARCHELA; THÉRY, 2008). Os mapas coropléticos embora muito utilizados para representar valores absolutos são mais adequadamente recomendados para valores relativos. Essa forma de representação facilita a compreensão entre unidades de observação de um mesmo mapa ou de vários mapas de maneira a abordar diferentes espécies de um mesmo conjunto (MARTINELLI, 2009).

Já os fenômenos quantitativos são melhor representados em mapas de símbolos proporcionais que utilizam dados absolutos. Costumeiramente a figura do círculo é a mais utilizada para determinar a variação do tamanho do signo na proporção de quantidades que se pretende representar, sendo que as classes para utilização não devem superar a quantidade de cinco para uma observação mais acurada dessa variação (ARCHELA; THÉRY, 2008). A única variável que atende ao propósito de fenômenos quantitativos é o *tamanho*, sendo ideal para

valores absolutos para ilustrar a relação de proporcionalidade entre diferentes quantidades (MARTINELLI, 2009).

O método das figuras geométricas proporcionais foi utilizado por impulso de Minard em 1851 e se consolidou como filão da cartografia quantitativa ao explorar a representação com a divisão do círculo em setores proporcionais às parcelas do total, coloridos seletivamente por temas componentes considerados. Essa divisão permitiu à geografia a oportunidade de representação analítica de inúmeras estruturas (MARTINELLI, 2010).

Atualmente, os mapas servem de base e orientação para o planejamento e conhecimento do território. A busca por métodos que deem conta da representação de processos complexos provocou um aumento de pesquisas científicas em áreas emergentes, como o geoprocessamento e a estatística (ARCHELA; THÉRY, 2008). A leitura, análise e interpretação que promoverá a compreensão na busca por conhecimento dá-se o nome de comentário, que pode ser de dois tipos: a) metodológico acerca do método utilizado; e b) interpretativo, que deve buscar avaliar a característica de distribuição do fenômeno verificando o arranjo espacial para declarar o que o mapa revela (MARTINELLI, 2009).

Um movimento de renovação a partir de 1970 pressupõe um fim utilitário à cartografia, demonstrando o compromisso social da elaboração de mapas, não bastando participar das explicações das regiões de forma a mostrar formas e funcionalidades, porém que deveriam revelar as contradições presentes. Com a intenção de informar a ação do planejamento mediante um diagnóstico a partir de uma cartografia-síntese, não se pode fazer a menos dos mapas, os quais fornecem o conhecimento do tema em questão, permitindo a escolha de estratégias de intervenção (MARTINELLI, 2010).

Uma cartografia digital ou uma cartografia assistida por computador passou a ser operacional em todas as etapas de elaboração de mapas (MARTINELLI, 2010) e *softwares* livres disponíveis na internet que podem ajudar a reunir e compilar dados espaciais na forma de mapas (ARCHELA; THÉRY, 2008). A partir de 2005, com o surgimento de globos virtuais à exemplo do Google Earth e de *sites* de mapeamento virtual como o Google Maps, acrescentaram uma outra dimensão à disseminação de tecnologias de informação geográfica. Por prover uma simples interface e ferramentas de edição, esses serviços rapidamente alcançaram um nível de aceitação popular muito acima do típico Sistema de Informação Geográfica (SIG). Usuários que tem expandido constantemente são capazes de acessar dados e dispor de camadas gráficas simples a partir de um mapa-base (GOODCHILD, 2009).

Entre as plataformas e *softwares* mais populares estão o Google Earth e o QGIS, que permitem a usuários e não somente pesquisadores, geógrafos e cartógrafos a elaboração de mapas com relativa qualidade. Até mesmo o Microsoft Excel possui uma interface que possibilita a elaboração de cartografia temática básica. Essas plataformas e *softwares* como se verá mais adiante foi bastante empregada na presente tese de doutorado.

A cartografia apoia os Sistemas de Informação Geográfica (SIG), que são dispositivos automatizados que por meio de coleta, armazenamento, recuperação, análise, síntese, apresentação de informações sobre os lugares, monitoradas no tempo, podem proporcionar a simulação de fenômenos e situações complexas da realidade, tendo em vista o planejamento e tomada de decisões (MARTINELLI, 2009). Os Sistemas de Informação Geográfica podem ser entendidos como containers de mapas digitais pelo público em geral, uma ferramenta computacional para resolver problemas geográficos por administradores públicos, pode ser também um sistema de suporte à decisão espacial, uma ferramenta para revelar o invisível da informação geográfica na investigação científica ou mesmo uma ferramenta de substituição de mapas físicos para performar operações de dados geográficos de maneira digital para planejadores e gestores (LONGLEY *et al.*, 2005).

Os Sistemas de Informação Geográfica (SIGs) têm sido utilizados para uma gama grande de aplicações que vão do comércio, ciência, governo e uso militar. Para ciência, interessa particularmente o uso para investigar padrões de um fenômeno na superfície terrestre, formulando e testando hipóteses sobre qualquer elemento de organização espacial da sociedade (doenças, plantas, animais), enquanto governos utilizam comumente dos SIGs para discernir as melhores opções alternativas de planejamento e gerenciar serviços públicos, por exemplo (GOODCHILD, 2009).

Para atender ao objetivo específico que é: “Investigar a dinâmica de criação de novos *campi* nas IES públicas na Mesomercosul”, lançou-se mão de métodos quantitativos para reconhecimento de recorrência espaciais de localização, infraestrutura, políticas públicas de desenvolvimento, arranjos organizacionais ou outros aspectos que possam elucidar melhor a questão de pesquisa e as perguntas de partida. Evidenciou-se uma dependência de trajetória desses *campi* de IES públicas, isso é, ao pesquisar a história de formação dessas instituições, se pode compreender esses indicadores.

As trajetórias institucionais, as formas de criação, suas estruturas administrativas, as relações de cursos/*campus*, as relações de matrículas/*campus* e as relações matrículas/cursos, a topologia *multicampus*, a distância entre os *campi* e Reitoria, a distância dos *campi* às capitais

dos respectivos estados, o tempo de deslocamento, as escalas de abrangência, a população local, e a quantidade de *campi*, expõe diferentes portes nestes municípios-polo. Tanto a utilização de métodos estatísticos de tratamento e elaboração de cartografia temática apoiaram os achados e discussão da pesquisa nesse capítulo.

O tratamento do objetivo específico que é o de “Avaliar o impacto local e regional da implantação de *campi* de IES públicas nos municípios da Mesomercosul”. Inicialmente dedicado a observação dos indicadores de Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) e Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) teve que ser reconsiderado na antevéspera da realização da banca de qualificação em setembro de 2020.

Em 2018, foi realizado um levantamento preliminar com o Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios (IDHM), de 1991, 2000 e 2010, dos municípios que recepcionaram *campus* de novas universidades federais no Brasil (TISCHER, 2018), onde foi observado também a necessidade de cruzamento dos dados indicadores que avançassem para as questões de pesquisa como o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) criado pelo IPEA (2019), sendo inclusive complementar ao IDHM.

O IDHM tornou-se muito popular a partir do Atlas do Desenvolvimento Humano (PNUD). O índice está vinculado ao Censo Demográfico e, por conta disso, vem sendo atualizado a cada dez anos. Da mesma forma, o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) vem sendo adaptado para análises regionais, baseado em metas de programas governamentais específicas. O IVS é realizado de forma decrescente e apresenta uma metodologia que correlaciona de forma matricial dimensões como infraestrutura urbana, capital humano e renda e trabalho. Essas dimensões complementam as dimensões do IDHM e havia sido elencado inicialmente por conta de sua popularidade e por ter uma periodicidade grande permitindo fazer análise em médio e longo prazo.

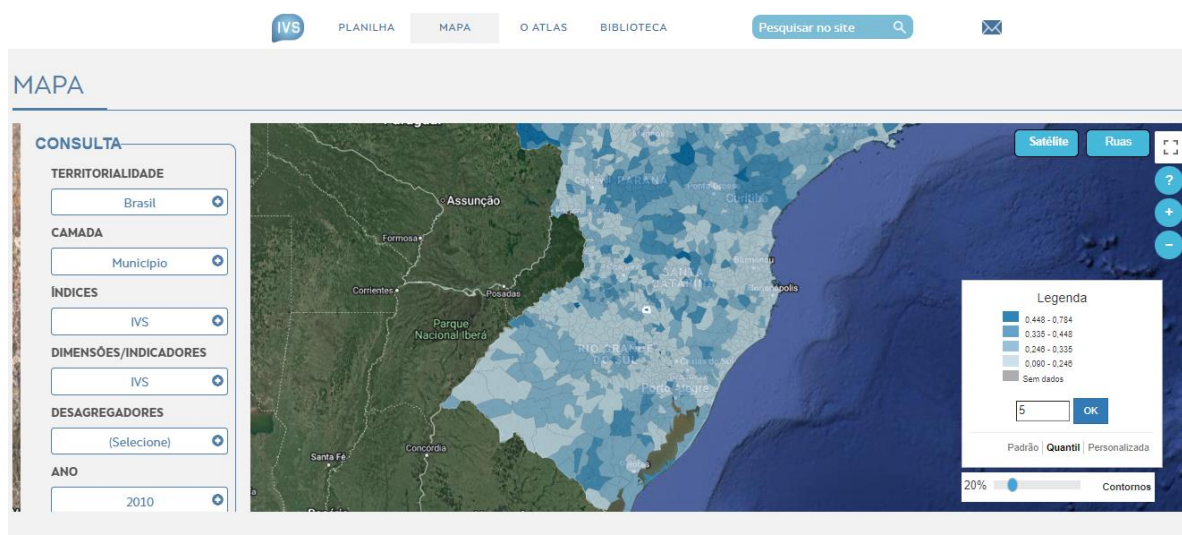
Esses dois indicadores IDHM e IVS foram temas de leituras, investigação e aprofundamentos até o abandono do desenho de pesquisa com o uso desses indicadores pela prorrogação contínua do *Censo Demográfico* brasileiro de 2020, que subsidiaria os dados que seriam disponibilizados provavelmente em 2021. Também, nesse período, decidiu-se por reduzir a escala de análise para a Mesomercosul que é uma região já conhecida pelo pesquisador com trabalhos envolvendo essa região de análise em Tischer (2016).

O IVS - criado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada IPEA (2019) - disponibiliza uma ferramenta interativa denominado Atlas, que permite a consulta por Territorialidade (Brasil, Estado ou Regiões Metropolitanas), Camada (Município ou Estado),

Índices (IVS, IDHM ou outros indicadores, como, por exemplo, o indicador de Prosperidade Social), Desagregadores (homem, mulher, negro, branco, urbano e rural), e Ano (2000 e 2010).

A ferramenta *online* disponível em IPEA (2019) permite também a separação padronizada dos indicadores com a escala de referência (em geral, semafórica variando de muito baixo a muito alto), por quantis (de 2 a 10) e, ainda, permite a criação de uma legenda padronizada editável com escalas e valores a serem atribuídos pelos próprios usuários. A usabilidade da ferramenta é interessante para criação de mapas expeditos e observação empírica por parte de um público que não é *expert* na elaboração de cartografia temática ou conhecedor de softwares de criação e edição de mapas como o QGIS, por exemplo. O IVS foi idealizado para ser um índice complementar ao IDHM que avança sobre as dimensões: capital humano, infraestrutura urbana, Renda e Trabalho, conforme Figura 3.

Figura 3 - Portal do Atlas da Vulnerabilidade Social nos municípios



Fonte: IPEA (2019).

A plataforma apresenta os indicadores segregados em cada uma das suas respectivas dimensões, desagregados por sexo (masculino e feminino) e por raça (negro e branco) para os anos de 2000 a 2017³. As camadas disponíveis no Sistema de Informação Geográfica permitem a abordagem por Unidade da Federação (estado), regiões metropolitanas e municípios. Além do que, os dados encontram-se planilhados e disponíveis ao público em geral segundo o IPEA (2019).

³ Nem todos os indicadores sintéticos estão presentes no Atlas (IPEA, 2020) entre 2000 e 2017. Os anos de 2000 e 2010, no entanto, estão disponíveis para todas as dimensões.

Com o adiamento do Censo Demográfico, com início em agosto de 2022, foi adiada também a utilização dos indicadores IVS e IDHM, tanto para a pesquisa conjecturada inicialmente em Tischer (2018), quanto para uma quantidade enorme de outras pesquisas que podem incorrer em um erro evidente de leitura do efeito “pandemia” que certamente teve impacto significativo nos indicadores socioeconômicos configurando de certa forma um “marco zero” na análise dos dados no futuro. Nesse ínterim, entre setembro de 2020 e novembro de 2020, foram realizadas análises preliminares com indicadores que pudessem revelar a trajetória de criação de novos *campi* nos municípios da Mesomercosul até o ano de 2019 para evitar capturar esse efeito “pandemia” nos indicadores analisados.

Um dos índices proeminentes a partir de um levantamento inicial foi o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), que possui uma trajetória de ano-base de 2005 até 2016. Desenvolvido pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), o IFDM utiliza como base de dados estatísticas oficiais fornecidas pelos Ministérios e possui uma composição “clássica” com foco em Emprego, Renda, Educação e Saúde que avança pouco sobre as questões brasileiras, se considerada sua estrutura básica do IDH que leva em consideração longevidade, riqueza e educação. O *site* da Firjan apresenta todos os dados disponíveis para *download*, bem como relatórios e planilhas.

Apesar de ter sido aplicado um SIG, que é apresentado nas publicações oficiais, a ferramenta não está disponível para os usuários compararem a evolução histórica do índice de forma espacial. O IFDM não é ainda um indicador muito popular dado as buscas realizadas na literatura científica se comparada a divulgação pela mídia regional com relação ao desempenho positivo de boa parte dos municípios da Mesomercosul ter sido explorado por gestores municipais nos anos 2010. O IFDM tem a capacidade de refletir sobre o ciclo de determinada gestão pública municipal ou o reflexo de políticas públicas incidentes de outras esferas por meio da utilização de variáveis que utilizam médias trienais e ano-base e que, capturam dessa forma, a evolução dentro de um ano.

Dessa forma, de posse dos dados do IFDM, de 2005 até 2016, como forma de treinamento e preparação de análises, foram realizadas análises expeditas por meio de *boxplots* e construção de gráficos de valores de referência em escala desse índice para visualizar a trajetória dos municípios com e sem *campus* da Mesomercosul. No entanto, dois motivos principais culminaram com o abandono do IFDM para a presente pesquisa: a) boa parte das IES públicas não haviam sequer sido implantadas em 2016 (fim da série temporal do IFDM), como no caso dos Institutos Federais que tiveram o período de criação entre 2010 e 2015; e b) o

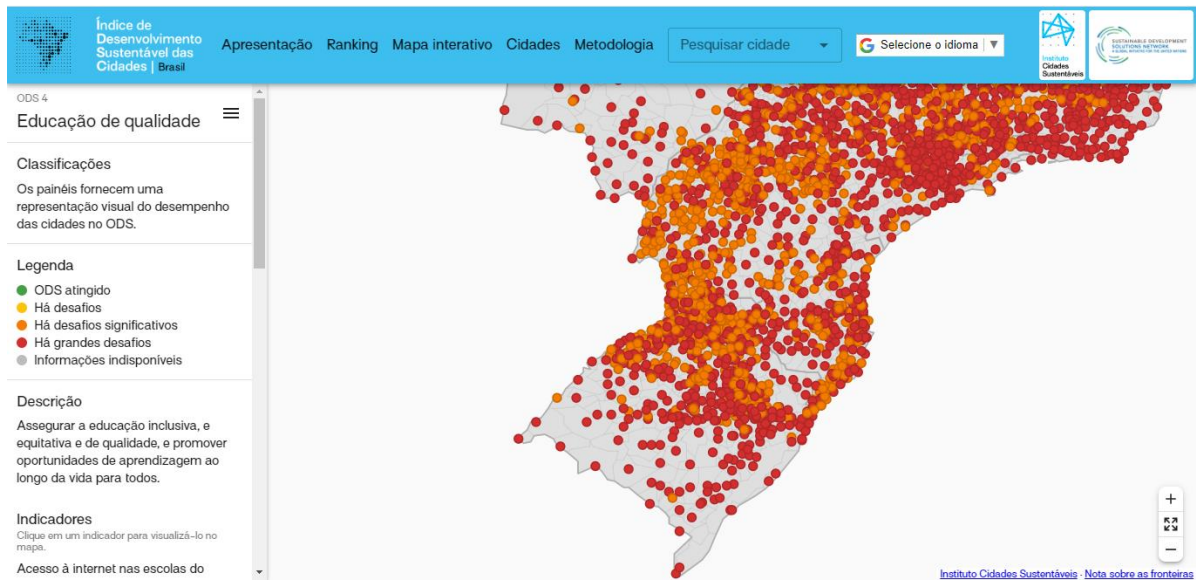
indicador havia sido descontinuado pela própria Firjan em 2018 (ano-base 2016), sendo imprescindível a análise dos dados entre 2017 e 2019 para a presente pesquisa, de modo a verificar o impacto no médio-prazo.

Cabe ressaltar que os dados do IDHM e do IFDM estão disponíveis em PNUD (2013) e Firjan (2018) em forma de dados abertos, quer seja por planilhas tabuladas com *comma separated values* (csv), o que facilita bastante a obtenção de dados agregados que podem ser desagregados pelo próprio pesquisador. No entanto, Firjan (2018) não disponibiliza de um portal de informação como um Sistema de Informações Geográficas (SIG), o qual sugere-se vivamente a sua realização caso a instituição que comissiona o indicador venha a disponibilizar de uma série temporal posterior. A criação de SIGs para a visualização espacial de indicadores tem se tornado norma entre criadores de indicadores e pode contribuir com a popularização na utilização.

Outro índice promissor analisado foi o Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades (IDSC), que é composto por 88 indicadores para cada um dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), construído com base em metas e dados disponibilizados por fontes públicas e oficiais do Brasil. Inicialmente, em 2021, foi realizado um piloto do IDSC com não mais de 800 cidades selecionadas a partir de critérios buscando contemplar capitais, municípios com mais de 200.000 eleitores e signatários do Programa Cidades Sustentáveis e, ainda, de todos os biomas do Brasil conforme ICS (2022).

Esse IDSC será um indicador que provavelmente gozará de grande popularidade no futuro por utilizar os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável em sua construção. A versão final do IDSC foi disponibilizada somente em junho de 2022 e disponibiliza dados de praticamente todas as cidades brasileiras, conforme representado pela Figura 4, impossibilitando, portanto, a utilização desse indicador pela presente pesquisa, pois no momento do piloto os dados estavam disponíveis somente para o município de Passo Fundo (RS) dentre os 396 municípios da Mesomercosul.

Figura 4 - Portal do Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades (IDSC)



Fonte: ISC (2022).

No entanto, a interatividade do Sistema de Informação Geográfica (SIG) é baixa por conta da utilização de pontos em vez de polígonos (Figura 4), o que torna a visualização confusa para boa parte do Brasil meridional onde as cidades se situam mais próximas. Provavelmente, a utilização do ponto em vez do polígono tenha se dado para promover a clássica diferenciação em torno do conceito de município (entidade político-administrativa) e cidade (fenômeno físico). Sugere-se vivamente a utilização de outra forma de representação em cartografia temática para melhor visualização espaciais, e, assim, permitir comparar municípios de uma mesma região.

O IDSC avalia a trajetória de um município de 2016 a 2019 para verificar se determinada meta está: a) atingida; b) há desafios; c) há desafios significativos; d) há grandes desafios e; e) informações indisponíveis. O Relatório do ICS (2022) enfatiza as grandes desigualdades territoriais que persistem no Brasil, sobretudo entre as Regiões Sul e Sudeste com relação aos municípios das Regiões Norte e Nordeste.

Uma das principais características que o distingue dos demais é a simplicidade comunicacional que utiliza por meio de pictogramas ilustrativos de cada ODS, conforme Figura 5, com disponibilização de um *ranking* nacional fictício e aba lateral com avaliação para cada um dos indicadores que compõe as dimensões utilizando linguagem semafórica. Além disso, o painel também traça a trajetória recente do indicador em nível municipal comparando a uma referência que se torna um *baseline* a partir das metas federais para cada um dos ODS (à esquerda).

Figura 5 - Portal do Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades (IDSC) na aba municipal



Fonte: ISC (2022).

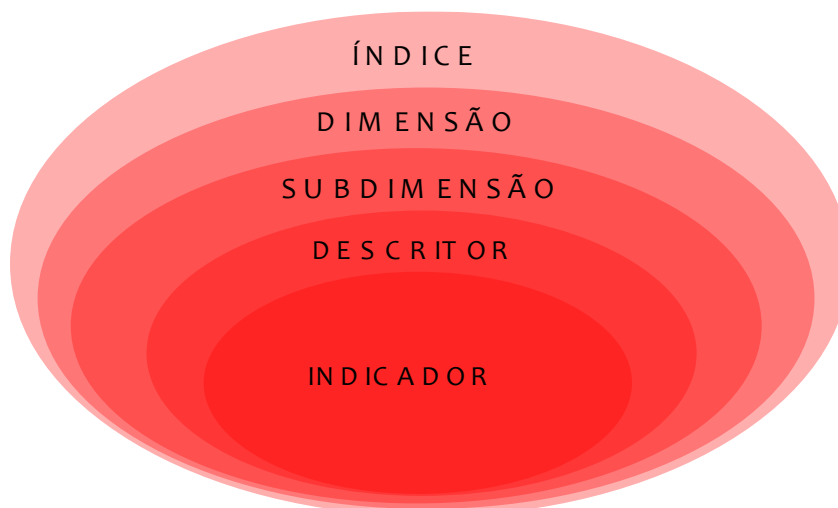
O monitoramento e avaliação de políticas públicas através de indicadores sintéticos não é novidade. Para Januzzi (2015a), um indicador social é um recurso metodológico referido empiricamente que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças em processo como “fotografias” que servem para retratar um aspecto da realidade de maneira reduzida. A qualidade da representação simplificada de um determinado aspecto será mais confiável e precisa a depender das fontes utilizadas no cômputo segundo o autor.

A revisão de literatura demonstra que diferentes contextos são avaliados pelos autores como município, mesorregiões, microrregiões, macrorregiões e Unidades da Federação. Há uma predileção pela abordagem estatística, sendo comum o mapeamento desses indicadores, o qual a presente tese pretende através de um “salto de escala” avaliar as IES em conjunto em várias regiões de análise, como a Região Sul, os estados que a compõe, a mesorregião interestadual da Mesomercosul, as mesorregiões do IBGE e os municípios com relação à oferta pública de graduação e pós-graduação.

O indicador IDMS apresenta a estrutura conforme Figura 6. Um índice é, geralmente, composto por dimensões. Essas dimensões, por sua vez, podem ser compostas por várias subdimensões que podem ser compostas por descritores. Igualmente, esses descritores podem ser compostos por vários indicadores como é o caso do IDMS. Os indicadores – muitas vezes denominados variáveis – são os “dados brutos” retirados de planilhas oficiais ou dados obtidos

por agências do governo, que após um tratamento estatístico passam a representar determinada realidade que se deseja observar.

Figura 6 - Estrutura do Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável (IDMS)



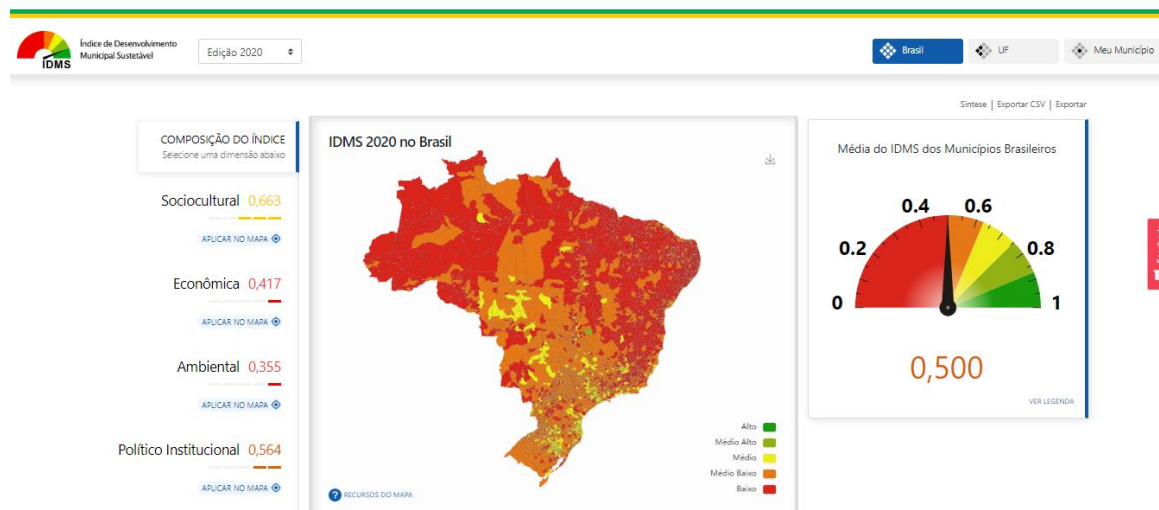
Fonte: Elaboração própria a partir de CNM (2021).

Outro indicador proeminente detectado em levantamento pela presente pesquisa foi o Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável (IDMS), que havia sido inicialmente desenhado e criado para acompanhar justamente a evolução de indicadores para a então Grande Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, que, no entanto, foi utilizado como referência para o estado de Santa Catarina como piloto conforme Fecam (2017).

O IDMS objetiva avaliar o nível de desenvolvimento sustentável de 5.565 municípios brasileiros. O IDMS é composto da média aritmética de quatro dimensões, seja: Político Institucional, Sociocultural, Ambiental e Econômica com 9 subdimensões e 84 variáveis, sendo a sustentabilidade a expressão do desenvolvimento equilibrado entre essas dimensões medidas através de uma escala, com representação em níveis, ou seja, os níveis de sustentabilidade. Os níveis de classificação são cinco e utilizam uma escala de 0,000 a 1,000 conforme Fecam (2017).

Com a adoção do IDMS em escala nacional pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM), o índice vem sendo utilizado para acompanhar as políticas públicas municipais por meio de disponibilização na plataforma Cidade em Dados (CiDados), que permite a visualização e *upload* dos dados relativos ao Brasil e as Unidades da Federação (UFs). A plataforma apresenta um leiaute simples com a simulação de um *dashboard*, onde cada um dos cliques remete a uma das dimensões escolhidas (Figura 7).

Figura 7 - Portal do Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável (IDMS)



Fonte: CNM (2021).

Ainda, a plataforma tem foco em um SIG do indicador que conta com apresentação dos dados contemplando as escalas nacional, de todas as Unidades da Federação e dos municípios. Em escala nacional e para cada uma das Unidades da Federação está disponível o acesso às dimensões, subdimensões, descritores e indicadores (denominadas variáveis pela CNM) do IDMS com *download* disponível em tabelas padronizadas em planilhas (.csv) e em formato imagem do tipo *portable network graphic* (.png) para os mapas gerados.

No entanto, no nível das subdimensões, descritores e indicadores que compõe o índice para cada um dos municípios está somente disponível por meio de acesso exclusivo à base disponibilizado para os entes conveniados, o que faz da plataforma muito mais dedicada aos gestores públicos de que usuários da população em geral. A ferramenta não possibilita baixar os dados em *massa* de todos os municípios, para tanto foram realizados contatos com os administradores e gestores da CNM para disponibilização dos dados para a presente pesquisa.

A composição do IDMS apresentou mudanças na metodologia de cálculo a partir da utilização dos indicadores em nível nacional após incorporação pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM) em 2018. Os índices das dimensões são definidos pela média ponderada das subdimensões. Segundo o documento que aborda a metodologia de cálculo, a aplicação de pesos diferenciados se deve a limitações na qualidade dos indicadores, sendo as áreas como cultura, habitação, participação social e gestão pública ainda muito escassos (CNM, 2018). Ao todo, o IDMS aborda em 2020, 30 indicadores com 84 variáveis nas suas 4 dimensões e 9 nove subdimensões conforme apresentado no Quadro 3.

Quadro 3 - Composição do Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável – IDMS em 2018





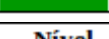



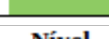





Dimensão	Subdimensão	Indicador	Peso
Sociocultural	Educação	Acesso e Permanência Escolar	45%
		Desempenho Escolar	
		Infraestrutura Escolar	
		Qualidade de Ensino	
	Saúde	Cobertura de Atenção Básica	35%
		Fatores de Risco e Proteção	
		Morbidade	
		Mortalidade	
	Cultura	Estrutura de Gestão para Promoção da Cultura	10%
		Infraestrutura Cultural	
		Iniciativas Culturais na Sociedade	
		Recursos na Cultura	
	Habitação	Estrutura de Gestão para Políticas Habitacionais	10%
		Qualidade Habitacional	
Econômica	Economia	Agregação de Valor Econômico	100%
		Dinamismo Econômico	
		Nível de Renda	
Ambiental	Meio Ambiente	Cobertura de Saneamento Básico	100%
		Gestão Ambiental	
		Preservação Ambiental	
Político Institucional	Finanças Públicas	Capacidade de Receita	40%
		Estímulo ao Investimento	
		Saúde Financeira	
	Gestão Pública	Articulação com o Exterior	30%
		Capacidade de Planejamento	
		Gestão Financeira	
		Governo Eletrônico	
		Qualidade do Quadro Funcional	
	Participação Social	Participação Eleitoral	30%
		Representatividade de Gêneros	

Fonte: Plataforma CiDados – CNM (2021).

O IDMS utiliza variáveis e dimensões inovadoras ao incorporar preocupações com relação à questão ambiental, à participação social e à gestão pública. A CNM disponibiliza uma ferramenta *online* disponível na forma de um portal de geoprocessamento e, em 2021, o IDMS está disponível com periodicidade bianual para os anos de 2012, 2014, 2016, 2018 e 2020. O *download* dos dados e análises das variáveis estão disponibilizadas somente para as Unidades da Federação, enquanto variáveis e subdimensões estão disponíveis na forma de mapas para os municípios.

O IDMS ainda possui um grande potencial de aplicação pouco explorado pela literatura científica e sua adoção pela CNM indica que tem sido utilizado para avaliar e monitorar políticas públicas, dado que compila uma quantidade relativamente grande de variáveis que estão disponíveis, nos casos dos municípios, para seus gestores. Cada um dos indicadores possui uma classificação com níveis expressos por cores, na maioria dos casos, com linguagem semafórica que representam o enquadramento por uma escala que posiciona os municípios conforme os níveis “baixo”, “médio” e “alto”, com variações como “médio-baixo”, “médio-alto” ou “moderado” e “muito alto”. Essas categorias, no entanto, variam de indicador para indicador a partir de uma escala pré-definida pelos desenvolvedores com base na distribuição da amostra de municípios disponíveis. O Quadro 4 apresenta algumas escalas realizadas pelos índices IDMS, IFDM e IDH-M.

Quadro 4 - Classificação dos índices e subíndices do IDMS, IFDM e IDHM

Classificação	Nível	Escala	
Baixo		0,000	0,499
Médio Baixo		0,500	0,624
Médio		0,625	0,749
Médio Alto		0,750	0,874
Alto		0,875	1,000
Classificação	Nível	Escala	
Baixo		0,0000	0,3999
Médio Baixo		0,4000	0,5999
Moderado		0,6000	0,7999
Alto		0,8000	1,0000
Classificação	Nível	Escala	
Baixo		0,000	0,499
Médio Baixo		0,500	0,599
Médio		0,600	0,699
Alto		0,700	0,799
Muito Alto		0,800	1,000

Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com base em PNUD (2013), Firjan (2018), Ipea (2019) e Fecam (2017).

Para análise dos dados em mãos, procedeu-se com a composição de *boxplots* e gráficos de dispersão e testes de correlação. Os *boxplots* ou diagramas de caixa foram inventados por Spear, em 1950, e popularizados pelo matemático Tukey, em 1977, desde então têm sido largamente utilizados para representar e comparar amostras de observações contínuas (CHOONPRADUB; MCNEIL, 2005). O *boxplot* é um recurso gráfico usado regularmente em pesquisa científica para sintetizar e analisar dados quantitativos, cumprindo com uma função exploratória ou descritiva para apontar tendências, comparar grupos amostrais e tem uso até mesmo inferencial de dados independente do delineamento, podendo inclusive substituir o uso de tabelas em casos específicos (VALLADARES NETO *et al.*, 2017).

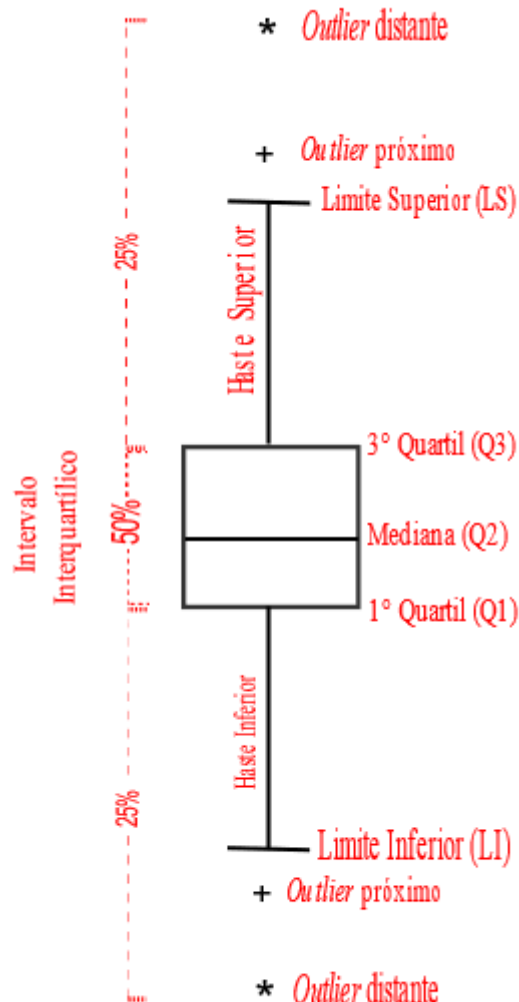
A representação gráfica mais tradicional apresenta medidas de tendência central não-paramétrica como a mediana, de dispersão por meio dos quartis, forma de distribuição ou simetria da amostra com valores pontuais mínimos e máximos, além de valores atípicos (*outliers*) e limites inferior e superior (VALLADARES NETO *et al.*, 2017). Os limites superior e inferior são identificados por meio de equação de razão de 1,5 da distância interquartílica e os valores atípicos podem ser plotados no diagrama de caixa por meio de pontos. Pode-se escolher após a investigação uma das três atitudes com relação aos valores atípicos: corrigir, excluir ou manter os *outliers* (RODRIGUES, 2017). A Figura 8 apresenta um esquema de construção de um *boxplot*.

Algumas das vantagens do uso de diagramas de caixa são: a) os *boxplots* são muito úteis para comparação estatística de dois conjuntos de dados (RODRIGUES, 2017); b) uma das principais vantagens do uso de *boxplots* é sua capacidade de demonstrar a estrutura dos dados muito rapidamente conforme Wickham (2011) *apud* Drago (2015); c) *Boxplots* em séries temporais podem ter a capacidade de captar variações intertemporais, mantendo as informações mais relevantes e; d) pode-se fazer previsões e ainda detectar facilmente valores discrepantes (DRAGO, 2015).

Spear idealizou os bigodes para que representassem os valores mínimo e máximo, enquanto Tukey modificou a extensão para com um múltiplo fixo (1,5) da distância interquartílica (CHOONPRADUB; MCNEIL, 2005). Esse limite de hastes foi determinado subjetivamente por Turkey, sendo que estas não englobam muitas vezes os valores extremos, por exemplo, que são plotados além dos limites (VALLADARES NETO *et al.*, 2017). Várias modificações foram sugeridas de forma a contribuir com um melhor entendimento da distribuição de dados, como, por exemplo, o valor de confiança (95%), porém ainda há uma

dificuldade de demonstrar amostras bimodais, com pico em torno da mediana ou mesmo assimétricas (CHOONPRADUB; MCNEIL, 2005).

Figura 8 - Esquema de representação de um diagrama de caixa (*boxplot*) clássico



Fonte: Adaptado de Valladares Neto *et al.* (2017).

Sobre a interpretação de assimetria, se o valor da mediana está mais próxima do primeiro quartil significa que a variável quantitativa tem assimetria e os valores tendem à direita, ao passo que se a mediana está mais próxima do terceiro quartil, diz-se que a assimetria é à esquerda. Já se o valor está exatamente no meio entre o primeiro e o terceiro quartil no diagrama de caixa, a variável quantitativa é simétrica e a mediana aproxima-se do conceito de média (SASSI, 2020). Distribuição com hastes longas indicadas por bigodes longos são uma

característica comum de distribuições assimétricas e apresentam uma tendência maior de produzir valores discrepantes (*outliers*) (PIANA; MACHADO; SELAU, 2009).

A presença de *outliers* em *boxplots* em distribuição normal que nem sempre ocorrem dependerá do tamanho da amostra (VALLADARES NETO *et al.*, 2017). Quando são encontrados valores discrepantes no conjunto de dados, deve-se investigar a sua origem. Muitas vezes esses valores fazem parte da amostra reforçando a característica assimétrica da distribuição e em outras vezes esses valores podem ser oriundos de erros na aferição ou no registro dos dados. Uma cuidadosa inspeção dos dados e nas eventuais causas da ocorrência desses valores é sempre uma providência necessária antes de realizar a análise (PIANA; MACHADO; SELAU, 2009).

Os *boxplots* são bastante úteis para identificar rapidamente observações que se distanciam das demais e são sugeridas por parte da literatura, a exemplo de Paranhos *et al.* (2014), para um processo de limpeza de banco de dados e estudos mais descritivos de que uma opção de apresentação gráfica dos dados, sendo recomendado também a utilização de histogramas e gráficos de dispersão (*scatterplots*) para exame visual de distribuição de dados.

Um dos grandes propósitos em pesquisa em Ciências Sociais é verificar se duas ou mais variáveis se apresentam associadas, isso é, se o conhecimento de uma altera a probabilidade de algum resultado da outra. Quando as variáveis são quantitativas em vez de qualitativas, a literatura com frequência utiliza o termo correlação em vez de associação entre as variáveis (BARBETTA, 2006).

O coeficiente de correlação de Pearson (r) é uma medida de associação linear entre variáveis, sendo esses dois conceitos de “associação” e de “linearidade” essenciais para compreender sua utilização. Assim para cada aumento ou decréscimo de uma unidade em uma variável X , haverá um mesmo impacto em Y . O r pode variar de -1 a 1 indicando a direção perfeita entre a unidade de escore de X e Y indicando assim dependência entre as variáveis, enquanto o valor zero indica que não há relação linear entre as variáveis, isto é, que a força de relação é menor (FIGUEIREDO FILHO; DA SILVA JÚNIOR, 2009).

Diferente da regressão, o coeficiente de correlação não diferencia entre variáveis independentes e dependentes. O coeficiente estabelece correlação, que é diferente de causalidade, ainda que toda causalidade pressuponha correlação, porém nem toda correlação é sinônimo de causalidade. As variáveis devem ser discretas e/ou contínuas e trata-se de uma medida padronizada que é adimensional desprovida de unidade física. A correlação de Pearson

apenas detecta relações lineares se essa relação não for linear, o coeficiente não será capaz de descrever adequadamente a associação (PARANHOS *et al.*, 2014).

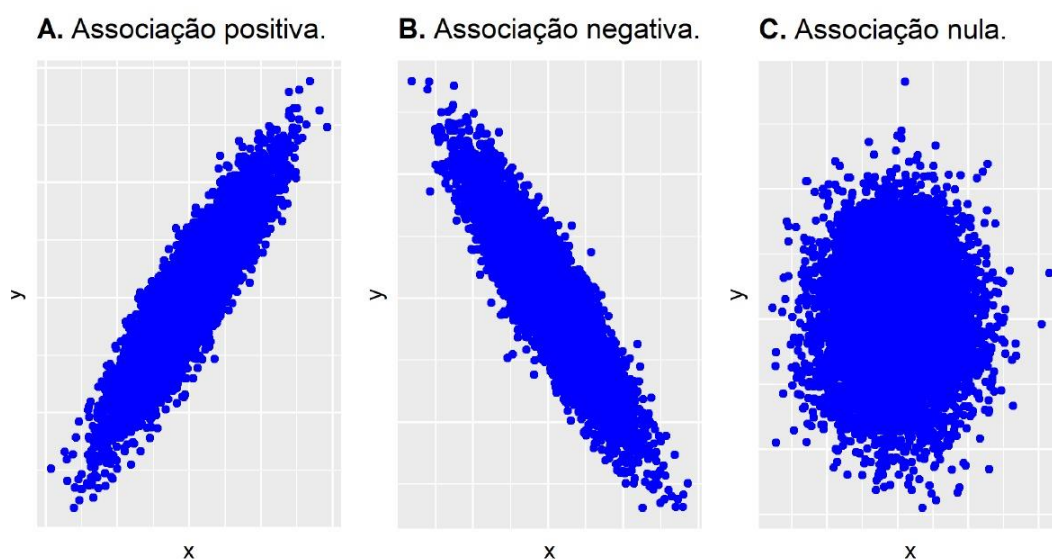
As relações de causalidade são inferidas comumente por pesquisadores em inferência sem o devido exame entre duas variáveis. A realidade social é complexa e dificilmente é possível explicar o funcionamento de algum fenômeno político a partir de uma única variável (PARANHOS *et al.*, 2014). O conceito de correlação refere-se a uma associação numérica entre duas variáveis, não implicando em uma relação de causa e efeito. Também deve-se ter cuidado com correlações espúrias com dados ao acaso e que não trazem qualquer informação relevante. Geralmente, o estudo de correlação numérica entre as observações de duas variáveis é geralmente um passo intermediário na análise de um problema (BARBETTA, 2006).

No entanto, deve-se evitar a utilização do coeficiente de Pearson para estimar a relação entre variáveis em amostras pequenas. Da mesma forma, se alguns dos seus pressupostos for violado, o pesquisador deve reportar os procedimentos para corrigir os problemas e/ou justificar como a violação dos pressupostos afeta a credibilidade dos resultados. A presença de *outliers* pode afetar a direção e a magnitude do coeficiente e gerar correlações espúrias e até mesmo esconder associações reais (PARANHOS *et al.*, 2014).

Uma das melhores formas de visualizarmos se duas variáveis se apresentam correlacionadas é através do diagrama de dispersão (*scatterplot*) que são representações por pontos num sistema cartesiano. Essa representação utiliza pares ordenados (x,y), onde x é um valor de uma variável e y é o correspondente valor da outra variável. Os dados pareados para cada um dos elementos que se deseja analisar pode indicar correlação positiva, negativa ou nula (BARBETTA, 2006).

Barbetta (2006) explica que os diagramas podem apresentar correlação positiva, como no exemplo A da Figura 9, porque os pontos estão em torno de uma linha imaginária ascendente, sendo que valores altos em x também o são em y, o mesmo acontece com valores grandes; já em correlações negativas como o exemplo B, os pontos estão *plotados* em torno de uma linha imaginária descendente. Neste, valores pequenos em uma variável são grandes em outra. Ainda, o autor aponta que no exemplo C, não são apresentadas correlações, pois valores pequenos (ou grandes) de uma variável estão associados tanto a valores pequenos quanto grande.

Figura 9 - Tipos de correlação (associação) possíveis em gráficos de dispersão entre variáveis quantitativas



Fonte: Sassi (2020).

Para Sassi (2020), a regra de ouro para interpretação e uso de coeficiente de correlação linear de Pearson leva em consideração: a) de 0 a 0,3 significa uma correlação nula; b) de 0,3 a 0,5 tem-se uma correlação baixa; c) de 0,5 a 0,7 trata-se de uma correlação moderada; d) de 0,7 a 0,9 tem-se uma correlação alta; e e) acima de 0,9 até 1 indicam uma forte correlação entre as variáveis.

1.5 ESTRUTURA DA TESE

A presente tese está estruturada em cinco capítulos. O Quadro 5 apresenta de que forma os objetivos específicos estão concatenados com métodos e referencial teórico utilizado, bem como apresenta também a escala de análise e o lapso temporal abordado pela presente tese.

O Capítulo I aborda a indução do modelo norte-americano *multicampus* na expansão da Educação Superior Pública recente e revisita o referencial teórico dos modelos universitários “clássicos”: francês (napoleônico), alemão (humboldtiano), norte-americano para delinear reflexões sobre aumento do porte das IES públicas em termos de cursos/IES; e matrículas/IES e matrículas/curso e principalmente *campus*/IES que colocam em evidência novos arranjos organizacionais e tensões em torno da ênfase: ensino, pesquisa e extensão e também em arranjos institucionais (como esses fragmentos universitários se relacionam com a sociedade).

Quadro 5 - Estrutura básica dos capítulos com indicação de objetivo específico, métodos, referencial teórico, escala e lapso temporal utilizado

Capítulo	Objetivo	Métodos	Referencial teórico	Escala		Temporal	
Capítulo I	Compreender o fenômeno <i>multicampus</i> recente e o modelo universitário da expansão recente de Instituições de Ensino Superior (IES) públicas no Brasil	Construção de indicadores. Elaboração de diagramas, tabelas e quadros sintéticos e explicativos.	Os modelos clássicos de Educação Superior: Alemão, francês e norte-americano.	Nacional	Brasil	1970	2019
Capítulo II	Analisar a descentralização do Sistema de Educação Superior Brasileiro com foco na distribuição regional e a distribuição da excelência dos Programas de Pós-Graduação (PPGs);	Elaboração de cartografia temática de apoio, gráficos tipo <i>boxplot</i> .	Desconcentração relativa em vez de descentralização do sistema	Subnacional	Macrorregiões e Unidades da Federação	1998	2019
Capítulo III	Analisar a distribuição dos Programas de Pós-Graduação (PPGs) na Região Sul;	Elaboração de cartografia temática, tabelas e quadros comparativos.	Desconcentração relativa em vez de interiorização da pesquisa	Mesorregiões IBGE	Região Sul	1998	2019
Capítulo IV	Investigar a dinâmica de criação de novos <i>campi</i> nas IES públicas na Mesomercosul;	Elaboração de cartografia temática, linhas do tempo, quadros, tabelas e nuvens de palavras.	Dependência de trajetória (<i>path dependence</i>) da fragmentação e dispersão de <i>campus</i>	Mesorregião Diferenciada	Mesomercosul	1998	2019
Capítulo V	Avaliar o impacto local e regional da implantação de <i>campi</i> de IES públicas nos municípios da Mesomercosul.	Elaboração de <i>boxplots</i> , testes de correlação, diagramas de dispersão, quadros e tabelas.	O impacto regional / local da Educação Superior nos indicadores econômicos e educacionais	Municípios	Municípios da Mesomercosul	2012	2020

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

O capítulo II analisa a desconcentração relativa da pesquisa brasileira através da Pós-Graduação *stricto sensu* no Brasil, entre 1998 e 2019, e as desigualdades internas do sistema brasileiro de Ensino Superior. A análise comprova os seguintes achados da pesquisa: a) o fenômeno de desconcentração de Programas de Pós-Graduação (PPGs) das Unidades da Federação da Região Sudeste para as Regiões Sul, Centro-Oeste e Nordeste, com prevalência aos Estados contíguos à São Paulo; b) a desconcentração pode ser considerada relativa já que os PPGs tendem a concentrar nas capitais estaduais em regiões periféricas, ao mesmo tempo, que a excelência (notas 5, 6 e 7) continua concentradas na Região Sudeste conforme descrito por Santos e Silveira (2000); c) verifica-se um aumento relativo da distância dos PPGs capital do estado e deslocamento espacial dos PPGs para a periferia dos grandes centros; d) os PPGs presentes no interior possuem maior sobrevivência no período se comparados aos PPGs presentes nas capitais no período; e) verificou-se o aumento relativo da participação federal em comparação com as demais categorias pelo *status* jurídico.

O capítulo III aprofunda a distribuição dos Programas de Pós-Graduação (PPGs) *stricto sensu* na Região Sul de 1998 a 2019 ainda a partir dos dados secundários do Geocapes. Verificou-se: a) diferenças entre os três estados em termos de capital e interior, público e privado, áreas do conhecimento e conceitos dos cursos; b) as IES particulares contribuem com a expansão de PPGs em “vazios” deixados pela oferta pública no interior de Santa Catarina e Rio Grande do Sul e em Curitiba, capital do Estado do Paraná; c) a reestruturação recente de Institutos Federais e universidades federais têm produzido efeitos na pós-graduação com uma dispersão de PPGs no interior e concentração de excelência (notas 5, 6 e 7) em IES consolidadas e, em grandes centros; d) PPGs nas áreas multidisciplinares e mestrados profissionais constituem as áreas do conhecimento e graus acadêmicos que mais cresceram e que há uma restrição com relação à obtenção de excelência dessas duas categorias; e) mesorregiões regionais com alta concentração de mestres e doutores são também as regiões que apresentam maior oferta pública e oferta de cursos de excelência; e f) há uma tendência de crescimento de PPGs em ciências da vida, exatas e tecnológicas em novos *campi* de Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), completando o anel da pós-graduação na Região Sul formado pelos municípios de Curitiba (PR), Londrina (PR), Maringá (PR), Cascavel (PR), Chapecó (SC), Passo Fundo (RS), Caxias do Sul (RS), Região metropolitana de Porto Alegre (RS), Criciúma (SC), Florianópolis (SC), Balneário Camboriú-Itajaí (SC) e Curitiba (PR). Esses municípios aumentam em atratividade enquanto outras regiões apresentam-se em saturação.

O capítulo IV analisa a Mesomercosul que não possuía universidades públicas até os idos dos anos 1990 e que atravessa por um crescimento significativo no período por conta de políticas de expansão do ensino superior federal. Uma característica das Instituições de Ensino Superior (IES) públicas da Mesomercosul é o arranjo organizacional *multicampus*. A partir dos dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacional Anísio Teixeira (INEP) e por meio de busca aos *sites* das IES, evidenciou-se a uma fragmentação das instituições e relativa dispersão da oferta de cursos de graduação. Também, observou-se diferenciações entre os *campi*, instituições e municípios com critérios populacionais e diferenças entre as mesorregiões IBGE que compõe a Mesomercosul.

O capítulo IV reconheceu um ciclo de reestruturação da Educação Superior com foco no atendimento de políticas de desenvolvimento regional que se deu pela criação e amálgama em ‘novas’ IES públicas *multicampus*, resultando em aumento de oferta pública em cursos superiores em licenciaturas, ciências agrárias, *Science, Technology, Engineering and Mathematics* (STEM) e que atravessada por políticas públicas específicas nas áreas da saúde. Evidenciou-se a presença de *campi* em municípios pequenos, certa diferenciação institucional das universidades estaduais, a prevalência de cursos de mestrado em municípios maiores e cursos superiores de tecnologia em municípios menores. Foram observadas também diferenças intrarregionais com participação acima da média no Sudoeste paranaense e comparativamente baixa no Oeste catarinense com relação às regiões metropolitanas, de diferenciação entre universidades novas e novos *campi* de IES consolidadas em um cenário concorrencial com a oferta de cursos em universidades comunitárias condicionando tanto a presença de *campi* quanto de cursos superiores.

O capítulo V verificou-se o impacto local e regional da implantação de *campi* de Instituições de Ensino Superior (IES) públicas nos municípios da Mesomercosul. Nesse capítulo, observou-se a evolução do Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável (IDMS) em cinco edições (2012, 2014, 2016, 2018 e 2020) de 396 municípios da mesorregião. Foram verificadas as trajetórias de cada uma das dimensões do IDMS com ênfase nos descritores educacionais e econômicos. Observou-se melhora significativa em Qualidade de Ensino (IDMS-Sc Edu QE), que pelo cruzamento com ao desempenho de estudantes (IDMS-Sc Edu DE) esperava-se estar associado, o que não foi verificado pelo teste de correlação de Pearson. A qualificação docente (IDMS-Sc Edu QE), também, não está associada a presença de *campi* de IES públicas nos municípios, o que em partes contradiz boa parte da literatura que apontou para melhoria nos indicadores educacionais dos diversos níveis pela implantação de *campus*.

Em considerações finais, à guisa da construção de agendas para políticas públicas foram tratadas possibilidades de interação entre academia e questões persistentes do Ensino Básico, como o baixo desempenho de estudantes e a desigualdades entre os municípios. Também foram observados apontamentos para o arranjo *multicampus* com relação à verticalização de cursos superiores até os níveis de mestrado e doutorado para evitar que a fragmentação e dispersão aponte para uma precarização do Ensino Superior público. Para construção de um fio-condutor utilizou-se as metáforas de “Torres de Marfim” e “Fábricas sem Chaminés” para considerar sobre isolamento da academia e engajamento das instituições, diante de um quadro de austeridade no investimento público e novas políticas de reestruturação.

2 CAPÍTULO I - A indução do modelo norte-americano *multicampus* na expansão da Educação Superior pública recente: diferenciação e isomorfismo institucional⁴

2.1 INTRODUÇÃO

O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), instituído pelo decreto 6.096/2007, e a criação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica por meio da lei 11.892/2008, promoveram a expansão de *campus* de universidades e institutos por meio de criação de novos *campi*, desmembramento e transformação de antigas escolas, faculdades e unidades, vinculando-os aos *campi* de novas e consolidadas IFES. No caso dos Institutos Federais, o texto da lei faz alusão à localização preferencial com atendimento aos Arranjos Produtivos Locais (APL's).

O modelo de implantação de Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), durante o século XX, centralizado nas capitais de estados e, algumas exceções como municípios-polos regionais, assume a partir de governos progressistas, o papel de protagonizar desenhos organizacionais *multicampi*. Os *loci* predominantes dessas novas ou “supernovas”⁵ instituições federais são as cidades pequenas e médias, que passam a abrigar vagas do ensino superior público em áreas estratégicas, como a formação de professores, engenharias, ciências da saúde e ciências agrárias (TISCHER, 2016).

A expansão fez retornar nos meios científicos a discussão de meio século sobre os modelos de Educação Superior. Em meio ao debate, o argumento de que a Educação Superior é uma poderosa alavanca não somente da qualificação profissional de indivíduos, mas também que são capazes de apoiar as regiões onde se instalam a “produzir” desenvolvimento. Em que pese, o debate em torno aos modelos sobre Educação Superior debruçar-se mais ao modelo universitário, não há como negar a contribuição das Instituições de Ensino Superior (IES) públicas como as faculdades, centros universitários e institutos federais na promoção de pesquisa, ensino e extensão. A defesa da ênfase do modelo universitário é, em geral, a defesa do modelo universitário intenso em pesquisa, isso é, ao modelo alemão (humboldtiano),

⁴ Parte desse artigo foi apresentada no Seminário de Desenvolvimento Regional Estado e Sociedade (V SEDRES) de forma virtual e não constam em anais de evento a pedido dos autores.

⁵ As universidades federais supernovas é o termo utilizado por gestores, grande mídia e, no próprio Ministério da Educação, para designar as universidades federais criadas através de desmembramento ou transformação de *campus* após a reforma fiscal em texto de emenda à Constituição que atrelou ou restringiu gastos com educação e saúde. Essa designação não tem a ver com o evento de fissão do núcleo de uma estrela em termos astronômicos.

principalmente, por autores da área de Educação Superior como Prota (1987), Cunha (2004), Sguissardi (2006) e Mancebo, do Vale e Martins (2015) e Pazeto (2020).

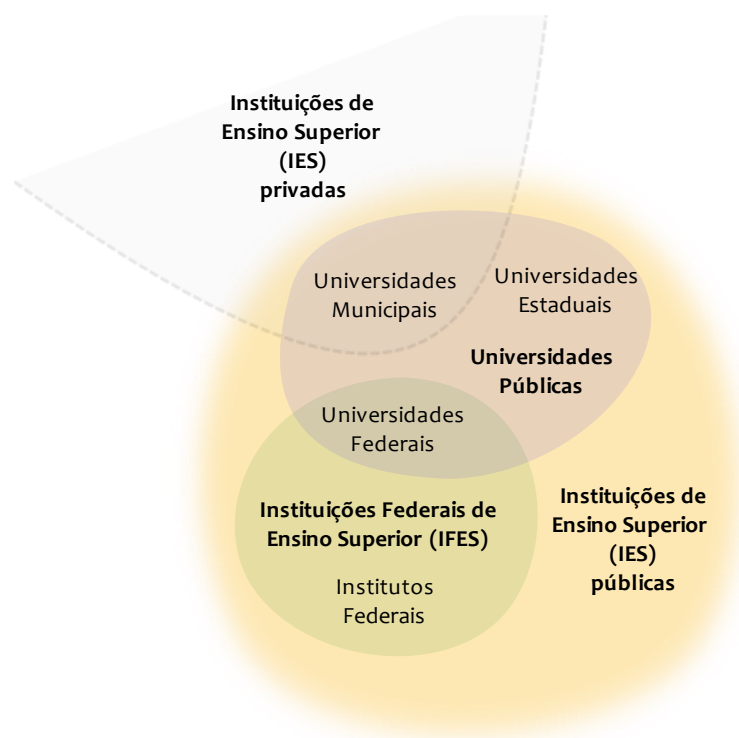
Talvez um dos principais responsáveis pela disseminação da discussão sobre os modelos universitários no Brasil tenha sido a obra de Ribeiro (1991), que traz uma reflexão sobre os modelos de Educação Superior, sobre sua característica dupla: a) de ser uma instituição tradicional; e b) ao mesmo tempo, dedicada à inovação e ao desenvolvimento da sociedade. O aporte teórico dos modelos universitários clássicos abordados pelo autor visa compreender como o desenvolvimento atuou sobre as IES, dotando-a de recursos e exigindo dela novos serviços. Ribeiro (1991) destaca, no caso dos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, que as universidades trazem consigo a necessidade de atuarem como motores do desenvolvimento para além de serem um mero reflexo deste, mas uma condição necessária para o progresso.

Definir e categorizar as organizações não é tarefa fácil. As IES públicas e privadas no Brasil sempre foram caracterizadas como de grande diversificação. Os indicadores utilizados para enquadrá-las são obtidos por meio de agências governamentais e órgãos de fomento que historicamente tem utilizado métricas voltadas à missão primordial, isso é, a função ensino dessas instituições. Portanto, matrículas, cursos superiores e quantidade de IES e *campus* são segregados pela natureza (pública ou privada), pela categoria administrativa (federal, municipal e estadual) e pela localização que basicamente utiliza a Unidade da Federação e Macrorregiões brasileiras.

O recorte do presente trabalho é o das Instituições de Ensino Superior (IES) públicas. Entre as IES públicas são mais comuns os tipos universitários e dos institutos, no entanto, podem existir faculdades e centros universitários públicos. Essas IES podem estar ligadas aos municípios onde se instalam, aos estados ou distrito onde se encontram, ou ao governo federal. Cabe salientar que o termo “universidade pública” apesar de bastante utilizado abertamente e publicamente, não é uma categoria utilizada pelas esferas de governo e visa designar as universidades estatais – como as universidades municipais⁶, estaduais e as universidades federais. Essas últimas em conjunto com os Institutos Federais também podem ser designadas como Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), conforme o diagrama apresentado na Figura 10.

⁶ Porém algumas universidades municipais figuram tanto em listas de IES públicas quanto privadas. Essa questão deriva por se tratar de uma compreensão relacionada ao *status jurídico* dessas IES que ora são categorizadas como públicas ora como IES privadas.

Figura 10 - Diagrama da organização das Instituições de Ensino Superior públicas segundo a categoria administrativa em 2019



Fonte: Elaborada pelo autor (2020).

A expansão da Educação Superior Pública, no Brasil, a partir da primeira década do século XXI, reavivou um debate sobre os modelos universitários, principalmente por autores ligados à área da Educação Superior. No centro desse debate encontram-se distintas noções de desenvolvimento e que podem ser úteis para se compreender os resultados produzidos pela reestruturação e expansão de Instituições de Ensino Superior (IES) em termos organizacionais e institucionais. Pazeto (2020) considera que organização se refere à racionalidade instrumental, mecânica e sem sujeito, modeladora e cristalizante, enquanto o termo instituição centra-se nos sujeitos e na relação com o ambiente. O perfil organizacional se expressa pela prevalência de estruturas e normas, divisão do trabalho, concentração de poder, patrimônio e controle dispostos em função de interesses produtivos, enquanto o perfil institucional revela o patrimônio imaterial, substantivo, imaginário, simbólico e espiritual expresso pelos propósitos, projetos, crenças, expectativas e ações de natureza existencial e de ordem finalística, definidos na natureza e missão social.

O paradigma *multicampus* norte-americano dedicado, ao mesmo tempo, ao desenvolvimento industrial e à interiorização de políticas públicas, tem sido adaptado à realidade brasileira sob diferentes aspectos, produzindo uma expansão de cursos, matrículas e

IES, sobretudo de novas IES *multicampi* e seu porte em termos de matrículas. Por meio da análise de indicadores, constata-se uma diferenciação das IES públicas entre si e com relação às IES privadas em termos de porte institucional.

Coloca-se em questão um fenômeno delineado de isomorfismo – que é a tendência das instituições a emularem uma padronização diante da cristalização do fenômeno expansivo a partir da segunda metade da década de 2010. Em termos institucionais, significa dizer que há ainda tensões para as IES públicas com relação à capacidade de produzir “desenvolvimento” diante de pressões pelas tradicionais funções da Educação Superior como formação profissional e pesquisa científica. Assim, uma pergunta de partida do presente capítulo é avaliar essa condição *multicampus* e como essa condição pode contribuir para o desenvolvimento das regiões onde os *campi* se instalam?

O presente capítulo busca compreender o fenômeno *multicampus* recente e o modelo universitário da expansão recente de Instituições de Ensino Superior (IES) públicas no Brasil. O capítulo se estrutura em seis seções. Na sequência da parte introdutória, traça-se um breve histórico da Educação Superior brasileira. Um quadro-síntese é montado na seguinte seção com os modelos universitários clássicos. São analisados indicadores institucionais para compreender melhor a expansão recente em termos de resultados. As discussões que segue buscam problematizar os indicadores que sugerem um aumento de porte das IFES dentro do segmento de IES públicas em termos de matrículas por IES, curso por IES e estabilização de matrículas por curso de IES públicas e privadas e considerar sobre os efeitos de isomorfismo e diferenciação no sistema. Em considerações parciais, é proposto um novo enquadramento buscando indicadores que evidenciem a unidade *campus* e o papel da pós-graduação com relação ao paradigma *multicampus*.

2.1.1 Breve histórico da Educação Superior brasileira

Durante o período colonial português, o Brasil permaneceu como um país de analfabetos, exceção feita a um pequeno grupo de burocratas, mercadores e padres. Por volta de 1950, ainda, 57% da população de mais de 5 anos ainda era analfabeta. Mesmo a escola básica iniciou somente em algumas capitais de estado entre o final do século XIX e início do século XX e o acesso universal à educação básica só foi ocorrer por volta de 1990 (SCHWARZMAN, 2015).

Para Sampaio (1991), há cinco momentos-chaves da relação entre Estado e ensino superior: 1808, 1898, 1930, 1968 e 1985, que definem os períodos de mudança de formato do sistema de ensino superior ao longo de mais de duzentos anos de existência. Essas mudanças estão ligadas a momentos de transformação político-institucional no Brasil. A vinda da Família Real Portuguesa ao Brasil, a passagem do Império a República, o Estado Novo, as Manifestações de 1968 durante o Regime Militar e a Redemocratização em 1989 são marcos iniciais conforme Sampaio (1991).

Para Martins (2002), o período que marca a chegada da Família Real portuguesa em 1808 até a Proclamação da República em 1889:

[...] o ensino superior desenvolveu-se muito lentamente, seguia o modelo de formação dos profissionais liberais em **faculdades isoladas, e visava assegurar um diploma profissional** com direito a ocupar postos privilegiados em um mercado de trabalho restrito além de garantir prestígio social. Ressalte-se que o **caráter não universitário do ensino** não constituía demérito para a formação superior uma vez que o nível dos docentes devia se equiparar ao da Universidade de Coimbra, e os cursos eram de longa duração (MARTINS, 2002, p. 1, grifos nossos).

Para Fávero (2006), seguiu-se no século XIX muitas iniciativas frustradas de criação de universidades no Brasil, sendo a mais notória a *Fala do Trono* de 1889, realizada pelo próprio imperador D. Pedro II propondo a criação de duas universidades para todo o território do Brasil, sendo uma no Norte e outra no Sul do país, para constituir-se “centros de alta organização científica e literária”.

Ainda, Fávero (2006) considera que mesmo durante a república velha, o regime foi de “desoficialização” do ensino superior pelo Governo Federal, deslocando provisoriamente a órbita do Estado brasileiro para os estados com várias iniciativas de criação de instituições livres. Porém, como observa Sampaio (1991), houve ao longo da trajetória do ensino superior no Brasil, movimentos de descentralização como na Proclamação da República de 1889 e centralização a partir da política autoritária do Estado Novo da década de 1930 gestada, contraditoriamente, a partir de ideias de liberdade política e efervescência social. Para Sampaio (1991, p. 15): “por isso e apesar de tudo, a universidade da década de 30 representa uma democratização, ainda que relativa, do ensino superior brasileiro”.

Rossato (2006), ao refletir sobre o ensino superior no Brasil ao longo do século XX, explica que o processo de modernização do ensino superior caminhou ao lado da busca por uma modernização a partir dos desdobramentos da semana de Arte de 1922, da incipiente industrialização e desenvolvimento tecnológico partindo do Estado para superação de uma condição de subdesenvolvimento entre 1930-1964. Neste período, ocorre a criação das

primeiras universidades e expansão significativa do ensino superior, ainda que já existissem faculdades isoladas desde o Brasil-Império. Para Sampaio (1991), o cunho universitário no ensino superior começa, no Brasil, somente a partir da década de 1930 até então, marcado por descontinuidades no que envolve a relação com o Estado Nacional.

Do ponto de vista legislativo, o Decreto n. 19.851/1931, durante o Estado Novo com força de Estatuto, impulsiona o modelo de organização universitária no Brasil com relação ao desenvolvimento econômico e cultural com relação às pressões sociais por ampliação e adaptação de um sistema universitário que era aquele tempo formado basicamente por institutos isolados. Para tanto, esse Estatuto previa uma heterogeneidade institucional equiparando as universidades federais e estaduais segundo o próprio documento por conta das proporções territoriais brasileiras e sua diversidade de zonas geográficas e econômicas. A organização universitária, no entanto, era percebida como de difícil ou precária adaptação à toda diversidade de circunstâncias no ambiente brasileiro (DE CARVALHO, 1970).

Cunha (2004) explica que apesar da prerrogativa de criação de instituições disputada entre estados e o governo federal, o fenômeno da “federalização” de estabelecimentos particulares e estaduais pagos e controlados pelo governo federal a partir de 1930 foi um dos principais responsáveis pelo aumento da oferta de ensino superior gratuito e pela criação de boa parte das universidades federais hoje existentes. De Carvalho (1970) repara que as universidades a partir de 1930 tornaram-se “federação de federações de escolas”, o que muito mais tarde, recorda o autor, seria denominado de “integração universitária”.

Entre 1930 e 1945, houve também a disputa por lideranças laicas e católicas pelo controle da educação. Em troca do apoio da igreja, o Estado permitiu a criação das universidades católicas na década de 1940. Muitas das Pontifícias Universidades Católicas – PUCs vem na esteira deste movimento (CUNHA, 2004). Entre 1940 e 1960, o sistema de ensino superior público ganhou corpo: com o desenvolvimento das universidades federais, sobretudo nas capitais, o avanço do sistema estadual paulista e a criação de muitas instituições fragmentadas estaduais e instituições locais em outras regiões do país (SAMPAIO, 1991).

O modelo da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), criada na década de 1940, serviu para o interesse do estado em organizar pequenas universidades criadas pelos municípios e estados, com exceção de São Paulo, anos antes para organizar um sistema de universidades federais que ao lado da expansão privada pudessem ser consideradas uma primeira onda de expansão. O modelo da UFRJ consistia em uma coleção de escolas profissionais em áreas

tradicionais como direito, engenharia, medicina, arquitetura, odontologia e as Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras (SCHWARZMAN, 2015).

Saviani (2010) também aponta para uma retomada do protagonismo público entre os anos 1940 – 1960 por meio da federalização de instituições estaduais e privadas, e criação de novas universidades federais e considera que o modelo napoleônico (francês) foi o modelo escolhido na organização e expansão do ensino superior a partir daí com o predomínio da vocação universitária voltada para a formação de quadros profissionais para liderança e ligados ao preenchimento de vagas, tanto na iniciativa pública quanto na indústria brasileira nascente.

Ainda, Pereira de Souza (1991) explica que foram criadas entre 1950 e 1970 uma universidade federal para cada estado, nas capitais, enquanto Minas Gerais e Rio Grande do Sul mais de uma, além de municipais, estaduais e estabelecimentos particulares. A regionalização, segundo o autor, foi responsável pela federalização de muitos cursos isolados em faculdades estaduais ou privadas através da reunião destes em torno de novas universidades públicas.

Ainda, Saviani (2010) considera que o crescimento de escolas isoladas privadas contrariava a legislação sobre o tema que estabelecia como regra a organização universitária, admitindo excepcionalmente os estabelecimentos isolados. O movimento universitário entre 1945 e 1968, se opunha a este modelo de escolas isoladas e reivindicou a eliminação do setor privado por absorção pública conforme Martins (2002). Ainda na década de 1960, a expansão privada foi, segundo Martins (2002), contrabalançada pela federalização com anexação de instituições privadas e criação das universidades estaduais sendo o estado de São Paulo, o pioneiro.

O modelo universitário brasileiro combinou historicamente influências do modelo francês e norte-americano, tendo este último prevalecido após a reforma de 1968. Esta reforma permitiu a eliminação de cátedra, departamentalização, adoção do sistema de créditos, a diversidade institucional (coexistência de universidades, faculdades e escolas isoladas). A influência de um modelo de financiamento de pesquisa com a criação de agências e conselhos para atuar nas universidades também são deste período (MORAES, 2017).

Conforme Martins (2002) e Sampaio (1991), as principais mudanças com a reforma de 68 foram: a instituição do departamento como unidade mínima de ensino em oposição à cátedra, criação de institutos básicos; organização curricular de ciclo básico e profissionalizante; alteração no vestibular; democratização do ambiente universitário através da verticalização por meio de departamentos, unidades e reitoria e horizontalização por meio de colegiados de curso; e institucionalização da pesquisa e centralização das decisões em órgãos federais.

O crescimento de universidades federais e universidades católicas em termos numéricos e diversificação de cursos superiores de 1945 a 1964, cedeu lugar à iniciativa privada. Entre 1964 e 1984, o Regime militar pelo artifício de um Estado centralizador propunha a aplicação da Teoria do Capital Humano, dependente de treinamento e investimento em educação e pesquisa segundo Rossato (2006). A aprovação de cursos superiores novos contribuiu para uma dispersão de cursos superiores no território nacional, principalmente em IES privadas, fazendo um contrapeso à concentração nas capitais, notadamente, Rio de Janeiro e São Paulo (PEREIRA DE SOUZA, 1991).

Para Sampaio (1991), o modelo implantado, sob o regime político extremamente autoritário foi o da universidade de elite copiado das “*research universities*” norte-americanas por meio de ato legal, muito embora, a resposta de atendimento à explosiva demanda por ensino superior que havia sustentado os movimentos estudantis de 1968 tenha sido outra, em anos de repressão e expansão, não só no Brasil, mas em toda a América Latina. A autora sustenta que a expansão pública, a partir da década de 1960, tomou o rumo da ampliação de vagas no mesmo conjunto de cursos existentes e a expansão privada, com qualidade de formação secundária e pesquisa irrelevante.

Utilizar o modelo de universidades de pesquisa norte-americanas nas instituições públicas, no lugar dos *community colleges*, ou uma combinação das duas foi um erro evidente, pois não havia suficientes professores qualificados para ensinar em regime de dedicação exclusiva e, ao mesmo tempo, realizar pesquisas e criar programas de graduação. O *status* do professor universitário brasileiro enquanto um servidor civil que não pode ser demitido, tornou o sistema brasileiro um dos mais dispendiosos da América Latina. Assim, preferiu-se limitar o acesso às universidades públicas com *vestibulares* de acesso muito restrito e permitir ao setor privado uma expansão sem muito controle a partir de 1970 (SCHWARZMAN, 2015).

Sucupira (1973) admite que, nos anos 1970, o desenvolvimento industrial e a democratização da sociedade vinham impondo transformações profundas às universidades, ampliando seus quadros, incorporando setores técnico-profissionais, fazendo-a se tornar uma “indústria” de novos conhecimentos aplicando a ciência à organização da produção por meio da pesquisa científica. A sorte do desenvolvimento estaria, segundo o autor, ligada à eficácia da instituição universitária, sendo uma das primeiras iniciativas em países novos, apontadas pelo autor, a de criar uma universidade.

Para Sucupira (1973), a função pesquisa relacionada a pós-graduação frente ao ensino é preferida em virtude do desenvolvimento econômico e das sociedades industriais em geral. O

modelo universitário norte-americano impôs, primeiramente, o treinamento para o exercício de profissões técnicas de nível intermediário, e em segundo lugar, a função de atendimento através de serviços sociais e extensão. Este modelo reinaugura uma nova fase em que a universidade constitui uma das principais forças inovadoras do processo social. Para Sucupira (1973): “na medida em que o desenvolvimento econômico depende fundamentalmente da pesquisa científica e das novas técnicas, o papel da universidade acha-se consideravelmente ampliado, tornando-se um dos determinantes da mudança social”. A universidade que havia nascido no claustro, havia se tornado uma arena repara Sucupira (1973).

O documento intitulado *Desenvolvimento e Educação* – MEC (1975) já considerava a educação como “semente” e “fruto” do desenvolvimento, isto é, a educação acelera o desenvolvimento e é beneficiada por este, em um contexto de aumento do que considerava um aumento de “Poder Nacional”, buscando alinhar crescimento econômico e de aspectos sociais e institucionais. O texto aborda a importância de leitura de indicadores e a relação do desenvolvimento com a educação superior. Em MEC (1975, p. 6).

[...] a renda ‘per capita’, os níveis de nutrição, a produtividade homem/hora, a distribuição da renda nacional, os níveis de instrução e a população economicamente ativa, entre outros, bastante conhecidos, esses fatores estão diretamente ligados à educação. [...] é óbvia a importância da educação no proporcionar, sustentar e acelerar o desenvolvimento e aperfeiçoar os próprios instrumentos de segurança.

O texto *Desenvolvimento e Educação* alude também aos polos de desenvolvimento em dez regiões organizadas para, simultaneamente, receberem recursos de exploração econômica e atendimento de necessidades educacionais desde o ensino básico ao ensino superior. Neste último, são destacados a criação de cursos superiores de curta duração e incentivos à pós-graduação, com destaque para o impulso dado por incentivos e estímulos governamentais também para a iniciativa privada. As universidades foram consideradas como importantes para países e regiões em desenvolvimento para o “descobrimento” e o desenvolvimento de métodos adequados à exploração de riquezas naturais e às demais atividades produtivas nacionais segundo MEC (1975).

No âmbito da graduação, *Desenvolvimento e Educação* (MEC, 1975) considera o período de 1964-1974 de “explosão do ensino superior”, com crescimento de 700% em matrículas com a predominância e permissão de estabelecimentos isolados não-universitários de natureza privada que, em 1970, supera a quantidade alunos dos estabelecimentos públicos. O plano governamental era, naquele período, de prioridade na formação do magistério, ciências da saúde e ciências agrárias. O plano contempla, também, o financiamento público ao ensino

privado e as dificuldades inerentes à construção dos *campi* de universidades federais em grandes cidades por meio de empréstimos internacionais, muito embora, desejassem também a alienação imobiliária para promover um autofinanciamento.

No âmbito da pós-graduação, *Desenvolvimento e Educação* previa um plano de aumento do número de mestrados e doutorados, com destaque nas áreas do conhecimento das ciências exatas, engenharia, ciências sociais e ciências biológicas (63% da oferta formativa). Muito embora o documento fizesse alusão à formação de professores, educação, letras, profissões agroindustriais, profissões sociais e ciências da saúde (37%), estas receberiam um menor incentivo com relação às primeiras, consideradas vitais para o desenvolvimento das regiões polos de desenvolvimento, segundo MEC (1975).

Segundo Martins (2002), a expansão entre 1960-1980 foi resultado de pressão de demanda de ensino superior a partir da iniciativa privada, que inverteu a condição para ser o segmento mais relevante em termos de matrículas. A opção pública foi restrita, segundo o autor, pelo custo de expansão pois o alinhamento entre ensino e pesquisa considerado mais caro para o Estado. Desta forma, o setor privado expandiu sem qualquer pretensão pela pesquisa acadêmica, com ênfase na vocação de ensino para prática profissional segundo Neves (2012).

Na década de 1980, deu-se uma grande expansão no crescimento de matrículas de modo acelerado. Dourado (2001) esclarece que na década de 1980, o *gap* do Estado brasileiro em dispor de instituições universitárias isoladas no interior foi assumido pelos estados, em particular, Minas Gerais e Goiás, com ampla perspectiva de *marketing* do desenvolvimento e integração regional em polos econômicos. O autor considera sobre o modelo de sucesso fundacional municipal catarinense “tipo exportação” para outros estados com 75% das matrículas⁷ criadas entre 1960 e 1970 e vinculadas por meio da Associação Catarinense das Fundações Educacionais (ACAFE) desde 1974.

Ainda Dourado (2001) destaca que alguns estados como Paraná, Pará, Ceará e Bahia entre outros escolheram promover uma consolidação do parque universitário estadual utilizando também a figura jurídica da Fundação Municipal com *viés* privatista na sua figura jurídica, por meio de parcerias envolvendo tanto o setor privado quanto do poder municipal para promover atratividade e dinamização em outras atividades econômicas.

Rodrigues (1984), refletindo sobre a relação entre formação econômica no Brasil e educação pós-1964, afirma que o papel atribuído à educação não abarcava uma instância

7 A própria UDESC criada em 1965 com o nome Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina caracterizava-se por uma Fundação Estadual e participava da ACADE.

formadora e consciência, mas como instância geradora das condições de desenvolvimento. A educação foi, segundo o autor, associada à importância para produção, reprodução e qualificação de mão de obra e absorção de condições necessárias para um aumento de produtividade, cabendo ao Estado provê-las. Não obstante, recorda o autor as políticas de desenvolvimento sempre estiveram ladeadas as políticas de segurança, não apenas como ideologia, mas preparação dos recursos humanos para os interesses capitalistas dominantes. Para Rodrigues (1984, p. 136):

O ponto de partida do planejamento que norteará a ação responsável de todas as instituições da sociedade, entre elas a Universidade: suprir as carências do desenvolvimento econômico. A ordem é lógica. É suficiente conhecer o projeto econômico para que se tenha esclarecido o sentido da marcha em que foi colocada a Universidade.

Para Rossato (2006), as crises internacionais, o modelo de concentração de renda, a inflação recorrente e o esgotamento do “milagre econômico” do regime frente a sociedade civil no período de 1974 a 1989, estancou um crescimento de instituições, cursos e matrículas dos estabelecimentos privados em comparação com o aumento do número de universidades federais e estaduais, demonstrando que mesmo o Estado possuía pouco interesse nesta época com relação à expansão, tomando inclusive medidas para contenção do crescimento através de portarias e decretos para evitar o que considerava um abuso da expansão, principalmente, do segmento privado.

Já Prota (1987), considera que havia três modelos de universidades, a partir do estudo dos modelos universitários clássicos, no Brasil: a) as universidades estruturadas a partir de escolas tradicionais de grande prestígio; b) as universidades surgidas para atender à demanda crescente, sobretudo nos centros urbanos; e c) universidades surgidas para atender a uma aspiração regional. Estas últimas nascidas com o pretexto de regionalizar o atendimento de demanda de profissionais dos cursos profissionais como engenharia, direito e medicina.

Ainda, Prota (1987) explica que a oferta em 1980 desses três cursos estava atendida com base em indicadores internacionais e demonstrava preocupações quanto a criação de novos cursos por conta da falta de absorção pelo mercado. Para as universidades do interior, assim recomendava Prota (1987, p. 249): “a tarefa de formar quadros profissionais para atender à demanda regional parece esgotada, não havendo por que insistir na mesma pauta de profissões. Não teria chegado o momento de atuarmos no sentido de elevar os padrões gerais de cultura das respectivas populações?”.

Pereira de Souza (1991) aponta que o estilo de funcionamento de institutos isolados numericamente superior às universidades, prevalecia um “divórcio” entre os cursos superiores criados e que, o modelo universitário brasileiro se dava pela constante aglutinação de estabelecimentos isolados via Reitoria. Para Pereira de Souza (1991): “em vez de existirem Reitorias porque existem Universidades, acaba-se por viver uma situação meio surrealista, de existirem Universidades porque existem Reitorias!”. Ainda, refletindo sobre a afinidade entre empresários da educação e os governos militares, passaram a obter vantagens com a abertura de IES privadas (CUNHA, 2004). Para Cunha (2004, p. 802-803, grifos nossos):

Impulsionados pela demanda de vagas, pelo freio na velocidade da expansão das redes públicas de ensino e, especialmente, pelas normas facilitadoras, **as instituições privadas de ensino multiplicaram-se em número e cresceram em tamanho**. Em qualquer capital de estado e até mesmo nas cidades médias do interior, pequenos ginásios e cursinhos pré-vestibular acumularam capital, alunos pagantes e níveis de ensino. Alguns até o *status* de universidade. Mais recentemente, **as instituições privadas de ensino ingressaram no lucrativo esquema de multiplicação espacial - as universidades ‘multicâmpus’** dentro das áreas metropolitanas e em mais de um estado.

Segundo Saviani (2010), a Constituição de 1988 incorporou muitas reivindicações relativas ao ensino superior como a autonomia e a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, a gratuidade dos estabelecimentos oficiais, o ingresso por concurso público e o regime jurídico único. As reivindicações se colocaram então na direção do investimento público e a expansão de vagas com adoção de modelo napoleônico (francês) no Brasil com forte presença da organização e regulação estatal do ensino superior.

Para Martins (2002), a interiorização do ensino superior, acentuou-se na década de 1990 com criação de facilidades e busca de clientela nas IES privadas com a ampliação do número de cursos e fragmentação de carreiras, tornando-os menos dispendiosos e disponibilizando novas ofertas no mercado. Neves (2012) identificou uma segunda onda de expansão de matrículas nesse período marcado pelo segmento privado definindo o padrão geral da expansão. A autora considera, ainda, que havia até aquele momento pouca interação entre os segmentos público e privado apesar da convivência ao longo da história.

A expansão ocorrida na década de 1970 foi refletida na configuração, em 1990, da educação superior vinculada ao modelo econômico de concentração de renda durante o Regime Militar, que havia promovido distorções na oferta e na qualidade do ensino oferecido. A responsabilidade maior pelo atendimento da demanda do ensino superior passou a ser assumida por escolas de pequeno porte, funcionando, quase sempre, precariamente, sem infraestrutura

adequada e qualificação docente com prevalência da função ensino, dissociada da pesquisa, voltada à formação profissional em cursos de menor custo operacional (PEREIRA DE SOUZA, 1991).

Os anos 1980 foram anos de penúria para as universidades públicas brasileiras, salários para servidores e recursos para manter condições mínimas de ensino e pesquisa foram dramaticamente reduzidos. Até a metade dos anos 1990, as agências de fomento científico e da educação superior estavam completamente desorganizadas e destituídas dos melhores recursos humanos e desconectados do corpo central de decisão das políticas. A reforma sobre a pós-graduação teve um impacto maior sobre as universidades públicas intensas em pesquisa onde foram adotados instrumentos para promover pesquisa voltada a relevância econômica e social, e, ao mesmo tempo, se impôs um ambiente competitivo de suporte, reforçando instrumentos de avaliação existentes até hoje (BALBACHEVSKY, 2015).

Dourado (2001), ao refletir sobre IES públicas municipais, tem a considerar que essas instituições apresentavam uma mediação obscura entre o privado e o público pelo contorno ambíguo das fundações, sendo o município utilizado como canal de autorização e promotor de infraestrutura e chancela para grupos privados. A exploração pelos alunos através do pagamento de mensalidade, à margem da gratuidade das demais IES públicas, também revela a expansão no interior do país deste modelo, conforme o autor, nos anos 1990. Cabe notar aqui que a tipologia de conversão de fundações municipais em *campus avançado* de uma IFES criada pelo autor em sua análise, viria a tornar uma disputa muito frequente por movimentos de “federalização” em processos de expansão universitária posterior à medida que os agentes justam por consolidação da instituição.

Ainda, Dourado (2001) aponta que os municípios brasileiros têm assumido historicamente o ensino fundamental e que a privatização de instituições isoladas ou faculdades é a marca das faculdades municipais no Brasil, muito longe da exceção à regra, que é a modalidade universitária restrita às instituições federais e estaduais. As Instituições de Ensino Superior municipais representavam poucas matrículas, a maior parte de faculdades que estavam concentradas no estado de São Paulo, em praticamente metade do total nacional e, sobretudo, atendiam uma demanda por cursos de formação de professores e licenciaturas segundo o autor.

Com o enfoque gerencialista dos anos 1990, houve expansão com diferenciação ou diversificação para crescimento do ensino privado, desinvestimento em instituições públicas federais, consideradas onerosas, pela manutenção do tripé ensino-pesquisa-extensão e criação de sistemas de avaliação com critérios de eficiência. Na década de 1990, o maior crescimento

foi com relação às universidades estaduais em termos de cursos por IES e um novo elemento que é a pós-graduação *stricto e lato sensu*, passa a qualificar tanto a graduação quanto às próprias IES, principalmente, públicas (ROSSATO, 2006).

Essas iniciativas foram tomadas durante o Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) que buscou melhorar a qualidade da graduação e pós-graduação por meio de programas de ranqueamento e promover a expansão por meio da criação de um ambiente meritocrático muito contraposto no início da política e, concomitantemente, reduzir os controles burocráticos sobre o desenvolvimento do setor privado (CASTRO, 2015).

Nessa década de 1990 ocorre com mais frequência o fenômeno de transformação de estabelecimentos isolados, públicos ou privados para se fundirem e serem “estadualizados”, sendo raros os casos de crescimento de IES estaduais com vistas a transformação no modelo universitário que tenha ocorrido sem envolver outras instituições. Também nessa década, uma parcela das instituições estaduais apostou no modelo universitário de fusões e incorporações, tendo como resultado o modelo *multicampus* de instituição e, ainda, de adequarem a oferta de cursos e orientar seus próprios projetos institucionais, apontando para o compromisso da universidade com o desenvolvimento da região onde está inserida (SAMPAIO; BALBACHEVSKY; PEÑALOSA, 1998).

Novaes e Fialho (2010) observam que a relação entre formação política e administrativa do Estado brasileiro influenciou historicamente a estruturação da educação sob a qual se configuram os sistemas de ensino de forma centralizada no Ministério da Educação (MEC), constituindo esse um problema para a adoção de medidas de descentralização do ensino básico ao ensino superior. No nível constitucional, foi transferido poder aos municípios e estados a tomada de decisões, configurando um campo de tensões entre os entes, já que o financiamento público ainda é bastante centralizado. A desresponsabilização da União com relação à educação superior, mobilizou alguns estados a atuar no ensino superior por meio de uma estruturação de universidades estaduais capazes de representar a noção de desenvolvimento.

Para Cunha (2004), o Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) havia promovido políticas distintas e convergentes para o ensino público e privado, produzindo duas mudanças profundas no desenho do sistema: a diferenciação das IES privadas com fins lucrativos através dos benefícios concedidos como recursos públicos e imunidade fiscal. Além disso, o Governo FHC promove a diferenciação dos centros universitários com maioria privada e dotação de autonomia a margem da constituição com relação à indissociação entre ensino, pesquisa e extensão, que ocorre nesse período segundo o autor.

Cunha (2004), ao criticar a interiorização das IES nos anos 1990, principalmente privadas na modalidade presencial, recomenda um modelo de reconcentração institucional e geográfica das Instituições de Ensino Superior (IES) com contrapartida de ensino a distância (EaD) e oferecimento de facilidades (moradia) para estudantes do interior poderem frequentarem IES. Para Cunha (2004, p. 813):

O paroquialismo precisa ser enfrentado com coragem, tanto no setor público quanto no privado. O ensino superior só pode ser desenvolvido com recursos caros e raros, **que não existem em qualquer lugar. A reconcentração das IES, inclusive na dimensão geográfica,** é condição necessária para a melhoria da qualidade do ensino superior. Sem ela, todas as demais medidas serão inócuas. (grifos nossos)

O período que o sucede de 2003-2006, do governo Lula, foi de continuidade às políticas aplicadas ao ensino superior no governo anterior, não obstante a expansão de novos *campi* em novas instituições, sobretudo das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), houve pouca evolução no modelo de universidade pública segundo Sguissardi (2006).

Já Ristoff (2006), traz elementos críticos do sistema brasileiro de ensino superior com relação ao número excessivo de IES e com baixa quantidade de universidades (7,5% do total), quanto a excessiva quantidade IES de pequeno porte, pois 60% destas IES tinham até 1.000 alunos e a natureza privada com praticamente 90% das IES no Brasil, também consideradas em grande número pelo autor que resume: “o nosso sistema é tipicamente diversificado nos modelos e tamanhos, centralizado e, por isso, aparentemente maior do que realmente é. Ele não é grande para o tamanho do país, mas, como é centralizado, parece muito grande. Ele é privatizado e está em permanente expansão” (RISTOFF, 2006, p. 16).

Para Saviani (2010), apesar do investimento em expansão de vagas, criação de novas instituições e abertura de novos *campi* no âmbito do Programa REUNI, foi dado continuidade ao estímulo à iniciativa privada com o Universidade para todos e o PROUNI, que veio a calhar diante do problema de ociosidade de vagas enfrentado por várias instituições. A primazia deve passar das instituições privadas para as públicas, segundo o autor, por serem responsáveis por cerca de 90% da ciência produzida no Brasil.

Para Bortolanza (2017), muito embora tenha havido uma expansão significativa do ensino superior e do número de IES, vagas e cursos, entre 1990 e 2010, as instituições educacionais continuam sendo questionadas por sua qualidade e estruturação frente as contínuas políticas de governo em detrimento de uma política de Estado considerando a educação como um todo. Segundo o autor, interesses de cunho político proporcionaram limites

à expansão e à qualificação da população. Segundo o autor, não há uma perspectiva de longo prazo devido a um aparato legal excessivo que regulamenta o ensino superior.

Para Neves (2012) estão consolidados dois segmentos bem definidos com um sistema complexo e diversificado de IES públicas e privadas. A classificação, segundo a autora, utiliza basicamente dois critérios: organização acadêmica e categoria administrativa. Há de se ter em conta, também, o que Sampaio (2014) afirma que: “ao longo desses quarenta anos [1974-2014], períodos de maior crescimento do número de matrículas se alteraram com outros de diminuição – e até de estagnação – no seu ritmo de crescimento”. A autora alega que o crescimento está ligado a períodos de maior liberdade do que de controle por meio das medias de regulação do setor privado. Segundo Sampaio (2014, p. 45-46):

Para além da dualidade setor público/setor privado, o ensino superior no Brasil é muito heterogêneo: região geográfica, orientação religiosa [...], antiguidade das instituições, cursos oferecidos e áreas do conhecimento abrangidas, qualidade do ensino segundo o sistema nacional de avaliação, tamanho dos estabelecimentos, titulação e contrato de trabalho dos docentes, dentre outras.

Ainda, Sampaio (2014) avalia a reestruturação das instituições de ensino privadas de pequeno e médio porte, a partir da segunda década de 2000, em leve desconcentração regional e interiorização de estabelecimentos sendo a localização preferencial de instituições privadas de grande porte, os grandes centros. A capilaridade destas pequenas e médias IES privadas, segundo a autora, se dá em um contexto de aquisições e fusões de estabelecimentos privados ao integrar grandes grupos educacionais por meio de transações, não obstante a nomenclatura de “instituição isolada” (faculdade) permanecer fortemente vinculadas a esses grupos. Para a autora, há um forte processo de concentração em torno de um grupo seletivo de empresas do ensino superior privado que em um período anterior encontravam-se pulverizados.

Sampaio (2014) considera como essenciais para o predomínio privado nas matrículas na primeira década: a regulação da Educação a Distância (EaD) e o financiamento público por meio de bolsas e programas de investimentos volumosos com captação de 1/3 de total de matrículas a partir de 2000. Muito embora, uma oferta capilarizada geograficamente de cursos mediante processos de desconcentração e interiorização promoveram forte concorrência privada com o ensino presencial e, posterior, redução de mensalidades. A autora considera ainda que, apesar da literatura convergir para uma discussão sobre diversificação, diversidade ou diferenciação, os processos privados podem apontar para a indução de isomorfismo institucional em relação às respostas do ambiente, o que também estaria ocorrendo com as IES públicas.

De 1990 a 2015, os governos FHC e os Governos do Partido dos Trabalhadores (PT) convergiram nas seguintes questões: a) tentativa de expansão ainda que restrito pelo funil do Ensino Básico e Médio, sendo que a ineficiência desses produziu gargalos ao crescimento do acesso pelos Governos do PT; e b) a imposição de mecanismos “de cima para baixo” de avaliação agravou a consolidação do mercado privado, isso por sua vez, pode ter levado a diminuição de diversidade institucional e aumento de padronização dos serviços universitários ainda que permaneça ainda bastante diversificado (CASTRO, 2015).

Ferreira e de Oliveira (2016) consideram que o Governo Lula promoveu um avanço de políticas públicas implantadas no sentido de alteração de uma ordem político e acadêmica através da interiorização de universidades federais sob o selo do neodesenvolvimentismo ligado ao Partido dos Trabalhadores (PT). Os cursos superiores da expansão, segundo os autores, foram desenhados e voltados à economia criativa, promoção da cultura e inovação significaram uma construção de novas identidades educacionais e regionais através do Programa REUNI. Os autores fazem um inventário das universidades federais criadas a partir de 2002 e consideram que boa parte das novas universidades federais foram criadas por meio do artifício da transformação de antigas instituições como faculdades isoladas ou escolas superiores ou desmembramento de *campus* de universidades federais consolidadas.

Del Vecchio e Santos (2016) avaliam que a estrutura da educação superior é atravessada por uma série de desequilíbrios e que os arranjos institucionais foram submetidos ao longo do tempo a múltiplas pressões sociais e com frequência são forçados a movimentos de afastamento das ideias quando da criação. Para os autores, o caráter de indissociabilidade de ensino-pesquisa-extensão é um critério de distinção que marca a hierarquia brasileira com as universidades públicas no topo e a base formada por uma quantidade enorme de faculdades e institutos isolados com caráter não universitário. A distinção está assentada no nível de pós-graduação *stricto sensu* exposto através do ranqueamento de publicação e produtividade científica, que coloca em evidência as *worldclass universities* (universidade de classe mundial) com pouca interação no sistema. Os autores também consideram sobre a atuação de grandes grupos empresariais na base do sistema com tendências a formação de conglomerados hegemônicos.

Já Mancebo, do Vale e Martins (2015), explicam que a expansão do ensino superior, principalmente privado, no Brasil, entre 1995-2010, expõe um quadro de privatização e mercantilização do Ensino Superior a partir do aumento de vagas, matrículas, cursos, *campi* e IFES a partir do REUNI. As autoras também debatem o crescimento da pós-graduação atrelada

a inovação tecnológica e à diferenciação de cursos, instituições e modalidades de ensino de graduação com ênfase do ensino à distância (EaD) em um sistema de parceria entre Estado e mercado.

Também, Mancebo, do Vale e Martins (2015) consideram que a expansão da educação superior tem ocorrido no mesmo diapasão das mudanças ocorridas na produção e valorização do capital, de reestruturação produtiva, com impulso e organicidade da reforma *gerencialista* do Estado brasileiro a partir dos anos 1990. Grandes grupos empresariais têm se valido, segundo as autoras, na compra de instituições privadas baratas e endividadas em um processo de reestruturação privada com relativa concentração institucional e incorporação de instituições menores.

Ainda, Mancebo, do Vale e Martins (2015) criticam o REUNI por conta da expansão discente sem o incremento de servidores técnicos e professores, e a falta de infraestrutura física para atendimento da expansão com qualidade. As autoras contestam e criticam a expansão, pois estaria alicerçada na Teoria do Capital Humano que ainda prevalecem na relação positiva entre educação e desenvolvimento a partir dos anos 1950, o que tem justificado todo o *esforço* na expansão e reforma do sistema educacional superior. Mancebo, Do Vale e Martins (2015, p. 46) assim criticam o processo de expansão público e privado:

[...] é pois, fundamental que se tenha claro que o caminho percorrido na relação educação e desenvolvimento não nos ajuda a entender o processo histórico da produção da desigualdade entre nações e no interior delas, não nos ajuda a compreender o atual processo de expansão da educação superior brasileira, bem como não nos auxilia a construir outra forma de expansão montada em outra equação na qual a formação e o conhecimento possam ser, de fato, socialmente úteis.

Já Neves (2012), aponta para um paradoxo da expansão recente: o crescimento notável do ensino superior brasileiro em termos absolutos é também insuficiente em termos relativos à dimensão do país e às expectativas da população. Alguns problemas, segundo a autora, já deveriam estar superados, em que pese o enorme investimento público e privado do nível terciário. A autora considera que a política do REUNI teve um impacto difuso e aleatório já que cada universidade federal estipulou as próprias medidas concretas. Apesar do aumento no número de IES públicas com aumento de vagas e matrículas, o programa REUNI não garantiu, segundo a autora, a redução da evasão e aumento de ineficiência geral do segmento público federal.

Segundo os dados apresentado por Neves (2012), a relação candidato/vaga em 1998 era de 7,8 no setor público e 2,2 no setor privado e, em 2010, respectivamente, a relação era de 7,6

e 1,2, o que indica saturação privada e estagnação pública, sendo que 56% das vagas não são preenchidas no setor privado e 8,26% no setor público. A autora não considera esse fenômeno de não preenchimento de vagas como uma crise no setor privado, pois aponta, somente, para um descompasso entre as condições com maior acesso e inclusão em detrimento da capacidade socioeconômica dos candidatos.

Ainda, Neves (2012) aponta para a particularidade brasileira quando comparada aos demais países emergentes, sugerindo um baixo percentual da matrícula nas carreiras tecnológicas e de engenharias em contraste com uma concentração grande em cursos das áreas de Ciências Sociais Aplicadas como direito, administração e contabilidade reconhecidos pelo público como “genéricos” para distintos trabalhos e de baixo custo para implantação universitária.

Ramos e Ferreira (2016) consideram que os cursos de Bacharelados Interdisciplinares (BI) são um exemplo interessante de aproximação do modelo norte-americano universitário, pois prevê a formação em ciclos e com carreiras menos especializadas aderidos em grande parte das novas universidades federais. As autoras consideram também a influência do Processo de Bolonha no currículo e da influência, no Brasil, do movimento Escola Nova, que teve por idealizador Anísio Teixeira, para uma adaptação do modelo norte-americano a brasileira.

Ainda sobre os cursos superiores de graduação, Barros (2015) considera que a oferta está mal distribuída com vagas concentradas por áreas de conhecimento em cursos de graduação que não são estratégicos para o país e que, são programados para absorver boa parte dos candidatos com variada qualidade oferecida, em geral, em precárias instalações, em período noturno (para atender um público de trabalhadores), em instituições privadas e municipais do interior do país. Para a autora, o segmento privado é marcadamente ocioso e destaca a evasão, a diversificação e os diferentes níveis de qualidade entre essas IES.

Ainda, Barros (2015) sustenta que a expansão do Ensino Superior foi insuficiente para romper com o processo excludente que perpassa a trajetória dos estudantes ao longo da Educação Básica, que é profundamente influenciada pelas condições socioeconômicas. A autora, apesar do que considera serem boas intenções do Programa REUNI, aponta para uma massificação das universidades federais e condena a ampliação de vagas sem um planejamento prévio de crescimento do número de professores e precariedade de muitas instalações e infraestruturas universitárias.

Schwarzman (2015) aponta que toda a ênfase da expansão universitária brasileira foi dada às ações afirmativas por meio da Lei de Cotas e considera que tem sido negligenciado o

problema da qualidade acadêmica por outro lado. O autor ainda aponta que o Brasil se encontra na contramão de outros países que investiram maciçamente nas universidades mais prestigiadas para alcançar excelência acadêmica internacional, ainda que tenham sido expressivas as conquistas em termos de novos doutores e publicações internacionais em período recente.

Para Fritsch, Jacobus e Vitelli (2020) a expansão das IES entre 2010 e 2016 no Brasil produziu efeitos como a fragmentação, flexibilidade e heterogeneidade. Os autores consideram que, apesar da diversificação de modelos de ensino superior como forma de democratização, são ainda significativas as desigualdades regionais com relação à população atendida se comparadas as macrorregiões brasileiras.

Já para Neves (2015), dois fatores explicam a expansão de 2000-2015: as aspirações crescentes para os benefícios da Educação Superior pelos estudantes e suas famílias, e as mudanças no mercado de trabalho. Não obstante, o rápido crescimento dos últimos anos, o Ensino Superior brasileiro ainda é pequeno segundo a autora.

Uma característica da Educação Superior brasileira atual é a diferenciação em um caso extremo em termos educacionais e de quem estabelece o controle. Com mais de 2.000 instituições públicas e privadas, com exemplos de todo tipo: pequenas, familiares, escolas isoladas profissionalizantes até enormes universidades com intensas em pesquisa com orçamento anual em torno dos 2 bilhões de dólares. Há também conglomerados de educação privada com fins lucrativos de mais de 1 milhão de estudantes com títulos na bolsa de valores. Em geral, universidades públicas são mais dotadas de recursos e mais institucionalizadas, e nesse setor há mais diferenças marcantes entre instituições: universidades voltadas mais à pós-graduação tendem a ter um perfil de pesquisa mais ativo, enquanto universidades públicas focadas na agenda “sindicalizada” tendem a estar mais focalizadas no ensino de graduação (BALBACHEVSKY, 2015).

A seguir um debate sobre os modelos clássicos pode auxiliar a compreensão do fenômeno da expansão recente de 2000 a 2020, a partir dos indicadores construídos no presente capítulo. Ainda que em linhas gerais, o ensino, a pesquisa e a extensão sejam as missões mais evidentes dos modelos clássicos, há de se considerar também a vocação da instituição, o perfil do discente e docente, a ênfase do ensino, a concepção do conhecimento, a posição quanto à pesquisa científica, a noção de desenvolvimento implícita no modelo, a relação com o Estado, a marca, a ideologia, as conquistas do modelo, o modelo que se opõe (oposição), a organização político-administrativa das instituições e as características espaciais resultantes desses modelos clássicos.

2.1.2 Os modelos de educação superior

A abordagem teórica dos modelos universitários não coincide naturalmente com universidades concretas, pois os modelos clássicos somente facilitam a compreensão em nível mais alto do que o meramente histórico e descritivo. Seu uso permite destacar tanto suas peculiaridades quanto suas uniformidades relativas ao modelo teórico. Quando criadas intencionalmente os modelos são como utopias e podem sofrer deformações ou correções que torna necessária a análise periódica de correspondência entre o padrão conceitual básico e as formas assumidas (RIBEIRO, 1991).

Wolff (1993) considera ao refletir sobre os seus “tipos ideais” weberianos como experimentos de pensamento pelos quais pode-se identificar conexões entre a concepção de Educação Superior e arranjos institucionais, condições sociais, exigências de acesso e finalidades na esteira deste. Para Wolff (1993, p. 26): “Cada modelo é um retrato de uma universidade imaginária que personifica um determinado conjunto de ideias e está organizado sobre um princípio apropriado de autoridade interna”. Esses modelos não se trata de esquema universal, mas um retrato da anatomia, um esboço de seu funcionamento interno da instituição, que pode-nos auxiliar na compreensão do seu impacto e de como essa se organiza. Para entender completamente a organização é necessário observar a experiência das instituições na prática em seus diversos contextos (MCCOWAN, 2019a).

No Brasil, os modelos institucionais de Educação Superior mais abordados pela literatura a partir desse legado foram o napoleônico, o humboldtiano e o norte-americano. Esse último, adaptado para o contexto latino-americano por meio da construção de uma nova ordem social e que, foi abafada pelo Regime Militar na década de 1970 (MOROSINI, 2006). Com o risco de promover depurações inexistentes, esses modelos contribuem para compreendermos a ênfase em cada um dos elementos do tripé ensino, pesquisa e extensão como funções intrínsecas às universidades, mas que também podem estar associadas às IES como os institutos, faculdades e centros universitários.

Historicamente, no Brasil herdou-se, do lado francês, o espírito cartesiano nas ciências naturais, humanas e no mundo político e moral, as instituições têm uma marca tecnoprofissional e guia crítica-espiritual do Estado, onde se reafirma uma universidade pública voltada ao ensino para o progresso econômico-político e, do lado do modelo alemão, herdou-se a pesquisa através da organização interna e autonomia pela liberdade de posicionamentos e defesas políticas (RAMOS; FERREIRA, 2016). Para Teixeira (1946 *apud* PROTA, 1987): “nem influência

inglesa, nem influência americana, mas francesa e certos lampejos germânicos são as forças mais visíveis” na realidade brasileira (TEIXEIRA, 1964 *apud* PROTA, 1987).

Esses modelos servem de referência há mais de dois séculos, apesar do desacordo da literatura quanto aos “clássicos”, pois tratam de conceitos bastante genéricos e ainda que não tenham servido para a França, os Estados Unidos ou para a Prússia, sempre estão presentes em uma discussão sobre políticas de Educação Superior (SGUISSARDI, 2006). O modelo francês, historicamente, teria imprimido marcas significativas ao longo de um século e meio de experiência, a partir da primeira década do século XIX, por sua função elementar de formação profissional e técnica (PROTA, 1987).

O modelo francês parece ser uma mudança discreta da universidade medieval, na sua forma de organização, ao mesmo tempo, não é uma guinada dramática, mas continua essencialmente na ênfase da transmissão do corpo do conhecimento. Esse modelo francês foi inspiração para a criação de sistemas na Espanha, Portugal e Itália e nas colônias da América Latina (MCCOWAN, 2019a).

Anísio Teixeira teria sido, com os ideais progressistas e apoio político, um dos maiores defensores da perspectiva de adaptação do modelo norte-americano à realidade brasileira por meio da criação da Universidade de Brasília (UnB) por conta da tentativa de indissociabilidade ao saber prático, pela gratuidade e igualdade como princípios e os programas de ensino organizados em ciclos por grandes áreas, em termos espaciais, trata-se da estruturação em centros, substituindo o modelo de faculdades superiores (RAMOS; FERREIRA, 2016).

A universidade é uma instituição tardia nos Estados Unidos e, assim como seu sistema de educação, foi consolidado entre o final do século XIX e início do século XX, intrinsecamente marcado pelos padrões intelectuais e morais tornados hegemônicos e que imprimiram características que eram até então exclusivas do mundo produtivo. A consagração da Educação Superior de massa voltado à classe trabalhadora escapando do domínio eclesiástico com a entrada em cena do Estado, até então ausente por meio do *Morril Act*, passa pelo projeto hegemônico fordista que tem como parâmetro de excelência a competitividade. O fenômeno da educação de massa veio então legitimar a nova ordem, alimentando o ideário liberal de igualdade de oportunidades (RIBEIRO, 2016).

A reforma de 1968 (Lei 6.540/1968) propõe profundas mudanças aliando modernização e expansão privada, contraditoriamente à inspiração no movimento estudantil e da intelectualidade ligado à Florestan Fernandes do período anterior, que teve no modelo norte-americano de universidade fonte de inspiração (RAMOS; FERREIRA, 2016). O modelo norte-

americano de universidade, desde os anos de 1960, foi utilizado por reformas educacionais pelo governo civil-militar como um paradigma universal e, ao mesmo tempo, universalizante para o saber voltado ao desenvolvimento econômico, associando ensino e pesquisa ao serviço à comunidade em uma perspectiva utilitária com a oferta de cursos de graduação e, principalmente, pós-graduação, por diferentes instituições (DA SILVEIRA; BIANCHETTI, 2016).

A partir dos anos 1960, os modelos francês e alemão entraram em descrédito por sua incapacidade de gerar desenvolvimento fruto de uma noção de que instituição universitária representava um envelhecimento, que era retrógrada, desinteressante, desatualizada e os docentes estariam mais focados em escolástica e, por consequência, estariam desajustados às reais necessidades da sociedade (DA SILVEIRA; BIANCHETTI, 2016).

Uma aproximação ao modelo humboldtiano ocorreu na década de 1980, no Brasil, por conta da indissociabilidade pesquisa-ensino-extensão a partir da Constituinte (SGUISSARDI, 2006). Neste contexto, poucas universidades de pesquisa (humboldtianas), maior parte pública federal, conformando alguns centros de excelência foi freado na década de 1990, com o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), muito embora, se desse, em menor medida, a expansão de IES públicas estaduais tenha ocorrido nos anos 1990. O Plano Nacional de Educação de 1997, incentivava a adesão ao modelo norte-americano⁸ e da adoção de medidas para a diversificação institucional dos centros universitários, de instituições comunitárias com vocação para o ensino (SAVIANI, 2010).

No Brasil, apesar da legislação assumir que todas as Instituições de Ensino Superior (IES) devem aderir de certa maneira ao modelo humboldtiano de universidade voltada à pesquisa, na realidade, essas são muito poucas altamente especializadas e uma maioria de universidades voltadas ao ensino (SCHWARZMAN, 2015). O modelo alemão também vem sendo associado à maior autonomia institucional no debate sobre modelos quando comparada ao modelo norte-americano, pois esse último focaliza mais a necessidade pública da universidade para conformar uma espécie de serviço à nação, em especial, pela vocação para a extensão universitária (TISCHER, 2021a).

A adoção do modelo norte-americano tem como limites: a) recursos financeiros caros e escassos, tornando a interiorização desnecessária (CUNHA, 2004); b) excessivo foco na função ensino, perda de qualidade e diversificação (SAVIANI, 2010; MANCEBO; DO VALE;

⁸ Saviani (2010) utiliza o termo anglo-saxão para designar o modelo tratado no presente relatório de norte-americano.

MARTINS, 2015; MORAES, 2010); c) gera dependência de recursos e investimentos em um mercado competitivo (SGUISSARDI, 2006); d) massificação e perda de qualidade de instalações e infraestruturas (BARROS, 2015); e) busca de um paradigma universal para ser adotado acriticamente (DA SILVEIRA; BIANCHETTI, 2016); f) isolamento do *campus* do centro urbano (BUFFA; PINTO, 2016); g) aprofundamento das desigualdades sociais a partir de um projeto de sociedade desigual (MORAES, 2015); e h) promove a indução de isomorfismo institucional em resposta ao ambiente tanto público quanto privado (SAMPAIO, 2014).

Por outro lado, a adoção do modelo norte-americano demonstra para outro conjunto de autores, uma série de potencialidades. Entre elas: a) a criação de novas identidades educacionais e regionais com cursos voltados à promoção da cultura e inovação (FERREIRA; DE OLIVEIRA, 2016); b) a inclusão de novas modalidades de graduação como a inclusão dos Bacharelados Interdisciplinares (RAMOS; FERREIRA, 2016); c) a tendência à extinção de departamentos e ao estímulo à interdisciplinaridade, alinhamento entre formação humanística e técnica, e um salto em termos relativos de publicações científicas do Brasil quando comparado a outros países (SCHUTZER; CAMPOS, 2014); d) instituição é percebida como um empreendimento educacional fruto do esforço coletivo da comunidade (RIBEIRO, 1991); e) descentralização e desconcentração (MORAES, 2010); f) aumenta a vocação para a extensão universitária e a aplicação do conhecimento em uma perspectiva de desenvolvimento inclusivo gerando benefícios para além dos acadêmicos (MCCOWAN, 2019b); e g) democratização e maior diversidade (ARANTES, 2021).

A guisa de resultados provisórios, o Quadro 6 traz uma síntese das principais características dos modelos universitários em debate. Há tensões entre ensino, pesquisa e extensão que são a ênfase de um debate acadêmico sobre a importância das IES por conta de diferentes perspectivas de desenvolvimento a partir da leitura dos modelos universitários, quer seja: a) espacial: internacional, nacional, regional ou local; b) da ciência: pesquisa básica, aplicada ou excelência em pesquisa; c) educativos: formação de elites, profissionais para o mercado ou formação humanitária e social; e d) econômicos: eficiência, crescimento econômico e justiça social.

Esse quadro traz uma síntese do debate sobre modelos apontados na literatura sobre modelos de Educação Superior e que, procurou-se descrever por meio das categorias de análise: vocação universitária, o papel do estudante e do professor, como são encarados o ensino, o conhecimento e a pesquisa científica, além da relação com o Estado, a ideologia dominante, a

marca, oposição, conquistas, aspectos relativos à organização e em temas regionais como se “*espacializam*” as IES em cada um dos modelos.

Quadro 6 - Quadro-síntese dos modelos universitários clássicos francês, alemão e norte-americano de Educação Superior

	Francês (napoleônico)	Alemão (humboldtiano)	Norte-americano
Vocação universitária	Formação profissional	Pesquisa científica e cultura erudita	Extensão e cultura universitária
Estudante	Burocratas de carreira e indivíduos em busca de mobilidade social	Elite em busca de prestígio intelectual e acadêmico	Estudantes ativos e críticos
Papel do professor	Avaliador de exames ou profissional oligarca	Professor-pesquisador voltado a uma comunidade científica organizada nacional ou internacional	Professor integrado ou um conferencista mais voltado às questões locais
Ensino	Ensino para a prática da profissão e ao treinamento	Formação de elite acadêmica e política através da pesquisa	Prático voltado a questões da comunidade
Conhecimento	Transmissão do conhecimento (ensino)	Produção do conhecimento através da pesquisa	Aplicação do conhecimento (extensão)
Pesquisa científica	Poucos lugares de grande prestígio e, de preferência, fora da universidade	Pesquisa pura e erudita, voltada a uma comunidade organizada	Pesquisa aplicada e encomendada (<i>problem solving</i>)
Ênfase para o desenvolvimento	A educação é um instrumento do Império	A Educação é um Instrumento de Desenvolvimento Nacional	A Educação é um Instrumento de Desenvolvimento de determinada Região ou local
Relação com o Estado	Instituição Ideológica do Estado	Autonomia do Estado	À serviço da Nação
Ideologia	Imperial-militar	Liberal- elitista	Antielitista- igualitária
Marca	Autoritária-hierárquica	Humanista- idealista	Utilitarista - pragmática
Oposição	Formação crítica	Nacionalismo, utilitarismo e positivismo. Ciências aplicadas	Isolamento científico das ditas ciências puras
Conquistas	Laicidade	Autonomia	Pragmatismo

Organização	Conglomerado de faculdades (antiuniversitário)	Isolamento das tecnologias em escolas técnicas e instituições com orçamento próprio	Expansão para o interior. Ênfase na pós-graduação, tecnologia e especialização
Espacial	Centralização em torno da capital e lugares-centrais	Expansão para a unificação	Expansão em número, dimensão e complexidade orgânica

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Ribeiro (1991), Prota (1987), Ramos e Ferreira (2016), Balbachevsky (2015) e Pazeto (2020).

Ainda que não se possa afirmar que o sistema brasileiro seja mais semelhante a um determinado modelo em detrimento de outro, pretende-se abordar que o sistema se encontra em diferenciação no que diz respeito às IES públicas e as IES privadas, provocado por uma guinada do modelo humboldtiano para o modelo norte-americano nas IES públicas. Para Arantes (2021), a expansão promoveu a qualificação de serviços públicos com programas baseados na extensão para comunidades vulneráveis, desenvolvendo novos tópicos de inovação, ciência e tecnologia com impacto no interior do Brasil.

No entanto, as universidades norte-americanas tornaram-se, a partir de 2000, pouco seletivas e voltadas à massificação, também, significa que ficaram cada vez mais dependentes de fontes públicas, operando a baixo custo e aumentando o endividamento de indivíduos e famílias. Evasão crescente, alongamento do tempo de conclusão e precarização do trabalho docente, são problemas ligados ao ensino, enquanto a pesquisa foi estruturada a partir de renúncias fiscais (MORAES, 2017).

A seguir à guisa de resultados e discussão, lança-se um olhar sobre a construção de indicadores úteis para alinhamento aos modelos, a saber: a) vocação universitária (graduação ou pós-graduação); b) a pesquisa científica (básica ou especializada); c) organização acadêmica (*multicampus* ou não); d) localização espacial (capital e interior); e) categorias administrativas (pública ou privada); e a f) cobertura de abrangência (estado, região, município). Nesse sentido, também indicadores de porte por meio do cruzamento entre IES, cursos e matrículas podem ser um importante passo inicial para definição da trajetória histórica de IES privadas e públicas por categorias administrativas (federal, estadual e municipal).

2.2 RESULTADOS

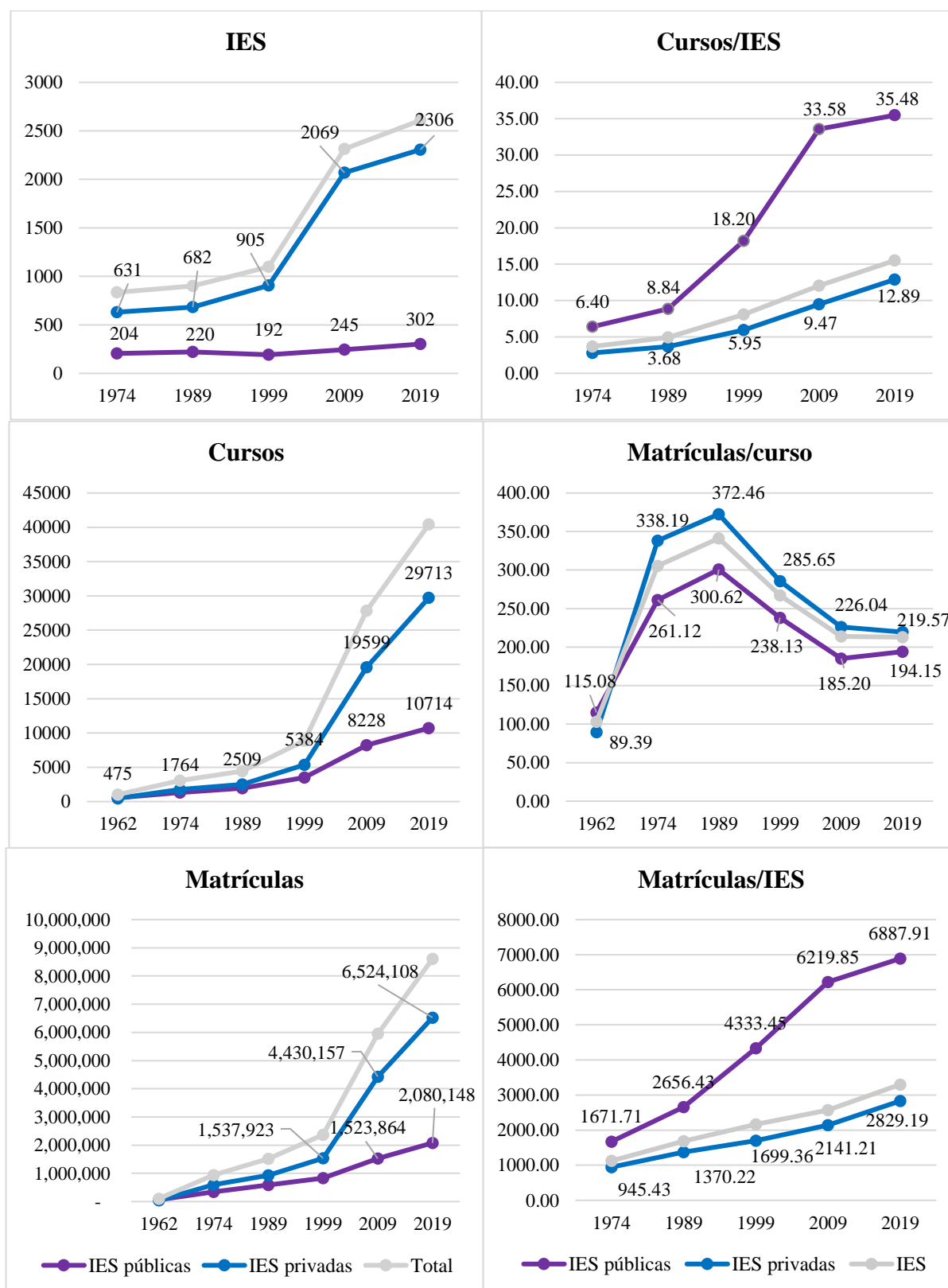
Uma rápida observação dos números, a partir dos *Censos da Educação Superior* do INEP, pode-se constatar que as IES se encontram em desconcentração relativa da Região Sudeste para as demais regiões do Brasil. No entanto, o fenômeno é lento e desigual a partir das políticas públicas federais e de forças privadas que estão dispostas em sentido oposto, pois tendem a (re)concentração, sobretudo, nas capitais de algumas regiões brasileiras, como é o caso da Região Sul. Em 2001, as IES em capitais da Região Sudeste representavam 16,25% do total de IES do país, já em 2018, o percentual cai 4,26%, isto é, passa a 11,98% conforme levantamentos preliminares realizados por Tischer (2018).

A “interiorização” em um primeiro momento pode ser considerada como relativa já que em 2001, 63,34% das IES não estavam localizadas em capitais das Unidades da Federação e apesar dos esforços empreendidos em políticas públicas nesse sentido, o percentual em 2018 vai a 64,37% com um crescimento de apenas 1,03% no período. A desconcentração, portanto, pode ser considerada relativa, pois não altera significativamente a centralidade de localização das IES no sistema de Ensino Superior saindo das capitais nacionais (Rio de Janeiro e São Paulo) para as capitais dos estados próximos, por isso as aspas que compreendem o termo “interiorização” conforme apontado por Tischer (2018).

Ainda, Tischer (2018), considera que a Região Sul, por exemplo, tem crescimento maior do número de IES nas capitais com relação ao interior, o que se pode atribuir, principalmente, ao crescimento de IES privadas no período de 0,37% e 0,49%, respectivamente, quando comparadas às IES públicas. Esse processo também é percebido na Região Nordeste por Fusco (2020) em recente Reunião da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC). Com relação à interiorização, é possível que o movimento de *campi* de IES públicas para o interior tenha convivido com o crescimento em termos de matrículas e cursos superiores nas capitais também por IES privadas que concentram sede nesses municípios.

A partir de políticas públicas, como REUNI e a criação da Rede de Institutos Federais, foi possível observar um aumento de cursos superiores de graduação, matrículas e de instituições, ainda que o crescimento em número tenha sido muito maior nas IES privadas, conforme destacado na Figura 11.

Figura 11 - Instituições de Ensino Superior (IES), cursos e matrículas públicas e privadas no Brasil entre 1962 e 2019



Fonte: Elaborada pelo autor (2021), com base em INEP (2019).

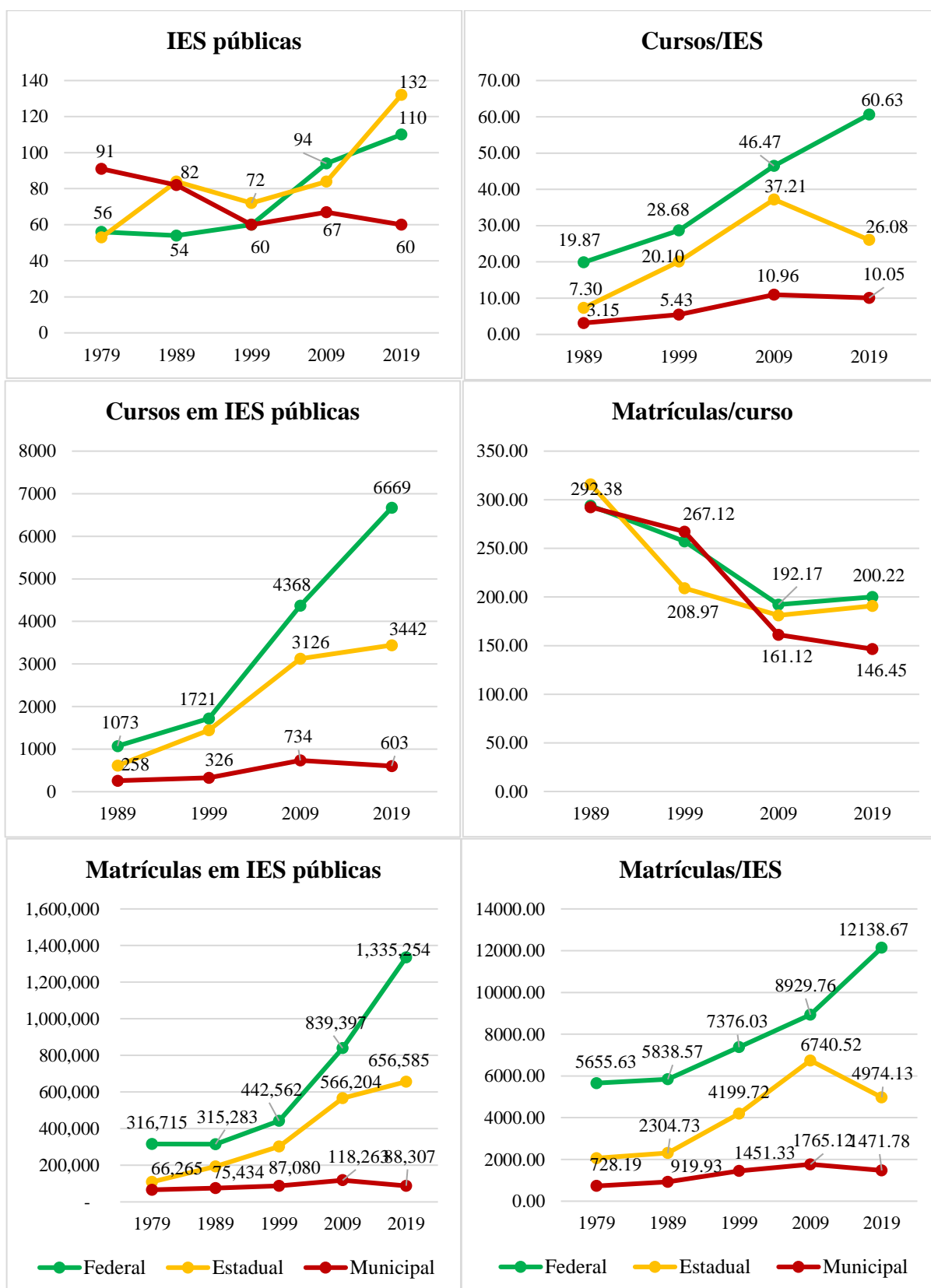
Em 1999, as IES privadas eram em número quatro vezes maior e possuíam quantidade semelhante de cursos e matrículas às IES públicas. Em 2018, as IES privadas alcançaram nove vezes a quantidade de IES públicas, aproximadamente 2,5 vezes a quantidade de cursos e 3 vezes a quantidade de matrículas. Portanto, a expansão do Ensino Superior em termos quantitativos se deve ao aumento dos indicadores de IES privadas nas primeiras duas décadas do século XXI.

No entanto, ao cruzarmos as variáveis IES, cursos e matrículas, obtêm-se os indicadores cursos de graduação/IES, matrículas/curso e matrículas/IES que podem ser importantes indicadores, na média, para compreendermos melhor o fenômeno da expansão para o interior das IES públicas, significando aumento de porte institucional das Institucionais Federais de Ensino Superior (IFES) com relação ao seu porte institucional e área de cobertura devido, em partes, ao paradigma *multicampus* recomendado pelas políticas públicas de expansão de um lado e o aumento do número de cursos e matrículas em IFES consolidadas de outro.

Em termos de cursos de graduação/IES, as IES privadas possuíam uma relação de 5,95 cursos/IES em 1999, que passa a 12,89 em 2019, ou seja, a oferta formativa de cursos superiores de graduação de cada IES privada duplicou, em média no período 1999 a 2019. Já as IES públicas que possuíam 18,20 cursos/IES, em 1999, isto é, praticamente três vezes mais que as IES privadas, continuam com o triplo de cursos por IES em 2019. Da mesma forma, as IES públicas alcançaram 35,48 cursos/IES em 2019, o que aponta para maior densidade e diversidade de oferta de cursos superiores de graduação com relação às IES privadas. Em termos de porte institucional, significa dizer, que as IES públicas são em média três vezes maiores do que as IES privadas tanto em cursos por IES quanto em matrículas por IES.

Esse indicador de matrículas/IES de 1999 a 2019 apresenta o arrefecimento do indicador entre 2009 e 2019 para as IES públicas, que apresentavam uma trajetória ascendente maior comparativamente às IES privadas. Em 2019, enquanto as IES públicas tinham em média 6.887 matrículas por IES, as IES privadas apresentavam menos de duas vezes isso, isto é, 2.829 matrículas por IES. Ao mesmo tempo, que se pode dizer que a criação de novas IES públicas pode ter reestruturado e organizado o sistema público com ênfase no modelo *multicampus*, aumentando porte e área de cobertura dessas instituições, as IES privadas vem sendo reorganizadas a partir de aquisições por conglomerados educacionais privados da mesma forma incrementando os indicadores. Esse fenômeno combinado pode indicar uma redução de diversidade de instituições, ao mesmo tempo, que essas tendem a se diferenciar.

Figura 12 - Instituições de Ensino Superior (IES) públicas, cursos e matrículas no Brasil de 1979 a 2019



Fonte: Elaborada pelo autor (2021), com base em INEP (2019).

Ainda em matrículas por curso, observa-se uma tendência a estabilização dos indicadores em torno de 200 matrículas por curso na média, tanto para IES públicas (194,15) quanto IES privadas (219,57) entre 2009 e 2019. Possíveis interpretações para esse fenômeno vão desde a ampliação da oferta formativa, redução de vagas disponibilizadas por semestre, maior diversidade de carreiras disponíveis no ingresso, passando pelo fenômeno da evasão e retenção de estudantes ou mesmo de atendimento a componentes curriculares e dimensionamento por meio de indicadores de professor/aluno com um reflexo evidente: as salas de aula tem inclusive diminuído em área construída tanto em IES públicas como em IES privadas.

No entanto, é possível perceber diferentes trajetórias para os segmentos de IES públicas: Federal, Estadual e Municipal. As Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) cresceram em todos os sentidos: praticamente dobrando em número de IFES de 1999 a 2019, praticamente quadruplicando a quantidade de cursos (de 1721 em 1999 para 6669 em 2019) e triplicando o número de matrículas no mesmo período (442.562 em 1999 para 1.335.254 em 2019), conforme Figura 12. Esse não foi o caso de IES estaduais, que cresceram em número de IES (132 em 2019), cresceram ligeiramente em número de cursos em menos de 3.500 em 2019 e número de matrículas até 656.585 em 2019, o que representa praticamente metade de cursos e matrículas comparadas às IFES, sendo que possuem maior número de IES (132 em 2019). Já as IES municipais diminuíram em número e estabilizaram em matrículas e cursos.

O fenômeno de criação de novos *campi* de IFES se refletiu em um aumento dos indicadores de cursos por IES em torno de 60,63 cursos e mais de 12.000 matrículas cada IFES, ainda que o fenômeno de redução de matrículas por curso também esteja relacionado com as peculiaridades para o segmento privado, significa dizer que as IFES não só se expandiram para novos lugares do Brasil, mas também de que cresceram em termos de porte institucional, tornando-se instituições *multicampi* com grande abrangência espacial, oferta diversa de cursos e disposição de vagas de matrículas em novas e consolidadas IFES.

No *gap* deixado pelas IFES, as IES estaduais aumentaram em número nos períodos de 1979 e 1989 e no período de 2009 a 2019, no entanto, o aumento de cursos no período que vinha em um aumento sustentado entre 1989 e 2009, se estabilizou até 2019. Observa-se, também, um arrefecimento da expansão de matrículas no segmento estadual e que essa categoria “estadual” está em processo de grande diferenciação, abarcando desde universidades estaduais enxutas ao longo dos anos pelos seus estados, outras universidades estaduais de médio porte que foram “federalizadas”, conforme apontado por Tischer (2016), a criação de novas

universidades estaduais de menor porte e, ainda, o sistema privilegiado de universidades estaduais paulistas (USP, UNICAMP e Unesp), que são instituições de grande porte institucional, consolidadas e intensas em pesquisas figurando entre as melhores universidades brasileiras em boa parte dos *rankings*.

Ainda, as IES estaduais apresentam uma queda nos indicadores de cursos superiores de graduação por IES e de matrículas de graduação por IES até 2019, o que pode indicar um “enxugamento” na média dessas IES com menor disponibilização de vagas, de cursos de graduação, e ainda, que a evasão e retenção seja ainda maior nesse segmento, enquanto em termos de matrículas por curso, as IES estaduais acompanham a trajetória de estabilização tanto das IFES quanto do segmento privado em 200 matrículas por curso em 2019.

As IES municipais, uma particularidade brasileira, estão encolhendo em todos os sentidos: número de instituições, cursos superiores de graduação e matrículas. Isso acontece devido a duas condições: as IES municipais estão sendo reclassificadas como IES privadas com base no argumento de pagamento de mensalidades pelos estudantes e são continuamente pressionadas para se tornarem *campus* de IFES (CASTRO, 2015). Há de se destacar que na leitura dos indicadores, essas IES municipais apresentam estabilidade em torno dos 10 cursos por instituição e cerca de 1500 matrículas por IES, o que as aproxima à média das IES privadas em termos de porte institucional, enquanto a natureza permanece pública.

2.3 DISCUSSÃO

A partir das políticas do REUNI, há de se considerar uma diferenciação do sistema que pode ir além do binário público e privado, mas pode abarcar também a presença predominante de cursos por áreas de conhecimento e novas modalidades para além do ensino presencial, conforme observado por Senkevics (2021), que baliza que a expansão de novos *campi* de universidades federais vocacionados para licenciaturas e formação de professores voltados para atendimento de estudantes historicamente excluídos, com docentes de menor titulação e pouca tradição acadêmica que tem se diferenciado das universidades federais consolidadas e, do lado privado, o competitivo mercado de faculdades particulares de massa assumindo a emergência da modalidade EaD, claramente distinto das antigas universidades comunitárias e/ou confessionais segundo o autor.

Novas categorias analíticas podem ser igualmente úteis para classificar e compreender essas dinâmicas institucionais no edifício institucional de Educação Superior brasileiro, como

observado por Barbosa *et al.* (2022), que consideram quatro *clusters* com base em localização geográfica, porte, áreas de conhecimento dos cursos e modalidade. Os autores categorizam quatro *clusters* segregando dessa forma: a) Faculdades e Centros Universitários de IES privadas tradicionais de pequeno porte espelhadas pelo país com baixo orçamento e foco em carreiras mais lucrativas com destaque as áreas de sociais aplicadas; b) IES públicas especializadas de pequeno porte dedicado ao ensino presencial em áreas de ciências, tecnologias, engenharias e matemática; c) Universidades privadas de grande porte localizadas nas Regiões Sudeste e Sul, e cursos presenciais em ciências aplicadas, direito e cursos voltados ao bem-estar; e d) Universidades públicas formado por grandes universidades e institutos federais distribuídos em todas as Regiões com grande quantidade de cursos em formação de professores, educação, ciências, tecnologia, engenharia e matemática.

Sampaio, Balbachevsky e Peñalosa (1998) também consideram sobre indicadores de pós-graduação, localização geográfica e porte institucional, que podem vir a contribuir com o debate. Já McCowan (2019a), adota a perspectiva teórica de valor (justificativa de existência), função (o que a IES faz) e interação (como se relaciona com a sociedade extramuros) e considera que no Brasil parece haver, sobretudo, para as IES públicas uma importância com relação ao porte e sua localização espacial. No entanto, categorias clássicas como categoria administrativa e organização acadêmica são ainda bastante popularizadas pelos *Censos da Educação Superior* do INEP que vem tentando disponibilizar categorias como localização (interior e capital) e de porte institucional (baseado em número de matrículas) em suas planilhas.

Ainda, a literatura científica sobre Educação Superior tem focado demasiadamente sobre esses indicadores institucionais como matrículas, IES, número de cursos superiores segregados por categorias administrativa e quando se trata de localização ainda são utilizados indicadores clássicos, como macrorregiões brasileiras e Unidades da Federação (estados) ou ainda localização espacial por meio do binário interior e capital. Quando se trata de porte, talvez deva-se relativizar o tamanho da instituição em termos de infraestrutura com base em indicadores em matrículas por IES, já que boa parte dessas matrículas se encontram especializadas por *campus*.

Sobre isso, tem-se a considerar que talvez se esteja aglutinado nesses indicadores modelos distintos com uma miríade de *campi* pequenos localizados no interior, com porte pequeno, criados para o desenvolvimento de regiões junto as sedes ou Reitorias de universidades consolidadas intensas em pesquisa. Esses novos *campi* de IES públicas, no

entanto, ao buscar a verticalização de cursos superiores e participar de uma comunidade científica internacional podem estar menos voltados à pauta do desenvolvimento de suas regiões buscando uma estratégia de isomorfismo, isso é, emular o modelo de *campus* ou universidades intensas em pesquisa (humboldtianas) onde a presença da Pós-Graduação torna-se um divisor de águas na trajetória do *campus* na busca por distinção acadêmica e recursos públicos.

Para tanto, verticalizar os cursos de graduação e construir um pátio educacional com laboratórios, bibliotecas, salas de monitorias e tutorias, bem como outras amenidades passam a ter uma importância considerável para um novo *campus*. Tem-se a considerar também que IES localizadas em áreas menos centralizadas tendem despende um esforço maior para atrair estudantes, técnicos e professores, fundos e, na maioria dos casos, não há uma capacidade de pesquisa até mesmo para a pauta dedicada ao desenvolvimento regional (PINHEIRO *et al.*, 2018).

Ainda à guisa de problematização, as planilhas e relatórios técnicos do INEP trazem o conceito de IES privada para diferenciá-las de IES públicas ainda que agreguem uma diversidade grande de tipos universitários quando seria mais interessante utilizar os conceitos de *for profit* e *non profit*. Diante do retorno de indicadores de porte como o “faixa de matrículas de cursos de graduação” e dos já consagrados indicadores de localização como: grandes regiões geográficas e capital/interior. Essa última possui especificidade difíceis de se compreender com relação às IES *multicampus* que figuram em ambas. A criação de um Sistema de Informações Geográficas (SIG), a exemplo da GEOCAPES (2020), que permitiria, ao mesmo tempo uma melhor compreensão espacial da distribuição de cursos, matrículas e IES, como também o *download* de listas.

Ainda, a categoria *campus*, enquanto uma unidade útil de análise, poderia ser desagregável dos demais indicadores, pois há de se considerar que nem toda IES pública *multicampus* se tornou uma instituição aderente ao modelo norte-americano, muito menos pode-se afirmar que um novo *campus* de uma universidade consolidada herdará a condição de ser um “braço” humboldtiano de pesquisa para o interior. Assim, há de se considerar também sobre a diferenciação entre os novos *campi* e os *campi* consolidados, onde uma IES pode conviver com *campus* com vocações diferentes e, abrigar, perfis totalmente diversos sobre uma mesma organização, o mesmo pode ser dito sobre a conformação de Centros nessas universidades consolidadas, com alguns desses Centros mais vocacionados do que outros para a intensidade em pesquisa, principalmente, nas IES públicas.

Ainda, Balbachevsky (2015) aborda que existem tensões entre os agentes internos e externos da Educação Superior brasileira. A autora cita a participação de professores com perfil mais voltado ao ativismo, com claro perfil sindical-conferencista, bem como de movimentos estudantis ao interno de instituições *humboldtianas*. Da mesma forma, muitos dos docentes foram atraídos para a docência em universidades e *campi* novos por conta do prestígio da docência, são mais tributários ao modelo das IES públicas localizadas nos grandes centros com pesquisa intensa. Os próprios critérios de seleção e prestígio ao interno das IES públicas reside em publicações e *status* perante a comunidade científica. A autora também evidencia intervenções promovidas por entidades de classe como, por exemplo, os conselhos profissionais de médicos, advogados e engenheiros que tendem a impor pautas dedicadas mais voltadas à garantia de manutenção de atribuições profissionais. Esses conselhos acabam por pautar diretrizes curriculares que atingem todo o sistema independente do lugar no sistema ou o modelo organizacional.

2.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

O presente capítulo buscou compreender o fenômeno *multicampus* e o modelo universitário da expansão recente de Instituições de Ensino Superior (IES) públicas no Brasil. Um breve histórico da Educação Superior brasileira apontou para um fenômeno cíclico de reformas e reestruturação por transformação, desmembramento, criação de novos *campi* e incorporação de antigas escolas secundaristas, que deram lugar a criação de novas IES públicas, em especial, as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), com clara ênfase no modelo *multicampus* para o desenvolvimento de regiões estagnadas economicamente. A partir de 2000, tanto a área de cobertura como o porte institucional das IFES aumentaram consideravelmente, levantando questões com relação à uma série de novos atributos, em especial, o presente trabalho destaca uma discussão sobre os modelos de organização dessas novas unidades com relação às universidades públicas consolidadas para além do uso de indicadores no cruzamento entre o número de IES, matrículas e cursos de graduação.

A adaptação do modelo universitário norte-americano *multicampus* pode ter sido utilizado pela expansão recente de IFES *multicampi* traduzido por aumento de condições de acesso ao Ensino Superior por um público historicamente excluído, ao mesmo tempo, que a pauta do desenvolvimento de regiões periféricas no caso do interior ainda permanece em avaliação. Porém, é preciso considerar que a tentativa de conformação de modelos

universitários alheios tem trazido efeitos negativos para a universidade brasileira que ainda não superou o hibridismo de modelos, conforme apontado por Pazeto (2020).

Dito isso, é preciso destacar que o modelo norte-americano contribuiu com a introdução da missão da extensão universitária, o arranjo institucional *multicampus*, tem uma marca antielitista por conta das políticas de ações afirmativas com relação ao ingresso de um público de jovens historicamente excluídos do Ensino Superior e foco na verticalização de cursos superiores até o nível de Doutorado. No entanto, é preciso considerar que persistem tensões com relação à vocação das IES públicas, em especial, nos novos *campi* das universidades públicas, que visam se tornar intensos em pesquisa científica por meio basicamente da Pós-Graduação de forma semelhante às universidades públicas localizadas em grandes centros. Esse processo costuma-se denominar de isomorfismo.

Assim, pode estar ocorrendo uma diferenciação institucional com relação às forças da expansão universitária, tanto pública quanto privada, em um contexto brasileiro que foi definido pela literatura sobre a Educação Superior como diversificação institucional, oposta a ideia de uma padronização e ao isomorfismo. Os indicadores de cruzamento entre número de IES, matrículas e cursos superiores de graduação presencial fornecem indícios sobre essa diferenciação institucional que vem ocorrendo desde 2000 e podem ter arrefecido após a década de 2010. Essas métricas institucionais, no entanto, não bastam para categorizar as IES públicas, ainda que sejam muito úteis para verificar um elemento importante: o porte das IES públicas, sobretudo das IFES, que aumentou consideravelmente entre 2009 e 2019.

No entanto, somente o porte não é suficiente para reconhecer o modelo unicamente baseado em cursos por IES, matrículas por IES e matrículas por curso com relação às categorias administrativas (federal, estadual, municipal e privada). Para definição de categorias de análise, propõe-se utilização de novas variáveis como *campus*, IES privadas *for* e *non-profit*, oferta de cursos de pós-graduação (*lato* e *stricto sensu*), localização geográfica e porte institucional. Para além das métricas empregadas por órgãos governamentais e agências de fomento, as IES brasileiras podem estar se diferenciando com base nos modelos universitários, muito embora não possa se afirmar que não haja esfumaturas ou hibridismos desses modelos.

Propõe-se a seguir um enquadramento baseado nos modelos clássicos *humboldtiano*, *napoleônico* e norte-americano para as IES brasileiras que se relacionam com um fenômeno delineado de diferenciação institucional cristalizada a partir do arrefecimento de forças isomórficas a partir da expansão federal e da concorrência entre IES privadas que aumentaram seus indicadores também por meio de financiamento público.

2.4.1 Modelo napoleônico

IES privadas *for profit* e faculdades, institutos ou universidades públicas, independente de porte, estão bastante difusas no território e não necessariamente aderem à organização *multicampus*. O foco dessas instituições é basicamente a missão ensino. Essas IES estão muito baseadas na formação técnico-profissional de estudantes, geralmente localizadas nos grandes centros urbanos em franca concorrência entre si. Podem pertencer a um conglomerado educacionais e o *campus* possui baixa interação entre as unidades que também possuem baixa autonomia com relação às sedes administrativas, Reitorias ou controladores.

A oferta formativa é majoritariamente de cursos superiores de graduação presenciais noturnos ou EaD, cursos rápidos e a pós-graduação *lato sensu*. Há uma fragmentação e atomização da infraestrutura educacional que se dissolve nas cidades, bastando que haja acesso à *internet* e modestas instalações laboratoriais. Professores são contratados para servirem como avaliadores de exames e “transmitir” o conhecimento, quando muito prefere-se o perfil motivacional para os docentes. Tende-se a dar maior ênfase à prática profissional e vivência prática, prevalecendo uma lógica clientelista de relação professor-estudante. A pesquisa, quando ocorre, é básica e a extensão é pouco institucionalizada.

2.4.2 Modelo humboldtiano

Modelo voltado à excelência em *campus* ou sedes de universidades federais e estaduais, e um seleto grupo de IES privadas *non profit* como nas Pontifícias Universidades Católicas (PUCs), localizadas em grandes centros urbanos, em geral, de grande porte, com grande oferta de cursos superiores presenciais com grande atratividade e, geralmente, verticalizados em Programas de Pós-Graduação até o nível de doutorado. A pesquisa acadêmica goza de grande autonomia e a participação de professores-pesquisadores que são contratados com base em reputação acadêmica e científica. Os cursos são presenciais, tanto integrais como noturnos, com baixa densidade *lato sensu* e instalações relativamente maiores onde há reprodução de laboratórios e escritórios técnicos. Tendem a conter, ao mesmo tempo, grandes equipamentos urbanos de maior porte como museus, restaurantes, teatros, bibliotecas, hospitais, auditórios, teatros e praças públicas e, a compartimentação com conformação de Centros, Unidades, Decanias e Colegiados em uma estrutura mais hierarquizada.

A Pós-Graduação *stricto sensu* é o locus da produção de conhecimento com atração de talentos em busca de prestígio e grande seletividade ainda que também tenham vivenciado a inclusão social de grupos historicamente excluídos, não podem renunciar a busca por figurar em *rankings* e estão talhadas para obtenção de massivo investimento público por meio de agências de fomento. A própria expansão universitária foi percebida por agentes *humboldtianos* desse modelo como “precarização” acadêmica. A atividade do professor é percebida como de um cientista e é de grande importância para a organização que confere grande autonomia para a prática docente para alcance de certa notoriedade que pode transbordar para fora da Ciência em termos midiáticos sobretudo nas universidades mais prestigiadas.

2.2.3 Modelo norte-americano

Novos *campi* de IES públicas e IES privadas *non profit* localizadas na periferia de capitais ou no interior com infraestrutura de médio porte (entre as *humboldtianas* de grande porte e *napoleônicas* de porte pequeno e médio). Nesse grupo figuram também a maior parte dos Institutos Federais e boa parte dos novos *campi* de universidades públicas, bem como as universidades comunitárias. Mesmo que haja uma boa quantidade de cursos de graduação verticalizados em cursos de pós-graduação *stricto sensu*, essas IES estão menos voltadas para o prestígio e mais à qualificação. Possuem também uma quantidade de cursos *lato sensu* que são percebidos muitas vezes como uma etapa para construção de cursos *stricto sensu*.

Com vocação para o igualitarismo da democratização do acesso, são pouco seletivas, com grande densidade de cursos de graduação, em geral, noturnos, que buscam o atendimento de necessidade de desenvolvimento das regiões onde se instalam até mesmo como pauta de pesquisa. Destacam-se mais na promoção da extensão universitária e situam-se como importantes espaços para promoção cultural e suprem muitas vezes serviços públicos inexistentes localmente ainda que menos equipados em amenidades e com foco maior em laboratórios. O perfil do estudante e do professor buscam cultivar uma cultura universitária e o papel ativo para crítica social mais do que se voltam para uma comunidade científica organizada nacional ou internacionalmente. Essas IES enfrentam pressões pela comunidade regional para a aplicação do conhecimento e engajamento social e econômico local para além do isolamento acadêmico.

3 CAPÍTULO II – Expansão da Pós-Graduação ou concentração da excelência? – desigualdades regionais persistentes no Brasil⁹

3.1 INTRODUÇÃO

O Brasil é o décimo terceiro país em ordem em termos de número de artigos científicos revisados por pares publicados e tem expandido seu setor universitário, que se reflete nos resultados apresentados com relação aos *papers*. Entretanto, o impacto de citação e a internacionalização ainda estão abaixo da média mundial (CROSS; THOMSON; SINCLAIR, 2017). Os Programas de Pós-Graduação produzem em torno de 95% da ciência e tecnologia brasileira de acordo com a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) apontado por Brasil e Trevisol (2021). O modelo universitário tem sido estimulado por planos nacionais desde a metade dos anos 1960, para estimular a institucionalização da Pós-Graduação de acordo com as necessidades de reprodução acadêmica de novos professores e se tornou um lugar privilegiado de distinção (MARTINS, 2000). Muitas organizações estrangeiras que colaboram com pesquisadores acadêmicos brasileiros também estão em instituições acadêmicas, enquanto poucas universidades públicas são o *locus* de publicação de artigos científicos (CROSS; THOMSON; SINCLAIR, 2017).

Ainda que sempre incluída nos publicados Planos Nacionais de Pós-Graduação (PNPGs), a redução das desigualdades e assimetrias regionais se tornou um objetivo estratégico para endereçar o desenvolvimento regional nas últimas duas edições de 2005-2010 e 2011-2020 (CAPES, 2010). Estas políticas públicas alinhadas às intenções de expansão no segmento federal, após anos de estagnação, foram preenchidas pelas IES estaduais durante os anos 1980 e 1990 nas unidades da federação mais ricas (SAMPALHO, 1991; FIALHO, 2012; MARTINS, 2000). O caso brasileiro pode lançar luz sobre os desafios (e gargalos) de um financiamento público baseado em igualitarismo por meio de criação de novos *campi* e instituições regionalizadas em um contexto de Educação Superior marcada pela diversidade, em diferenciação e, marcadamente desigual entre as regiões metropolitanas e cidades do interior, igualmente, norte-sul e oeste-leste. Um exame de alocação e avaliação dos PPGs poderá permitir um exame das conquistas e desafios das políticas de expansão durante mais de duas décadas entre 1998 e 2019.

⁹ O presente capítulo é uma tradução da apresentação de artigo científico intitulada *Brazilian research expansion from 1998 to 2019: relative decentralization and concentration of excellence of Graduate Programs* realizada em fevereiro de 2022 durante o doutorado-sanduíche na Universidade de Agder.

Esse capítulo, dividido em cinco seções, objetiva analisar a expansão dos PPGs no Brasil de 1998 a 2019. A primeira seção oferece um panorama do referencial teórico dos estudos da descentralização no sistema de Educação Superior brasileiro, na segunda seção são delineados os métodos. Na terceira seção inclui uma análise dos planos nacionais de pós-graduação. Na quarta seção, os achados empíricos revelam que as desigualdades regionais persistentes e o *gap* entre IES públicas no topo localizadas em capitais e as IES públicas do interior conformam uma base da pirâmide em termos de avaliação. A fragmentação dos cursos em cidades do interior, sua relativa desconcentração e novas densidades de centralizações dos programas em regiões metropolitanas são discutidas na quinta seção. Nas considerações parciais, se destaca a cristalização das desigualdades regionais que são delineadas pelos cortes do orçamento e agenda de restrições ao financiamento de pesquisa diante de um quadro de confronto com as iniciais dos planos nacionais.

3.1.1 Descentralização e desconcentração da Pós-Graduação no Brasil

Pode-se definir política territorial como a modalidade de política pública formulada e aplicada com o objetivo explícito de promover mudanças na estrutura territorial de um país, região, província, Estado e município, ou mesmo em escalas que extrapolam o espaço nacional de forma integradora ou transversal, o que as políticas setoriais fazem de forma pontual. As políticas territoriais, tradicionalmente, têm sido reduzidas ao âmbito restrito dos planos regionais de desenvolvimento como parte da atividade planejadora do Estado voltada para escalas regionais específicas com combate às desigualdades ou disparidades regionais (DA COSTA, 2015).

Sobre a atualidade da Política territorial associada a um mosaico de desigualdades socioespaciais, rebatidas em todas as escalas de referência, no interior das regiões, Estados, metrópoles e centros urbanos, da Costa (2015, p. 797) alerta que:

Encontra-se em curso um movimento de diferenciação interna de largo espectro, cujos vetores que o impulsionam são de natureza multidirecional e, em grande medida, relacionados aos usos divergentes, competitivos e conflituosos dos lugares e das suas potencialidades intrínsecas (recursos naturais, posição na rede de fluxos, infraestrutura e outras), bem como às migrações dos capitais produtivos (principalmente os industriais) nas escalas intrametropolitanas, intermunicipais, interestaduais e interregionais.

As políticas públicas, como as políticas educacionais, estão fortemente espacializadas e apresentam fenômenos distintos no território. Grande parte da literatura debruça-se sobre o

referencial teórico da desconcentração espacial que tem origem nas análises sobre a desconcentração de atividades econômicas, em especial, a perda do papel desempenhado pela indústria para geração de riqueza e renda atribuída ao longo de todo o século XX.

Neste sentido, a retomada de uma ciência dedicada ao entendimento das “questões regionais” se justifica em um contexto em que a política territorial vai ao encontro das políticas de expansão e reestruturação de Instituições de Ensino Superior (IES) públicas. A capacidade destas instituições tem-nas transformado em *empreendimentos* como se fossem *indústrias sem chaminés* (TISCHER; TURNES; ROCHA, 2020b), isso nos reporta a alguns clássicos da teoria da localização espacial como Friedmann (1960, p. 71-72) que salienta que a educação superior estava ligada a ideia de industrialização pois:

[...] a indústria exige grande número de serviços altamente especializados: contábeis, jurídicos, de arquitetura, engenharia, transportes, consertos e outros - que a própria indústria, garantindo-lhes procura suficiente, faz surgir na comunidade. Assim sendo, a industrialização inicia um processo cumulativo de desenvolvimento que, uma vez ultrapassado o ponto crítico, poderá prosseguir independentemente, em grande parte, da ajuda do governo, até atingir alto níveis de produtividade e eficiência. Ultrapassar esse ponto crítico é o objetivo de todo esforço em prol do desenvolvimento, nacional como regional.

Friedman (1960) reflete sobre o fenômeno de localização de indústrias com relação à oferta, demanda ou mão-de-obra e afirma que há uma tendência maior de concentração em certas regiões e, nestas, em cidades principais. Para o autor, o fenômeno da localização é um processo competitivo entre cidades e regiões para atrair indústrias, com vencedores nos que apresentam maior vantagens especiais como a facilidade de acessibilidade. As cidades de Rio de Janeiro e São Paulo exemplificavam uma “espiral de desenvolvimento” em torno destas regiões que as tornavam atratoras em detrimento das demais, segundo Friedman (1960), pois a capital nacional ainda estava em construção naquele tempo.

O planejamento é um meio de resolver problemas de maneira mais ou menos racional, em um processo dinâmico e que não pode ser “lido” como os planos – que são fruto de atividades de planejamento - já que pressupõe uma atividade contínua (FRIEDMAN, 1960). Muitas vezes confundido com controle, o planejamento significa *antevisão* específica já que condiciona o ambiente à manipulação. O autor ainda diferencia o planejamento regional que tende a coordenação e união de esforços quanto às funções e o planejamento funcional ou parcial, tendo em vista atividades isoladas como a educação, por exemplo. Assim, um plano setorial para Friedman (1960, p. 10): “somente se tornará parte de um plano regional ‘quando coordenado com outros planos funcionais, em bases regionais’”.

O Estado brasileiro, visando substituir a base agrária pela industrialização, promoveu o investimento público a partir da disponibilização de infraestrutura, como pressuposto para acumulação centrado em autores com Hirschman, Singer e Furtado, segundo De Medeiros (2015), ao longo do século XX. Dentre a infraestrutura disponibilizada pelo Estado, as infraestruturas da ciência, do conhecimento e do preparo profissional, técnico e humano como as universidades e instituições de ensino, ganham forte estímulo entre os anos 2002 e 2016, através de programas de expansão na primeira década do século XXI.

As preocupações com relação ao tema do desenvolvimento são relativamente recentes na história e tem destaque a partir do século XXI, até então, a preocupação com o crescimento econômico predominava sobre o bem-estar das pessoas ou a qualidade de vida para a sociedade. As indústrias levam em conta nas suas decisões de localização a presença local de serviços especializados como centros de pesquisa e universidades. Esses fatores devem ser considerados pelas regiões para se tornarem atrativas aos investimentos externos (DALLABRIDA, 2017).

No início dos anos 1960, a capital nacional é transferida do Rio de Janeiro para o “coração” do cerrado brasileiro. Brasília localizada no Distrito Federal prometia uma nova oportunidade nacional política e administrativa de uma “marcha para o oeste”. Ainda assim, mais de meio século depois, a cidade de São Paulo continua a ser a mais poderosa cidade econômica, concentrando no estado homônimo, os mais altos indicadores, seguido pela cidade do Rio de Janeiro que é a antiga capital. O controle político tem sido centralizado em Brasília desde então, enquanto muitas das tendências culturais têm sido criadas no Rio de Janeiro, o poder econômico permanece em São Paulo.

A enorme concentração de organizações em lugares centrais, como essas três capitais, ainda em seus estados e regiões tem sido descrito por acadêmicos e *policymakers*, em termos de uma distribuição desigual não somente de IES, mas em muitos aspectos econômicos da vida como indústrias, tecnologia, companhias, pessoas, poder, infraestrutura, bens, riqueza e controle (SANTOS; SILVEIRA, 2001). A diferenciação geográfica das atividades educacionais pode ser explicada pela presença densa de Instituições de Ensino Superior (IES) em municípios ao longo do litoral, das áreas agrícolas mais ricas e das regiões metropolitanas. A atratividade de novas atividades econômicas é reforçada negativamente pelo processo acumulado ao longo dos anos, que tende a incrementar a oferta e demanda em áreas privilegiadas e negligenciar a provisão de novas instituições em outros lugares, produzindo uma desigualdade regional por meio de funções educacionais (SANTOS; SILVEIRA, 2000).

O estudo do fenômeno regional das Instituições de Ensino superior coloca em evidência sua localização geográfica que:

Constitui-se um importante indicador da interrelação existente entre os fatores que particularizam as instituições universitárias. [...] O sentimento recíproco de pertença que se estabelece nessa articulação confere à Universidade sua territorialidade, desafiando pesquisadores a encontrar formas de análise que deem conta dessa complexidade, considerando a materialidade do objeto de estudo (MIDDLEJ; FIALHO, 2005, p. 172).

A importância com relação aos estudos sobre distribuição espacial de IES e cursos superiores não é nova. Corrêa (1974) considerou haver, no terceiro quarto do século XX, um sistema educacional superior fortemente concentrado na Macrorregião Sudeste, representando metade do total do território brasileiro, e ainda, nos municípios capitais de estado. O modelo público apresentava-se, naquele período, fortemente centralizado nas capitais e, para o interior, o modelo privado se destacava através de centros universitários e faculdades corroborando com a conformação de instituições tributárias às respectivas regiões onde se instalam.

Sampaio (1991) explica que a partir dos anos 1980, com o ideal de indissolubilidade de pesquisa, ensino e extensão buscou-se transformar uma “moldura” formal convivendo com uma realidade bem distinta de um sistema altamente diversificado, não só geograficamente, como também em termos das instituições e público atendido. A diversificação convive, ao mesmo tempo, com um fenômeno de concentração de IES no Sudeste e no Sul. Segundo a autora, a literatura sobre a dinâmica de concentração de Instituições de Ensino Superior vai ao encontro da teoria sobre a localização dos empreendimentos industriais.

Para Diniz (1993), há um movimento de desconcentração de indústrias dentro de um polígono Belo Horizonte- Uberlândia-Londrina/Maringá-Porto Alegre-Florianópolis-São José dos Campos- Belo Horizonte com “movimento [que] estaria condicionado à existência de uma rede urbana dotada de serviços básicos, infraestrutura de ensino e pesquisa, e alguma base industrial, além do maior nível relativo de renda destas regiões” (DINIZ, 1993, p. 5).

Após processos sucessivos de concentração na Região Metropolitana de São Paulo, passa a ocorrer um novo fenômeno que requer novas economias de aglomeração em outras regiões, resultado da difusão do conhecimento, crescimento de renda e população, expansão e investimento como infraestrutura, explica Diniz (1993). A decisão coloca em evidência a teoria locacional do Estado brasileiro, baseado em critérios, ao mesmo tempo, por razões técnicas ou políticas para fora do Estado de São Paulo, contribuindo com a desconcentração relativa do segmento industrial a partir da década de 1980.

Trata-se de uma abordagem weberiana, segundo Diniz (1993), de explicação do fenômeno locacional baseado em proximidade do recurso natural e em função do custo de transporte gerando. Historicamente, a aglomeração produtiva deu-se, no caso brasileiro de grande dimensão territorial em São Paulo e que vem através da conquista de novos recursos e da expansão da malha rodoviária incorporando novas regiões. Os maiores empecilhos à macrodesconcentração produtiva, segundo o autor, conformavam a concentração de pessoal e regional da renda, da pesquisa e do mercado de trabalho profissional, sendo a existência de base regional de ensino e pesquisa fatores de atração de atividades industriais.

As infraestruturas científicas e tecnológicas seguem as localizações econômicas centrais em termos de investimentos em um ambiente desigual, porém o oposto também é verdade: novas universidades podem atrair atividades industriais por conta de densidades educacionais e de pesquisa pré-existentes (DE ARAÚJO, 1997). Os fluxos migratórios de pessoas da região Nordeste para as zonas metropolitanas do Sudeste e de Brasília em busca de novas oportunidades de vida, em menor escala, das cidades interioranas para as capitais no litoral das regiões Sul e Nordeste são exemplos dramáticos de arranjos demográficos que deveriam ser levados em conta na locação e construção de políticas públicas como aquelas de localização de universidades.

Essas migrações podem ser consideradas também uma espécie de “fuga de cérebros” no contexto brasileiro em favor das grandes cidades. Assim, a criação de novas IES públicas tem sido identificada como um modo de criar as precondições potenciais para um novo modelo de desenvolvimento socioeconômico, que foi abandonado por governos ao final do século XX, e pode novamente simbolizar uma base para reverter o fluxo de famílias e indivíduos nas metrópoles e periferias urbanas brasileiras.

A divisão territorial do trabalho para Santos e Silveira (2001) cria uma hierarquia entre lugares e redefine, a cada momento, a capacidade de agir das pessoas, das empresas e das instituições. A ciência é dominada pela técnica com grande expressão informacional. Esta ciência comanda o desenvolvimento sendo o meio técnico-científico-informacional a expressão geográfica do fenômeno da globalização que atuará desigualmente nos lugares. Da mesma forma, Santos e Silveira (2001) explicam que a pesquisa científica se encontra nesta mesma região altamente densa em termos de informação e técnica nos institutos de pesquisa e instituições universitárias. Para Santos e Silveira (2001):

[...] o território brasileiro metamorfoseia-se em meio técnico-científico-informacional. Este é a cara geográfica da globalização. Os mencionados acréscimos

de ciência, tecnologia e informação ao território são, ao mesmo tempo, produto e condição para o desenvolvimento de um trabalho material e um trabalho intelectual, este é tornado indispensável, já que precede a produção.

A expansão do meio técnico-científico-informacional, conforme Santos e Silveira (2001), é seletiva no território reforçando algumas regiões e enfraquecendo relativamente outras. No entanto, a Região Concentrada (Sul e Sudeste) se configura como um espaço fluído podendo os fatores de produção se deslocar sem perda de eficiência da economia dominante em um contexto de “descentralização” industrial. Trata-se, segundo os autores, em desconcentração, ao mesmo tempo, estendendo as áreas industriais para novas áreas das Regiões Sul, Norte, Centro-oeste e Nordeste, e com novos dinamismos na Região Sudeste em particular, o Estado de São Paulo, que passa a deslocar as instalações industriais da capital para o interior, segundo os autores.

A desconcentração, no entanto, não é absoluta já que continua o domínio da metrópole paulista sobre os lugares. A desconcentração apresenta-se então de forma relativa, pois a capacidade de comando da metrópole, em termos de informação e de sistema bancário possui tendência a aumentar mesmo que haja uma dissolução da metrópole com sua presença simultânea e instantânea em outros lugares do Brasil (SANTOS; SILVEIRA, 2001).

Há no interior da Região Concentrada (Sul e Sudeste) novas “fronteiras internas” que privilegiam os estados sulinos e “fronteiras externas” próximas como o Centro-Oeste e Nordeste, com a criação e alocação de novas indústrias paralelamente, constituindo um fenômeno de concentração e dispersão industrial. Na esteira do processo ocorre uma re-hierarquização também de firmas em função das vendas e uma necessidade de formação de profissionais e técnicos capazes de atuar nestes locais segundo Santos e Silveira (2001).

É na Região Concentrada que se realiza relativamente, também, segundo Santos e Silveira (2001), uma integração econômica com dificuldade para se difundir pelo território restante do Brasil. Na Região Concentrada ocorre o embrião de uma polarização que vai conferir a hegemonia da Região Sudeste e assegura à capital paulista um papel incontestado de metrópole econômica.

Para Santos e Silveira (2001) a mudança da localização de atividades industriais ocorre com acirrada competição entre Unidades da Federação, como estados e municípios pela instalação de novas unidades industriais, sendo emblemático o contexto das indústrias de automóveis nos anos 1990 no que ficou conhecido por “Guerra Fiscal” com busca de benesses e colonizar outras porções do território. No contexto do que denominaram de “Guerra dos Lugares” (SANTOS; SILVEIRA, 2001) explicam que: “[...] o lugar deve, a cada dia, conceder

mais privilégios, criar permanentemente vantagens para reter as atividades de empresas, sob ameaça de um deslocamento”.

Ainda sobre Guerra dos Lugares, Santos e Silveira (2001), avaliam que cada lugar ou região deve ser considerado como um verdadeiro tecido no qual as condições de infraestrutura, recursos humanos, fiscalidade, organização sindical e força reivindicatória afastam ou atraem atividades em determinado momento. A dinâmica não se apresenta no espaço no mesmo período, sobretudo em tempos de globalização advertem os autores. Os lugares, então, passam por uma especialização territorial para poderem competir em uma economia globalizada. Não mais as condições naturais e sim as condições técnicas e sociais que determinam as especializações territoriais. Esses fatores técnico-sociais são determinantes nos processos de localização contemporâneo que se deram em um período anterior, ditadas pela presença de recursos naturais, infraestruturais e políticos, como vantagens comparativas em que as empresas se adaptavam ao Estado (SANTOS; SILVEIRA, 2001).

Um fenômeno paralelo de metropolização e de desmetropolização, pois, ao mesmo tempo, crescem cidades grandes e médias, ao abrigar a produção de riqueza e de pobreza. As cidades médias então passam a acolher um contingente crescente de classes médias em dispersão e um número crescente de letrados que são indispensáveis a produção que se intelectualiza. O papel do Estado brasileiro, antes marcadamente unificador no período do Brasil Império e na República, a partir da construção da capital federal em Brasília e pela emergência de uma nova arquitetura territorial e de novas centralidades, se tornará, então, centrifugador, conforme explicam Santos e Silveira (2001).

A política de expansão e interiorização de instalações universitárias no Brasil vem ao encontro deste papel centrifugador de dispor de instituições modernas próximas e internas à Região Concentrada onde o capital ainda não se encontrava dilapidado como na metrópole. Ao mesmo tempo, que se expande, são reforçadas as condições das metrópoles do Sudeste em termos de prestígio e influência. Sobre isto, Santos e Silveira (2001) esclarecem: “[...] cada época produz as suas forças de concentração e de dispersão, que não podem ser confundidas com aquelas características dos momentos anteriores. Tal arquitetura vai depender da utilização combinada de condições técnicas e políticas” (SANTOS; SILVEIRA, 2001, p. 303).

A dispersão se dá em um período de modernização combinado com a concentração de comando. Com a fusão de empresas, leva a uma redução do número de polos decisórios e “concentralização” apresentando rigidez maior nas relações entre as áreas polarizadoras e áreas polarizadas esclarecem Santos e Silveira (2001).

Ainda que descentralização, delegação e outorga tenham sido premissas das reformas administrativas também no campo da Educação Superior conduzidas pelo regime militar nos anos 1960, o governo central começou a época, um enorme plano de investimentos federais para criar “uma federal em cada estado”, localizado na referida capital e em outras cidades importantes, como sugeriu Sucupira (1973). Estas iniciativas estão, em oposição, mais próximas de centralização, pois controle e poder continuam sendo do poder central. O edifício da Educação Superior brasileira tem sido historicamente concentrado desde então, na Região Sudeste, que possuía metade de todo o sistema em 1970. Esse sistema é marcadamente complexo, centralizado e concentrado em IES públicas em poucas capitais em contraposição à dispersão privada para o interior (CORRÊA, 1974).

Descentralização se refere a diferentes arranjos de governança que visam transferir o poder central para outra de nível hierárquico subnacional mais baixo e inclui a desconcentração e a outorga (RONDINELLI; MCCULLOUGH; JOHNSON, 1989). Enquanto a outorga confere poder de decisão aos níveis mais baixos, a desconcentração representa um deslocamento de responsabilidade de tarefas, mas sem o poder de decisão. Ainda que esses sejam importantes passos para a descentralização, desconcentração provê limites as novas agendas que ainda são controladas por um poder central. A delegação transfere responsabilidades para organizações fora da estrutura burocrática e a outorga indica transferência de poder e recursos para um nível hierárquico menor fora do controle central. A privatização e a desregulação também são formas comuns de gestão e visam a transferência das funções e decisões para o setor privado (RONDINELLI; MCCULLOUGH; JOHNSON, 1989).

Para Rodriguez (2015), a descentralização de uma política pública conferiria um certo grau de poder para estruturas locais. Considera-se a institucionalização de condições técnicas (financeiras e políticas) para a implementação de gestão autônoma de políticas. A descentralização de fato com autonomia não ocorreu induzido por política educacional na América Latina, tratando-se para o autor de processos de derivação ou desconcentração nos sistemas nacionais.

Desconcentração é uma iniciativa *top-down* do poder central, enquanto a delegação é um processo *bottom-up*, que tende a assegurar maior eficiência ao empoderamento local (GUIMARÃES, 1995). A existência de universidades estaduais e municipais são prova dos esforços de outorga e delegação para os níveis regional e local considerando o vazio de políticas públicas federais de criação de novos *campi* e IES entre 1970 e 1990, muito embora tenha prevalecido a privatização, especialmente para o interior (MARTINS, 2000).

Além da concentração na área metropolitana de São Paulo, o movimento de desconcentração de indústrias próximas a costa das Regiões Sul e Sudeste encorajou os governos centrais de 1970 a 1990 em injetar investimentos em infraestrutura rodoviária e de telecomunicações bem como benefícios fiscais, conforme Diniz (1993), nessas regiões. O maior gargalo da desconcentração industrial e tecnológica foi causado pela atratividade de recursos humanos, altos salários, pesquisa e profissionais qualificados como força de trabalho na metrópole paulista (DINIZ, 1993).

Os estudos da espacialização de IES guardam similaridade com os estudos de alocação industrial por conta da concentração de universidades de topo em zonas ricas das Regiões Sudeste e Sul. A imprevisão de criação de novos *campi* públicos de IES criou um vazio de políticas públicas de Educação Superior em algumas regiões. Ainda que a condição constitucional de 1988 estabelecesse o foco no modelo universitário de ensino, pesquisa e extensão, somente algumas IES são dignas desse status no final do século XX no Brasil (SAMPAIO, 1991). Ainda que essas universidades públicas estejam integradas em um sistema nacional coordenado pelo Ministério da Educação (MEC), a prerrogativa constitucional de criar IES permaneceu ligado ao governo federal.

A prerrogativa de supervisão das IES públicas também está altamente centralizada no Ministério da Educação (MEC) e agências do seu entorno provendo fundos e financiamento para garantia de infraestrutura e recursos humanos. Os critérios de alocação de recursos sempre foram influenciados pelo poder e o prestígio das IES com melhor desempenho, não somente as IFES, localizadas nos lugares centrais. A descentralização é uma questão na Educação Superior brasileira, porém durante políticas de austeridades pelos governos nacionais, alguns estados aparentemente foram capazes de implantar suas próprias universidades estaduais *multicampi* com vocação para o desenvolvimento regional (FIALHO, 2009).

O propósito da expansão do Ensino Superior tem sido reverter o processo de desindustrialização para criar uma base para o crescimento econômico e reindustrialização do Brasil (POCHMANN, 2017). A lógica de localização de empresas e instituições para regiões periféricas, particularmente, as cidades médias das Regiões Sul e Sudeste mais perto do estado de São Paulo, é uma condição para operar a baixo custo e, ao mesmo tempo, reforça a hierarquia espacial de poder e prestígio sem ameaçar a hegemonia das regiões e cidades do Sudeste (SPOSITO; MAIA, 2016). Novas IES *multicampi*, como universidades e institutos federais tem se estabelecido em regiões anteriormente dedicadas às políticas de desenvolvimento regional como a faixa de fronteira, o semiárido nordestino, o bioma amazônico e as escalas

mesorregional e local foram conduzidas pelo governo federal desde o início dos anos 2000 (COELHO, 2017).

Os *campi* de IFES em cidades periféricas têm sido considerados como alavancas de condições de gerar crescimento socioeconômico e políticas dedicadas à reversão da extrema pobreza, baixos salários e taxas de desemprego nas regiões mais pobres. Por outro lado, as capitais dos estados – muitas localizadas no litoral – revelam maiores indicadores com relação às cidades do interior em contexto que realça a desigualdade (POCHMANN; DA SILVA, 2020). Os esforços para desconcentração de novos *campi* de IES públicas para o interior também vai ao encontro da verticalização da graduação em PPGs por meio do modelo universitário com foco em agendas de desenvolvimento local. Entretanto, como recorda Martins (2000), pode-se reconhecer que algumas IES, departamentos e professores podem não estar totalmente orientados para a pesquisa, tendendo mais a focar em questões relativas ao ensino, ao treinamento e à qualificação profissional de que se dedicarem à investigação científica.

No contexto paulista, as instalações industriais estão se deslocando lentamente para o interior sem perder eficiência. Essa desconcentração é relativa em vez de absoluta por conta do controle que permanece na capital, instantaneamente e simultaneamente aumentando a dissolução da metrópole de São Paulo no território brasileiro (SANTOS; SILVEIRA, 2001). A expansão do Ensino Superior brasileiro nas últimas duas décadas tem sido objeto de estudo por acadêmicos, geógrafos, economistas, cientistas sociais e políticas e planejadores urbanos que tentam compreender as repercussões espaciais e sistêmicas dos produtos e impactos da expansão nos diversos territórios (TISCHER; TURNES; ROCHA, 2021a). A expansão de IES públicas no Brasil tem forçado também os governos estaduais e locais em se tornar mais autônomos e se dedicar a costurar políticas locais (MOMM; JÖNS, 2020). Um ramo dos estudos de descentralização pode ser designado de estudos da interiorização que se inserem na discussão em torno do debate clássico sobre centro e periferia.

3.2 MÉTODOS

Os dados sobre a distribuição dos PPGs foram baixados do *site* da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). A CAPES, ao lado do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) é um dos mais importantes financiadores da pesquisa e está localizada dentro do Ministério da Educação (MEC). O Sistema de Informação Georreferenciada (SIG), chamado de GEOCAPES, disponibiliza dados

importantes sobre financiamento, investimento em rankings internacional, regional, estados e cidades para visualizar a distribuição de: estudantes, bolsas acadêmicas, professores e Programas de Pós-Graduação. De dezembro de 2021 a janeiro de 2022, foram baixados os arquivos e analisados para o período 1998-2019. Utilizou-se o período de 1998 até 2019, por 1998 ser o primeiro ano de uso das notas para avaliação, assim como o último ano antes do início da pandemia de COVID-19, isto é, 2019.

A distribuição de PPGs é um dado útil em que se pode observar esses objetos mencionados distribuídos pelo território de acordo com a presença e os vazios. Ainda, a existência de um SIG como a GEOCAPES é também uma prova de que as agências governamentais estão interessadas em promover uma clara distribuição de recursos. Há de considerar também, conforme da Costa (2015), que há uma diferenciação interna formada por divergente e competitiva entre regiões em volta de potencialidades como recursos naturais, posições na rede de fluxo e infraestrutura. Essa diferenciação pode ser percebida em *clusters* industriais e entre as localizações de atividades econômicas nas escalas geográficas.

O processo de avaliação da Pós-Graduação começou em 1976 e era ainda vagamente estruturado no final dos anos 1990. Um empurrão meritocrático baseado no tema “melhores PPGs utilizarão o dinheiro com mais eficiência” foi aplicado em 1998, para criar diferenciação entre o decil superior com relação às notas recebidas. Permitiu-se assim uma melhor distribuição do financiamento, especialmente, de bolsas para os estudantes (VERHINE; DE SOUZA, 2021).

A avaliação meritocrática e baseada em áreas de conhecimento associada ao financiamento e reconhecimento que tem sido avaliada por pares desde o início (CAPES, 2010). A abrangência das notas vai de uma escala de 1 a 7 ainda de acordo com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Ainda, cada PPG pode apresentar um curso de mestrado e um de doutorado, sendo vocacional (profissional) ou acadêmico em cinco diferentes tipos pela presença de cursos (somente mestrado, somente doutorado, ambos, vocacional ou acadêmico). PPGs avaliados com a nota 4 são considerados bons, com nota 3 são considerados aceitáveis, com notas 2 e 1, estes não podem realizar novas matrículas. Essa razão levou à exclusão dos PPGs com estas notas da presente análise.

Também, a avaliação é realizada a cada quatro anos e a nota máxima obtida por um PPG com somente curso de mestrado profissional é 5, o que pode ser considerado o nível mais alto. As notas 6 e 7 significam que o PPG alcançou o nível mais alto segundo a CAPES (2020). Em 2019, havia 41 PPGS distribuídos nos níveis mais baixos alcançando menos de 1% do total,

enquanto no topo (notas 6 e 7) alcançou-se 11% de todos os programas, de acordo com a GEOCAPES (2020). Os doutorados têm que alcançar ao menos a nota 4 e novos PPGs recebem uma nova provisória denominada “A” conforme CAPES (2020).

A densidade educacional e suas cavidades têm sido foco de estudos de interiorização com base nas unidades federativas, estados, capitais e regiões metropolitanas (CORRÊA, 1974; DE ARAÚJO, 1997; SANTOS; SILVEIRA, 2000; DINIZ; VIEIRA, 2015; POCHMANN; DA SILVA, 2020). Entretanto, a escala mesorregional e os vazios não podem ser negligenciados também nessa escala, especialmente, nas regiões onde não há vazios populacionais. Mesmo em regiões industriais inseridas na Região concentrada do Sul e Sudeste podem ser consideradas fracas e altamente dependente das zonas metropolitanas e capitais dos estados (SANTOS; SILVEIRA, 2000). A espacialização das notas dos PPGs no território pode auxiliar, também, no entendimento da hierarquia institucional da Pós-Graduação e melhor equacionar as políticas públicas baseadas em igualdade entre regiões.

3.3 RESULTADOS

3.3.1 Planos Nacionais de Pós-Graduação (PNPG) – expansão e excelência

As políticas de Educação Superior públicas sempre enfatizaram a preferência pelo modelo universitário que está geograficamente mais concentrado na Região Sudeste do Brasil. A excelência em pesquisa está ainda mais centralizada no estado de São Paulo e o financiamento federal encontra-se distribuído de maneira desigual em favor de IFES localizadas nas capitais. Essas universidades públicas federais e estaduais assumem um papel central no desenvolvimento nacional, enquanto a expansão de um modelo diversificado não-universitário e privado com IES de pequeno porte tem prevalecido para cidades do interior com foco na função ensino (MARTINS, 2000).

Porém, no contexto brasileiro, há agentes importantes de produção de pesquisa e ciência, como corporações, museus, institutos federais, faculdades, hospitais, *startups*, laboratórios, centros de pesquisa, polos tecnológicos, instituições, alianças, faculdades, fundações e entidades filantrópicas, que produzem e divulgam importantes achados em vários campos do conhecimento nacionalmente. Entre essas organizações, podem-se destacar a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) afiliada ao Ministério da Agricultura e dedicado a tecnologia na agricultura, o Museu Paraense Emílio Goeldi (MPEG), contribuindo

com a diversidade biológica e sociocultural do Bioma Amazônia; o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) dedicado a estudos econômicos voltados ao desenho de políticas públicas e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), responsável pela coleta oficial de informação e aplicação dos Censos nacionais.

Entretanto, o Brasil apresenta extraordinariamente baixos indicadores em Educação Superior. Somente 15% das pessoas de 55 a 64 anos e 23,5% das pessoas entre 25 e 34 anos tem acesso às IES. No Brasil, somente 0,8% das pessoas entre 25 e 64 anos obtém um título de mestre, muito abaixo da média dos países da OCDE que é de 13%. Ainda, 0,2% das pessoas completam um doutorado, quase 1/5 da média da OCDE, entretanto na proporção de cursos de graduação, o Brasil encontra-se na média desses países que é de 17% segundo a OCDE (2019).

O princípio da institucionalização dos PPGs estava implícito no primeiro Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) que também estava dedicado a expansão do edifício educacional a partir de 1975. As estratégias de verticalizar os cursos superiores para cursos de doutorado promoveu uma transformação também no papel do professor universitário brasileiro em pesquisadores dedicados às questões científicas conforme CAPES (2010). Ideal comum de evitar e reduzir as disparidades regionais - também denominada de assimetrias em alguns documentos oficiais - foram apresentadas em cada um dos planos conforme Quadro 7. Ainda, o crescimento da qualidade tem sido outra questão comum evidenciada nos PNPGs.

Quadro 7 - Linha do tempo dos Planos Nacionais de Pós-Graduação (PNPG)

Plano	Período	Ênfase
I PNPG	1975-1979	Planejamento da institucionalização da Pós-Graduação nas universidades por parte do governo central. Foco na primeira geração de professores, pesquisadores e suporte técnico no sistema universitário, assim como atendimento à indústria e setor público.
II PNPG	1982-1985	Adoção de critérios de qualidade para avaliação da pós-graduação com ênfase no incremento de performance. O II PNPG ainda está focalizado na institucionalização de atividades de pesquisa.
III PNPG	1986-1989	Compromisso com agendas de crescimento econômico. Integração ao Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia. Integração dos pós-Doutorados, otimização das instalações universitárias, criação de carreira do professor universitário.
IV PNPG	1997*	Expansão do sistema, diversificação dos modelos de PPGs, incorporação da internacionalização, novos critérios de avaliação, e mudanças substanciais nas recomendações para os PPGs.

V PNPG	2005-2010	Associação do financiamento por fundações federais e estaduais para promover maior desconcentração espacial e reduzir as disparidades nos níveis mais baixos. Novos critérios qualitativos com ênfase no impacto social dos PPGs e cooperação interinstitucional. Padrões acadêmicos para de um lado o treinamento acadêmico de professores e novos cursos de mestrado profissional.
VI PNPG	2011-2020	Prevenção das desigualdades no sistema em abordagens geográficas novas (mesorregiões) em parcerias entre as agências de financiamento estaduais como as Fundações de Amparo à Pesquisa Estaduais (FAPs). Cooperação interinstitucional. Consolidação e crescimento do número de PPGs no nível mais alto.

* Não promulgado, mas assumido pelas agências de financiamento.

Fonte: CAPES (2010).

O III Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG), aprovado pelo Decreto 93.668/1986, prometia ser um programa agressivo de Formação de Recursos Humanos qualificados em quantidade, qualidade e perfis adequados ao modelo de desenvolvimento do país. Os avanços foram explicitados em termos de: a) institucionalização da pesquisa na pós-graduação como algo indissociável; b) formação de recursos humanos de alto nível; e c) melhoria de qualidade dos cursos. A crítica do III PNPG com relação à provisão de condições organizacionais e materiais para incorporação dessas atividades na estrutura e no funcionamento das universidades, elegendo esse modelo de instituição como ambiente privilegiado.

Importante notar que projetos regionais ou setoriais mencionados no III PNPG são ressalvados com relação à sua significação ou importância, em outras palavras, significa dizer que o foco da pós-graduação está mais relacionado em dotar de infraestrutura as instituições centralmente localizadas considerados ambientes consolidados pelo documento e ainda promover o desempenho de bons programas existentes, permitindo a manutenção e verticalização para o doutorado. O III PNPG já abordava o docente universitário como um pesquisador voltado para a produção científica organizada com foco em um padrão internacional. Aponta-se uma carência de pesquisadores com formação interdisciplinar, um elevado grau de saturação de parte do sistema como quantidade de orientandos por orientador, evasão alta, seletividade e o tempo médio de titulação.

Algumas características com relação ao Sistema de Pós-Graduação em 1986 são apontadas como: o tempo médio de titulação para mestrado de 5 anos e do doutorado de 5,5 anos, percentual de conclusão relativamente baixo de 15% e evasão anual em torno de 45%. Como aspectos positivos, o III PNPG aponta para um percentual de “bom desempenho” como

eram considerados os conceitos A e B (em uma escala até E) de 62% dos mestrados e 60% dos doutorados, em 1985, comparativamente aos 51% e 46% relativamente em 1975.

Aspectos organizacionais são apontados pelo III PNPG como a criação de Pró-Reitorias dedicadas tanto à Pesquisa quanto a Pós-Graduação para a coordenação de tarefas e articulações internas como conselhos e colegiados, o papel das fundações de amparo ou apoio e agências de fomento para o apoio financeiro e material com relação à infraestrutura (equipamentos, bibliotecas e laboratórios) e qualificação docente (estruturação de carreira, participação em grupos de pesquisa, intercâmbios e bolsas de pesquisa). O decreto 93.668/1986 também destaca a atratividade de grandes centros para o desenvolvimento de pesquisa e as “condições favoráveis” nos contextos metropolitanos quando comparados à baixa densidade de algumas regiões como a região amazônica. A participação percentual da oferta *stricto sensu* apresentava-se claramente concentrada na Região Sudeste que apresentava 74,21% da oferta segundo dados do Decreto que previa, contraditoriamente, foco na manutenção e consolidação do sistema.

O IV Plano Nacional de Pós-Graduação 2011-2020 apresentava uma alta concentração de PPGs (59%), mestrados profissionais (56%) e mestrados acadêmicos (50%) na Região Sudeste, assim como a estabilizada desconcentração de programas para as demais regiões (entre 3 e 5%), revelando uma profunda distribuição desigual em nível nacional. O indicador PPGs por mil habitantes indicava o Distrito Federal com 3,3, os estados de Rio de Janeiro com 2,2 e São Paulo com 1,8 entre os maiores indicadores que se enquadravam muito acima da média brasileira de 1,5 PPG por mil (CAPES, 2010).

O financiamento público tem sido concebido para alocar 30% dos recursos em desenvolvimento científico e acadêmico dedicado às regiões mais pobres, como Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Esse PNPG também sugeria a adoção de políticas para aumentar a porcentagem de PPGs nos níveis mais altos para alcançar um padrão de excelência e deslocando novos cursos de doutorado em regiões não metropolitanas preferencialmente “distantes do litoral” (CAPES, 2010).

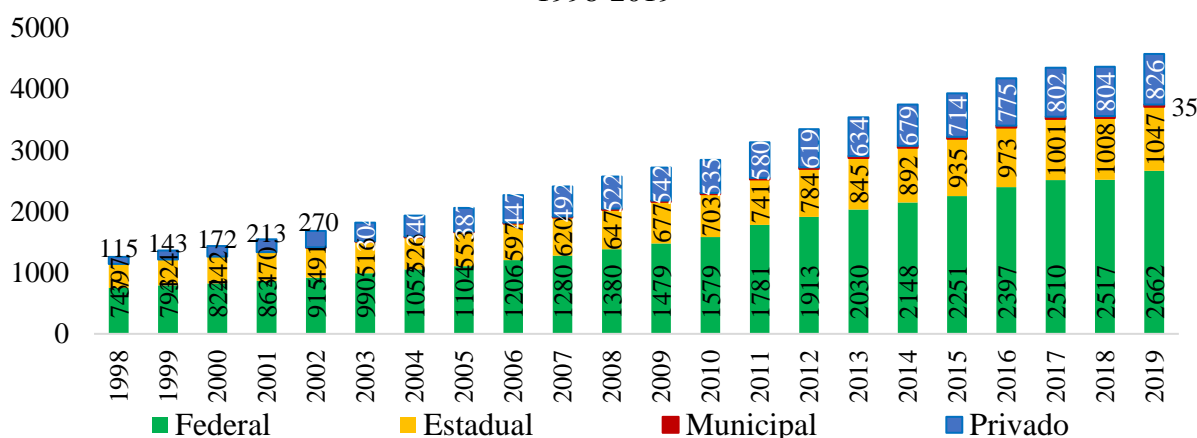
A distribuição da graduação está relativa à população, enquanto a pós-graduação tende a concentração e centralização de acordo com o IBGE (2020). A região amazônica, por exemplo, sempre foi mencionada nos PNPGs para receber atenção especial, e como demonstrado a seguir, continua a ser uma das regiões mais fracas em termos de PPGs e a pior em excelência. Ainda, este é apenas um exemplo de como o Sistema de Ensino Superior brasileiro foi moldado sobre contradição entre plano e prática.

Cabe também salientar, que as Regiões Sul e Sudeste – designada Região concentrada para Santos e Silveira (2000) – encontravam-se, já na década de 1990, relativamente interiorizada com mais de 70% das IES públicas e privadas localizadas no interior segundo *Censos do INEP de 2000*, ao contrário de Regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste que apresentam uma centralização de IES nas capitais. As Regiões Nordeste e Norte foram as únicas que aumentaram a relação interior-capital segundo levantamento realizado por Tischer (2018), indicando que, ao mesmo tempo, atuaram forças centrífugas do deslocamento de IES públicas se deslocando para o interior e forças centrípetas do ensino superior, principalmente, do segmento privado com movimento em sentido contrário.

3.3.2 A distribuição dos Programas de Pós-Graduação de 1998 a 2019 no Brasil

Os Programas de Pós-Graduação brasileiros, que são a base da pesquisa nacional, cresceram 3,6 vezes entre 1998 e 2019. O setor privado cresceu 7,2 vezes, enquanto o setor público expandiu menos, mas ainda é predominante. Conforme Figura 13, IES estaduais cresceram 2,6 vezes, enquanto as instituições federais cresceram 3,6 vezes. Entretanto, pode-se dizer que não há uma *privatização no stricto sensu* assim como há nos cursos superiores de graduação e *lato sensu* (Especializações e *Master of Business*), que são na maioria privados no Ensino Superior brasileiro. A participação das IFES ainda está em torno de 58,25% em 2019, ao passo que a participação das IES estaduais está em 22,91%, enquanto as universidades municipais respondem por 0,77%, perfazendo um total de 81,93% dos 4.570 programas em 2019.

Figura 13 - Crescimento dos Programas de Pós-Graduação por categoria administrativa: 1998-2019



Fonte: GEOCAPES (2020).

Com relação à excelência, as IES públicas incluindo as universidades federais e estaduais continuam a ser o maior lócus de excelência em pesquisa (Tabela 1). Enquanto a participação federal e privada tem aumentado ao longo dos anos, a participação das IES estaduais caiu. O estado de São Paulo tem um papel central nas prestigiadas instituições humboldtianas, como a Universidade de São Paulo (USP), Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e a Universidade Estadual Paulista (Unesp).

Tabela 1 - Número e proporção de excelência (notas 5,6 e 7) dos Programas de Pós-Graduação por categoria administrativa de 1998 a 2019

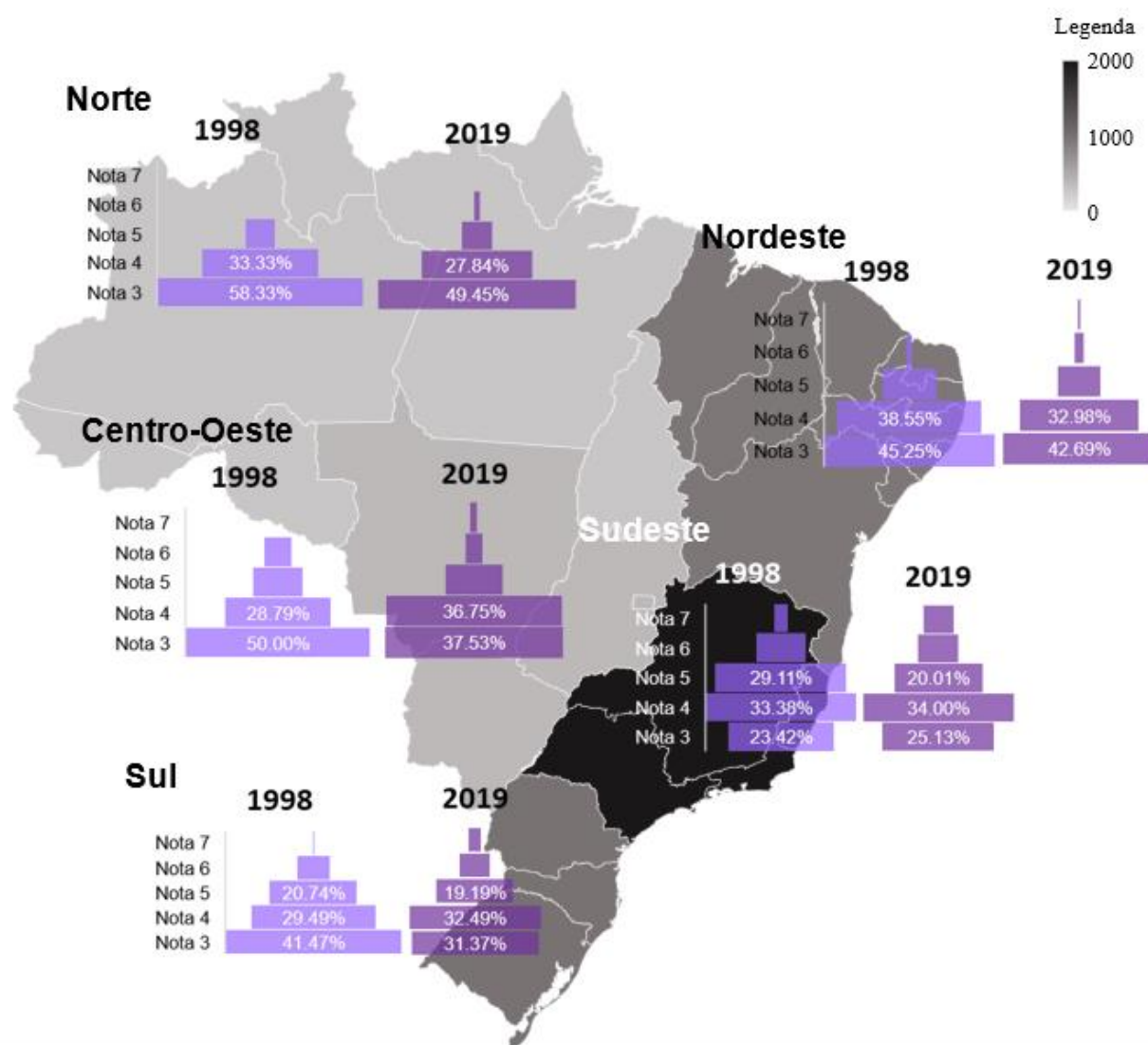
	1998		2019	
	n.	%	n.	%
Público	401	90,72%	1073	85,09%
Federal	230	52,04%	683	54,16%
Estadual	171	38,69%	387	30,69%
Municipal	0	0,00%	3	0,24%
Privado	41	9,28%	188	14,91%
Total	442	100,00%	1261	100,00%

Fonte: GEOCAPES (2020).

Essas três IES estaduais de São Paulo podem ser consideradas as primeiras universidades de classe mundial (*world-class*) brasileiras. Também, há de se considerar que outros estados conceberam organizações *multicampus* mais modestas, com algumas exceções como o estado do Paraná e Bahia. Esses estados criaram universidades regionais distribuídas no interior seguindo o modelo paulista como inspiração, ainda que em termos de excelência ainda muito distantes do paradigma.

As IES públicas e privadas ainda não estão igualmente distribuídas em termos de regiões e unidades federativas conforme apresentado na Figura 14. A Região Sudeste contém as três maiores regiões metropolitanas do Brasil e quase 1/5 da população nacional, indicando uma distribuição normal de notas e incremento no nível mais alto (notas 7) dos PPGs oferecendo de 2,98% em 1998 para 6,97% em 2019. Da mesma forma, a Região Sul do Brasil aumentou os PPGs no topo e reduziu a proporção de PPGs no nível mais baixo, mantendo 30% dentro do nível de excelência (notas de 5 a 7).

Figura 14 - Distribuição dos Programas de Pós-Graduação no Brasil por regiões por notas em 1998 e 2019



Fonte: Elaborada pelo autor (2022), com base em GEOCAPES (2020).

A estagnação nos níveis mais altos ainda persiste em regiões como Norte, onde somente 9 PPGs (0,96%) atingiram o nível 6. A forma de pirâmide de distribuição dos PPGs apresenta em torno de 75% dos PPGs nas notas 3 e 4. Ainda, a Região Nordeste é a segunda menos desenvolvida e revela os mesmos desafios acadêmicos em academia que no campo econômico. Por exemplo, metade dos 937 PPGs na Região Norte estão no nível mais baixo de avaliação em 2019, enquanto na Região Sudeste, esse percentual está em torno de 55%.

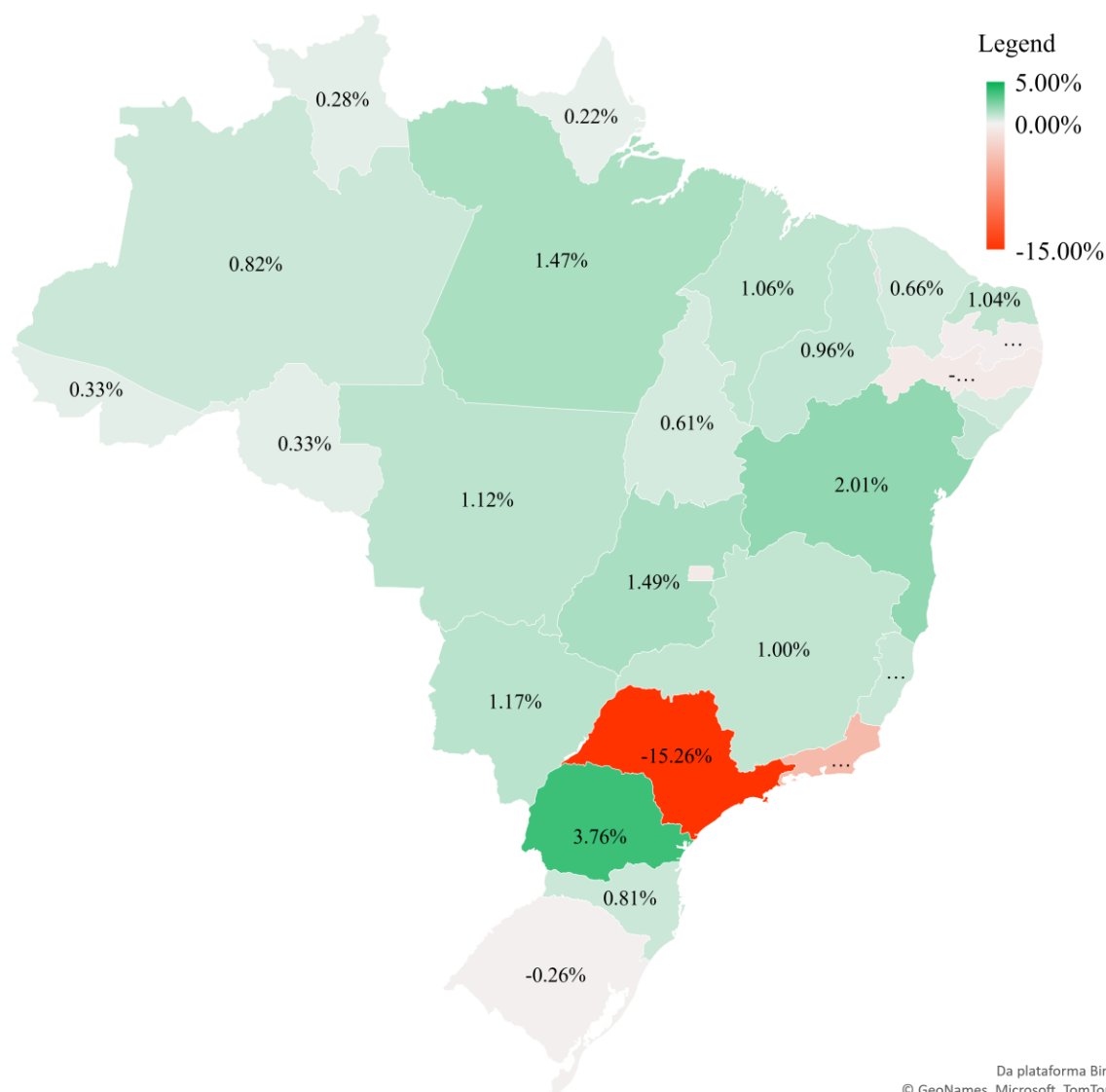
A Região Centro-Oeste revela um dos maiores 'saltos' em termos de performance de 1998 a 2019, chegando a 1,57% da nota 7, também no nível mais baixo ganhando espaço na nota 4, apresentando indicadores acima da média nacional e reduzindo o nível mais baixo (nota 3). Os novos PPGs (notas A) estão menos focados nas regiões desenvolvidas,

proporcionalmente, crescendo para 11,72% na Região Norte, 7,35% na Região Nordeste e Centro-Oeste, respectivamente, e 5,38% na Região Sul e 3,76% na Região Sudeste. Entretanto, quase 1/3 dos novos PPGs estão na Região Sudeste que é a mais concentrada, corroborando com o efeito da relativa desconcentração delineado nos estudos de descentralização das políticas de expansão combinando momentos de aumento de densidade nas regiões mais centralizadas com momentos de expansão do sistema.

Em 1998, quatro estados apresentavam mais de 70% da participação nacional, e, ao mesmo tempo, 84,16% da excelência medida nas notas 5, 6 e 7. Em 2019, esses percentuais estavam em 51,38% e 67,57%, respectivamente, o que significa que o sistema continua mais centralizado em termos de excelência de que a distribuição dos PPGs, mas vem se desconcentrando. Do outro lado, seis unidades da federação não tinham um único PPG e praticamente metade destas ainda não tinham PPGs com notas entre 5 e 7 em 1998. Entretanto, em 2019, todos os estados já ofereciam PPGs, mas ainda que haja um lapso em termos de PPGs de excelência em 4 estados brasileiros, todos localizados na Região Norte.

Pode-se lançar luz nos efeitos de desconcentração que está acontecendo em nível estadual, conforme Figura 15, apresentando os estados de São Paulo (-15,26%), Rio de Janeiro (-4,39%) e o Distrito Federal (-0,69%) com perdas em termos de participação nacional e em nível regional, Paraíba e Pernambuco na Região Norte e o estado do Rio Grande do Sul na Região Sul. Os estados que estão ganhando participação incluem o Paraná (3,76%) na Região Sul, a Bahia (2,01%) no Nordeste, Goiás (1,49%) na Região Centro-Oeste e Pará (1,47%) no Norte, entre outros. Curiosamente, esses estados são os respectivos estados mais próximos de São Paulo nessas regiões.

Figura 15 - Ganhos e perdas de participação relativa dos Programas de Pós-Graduação por Unidades da Federação entre 1998 e 2019

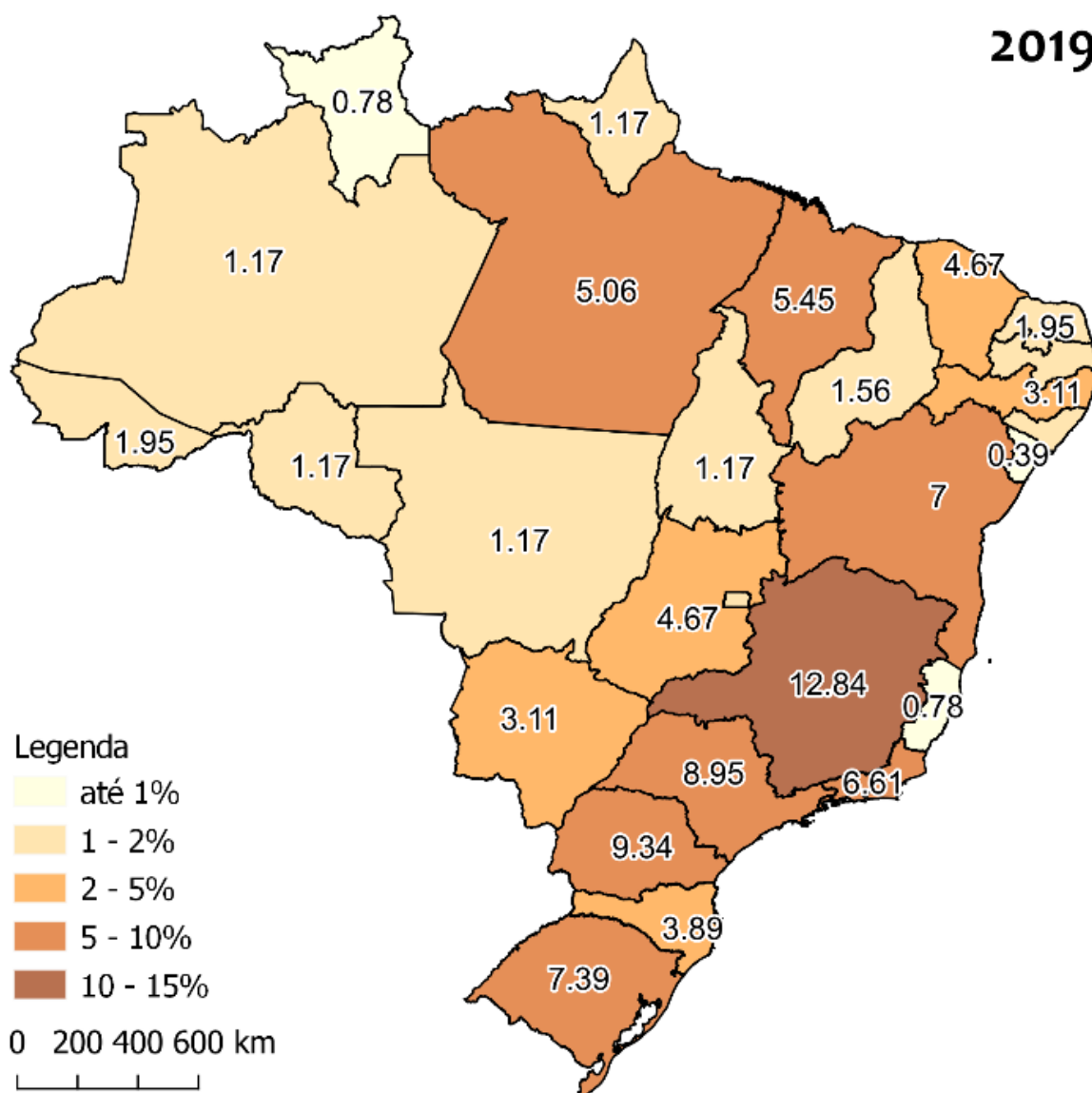


Fonte: Elaborada pelo autor (2022), com base em GEOCAPES (2020).

A distribuição percentual de PPGs conceito A – que não passaram por ciclos avaliativos – apresenta uma grande densidade de novos cursos de mestrados e doutorados criados nos estados mais concentrados do país com Minas Gerais (12,84%), São Paulo (8,95%), Paraná (9,34%), Rio Grande do Sul (7,39%) e Rio de Janeiro (6,61%), conforme Figura 16. Não obstante, nas Regiões Norte destaca-se a criação de PPGs no estado do Pará justamente ao lado de Minas Gerais e Bahia como estados que mais receberam universidades federais “novas” e “supernovas” de acordo com realizados por Tischer (2016). Nesse contexto há de se considerar também que estados que já possuíam baixos ganhos relativos de participação como alguns

estados da Região Norte e Nordeste também não promoveram a criação de novos cursos de mestrado e doutorado.

Figura 16 - Distribuição percentual por Unidades da Federação (UF) de Programas de Pós-Graduação (PPGs) conceito A em 1998 e 2019

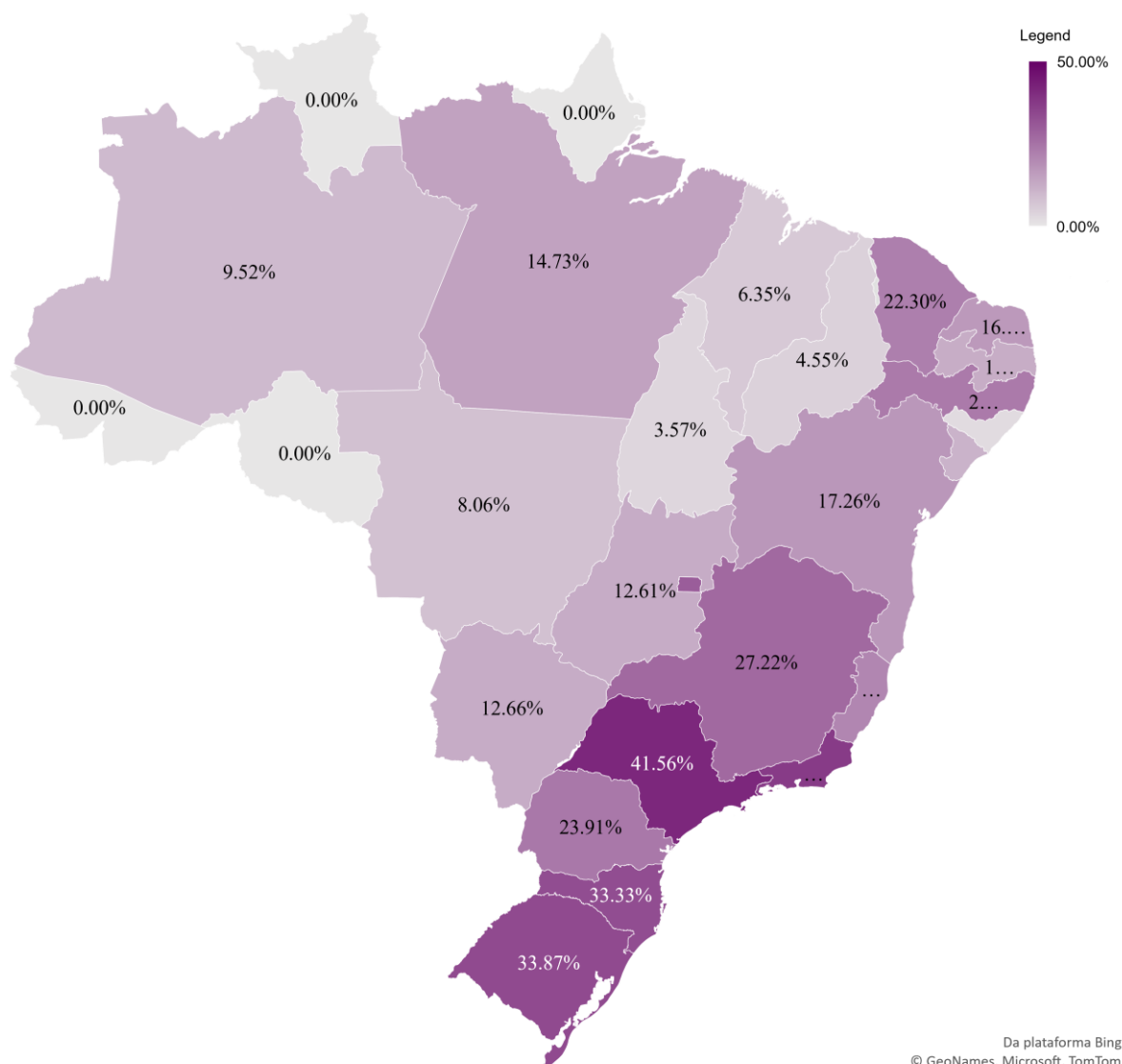


Fonte: Elaborada pelo autor (2022), com base em GEOCAPES (2020).

Em 1998, mais de 1/3 dos PPGs podem ser considerados de excelência. Esse indicador cai para 27,59% em 2019 (Figura 17). Consequentemente, São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal alcançaram razões de excelência maiores do que a média, respectivamente, 41,56%, 37,08% e 29,75% dos PPGs estavam nesse grupo privilegiado de excelência no ambiente de

pesquisa brasileiro. Entretanto, essas unidades da federação diminuíram em 3,5% essa mesma razão de excelência entre 1998 e 2019.

Figura 17 - Razão de excelência das Unidades da Federação brasileiras em 2019



Fonte: Elaborada pelo autor (2022), com base em GEOCAPES (2020).

Ainda, essas razões de excelência aumentaram em todos os estados do sul, com destaque para o Paraná, com um incremento na ordem de 5,5% de 1998 a 2019. Da mesma forma, o estado do Ceará, no Nordeste, ganhou 5,65% no mesmo período. Outro destaque, desta vez negativo, é o rápido decréscimo da razão de excelência no estado de Minas Gerais alcançando 42,37% em 1998 e para 27,22% em 2019. Também, é possível observar que os estados da Região Norte se encontram entre os piores indicadores com relação ao desempenho dos programas de pós-graduação.

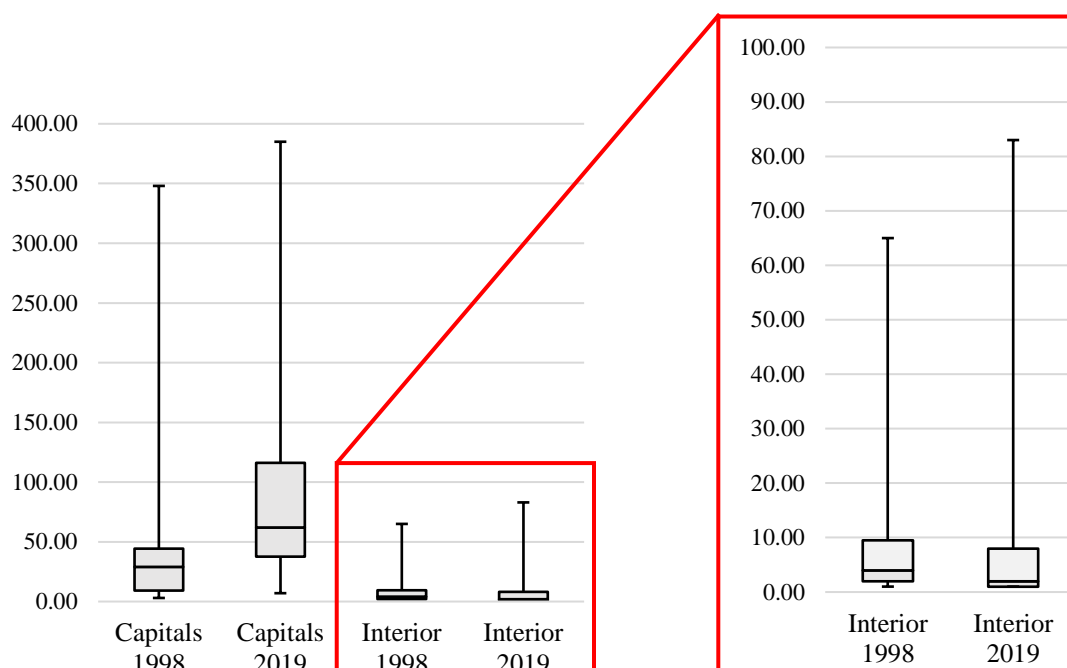
Em 1998, 590 PPGs estavam distribuídos em 97 IES e espalhados por 55 municípios; em 2019, o crescimento foi de 5,6 mais municípios com cursos de mestrado e doutorado, 4,8 mais IES com oferta *stricto sensu* e 3,3 mais PPGs. Estes indicadores podem ser um resultado das políticas públicas de expansão do Ensino Superior pública e da pós-graduação, entretanto, os números indicam um crescimento de PPGs em municípios que são capitais, o que pode apontar para uma (re)concentração nesses lugares. Do outro lado, o edifício institucional das IES em termos de densidade e complexidade contrastam municípios do interior que podem estar enfrentando uma dispersão e fragmentação.

Enquanto a média de PPGs por município capital mais do que dobrou no período 1998-2019, de 48,9 para 90,5 PPGs/município, os municípios do interior estagnaram esse indicador em aproximadamente 8 PPGs/município. Ainda, somente um pequeno grupo de municípios localizados fora da capital apresentaram alta densidade *stricto sensu*, que podem ser comparáveis com o primeiro quartil de municípios-capitais (37,50 PPGs/município), como Santa Maria (59), Maringá (53), Londrina (52), São Cristóvão (45), Uberlândia (44), Campina Grande (41) e Pelotas (38). Esses municípios representam 15% da oferta de pós-graduação dos municípios não-capitais.

Ainda, quase $\frac{1}{4}$ desses PPGs estão localizados muito próximos das capitais do Sudeste dentro de um raio de 250 km da cidade de São Paulo, como Campinas (83), São Carlos (58) e Ribeirão Preto (49), e próximas do Rio de Janeiro, como Niterói (70), Juiz de Fora (37), Viçosa (44) e Lavras (39) de Belo Horizonte. Esses municípios do interior têm expandido a densidade de cursos e programas justamente nas áreas mais concentradas da Região Sudeste, lançando luz sobre as forças contra-arrastantes da Pós-Graduação brasileira que combina e opõe as intenções de descentralização dos PNPG, ao mesmo tempo, que mantém recentralizando os PPGs e a excelência em IES e municípios mais próximos dos lugares mais concentrados e centralizados.

Conforme Figura 18, 75% das capitais têm mais de 37,5 PPGs por município, e 75% das cidades localizadas no interior tem ainda menos de 8 PPG por município em 2019; o primeiro quartil, a mediana e o terceiro quartil baixaram a densidade de oferta de 1998 a 2019. A mediana de 2 PPG por município do interior em 2019 expressa bem a atomização da capacidade de pesquisa na maioria desses lugares. Entretanto, os PPGs localizados no interior aparentam ter uma resiliência maior quando considerados aqueles que estavam abertos em 1998; cerca de 85,71% ainda ofertavam vagas em 2019 quando comparados com os municípios que são capitais esse indicador é menor (83,35%).

Figura 18 - Densidade de Programas de Pós-Graduação por localização de município



Fonte: Elaborada pelo autor (2022), com base em GEOCAPES (2020).

Outro aspecto importante da interiorização é a distância da cidade que hospeda cursos de pós-graduação até a respectiva capital do estado, indicando duas peculiaridades em oposição ao mesmo tempo: de um lado, o terceiro quartil aumentou 100km e a máxima mais do que dobrou de 544km em 1998 para 1.236km em 2019, e de outro lado, a mediana e os valores mínimos foram reduzidos de 16km para 9km de acordo com Tabela 2.

Tabela 2 - Distância de um município com oferta de Pós-Graduação até a respectiva capital

	1998	2019
Máximo	544	1.236
3° quartil	315	416
Mediana	245	232
1° quartil	101	115
Mínima	16.6	9
Média	238	276
Alcance	527	1.227

Fonte: Elaborada pelo autor (2022), com base em GEOCAPES (2020).

A infraestrutura de pesquisa provida pelos PPGs está atingindo lugares mais distantes no território brasileiro, como a Amazônia na Região Norte e no Estado de Mato Grosso, o semiárido nordestino, a fronteira agrícola ao longo do cerrado do Centro-Oeste, a fronteira dos três estados sulinos, ao mesmo tempo, que as periferias metropolitanas que circundam as

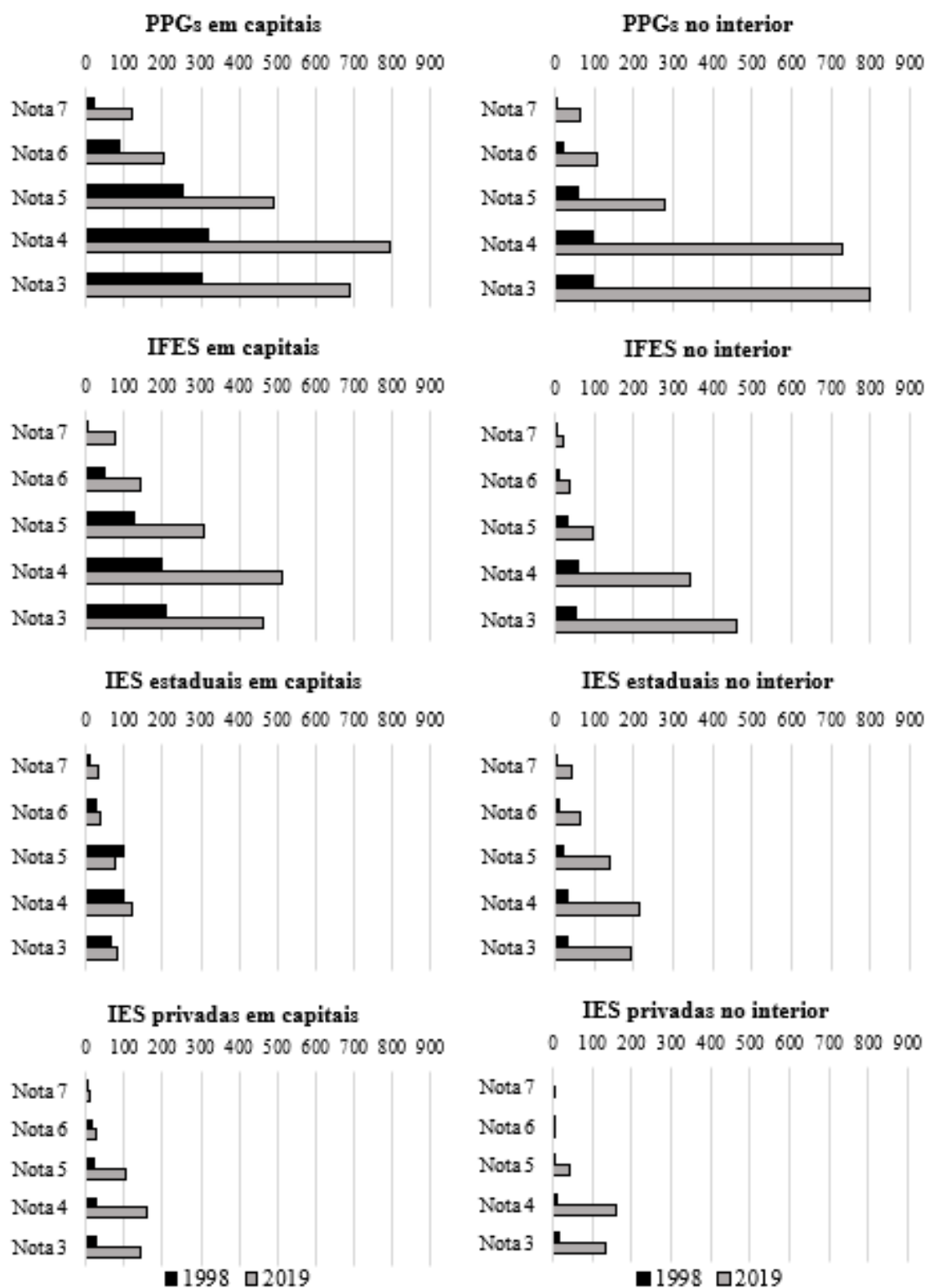
capitais dos estados em nível nacional. Esses municípios na periferia até 200km das capitais têm exercido também um poder de atração para novas demandas da Pós-Graduação.

A razão de excelência de todas os segmentos de IES reduziu de 1998 a 2019. Em 1998, 43,07% dos PPGs em IES estaduais pode ser considerável de topo, 35,65% da privada e 30,79% da federal, mas, em 2019, 36,96% nas instituições estaduais, 22,76% da privada e 25,66% da federal. As instituições públicas perderam em torno de 5-6%, enquanto as perdas relativas da instituição privada são de 13%, respectivamente. A participação relativa da excelência mudou pouco em 2019, por exemplo, o segmento federal incrementou para 54,16%, enquanto o setor privado 14,91% (era 9,28% em 1998) e as IES estaduais reduziram sua participação para 30,69% que era de 38,69%.

De acordo com o IBGE (2020), o padrão locacional de cursos de graduação mostra que 10 cidades correspondem a 53% do total de matrículas em 2015, enquanto em termos de capital e cidades do interior atende-se a proporção de cursos por habitantes. Enquanto no campo da Pós-Graduação, os PPGs continuam muito concentrados em capitais de estado. Esse indicador é ainda mais acentuado fora das Regiões Sul e Sudeste. Ambas essas regiões podem ser consideradas mais interiorizadas em termos de distribuição de PPGs, enquanto não o são em termos de excelência, os PPGs de excelência (notas 5, 6 e 7) ainda estão limitados a algumas capitais, com destaque para São Paulo, a cidade do Rio de Janeiro e as capitais da Região Sul, conforme IBGE (2020).

Em 1998, 36,57% dos PPGs localizados em capitais poderiam ser considerados de topo em contraste com 30% dos PPGs do interior. Entretanto, em 2019, as capitais permanecerem com 35,41% dos PPGs nesse mesmo nível de excelência, enquanto os PPGs do interior reduziram para 22,67%. Pode-se considerar que os PPGs públicos podem estar se diferenciando quando comparados aos privados. Ainda, os PPGs nas capitais tendem a ser menos representados nos níveis mais baixos quando comparados aos PPGs do interior (Figura 19).

Figura 19 - Programas de Pós-Graduação por notas, por localização e categoria administrativa em 1998 e 2019



Fonte: Elaborada pelo autor (2022), com base em GEOCAPES (2020).

As IES privadas e estaduais tendem a apresentar menor proporção de notas 3 em capitais e interior com relação às IFES, entretanto, as IES privadas não são tão capazes de alcançar o topo se comparadas as demais, especialmente no interior onde somente 14,16% alcançaram o topo se comparado a 31,6% das capitais. Em comparação, o mesmo indicador do topo privado em 1998 era de 41,11% do total, perdendo relativamente algo em torno de 10%.

Aproximadamente $\frac{1}{4}$ dos PPGs em 2019 em IES públicas localizadas no interior foram avaliadas como notas 3 ou 4, enquanto outro $\frac{1}{4}$ estavam nas capitais contemplando a mesma avaliação, conforme Figura 19. Entretanto, pode-se atribuir uma diferenciação em todas as categorias administrativas baseadas no critério localização (capital/interior). As IFES demonstram bem a grande centralização em capitais de estado em termos de excelência de 1998 a 2019. Essas IES incrementaram significativamente o número de novos PPGs nos níveis mais baixos 3 e 4, enquanto um pouco no topo (notas 6 e 7), entretanto, isso não ocorreu da mesma forma com os PPGs localizados em capitais que também incrementaram a proporção na base.

Ao todo, 50 IES ofereciam PPGs em nível de excelência em 1998, e mais de duas décadas depois, o indicador mais do que triplicou (166), significando uma desconcentração também em nível institucional. Entretanto, as cinco IES do topo mantiveram suas posições e as 20 IES do topo representavam 90% de participação das notas 5 a 7 em 1998, esse percentual caiu para 60% em 2019. Entre o grupo privilegiado de alta densidade das IES de excelência, podem-se destacar universidades estaduais e federais localizadas em capitais como a Universidade de São Paulo (USP), Universidade Estadual Paulista (Unesp) e a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), assim como seus *campi* do interior, que, por exemplo, entre as notas 7, constam ainda 4 *campi* da USP entre o top-10.

Esses *campi* de universidades estaduais paulistas, com poucas exceções, também têm as maiores razões de excelência. A alta concentração de excelência institucional foi percebida também em termos de publicação e impacto de citação, de acordo com o Cross, Thomson e Sinclair (2017), que apontou a USP como a instituição com maior impacto científico dos artigos produzidos (participando com mais de 20% dos resultados em nível nacional), seguido por mais do dobro pelas segunda e terceira posições ocupadas, respectivamente, por Unesp e Unicamp. A Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP) ocupa, igualmente, a sétima posição.

Para Sguissardi (2000), a concentração regional no Sudeste da oferta de vagas de graduação é ainda maior na pós-graduação, sendo que em nível de doutorado apenas a USP, IES estadual paulista, titulava no final do século XX algo em torno de metade dos doutores do Brasil. A densidade de excelência institucional revela também a grande performance em

citações e cooperações internacionais das “três grandes capitais brasileiras”. Ainda, de acordo com Cross, Thomson e Sinclair (2017), 40% dos *papers* produzidos no Brasil tem algum autor afiliado à IES de São Paulo. Os estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal tem os maiores impactos de citação, segundo o documento. As IES localizadas nesses estados recebem 13%, 19% e 21% mais citações, respectivamente, à média nacional em todos os campos do conhecimento por ano de publicação.

3.4 DISCUSSÃO

Corrobora-se com o referencial teórico da desconcentração relativa em vez de uma descentralização também na Pós-Graduação brasileira e de que não são difíceis de encontrar exemplos de concentração em zonas centralizadas, por exemplo, apontadas por Fialho (2012), que notou a implantação de um conjunto significativo de universidades federais em um raio de 200 km na mais concentrada região de Minas Gerais no Sudeste. Momm e Jöns (2020) apontaram que a presença de novos *campi* de IES regionais podem produzir desigualdades de recursos e contribuir com a capacidade institucional nacional por conta de uma “descentralização concentradora” da produção e troca do conhecimento, mitigando as desigualdades regionais por meio de descentralização de comunidades científicas, ao mesmo tempo, em que reforça as assimetrias existentes entre essas.

A perda relativa em termos de número de IES e o número de matrículas em graduação e pós-graduação nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste pode significar que o sistema brasileiro de inovação tem se reconcentrado no Sul e Sudeste, articulando canais com o setor privado, conforme apontado por Diniz e Vieira (2015). Os autores apontam que há uma dotação regional assimétrica de equipamentos de pesquisa com as Regiões Sul e Sudeste concentrando 73% da produção científica brasileira que pode se refletir em políticas de inovação com 86% dos pedidos de patentes. Os pesquisadores atribuem a um movimento associado ao processo de industrialização no Brasil marcado por movimento de “desconcentração concentrada” a partir da perda relativa de importância da capital paulista.

A desconcentração relativa não é somente percebida em termos de Pós-Graduação, mas também em torno de atividades industriais de acordo com Abdal (2017), de *clusters* de Ciência e Tecnologia (C&T), conforme Diniz (2019), mesmo durante a vigência de políticas de descentralização. A relativa desconcentração, portanto, aponta para o reforço de padrão de localização dos lugares-centrais tradicionais, conforme estudado por Monteiro Neto, Brandão

e De Castro (2017), que consideram sobre a convergência de atividades industriais para as capitais dos estados do Sul e Sudeste. Também, o padrão de grupos de pesquisa, conforme apontado por Garcia *et al.* (2018), é extremamente concentrado em capitais dos estados, mesmo durante o fomento de políticas de inovação, que têm objetivado localizá-las em novos *campi* de novas IES públicas, ao mesmo tempo, que tem negado suporte para essas novas atividades nesses novos lugares.

É preciso considerar também que a expansão de IES públicas, ainda que tenha incrementado o número de mesorregiões atendidas com um novo *campus* de IFES, demonstrando o sucesso da política de desconcentração em nível mesorregional, a Região Sudeste, em particular o estado de São Paulo, tem aumentado a participação de investimento no orçamento federal (VINHAIS, 2013). E que, se reflete na atratividade de doutores para as mesorregiões interioranas que está intimamente relacionada com a presença de universidades densamente regionalizadas nas mesorregiões da Região Sul e Sudeste mais do que relacionada a critérios de distribuição populacional. A concentração de doutores nas mesorregiões paulistas, por exemplo, é ainda mais alta do que todos os estados do Nordeste e alguns estados do Norte somados de acordo com Almeida e Zanlorenssi (2017a).

De acordo com Almeida e Zanlorenssi (2017b) há pouca variação do desempenho de PPGs demonstrando que a maior parte desses tende a permanecer no mesmo nível de avaliação, enquanto somente alguns PPGs tendem ou a diminuir ou a aumentar somente um degrau na escala das notas e raramente dois ao longo de 15 anos de avaliação. Lavras e Viçosa em Minas Gerais são dois exemplos excepcionais de casos de cidades pequenas e médias do interior que tenham obtido PPGs de diferentes campos do conhecimento e que conseguem atingir o topo da excelência acadêmica de acordo com o IBGE (2020). Ainda assim, cabe destacar que esses municípios possuem universidades federais com grande porte e estão localizadas próximas as Regiões Metropolitanas mais densas da Região Sudeste, o que reforça a relativa desconcentração também em termos de excelência.

Outro argumento interessante com relação à concentração de PPGs públicos em capitais e regiões metropolitanas mais bem avaliados, deriva do fato de que universidades públicas têm maturado por mais tempo seus cursos de mestrado e doutorado e são também instalações mais antigas e tradicionais. Sobre isso, Brasil e Trevisol (2021) notaram que há uma relação entre idade da IES e notas recebidas pelo sistema, porém sugerem que alguns lugares, como nos estados da Região Sul e em São Paulo, apresentam tendência de receber melhores notas comparativamente à média brasileira mesmo em *campus* relativamente mais novos.

Também, outro argumento plausível é de que as universidades públicas possuem mais professores dedicados exclusivamente a carreira docente em seus quadros com nível de doutorado e maior reputação acadêmica e, por isso, estão mais dedicados à pesquisa. Com isso, esses professores podem acessar mais recursos públicos como investimentos e bolsas acadêmicas do que os professores atuantes em PPGs nas contrapartes do interior, em geral com título de mestre ou recém-doutores com menor prestígio profissional e acadêmico. Tramontin (1995) já apontava para o diferencial do regime de trabalho e qualificação profissional dos docentes em tempo integral no sistema federal e no “sistema paulista” de universidades estaduais com relação à maior densidade de professores com doutorado para explicar a concentração de ciência e tecnologia no Brasil dos anos 1990 nas capitais e na Região Sudeste.

3.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

O presente capítulo analisa a descentralização do Sistema de Educação Superior Brasileiro com foco na distribuição regional e a distribuição da excelência dos Programas de Pós-Graduação (PPGs), no qual as Instituições de Ensino Superior (IES) públicas continuam a ser *locus* da pesquisa brasileira. Nas últimas duas décadas, as políticas públicas têm focado a expansão em número de PPGs com destaque das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), sobretudo no modelo universitário dedicado à pesquisa. As políticas de descentralização e interiorização contrariamente pode ter atingido seus objetivos, permitindo um acesso igualitário à graduação no setor público e privado, enquanto a excelência em pesquisa via competitividade em IES públicas no topo tem promovido e preservado a centralização em regiões metropolitanas que tendem a manter a reputação de excelência em pesquisa na Pós-Graduação expressa na avaliação dos programas *stricto sensu*.

A desconcentração de PPGs para novos *campi* no interior contrasta com as capitais dos estados que aumentaram em termos de densidade e excelência, enquanto PPGs em cidades do interior tem se tornado cada vez mais dispersos e fragmentados. Na escala nacional, o presente estudo apontou que a maior parte da densidade de PPGs em municípios do interior tem estagnado ou estão encarando uma fragmentação da Pós-Graduação em vez de construir um sólido contexto de densidade institucional. Ainda assim, não se pode negar que alguns municípios têm sido capazes de estabelecer um ambiente propício para as IES se verticalizarem rapidamente por conta de uma proximidade de grandes centros urbanos.

Nas regiões brasileiras, a Região Sudeste apresenta os melhores indicadores de pesquisa e pós-graduação, especialmente no estado de São Paulo, onde três universidades estaduais apresentam a maior diferenciação no sistema. A interiorização de fato, tanto da pesquisa científica quanto de sua excelência, está sendo ocupada para o interior nos estados de São Paulo e Minas Gerais, enquanto o último pode ser considerado um estudo de caso de alta concentração de IFES e perda relativa de razão de excelência entre 1998 e 2019, o primeiro apresenta uma excelência em termos institucional de universidades estaduais localizadas nas cidades do interior a partir do paradigma *multicampus*. Em termos de razão de excelência, as universidades estaduais paulistas raramente baixam de 45% dos PPGs fora do topo (notas 5 a 7).

Os Planos Nacionais de Pós-Graduação (1975-2010) que têm focado na redução das desigualdades regionais e incremento de qualidade da pós-graduação, no entanto, o presente trabalho avalia que alguns PPGs atingiram um nível alto de excelência em lugares centrais, enquanto as assimetrias permanecem intactas no interior do sistema. Os resultados sugerem que poderá haver ajustes e acomodações nas IES públicas e privadas para enfrentar período de crises e austeridade no financiamento público pelo governo federal, enquanto as Fundações de Apoio (FAPs) tradicionalmente focados em excelência podem ter um papel central na produção de desigualdade nas regiões interioranas. Não se pode também negligenciar o papel ativo dessas FAPs que podem ter desempenhado um papel de protagonismo no fomento à pesquisa e, ao mesmo tempo, moldado a centralização da excelência em seus estados, mesmo que os Planos Nacionais de Pós-Graduação tenham apontado para direção contrária, de redução das desigualdades regionais. Sobre isso, cabem estudos futuros para avaliar a cooperação entre FAPs e orçamento público federal.

Uma ideia comum da implantação de uma nova IES pública é de que essas podem conformar uma boa base para fomento da pesquisa no interior e tornar-se uma alavanca para dinamizar a graduação e a pós-graduação. Entretanto, pode-se considerar também sobre o aumento da base da pirâmide da pesquisa brasileira, reforçando a relevância da excelência da comunidade científica concentrada em grandes centros urbanos e em IES públicas mais bem localizadas. O antigo debate sobre centro-periferia pode ser relativizado pelos achados apresentados que podem também ser observados pela existência de centros localizados ao interno das regiões periféricas no caso das capitais que podem inclusive ascender na condição hierárquica, reforçando a desigualdade entre o interior e a capital. Sobre isso cabem novos estudos.

4 CAPÍTULO III – Interiorização da Pós-Graduação na Região Sul: Dispersão *stricto sensu* e concentração de excelência¹⁰

4.1 INTRODUÇÃO

O papel das IES como indutoras do desenvolvimento econômico tem readquirido importância na literatura científica relacionada ao desenvolvimento de regiões onde se instalam. Isso coloca em evidência a relevância de estudos focados na importância das IES privadas e públicas para o rompimento do ciclo de pobreza econômica. A educação superior no Brasil é altamente concorrencial, com grande participação das IES privadas que tem dificuldade em verticalizar os serviços educacionais através da Pós-Graduação, sendo mais comum a oferta de cursos de graduação e de especialização em nível *lato sensu*. A Pós-Graduação *stricto sensu* e a pesquisa científica ainda se encontram concentradas em IES públicas. Passados vinte anos após 1998, ano em que foram promovidas inovações consideráveis na Pós-Graduação, se fazem necessários estudos que abordem e avaliem a expansão e interiorização das IES públicas e privadas.

A expansão de cursos de Pós-Graduação em um país desigual como o Brasil, ocorre de forma diferenciada entre os diferentes graus acadêmicos, por áreas do conhecimento e conceitos que representam a excelência em pesquisa, sobretudo na porção interior dos Estados, *locus* principal da expansão universitária no Brasil. Em termos espaciais, as categorias capital e interior, privada e pública também expõem diferenças nos três estados da Região Sul, onde mesmo a rede federal de ensino superior, apresenta-se fortemente “estadualizada”. Neste contexto, evidenciam-se “fronteiras educacionais” em locais com baixa disponibilidade de instituições, *campus* e cursos superiores, conformando de certa forma “vazios de ensino superior”, apontaram Santos e Silveira (2000).

O objetivo do presente capítulo é analisar a distribuição dos Programas de Pós-Graduação (PPGs) *stricto sensu* na Região Sul, de 1998 a 2018. O estudo de uma região específica tem a pretensão de evidenciar trajetórias, tendências e lacunas no campo da Pós-Graduação para configurar uma ferramenta útil de análise de gestores de IES, comunidade acadêmica e avaliadores de políticas públicas na busca por compreender os impactos das intenções de redução das desigualdades e assimetrias regionais. O olhar longo de vinte anos de experiência de “interiorização” entre 1998 e 2018, busca compreender, igualmente, o

¹⁰ Parte do presente capítulo foi publicada na forma de artigo científico na Revista Internacional de Educação Superior (Riesup) em Tischer e Turnes (2022).

resultado em termos espaciais das políticas de criação de novas IES públicas e indução das políticas de expansão na Pós-Graduação.

O presente capítulo é dividido em quatro partes, além desta introdução. Em primeiro lugar, é apresentada uma revisão de literatura sobre a expansão da Pós-Graduação no Brasil durante o século XX com foco na Região Sul e uma breve explanação sobre a atual avaliação de PPGs. Em uma segunda parte, são apresentados os procedimentos de coleta de dados e análises descritivas. Na parte dedicada aos resultados, é apresentada uma caracterização das diferenciações entre os três Estados da Região Sul, que expõe de que forma a distribuição espacial contribuiu para sustentar as assimetrias entre público e privado com relação às categorias de análise (interior e capital). A concentração de excelência dentro de um contexto de “interiorização”, isto é, de desconcentração de PPGs, é, ao mesmo tempo, um fenômeno de concentração da excelência. Por fim, apresenta-se uma discussão com relação à literatura e, à guisa de considerações finais, a situação dos mestrados profissionais, dos PPGs nas áreas Multidisciplinar e a necessidade de expansão das Ciências da Vida, Ciências Exatas e Tecnológicas, sobretudo, para o interior.

4.2 REVISÃO DE LITERATURA

A Pós-Graduação no Brasil surge a partir dos anos 1950 para *reaparelhar* o Estado, dotando-o de uma diversidade de órgãos, entre eles o Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq) e a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), surgida como “Campanha” para reorientar a formação profissional brasileira (PIQUET; LEAL; TERRA, 2005). Hoje, a Capes adota a palavra Coordenação como primeira letra do acrônimo e é ao lado do CNPq, as duas maiores agências de fomento à pesquisa e pós-graduação em nível federal.

O movimento dos planos com relação à Pós-Graduação no Brasil tem dois movimentos chaves: a internacionalização e a expansão, voltada principalmente à ampliação na formação de novos doutores. A Capes e o CNPq têm assumido o papel de principais agentes de incentivo e condução do desenvolvimento de PPGs em áreas prioritárias através da redução de desigualdades existentes na pesquisa entre as regiões do Brasil e configuram-se como agentes estratégicos, embora não sejam os únicos, para as políticas econômicas e de desenvolvimento científico do Estado (FERREIRA; CHAVES, 2018).

O contexto de organização e formatação de um sistema gerenciado pela Capes nos anos 1960 permitiu que ocorresse uma expansão e uma institucionalização da Pós-Graduação no

Brasil em 50 anos (MAGALHÃES; REAL, 2020). A Pós-Graduação é parte integrante do complexo universitário, necessário à plena realização dos fins da universidade, que em seu documento regulatório original na Portaria do Ministério da Educação 977/1965, estabelecia o ambiente e os recursos adequados para que se realizasse a livre investigação científica e disseminação de cultura universitária (MORAES, 2016).

No âmbito da Pós-Graduação, o documento denominado “*Desenvolvimento e Educação*” (MEC, 1975) previa o aumento do número de mestrados e doutorados com destaque nas áreas do conhecimento das Ciências Exatas, Engenharia, Ciências Sociais e Ciências Biológicas (63% da oferta formativa). Muito embora o documento fizesse alusão à formação de professores, educação, letras, profissões agroindustriais, profissões sociais e Ciências da Saúde (37%), que receberiam um menor incentivo com relação às primeiras consideradas vitais para o desenvolvimento de polos de desenvolvimento durante o período militar.

Os cursos de graduação, que viriam a se tornar a base da Pós-Graduação nas áreas de Ciências Sociais Aplicadas e Humanidades, estavam muito mais dispersos no território se comparados às Engenharias, Ciências Agrárias e Medicina que se concentravam em municípios mais populosos (CORRÊA, 1974). Deve-se admitir, também, que a dispersão tem natureza particular, isto é, privada, e a concentração tem natureza pública que aglutina também no Brasil a condição de poder e prestígio com relação à excelência acadêmica, sendo a base da pesquisa brasileira nas instituições universitárias, sobretudo as universidades públicas. A concentração, é dupla: espacial e institucional pois as universidades públicas concentravam, nos anos 1980, o maior contingente de cursos de Pós-Graduação com 80% do mestrado (PEREIRA DE SOUZA, 1991).

A indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão compreendida como princípio ao funcionamento das universidades brasileiras é considerada uma marca na hierarquia brasileira entre algumas universidades públicas no topo e a base formada por uma quantidade enorme de faculdades e institutos isolados com caráter não universitário, em geral, privado (DEL VECCHIO; SANTOS, 2016).

As universidades são um elemento do sistema institucional regional que está lutando para se adaptar a um processo global competitivo de investimentos e empregos. Neste contexto, há uma pressão por engajamento local com um foco particular na inovação, no qual o conhecimento é visto como uma *commodity*, ao mesmo tempo, que o capital humano e o capital social. Tensões ocorrem entre os agentes com relação aos benefícios eventuais e condicionam o financiamento da pesquisa com critérios típicos da teoria da localização (CHARLES, 2006).

A desigualdade regional se explica pela baixa atratividade de investimentos devido a um menor acúmulo de capacidades instaladas e a uma trajetória de desenvolvimento mais lenta que outras regiões. Assim, regiões com menor concentração de pesquisadores, como o interior, possuem menor capacidade de atração de recursos para desenvolver suas atividades (DA SILVA; BASTOS, 2014). No interior da Região Sul, as capitais regionais exerceram ao longo do século XX, o poder de atração de IES, cursos superiores de graduação e PPGs, bem como de pesquisadores e estudantes como uma possibilidade de qualificação e especialização mais próxima se comparadas a Rio de Janeiro, Brasília e São Paulo.

A concentração regional no Sudeste da oferta de vagas de graduação é ainda maior na Pós-Graduação do que na graduação, sendo que em nível de doutorado apenas a Universidade de São Paulo (USP), universidade estadual paulista, titulava, no final do século XX, algo em torno de metade dos doutores do Brasil (SGUISSARDI, 2000). Ainda, as 27 capitais dos estados abarcavam 68,7% da oferta de Pós-Graduação e, também, os cursos de mestrado e doutorado considerados de excelência (conceito 6 e 7) limitada a poucos centros urbanos. Nos municípios do interior, com exceção de grandes cidades médias, predominavam um baixo número de cursos e, geralmente, em uma única grande área com poucos cursos de excelência conforme aponta o IBGE (2008).

Após a expansão do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), as cidades de hierarquia urbana intermediária, como os municípios de médio porte têm aumentado sua importância como centros universitários a partir da expansão da Pós-Graduação das IFES, muito embora, no que diz respeito ao aumento de cursos de mestrado e doutorado no interior, as capitais brasileiras ainda abarquem 57,4% dos cursos, sendo que a concentração é ainda maior em municípios que apresentam cursos de excelência, enquanto a distribuição da graduação apresenta tendência de atendimento a critérios populacionais segundo IBGE (2020).

O Relatório para a Capes elaborado pela consultoria Clarivate Analytics (CROSS; THOMSON; SINCLAIR, 2017) reconhece que, em termos de publicações e citações, a atividade de pesquisa no Brasil ainda está fortemente concentrada em alguns estados, particularmente, em São Paulo. A concentração é, ao mesmo tempo, institucional, as três maiores estaduais paulistas: Universidade de São Paulo (USP), Universidade Estadual Paulista (Unesp) e Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) produzem algo em torno a 1/3 dos artigos indexados nas principais bases de dados. Há também diferentes focos de pesquisa em termos de excelência em pesquisa que faz com que alguns estados se destaquem acima da média

nacional, é o caso de São Paulo na área da Medicina, o Rio de Janeiro em Matemática e Física e o Distrito Federal em Ciências da Terra e do Ambiente e Ciências Sociais.

A concentração geográfica é também uma concentração de recursos em termos de produção editorial e gráfica circunscrita a cinco municípios brasileiros (São Paulo, Brasília, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre). A alocação em pesquisa básica e aplicada, infraestrutura, bolsas de estudo para iniciação científica e programas de Pós-Graduação *stricto sensu* segue esta lógica e é fruto de decisões sobre a capacidade instalada em universidades com primazia das que já as detém (FIALHO, 2012).

Trata-se de uma dotação regional assimétrica de equipamentos de pesquisa brasileira, com as Regiões Sul e Sudeste, que concentram 73% da produção científica brasileira e 86% dos pedidos de patentes, e que tem relação ao processo de industrialização no Brasil marcado por movimento de “desconcentração concentrada” a partir da perda relativa de importância da capital paulista, a mesmo tempo que a sua condição de prestígio econômico, social, científico e acadêmico aumenta (DINIZ; VIEIRA, 2015).

Da Silva e Bastos (2014) também avaliam os efeitos da Pós-Graduação em nível nacional entre 1999 e 2012 e consideram que a Região Sul possui indicadores mais equilibrados de PIB/doutores, modesto indicador de novos doutores e elevado indicador patentes/doutores se comparados às demais regiões brasileiras no período. A Região Sul possui um baixo dinamismo com relação à especialização, o que a aproxima da realidade brasileira.

A falta de critérios para a distribuição de recursos da Pós-Graduação tem levado à ampliação de desigualdades e desequilíbrios intra e interregional no Brasil. A busca de um equilíbrio sempre esteve mais guiada pelos órgãos de fomento na fixação de recursos humanos por Estado e não de forma regional. Em termos de PPGs por habitantes, os três estados da Região Sul figuravam entre os sete melhores indicadores do Brasil, mas havia discrepâncias, como 65% dos recursos em bolsas que eram destinadas a UFSC, UFPR e UFRGS (BORTOLOZZI; GREMSKI, 2004). Há uma crença de que a expansão recente teria produzido instituições estatais com pouca pesquisa que se opõe a seletivo grupo de IES de maior intensidade em pesquisa consideradas de elite. Esta crença se deve em partes, devido aos investimentos em recursos humanos e de infraestrutura insuficientes e dedicação para atividades de ensino de graduação, diminuindo inclusive a eficiência do sistema como um todo (VONBUN; MENDONÇA, 2012).

Alguns autores, como Afonso (2014), Trevisol (2015) e Massucatto, Pezarico e Rubin-Oliveira (2016), consideram que há uma mudança de perfil institucional e organizacional das

IES ao interno de mesorregiões da Região Sul, fruto de ações do REUNI. Apesar de não estar dedicado a Pós-Graduação, gerou efeitos na oferta de cursos *stricto sensu* a partir de novas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) que passam a ocupar regiões interioranas e periferias das grandes cidades. Estes autores consideram que a expansão para o Sudoeste do Paraná, a Faixa de Fronteira, as mesorregiões e municípios pequenos que possuem IES desde a década de 1960, em 50 anos ainda não haviam se verticalizado. A criação de novos *campi* de IFES, nesse sentido, pode ser considerado um divisor de águas para a Pós-Graduação, a partir da primeira década de 2000 nesses lugares.

Outros autores como Silva Júnior e Catani (2013), consideram que a expansão *stricto sensu*, a partir da política de expansão do REUNI, tornou-se polo irradiador para as mudanças da universidade pública brasileira, em um movimento de mercantilização internacionalizada. O modo de fazer científico baseado em um tempo econômico que não são os tempos da produção do conhecimento. A política representou um avanço à “conta gotas” exigindo reduzido tempo de investigação e resultados efêmeros perante um novo paradigma de ciência com base em certificação em massa em alinhamento de políticas entre a Capes e o Ministério da Educação, com vistas a fomentar políticas nas áreas de formação de professores, áreas da saúde e pesquisa e inovação tecnológica (SILVA JÚNIOR; CATANI, 2013).

O Estado do Paraná é, ao lado de São Paulo, o Estado que possui maior número de IES públicas estaduais, o Rio Grande do Sul é o Estado que possui maior número de IES comunitárias, seguido por Santa Catarina, que, por sua vez, possui o maior número de IES municipais (MORAES, 2016). Essa condição revela modelos diferentes de distribuição de PPGs na Região Sul nos três estados e de implantação de IFES, pois o Estado do Rio Grande do Sul também é um dos estados brasileiros com maior número de universidades federais, contrastando com Paraná e Santa Catarina. Estas IES sempre estiveram muito “litoralizadas”, com maior densidade de IFES na porção litoral e nas capitais que o recente REUNI procurou reverter vindo a ser considerado como um fenômeno de “deslitoralização” apontado por Trevisol (2015).

Cross, Thomson e Sinclair (2017) assinalou que os três estados da Região Sul também possuem diferentes focos de especialização por área do conhecimento. O Rio Grande do Sul possui um *déficit* em publicações científicas na área da Matemática e Ciências Físicas na ordem de 5,2%, enquanto o estado do Paraná apresenta grande foco nas Ciências da Vida com 13,9% acima da média nacional e *déficit* em Medicina na ordem de 6,6% e das Ciências Sociais em

1,8%, enquanto o estado de Santa Catarina apresenta grande foco nas áreas de Engenharia e Tecnologia com 3,1% acima da média.

O Relatório da Comissão pela Portaria 126/2012 (MEC, 2014), considera sobre o impulso em reestabelecer o papel do Estado como indutor da expansão do ensino superior através do REUNI, que mesmo não tendo sido prevista como metas, a Pós-Graduação foi considerada como uma das principais conquistas. O referido documento indicava a expansão para áreas de conhecimento prioritárias e consolidação em áreas já existentes para otimização de infraestrutura física (obras e equipamentos) e recursos humanos (servidores técnico-administrativos e corpo docente) na perspectiva de criação também de novas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), novos *campi*, novos cursos de graduação e sobretudo novos cursos *stricto sensu* (MEC, 2014).

No entanto, o processo de verticalização, isto é, a partir de uma base da graduação, garantir que os PPGs localizados no interior sejam capazes de colocar-se no mesmo nível que os PPGs localizados nas capitais dos Estados, é ainda muito limitado, no fim da segunda década do século XXI, sobretudo nos municípios e regiões mais afastadas dos grandes centros urbanos. Ainda que boa parte das IFES ainda esteja finalizando sua implantação e, por isso, dedicando-se mais à graduação, o momento se configura como uma grande oportunidade para avaliar os resultados das políticas públicas de interiorização e a expansão da Pós-Graduação no interior da Região Sul e reconhecer os desafios que se apresentam.

4.2.1 Avaliação da Pós-Graduação no Brasil

Enquanto a expansão da graduação pode ser considerada uma não política, a expansão da Pós-Graduação é resultado de políticas indutivas de longo prazo, orientadas e conduzidas pelo governo central (MARTINS, 2000). O reconhecimento de desigualdades regionais sempre figurou nos Planos Nacionais de Pós-Graduação (PNPGs), porém nas duas últimas edições, a redução das assimetrias tornou-se um objetivo estratégico para endereçar políticas, ao mesmo tempo, de Educação Superior e de desenvolvimento socioeconômico (CAPES, 2010).

A adoção de critérios de qualidade para avaliação da Pós-Graduação, a institucionalização, o foco no incremento de desempenho, a otimização das instalações e compromisso com agenda de crescimento econômico foram as principais diretrizes dos três primeiros PNPGs de 1975 até 1997, ao passo que a expansão do sistema e a diversificação de cursos, a internacionalização, a elaboração de novos critérios de avaliação, incentivo à criação

de novos cursos de mestrado profissional e a cooperação interinstitucional têm sido focalizados na concepção dos últimos três planos, ao mesmo tempo, em que a excelência acadêmica tem sido conservada por meio de incentivos para preservar o nível mais alto (CAPES, 2010).

O último Plano Nacional de Pós-Graduação (2011-2020) apresentava um quadro de alta concentração de PPGs (59%) e de mestrados profissionais (56%) na Região Sudeste. O VI PNPG (2011-2020), ainda, admitia que as discrepâncias entre regiões, estados e instituições com relação à distribuição de cursos por áreas de conhecimento eram análogas as desigualdades socioeconômicas do quadro nacional (CAPES, 2010).

Os critérios de avaliação da CAPES estão vigentes desde 1997, onde se enfatizam uma combinação de indicadores acadêmicos como livros, *papers*, dissertações e teses baseados em aspectos muito quantitativos e que não comportam mais a complexidade que a Pós-Graduação exige, sendo uma queixa frequente, tanto de pesquisadores que a qualificam como um “taylorismo científico”, ou mesmo de críticos ao atual sistema que desejam criar mais de um sistema de avaliação com critérios acadêmicos e não acadêmicos (SILVA JÚNIOR; CATANI, 2013).

Os projetos de cursos *stricto sensu* são avaliados por comitês *ad hoc* denominados de comitês de área com papel de realização de parecer específico e posterior homologação ou não de um Comitê Técnico-Científico. Os cursos estão distribuídos na CAPES em 9 (nove) campos de conhecimento conhecidos por grandes áreas e que, estão alocados em três colégios conforme Quadro 8. Essa classificação, embora não seja a única, é a mais amplamente utilizada por plataformas como Lattes e Sucupira e não obstante o amplo conhecimento por parte da academia, persistem algumas questões de enquadramento com relação à área multidisciplinar.¹¹

Quadro 8 - Colégios, grandes áreas do conhecimento e áreas de avaliação da CAPES

Ciências da Vida	Ciências Agrárias	Ciências Biológicas	Ciências da Saúde
Humanidades	Ciências Humanas	Ciências Sociais Aplicadas	Linguística, Letras e Artes
Ciências Exatas, Tecnológicas e Multidisciplinar	Ciências Exatas e da Terra	Engenharias	Multidisciplinar

Fonte: elaborada pelo autor (2020), com base em CAPES (2020).

¹¹ As áreas de Biotecnologia e Ciências Ambientais que não figuram ligadas às Ciências da Vida e as áreas de Ensino e Interdisciplinar poderiam estar mais bem classificadas em Humanidades.

Os cursos de mestrado profissional e acadêmico e doutorado, avaliados com nota igual ou superior a 3, são recomendados pela CAPES, entretanto no caso das IES estaduais e municipais, este credenciamento possa ocorrer no âmbito do Conselho Estadual de Educação, que têm autonomia para avaliar, credenciar, autorizar ou reconhecer os cursos de Pós-Graduação *stricto sensu* de seu respectivo sistema de ensino. O resultado da avaliação serve de base para a formulação de políticas e dimensionamento de fomento como bolsas de estudos, auxílios e apoios, ao lado de área de apoio estratégico e à região em que se situa a IES.

A qualidade dos cursos *stricto sensu* é realizada pelo Sistema de Avaliação da Pós-Graduação da Capes, por meio de parâmetros de análise pré-estabelecidos gerais e próprios. Os PPGs são avaliados a cada quatro anos pelos comitês de área em primeira instância e pelo comitê técnico em segunda, sendo os resultados expressos em escala de 1 a 7, sendo a nota máxima 5 para os mestrados e 7 para os doutorados e mínima de 3 para os mestrados e 4 para os doutorados (MORAES, 2016).

A avaliação é meritocrática, baseada em áreas de conhecimento associadas ao financiamento e tem reconhecimento por ser realizada por pares desde o seu início. PPGs avaliados com nota 4 são considerados bons, com nota 3 são considerados aceitáveis e com notas 2 e 1, os PPGs não podem realizar novas matrículas (CAPES, 2010). Ao fazer parte da composição da média ponderada dos conceitos dos cursos, tanto de graduação, quanto de Pós-Graduação *stricto sensu* de uma IES, é natural que seja uma preocupação de coordenadores, docentes e discentes de PPGs e dos próprios gestores de uma IES a otimização de competição em um quase-mercado que coloca a Pós-Graduação em um dos temas centrais da disputa por poder e prestígio das IES em um cenário concorrencial onde o fator localização pode auxiliar a compreender a dinâmica da criação, consolidação e extinção de cursos *stricto sensu* no território.

4.3 MÉTODOS

A pesquisa é quantitativa e utilizou dados secundários, com a base de dados extraída do Sistema de Informações Georreferenciadas (SIG) da Capes, no acrônimo Geocapes versão 3.6.9, disponível online. O Geocapes (2020) apresenta indicadores de distribuição dos Programas de Pós-Graduação no Brasil entre outras informações como bolsas de pesquisa, distribuição de discentes, docentes, acesso à periódicos e investimento. Este sistema, permite, também a elaboração de cartogramas por Unidades da Federação em escala nacional e por

município em escala estadual. As buscas foram realizadas entre março e julho de 2020, e a partir desta, foi realizada tabulação dos dados em software de cálculos e planilhas sendo possível construir uma base de dados que agregassem os três estados da Região Sul.

A desagregação dos PPGs no Geocapes se deu por ano, Unidade da Federação (Estados), região, status jurídico (diferente de categoria administrativa), código do programa, nome, área, descrição área, grande área, área de avaliação, grau e conceito. Foi criada a categoria analítica de localização capital/interior para melhor compreender a distribuição dos PPGs. Utilizou-se os anos 1998 e 2018, sendo o primeiro um “marco” como recordam Ferreira e Chaves (2018) com relação à Pós-Graduação pela elaboração de novas normas, implementação de novos graus acadêmicos, como o mestrado profissional e critérios de desempenho na avaliação de cursos *stricto sensu*, e o último e mais recente registro para avaliar a expansão na Região Sul.

A própria existência de um SIG pode ser considerada uma importante ferramenta de transparência pública e demonstra o interesse de agências de fomento como a Capes em promover justa distribuição de recursos na Pós-Graduação. Análises espaciais como no presente estudo, também, podem ajudar a melhor compreender o fomento institucional e o balanceamento em nível nacional e local baseadas no processo conduzido por agentes públicos hegemônicos (federal e estadual) e privados que, ao mesmo tempo, caracterizam as presenças, ausências e densidades históricas de instituições e atividades econômicas no território conforme assinalam Santos e Silveira (2000).

4.4 RESULTADOS

4.4.1 A espacialização dos PPGs na Região Sul

Em 1998, havia 217 PPGs na Região Sul e, em 2018, este número salta para 926 PPGs, em termos absolutos, um aumento de 327% em 20 anos, conforme Tabela 3. Nas três capitais, Florianópolis (SC), Curitiba (PR) e Porto Alegre (PR), a expansão foi de 140%, partindo de 150 para 360 PPGs, enquanto para o interior da Região Sul, o aumento é de 745%, isto é, cinco vezes maior que nas capitais. Essa “interiorização”, no entanto, segue modelos distintos em cada estado.

Tabela 3 - Distribuição dos Programas de Pós-graduação (PPGs) na Região Sul por localização em 1998 e 2018

Localização	1998	2018	%
Capital	150	360	140%
Interior	67	566	745%
Total	217	926	327%

Fonte: Elaborada pelo autor (2020), com base em Geocapes (2020).

O crescimento de PPGs também é mais significativo em Instituições de Ensino Superior (IES) privadas que nas públicas, 700% e 262%, respectivamente. O segmento público que mais cresceu no período foi das IES públicas estaduais, com um crescimento maior (759%) se comparadas às IES federais (186%). A categoria administrativa federal é responsável pela maior parte dos Programas de Pós-Graduação desde 1998, quando possuía 163 de um universo 185 PPGs, isto é, 88% enquanto as universidades estaduais representavam 12% do total. Em 2018, as universidades federais ainda concentravam algo em torno de 70% da oferta pública de PPGs, enquanto as universidades estaduais 28%. Ainda, 2% da oferta corresponde às IES municipais que, conforme mostra a

Tabela 4, não possuíam PPGs em 1998.

Tabela 4 - Distribuição dos Programas de Pós-Graduação (PPGs) na Região Sul por categoria administrativa e segmentos em 1998 e 2018

Categoria administrativa	1998	2018	Crescimento [%]
Privada	32	256	700%
Pública	185	670	262%
<i>Federal</i>	163	466	186%
<i>Estadual</i>	22	189	759%
<i>Municipal</i>	0	15	-
Total	217	926	327%

Fonte: Elaborada pelo autor (2020), com base em Geocapes (2020).

Em 1998, a oferta estava concentrada em IES públicas nas três capitais: Curitiba (PR), Florianópolis (SC) e Porto Alegre (RS), sobretudo nas federais, UFPR, UFSC e UFRGS, que representavam 60,37% de toda a oferta de PPGs da Região Sul. Esse percentual cai praticamente a metade em 2018, isto é, 30,67%, mesmo que se tenha expandido em todos os segmentos. A desconcentração se deu em linhas gerais para o interior com a criação de novas IES públicas (federais e estaduais) e através da verticalização, isto é, criação de cursos de mestrado e doutorado por meio dos cursos de graduação em IES privadas sem fins lucrativos.

Em termos espaciais, o interior do Paraná cresce em importância relativa de 9,22% para 21,38% na Região Sul, no período de 1998 a 2018, puxado pela expansão pública de um sistema paranaense de IES estaduais “regionalizadas” e, neste contexto da expansão das universidades e Institutos Federais (IFs) com destaque para o modelo da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). A expansão para o interior do Estado do Rio Grande do Sul e Santa Catarina é, basicamente, privada com aumento relativo no período de 7,43% e 4,40% respectivamente.

Os três estados da Região Sul possuem três distintos modelos de universidades estaduais: o Paraná ostenta um privilegiado sistema de universidades estaduais, enquanto os estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, apresentam uma única universidade. Santa Catarina possui a Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc) com arranjo organizacional *multicampus* desde a década de 1950, sendo a terceira universidade estadual brasileira com relativa expansão para as regiões do interior, a partir da década de 1990, verticalizada somente a partir dos anos 2000 e com vocação regional para produção local (PAZETO, 2020), no entanto, os *campi* concentram cursos superiores em áreas afins como em Centros Especializados, enquanto o *campus* na capital Florianópolis apresenta o maior número de centros em várias áreas do conhecimento. No estado do Rio Grande do Sul foi criada em 2001, a Universidade do Estado do Rio Grande do Sul (Uergs), tardiamente em parte devido ao grande número de universidades federais que o estado possui, com *campi* em praticamente todas as mesorregiões, ainda muito dedicada ao ensino de graduação e semelhante à Udesc, com cursos superiores concentrados na capital.

A Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) ligada à Rede de Institutos Federais de Educação possui 47 de 57 cursos de PPGs de toda a Região Sul, enquanto em 1998 eram apenas 2 Institutos Federais a oferecer cursos *stricto sensu*. O modelo *multicampus* da UTFPR por meio da transformação de antigas escolas agrotécnicas e Centros Tecnológicos, permitiu uma rápida verticalização, sobretudo no interior e, em parte, devido a densidade de experiências de pesquisa, docentes e infraestruturas acumuladas no ensino secundarista durante décadas em alguns *campi*.

Tabela 5 - Distribuição dos Programas de Pós-graduação (PPGs) nos Estados da Região Sul por localização e categoria administrativa em 1998 e 2018

Localização/ categoria administrativa	1998	Percentual	2018	Percentual	Variação percentual 1998-2018
<i>Curitiba</i>	34	15,7%	128	13,8%	-1,8%
<i>Privadas</i>	2	0,9%	37	4,0%	3,1%
<i>Públicas</i>	32	14,7%	91	9,8%	-4,9%
<i>Interior do Paraná</i>	20	9,2%	213	23,0%	13,8%
<i>Privadas</i>	-	-	15	1,6%	1,6%
<i>Públicas</i>	20	9,2%	198	21,4%	12,2%
<i>Porto Alegre</i>	78	35,9%	143	15,4%	-20,5%
<i>Privadas</i>	17	7,8%	39	4,2%	-3,6%
<i>Públicas</i>	61	28,1%	104	11,2%	-16,9%
<i>Interior do Rio Grande do Sul</i>	44	20,3%	271	29,3%	9,0%
<i>Privadas</i>	12	5,5%	120	13,0%	7,4%
<i>Públicas</i>	32	14,7%	151	16,3%	1,6%
<i>Florianópolis</i>	38	17,5%	89	9,6%	-7,9%
<i>Privadas</i>	-	-	-	-	-
<i>Públicas</i>	38	17,5%	89	9,6%	-7,9%
<i>Interior de Santa Catarina</i>	3	1,4%	82	8,9%	7,5%
<i>Privadas</i>	1	0,5%	45	4,9%	4,4%
<i>Públicas</i>	2	0,9%	37	4,0%	3,1%
Total	217	100%	926	100%	

Fonte: Elaborada pelo autor (2020), com base em Geocapes (2020).

Para o segmento privado, destacam-se dois modelos diferentes: de um lado, o contexto paranaense com a expansão privada para capital, Curitiba (PR), com crescimento de 3,1% na Região Sul, enquanto a capital Porto Alegre tem diminuído em 3,6% a importância regional e Florianópolis (SC) sequer contempla o primeiro curso *stricto sensu* privado em 2018 (Tabela 5). No interior dos estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, as universidades comunitárias são *loci* da expansão privada. Estas IES têm contribuído com a presença de instalações públicas não-estatais e, em que pese nunca estiveram próximas de promover a gratuidade, tem preenchido um vazio de educação superior públicas com origem em fundações municipais conquistadas a partir dos anos 1960.

Os PPGs têm se deslocado relativamente da capital para o interior nos segmentos público e privado no período. A participação que era de 8,76% das IES privadas e de 60,37% de IES públicas na capital, passa a 8,21% e 30,67%, respectivamente. No entanto, a participação “estabilizada” na capital vai de encontro ao aumento relativo no interior de 5,99% para 19,44%,

semelhante à oferta pública que vai de 24,88% para 41,68% no mesmo período. A distribuição dos PPGs nos estados demonstra que o segmento federal é ainda o mais relevante com relação ao *stricto sensu* que está ainda concentrado nas capitais representando ¼ do total do estado no Rio Grande do Sul e Paraná e 40,9% em Santa Catarina. No Paraná, destaca-se uma maior distribuição para o interior com 45,2% dos PPGs em universidades estaduais e 12,9% em IFES. No Rio Grande do Sul, a Pós-Graduação *stricto sensu* federal já está interiorizada, conforme Tabela 6. Como lacunas é possível perceber a baixa representatividade, no Paraná, das IFES e IES particulares no interior, bem como no interior de Santa Catarina da participação das IFES.

Tabela 6 - Distribuição dos PPGs por localização em cada estado por categoria administrativa

Categoria administrativa	Paraná		Santa Catarina		Rio Grande do Sul	
	Capital	Interior	Capital	Interior	Capital	Interior
Federal	26,7%	12,9%	40,9%	5,3%	25,1%	35,7%
Estadual	-	45,2%	11,1%	7,6%	-	0,7%
Municipal	-	-	-	8,8%	-	-
Particular	10,9%	4,4%	-	26,3%	9,4%	29,0%
Total	100%		100%		100%	

Fonte: Elaborada pelo autor (2020), com base em Geocapes (2020).

A oferta privada de cursos de mestrado e doutorado nas capitais tem diminuído relativamente em todas as grandes áreas do conhecimento, exceto em Ciências Sociais Aplicadas, enquanto a oferta pública diminui relativamente em todas as áreas do conhecimento à metade, com exceção de Ciências da Saúde que continua sendo um polo educacional nesta área. Esse percentual é ocupado, principalmente, pelos PPGs em IES privadas do interior, enquanto as IES públicas têm diminuído, relativamente, no período de 33,33% para 30,65% (Tabela 7).

Tabela 7 - Distribuição dos Programas de Pós-Graduação por grandes áreas do conhecimento, localização e categoria administrativa em 1998 e 2018

Áreas do conhecimento	Capital								Interior							
	Privada				Pública				Privada				Pública			
	1998	% do total por área	2018	% do total por área	1998	% do total por área	2018	% do total por área	1998	% do total por área	2018	% do total por área	1998	% do total por área	2018	% do total por área
Ciências da Saúde	1	16,7	13	10,5	3	50,0	53	42,7	-	-	20	16,1	2	33,3	38	30,6
Ciências Exatas e da Terra	2	7,7	2	3,2	16	61,5	23	37,1	1	3,8	4	6,4	7	26,9	33	53,2
Ciências Humanas	5	15,2	12	9,4	19	57,6	34	26,8	5	15,1	26	20,5	4	12,1	55	43,3
Ciências Biológicas	6	12,0	2	3,4	35	70,0	30	50,8	1	2,0	4	6,8	8	16,0	23	39,0
Ciências Agrárias	-	-	1	1,0	13	36,1	20	20,2	1	2,8	10	10,1	22	61,1	68	68,7
Engenharias	1	4,2	4	3,8	17	70,8	35	33,6	-	-	18	17,3	6	25,0	47	45,2
Ciências Sociais Aplicadas	3	14,3	24	16,7	13	61,9	41	28,5	3	14,3	38	26,4	2	9,5	41	28,5
Linguística, Letras e Artes	1	10,0	4	9,37	7	70,0	15	34,9	0	-	8	18,6	2	20,0	16	37,2
Multidisciplinar	0	-	14	8,57	8	72,7	33	20,1	2	18,2	52	31,7	1	9,1	65	39,6
Total	19	8,8	76	8,2	131	60,4	284	30,7	13	6,0	180	19,4	54	24,9	386	41,7

Fonte: Elaborada pelo autor (2020), com base em Geocapes (2020).

Algumas áreas do conhecimento são, historicamente, públicas como Ciências da Saúde, Ciências Exatas e da Terra, Ciências Biológicas, Ciências Agrárias, Engenharias e Linguística, Letras e Artes, que possuem mais de 70% dos PPGs no segmento, enquanto, Ciências Humanas apresentam mais de 60% e os segmentos de Ciências Sociais Aplicadas e Multidisciplinar apresentam um equilíbrio maior com grande participação privada, sobretudo, no interior, com 26,39% e 31,71% do total da oferta na Região Sul. As IES públicas do interior passam a ter a maior parcela de cursos nas grandes áreas de Ciências Exatas e da Terra, Ciências Humanas, Ciências Agrárias, Engenharias, Ciências Sociais Aplicadas, Linguística, Letras e Artes e Multidisciplinar. Em Ciências da Saúde e Ciências Biológicas permanece a maior participação de PPGs na capital e em IES públicas.

Se considerarmos os conceitos 5, 6 e 7, os segmentos apresentam uma condição diferente entre capital e interior e privada e público. Mais da metade dos PPGs localizados na capital, tanto em IES públicas quanto privadas, podem ser considerados de excelência com 2,63% e 7,75% no conceito 7, 15,79% e 6,20% no conceito 6 e 32,89% e 29,23% no conceito 5. A quantidade relativa de PPGs com conceito 3, que está na base da excelência acadêmica, diminuiu nas capitais e representa 13,16% e 22,18% do total, respectivamente em 2018, conforme Tabela 8.

Tabela 8 - Distribuição dos Programas de Pós-Graduação por conceito, localização e categoria administrativa em 1998 e 2018

Conceito	Capital								Interior							
	Privada				Pública				Privada				Pública			
	1998	% do total por conceito	2018	% do total por conceito	1998	% do total por conceito	2018	% do total por conceito	1998	% do total por conceito	2018	% do total por conceito	1998	% do total por conceito	2018	% do total por conceito
Conceito 3	6	31,6	10	13,2	45	34,3	63	22,2	7	53,8	60	33,3	32	59,3	173	44,8
Conceito 4	8	42,1	27	35,5	39	29,8	70	24,6	4	30,8	85	47,2	13	24,1	140	36,3
Conceito 5	5	26,3	25	32,9	33	25,2	83	29,2	1	7,7	30	16,7	6	11,1	52	13,5
Conceito 6	-	-	12	15,8	13	9,9	46	16,2	1	7,7	4	2,2	3	5,6	14	3,6
Conceito 7	-	-	2	2,6	1	0,8	22	7,7	-	-	1	0,6	-	-	6	1,5
Conceito A	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0,3
Total	19	100	76	100	131	100	284	100	13	100	180	100	54	100	386	100

Fonte: Elaborada pelo autor (2020), com base em Geocapes (2020).

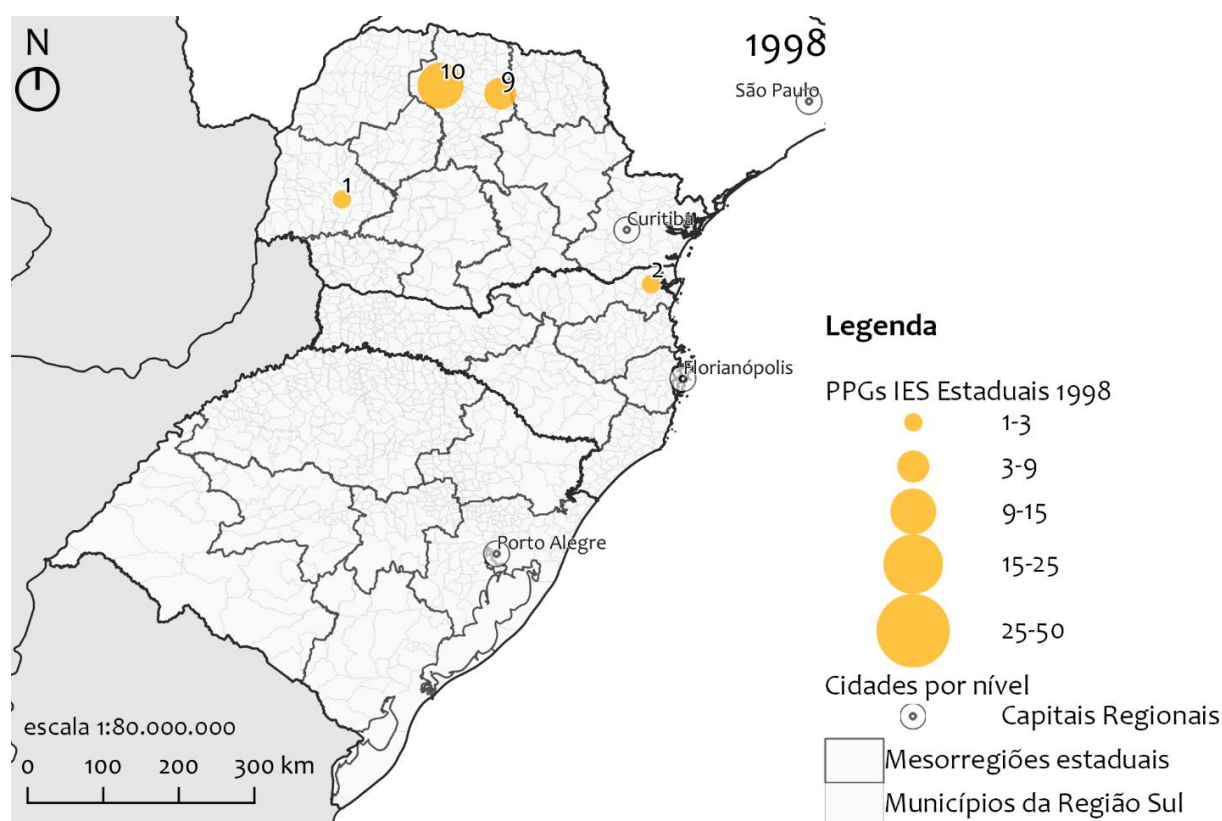
A realidade é oposta nas IES localizadas no interior, onde menos de 20% dos cursos estão na faixa de conceito 5 para cima e, ainda, tanto em 1998 como em 2018. Uma das prováveis razões para o desempenho do interior abaixo das capitais tem a ver com as dificuldades em sedimentar profissionais especializados e a infraestrutura disponibilizada menos robusta do que as IES consolidadas, como as universidades públicas ou Pontifícias Universidades Católicas (PUCs), situadas em Curitiba (PR) e Porto Alegre (RS).

Os cursos *stricto sensu* superiores ao conceito 5 estão concentrados em algumas IES, como a Universidade Estadual de Maringá (UEM), com 17 cursos de excelência, a Universidade Federal de Santa Maria com 13, a Universidade do Vale dos Rios dos Sinos (Unisinos), em São Leopoldo (RS) com 12, a Universidade Estadual de Londrina (UEL) com 11, a Universidade Federal de Pelotas (UFPel), nos *campi* Pelotas, com 6 cursos, a UFPel Capão do Leão com 5 cursos, a Fundação Universidade Federal de Rio Grande (FURG) com 6 e a Universidade do Vale do Itajaí (Univali) com conceito 5.

Em 1998, a criação de universidades estaduais no Paraná, nos anos 1990, já havia produzido resultados no interior com a presença de 9 PPGs na Universidade de Londrina (UEL) e 10 na Universidade de Maringá (UEM), conforme Figura 20. De certa forma, a proximidade com o estado de São Paulo pode ser uma condição interessante de atração de talentos, como discentes e docentes excedentes das universidades estaduais paulistas em busca de qualificação. No estado de Santa Catarina, a Udesc apresentava em 1998, 2 PPGs no Centro Especializado

em Engenharias em Joinville. A Udesc por ser uma universidade voltada ao desenvolvimento do estado em seu “D” do acrônimo, após aproximadamente 30 anos de sua criação, ainda não havia verticalizado seus cursos de graduação que gozavam de prestígio regional na capital Florianópolis (SC) e no polo industrial do norte do estado de Santa Catarina em torno de Joinville (SC).

Figura 20 - Quantidade de Programas de Pós-Graduação (PPGs) com status jurídico estadual e municipal por município na Região Sul em 1998

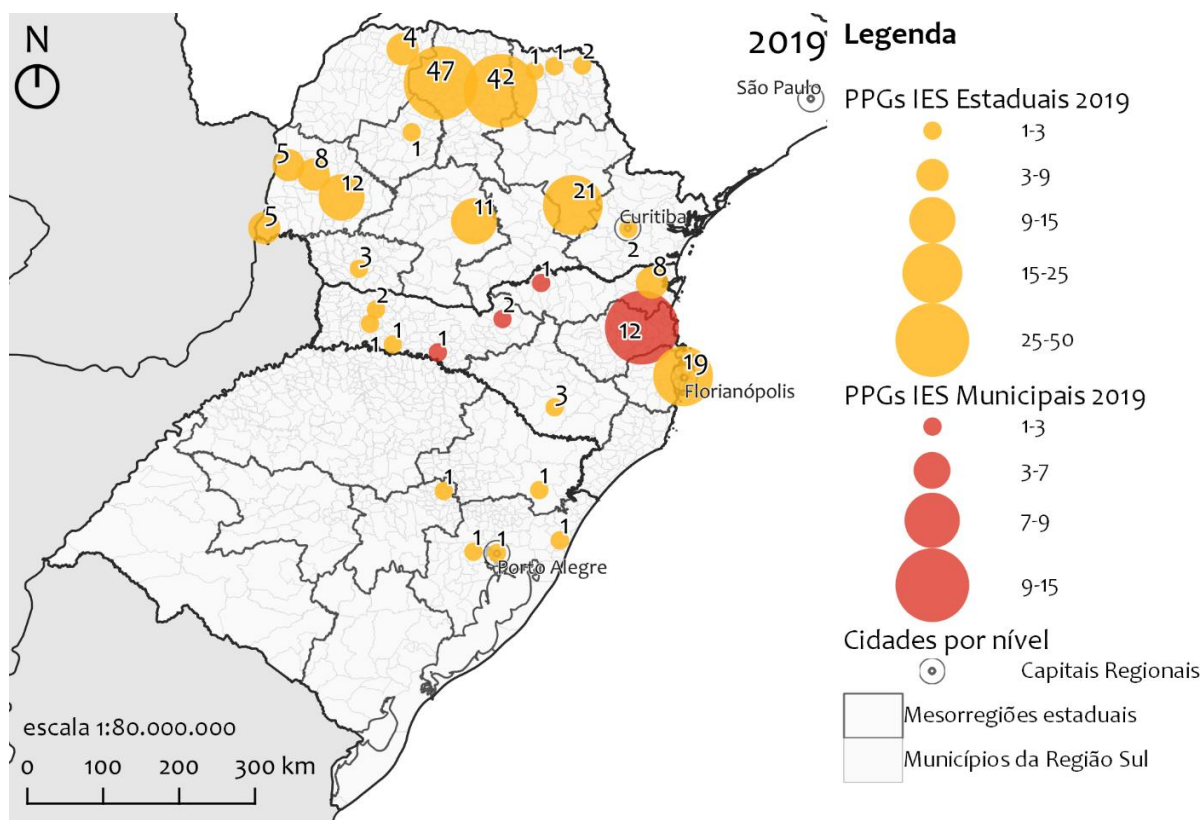


Fonte: Elaborada pelo autor (2021), com base em Geocapes (2020).

O estado do Rio Grande do Sul ainda não possuía uma única universidade estadual, que só foi criada em 2001, a Uergs. A criação desta universidade estadual com seu modelo *multicampus* bastante compacto produziu uma verticalização tímida com mais de metade dos cursos de mestrado na Mesorregião Metropolitana de Porto Alegre em 2019, conforme Figura 21. Ainda, em 2019, é possível perceber um aumento significativo de densidade de Pós-Graduação no interior dos estados do Paraná e de Santa Catarina, no primeiro caso puxado pelo sistema de universidades estaduais consolidadas e no segundo pelas universidades e faculdades municipais, que por volta dos anos 1990, já haviam se tornado IES *multicampus*, com destaque para a Universidade Regional de Blumenau (FURB) e Univali, ambas no Vale do Itajaí. Já a

Udesc promoveu um grande investimento na criação de cursos na capital Florianópolis (SC), alguns cursos no *campus* Joinville e poucos em Lages, Chapecó e Pinhalzinho.

Figura 21 - Quantidade de Programas de Pós-Graduação (PPGs) com status jurídico estadual e municipal por município na Região Sul em 2019



Fonte: Elaborada pelo autor (2021), com base em Geocapes (2020).

De certa forma o modelo de implantação de *campus* de universidades estaduais é um elemento de diferenciação nos três estados do sul, enquanto no Paraná, houve uma restrição à verticalização de IFES no interior por conta da presença de universidades estaduais, no Rio Grande do Sul foi o inverso: a forte presença de IFES e de IES privadas condicionou a presença tímida da Uergs, enquanto em Santa Catarina, a verticalização se deu basicamente para a capital que centraliza grande parte dos PPGs públicos com alguns cursos de mestrado e doutorado para o interior de presença recente. A Figura 22 e Figura 23 apoiam esse argumento.

Figura 22 - Quantidade de Programas de Pós-Graduação (PPGs) com status jurídico federal por município na Região Sul em 1998

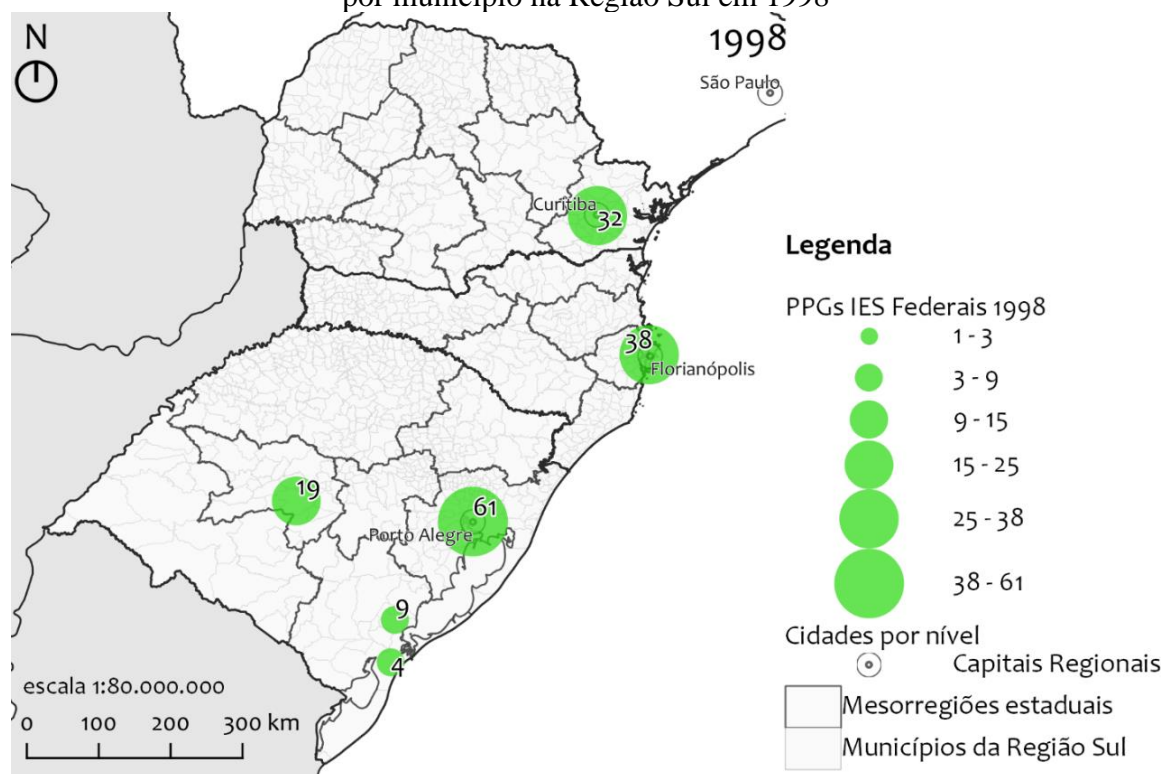
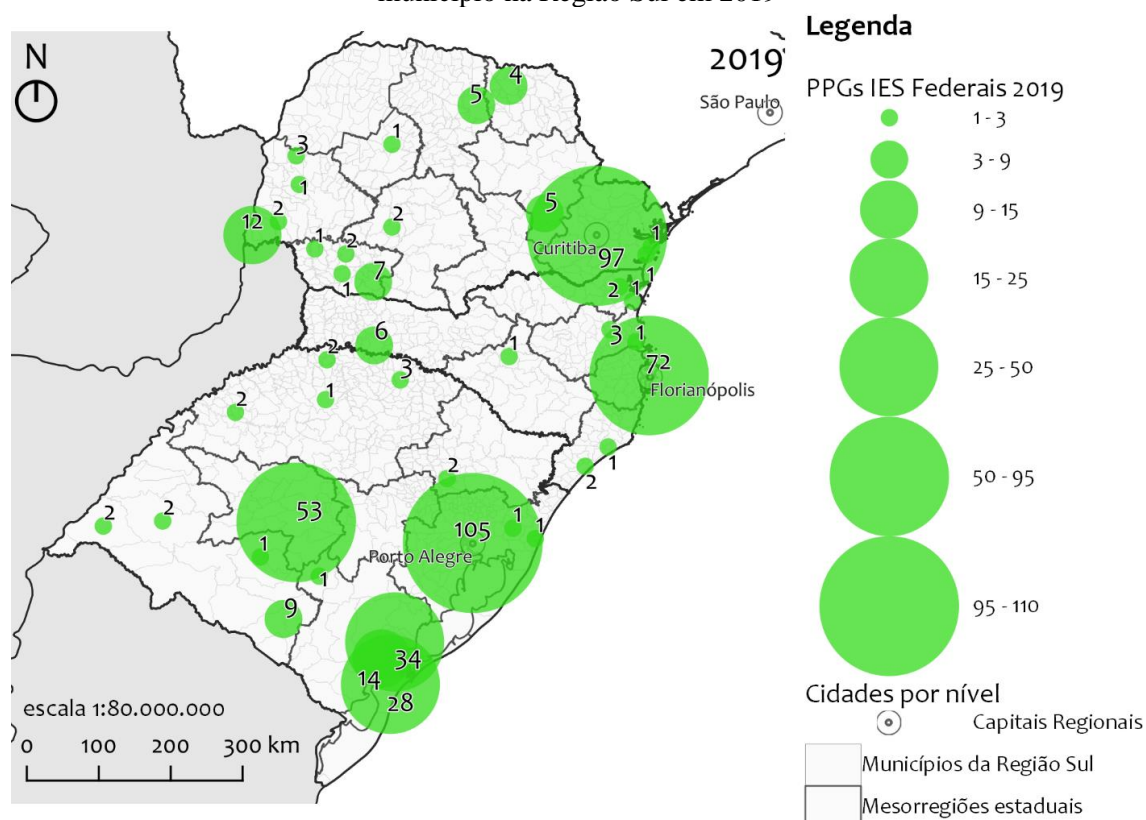


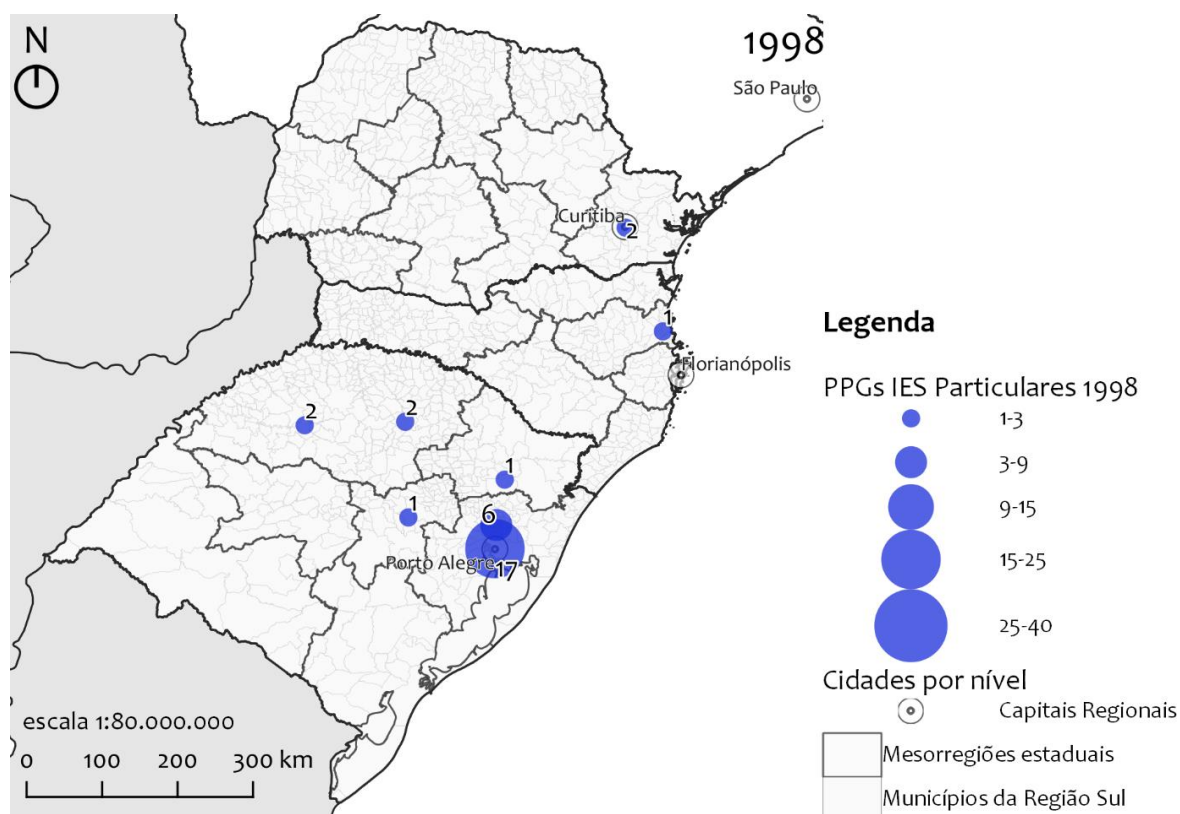
Figura 23 - Quantidade de Programas de Pós-Graduação (PPGs) com status jurídico federal por município na Região Sul em 2019



Em 1998, a presença de *campus* de universidades federais nas três capitais e na metade sul do Rio Grande do Sul permitiu que muitos cursos fossem verticalizados tornando os municípios onde se instalaram a UFSC, a UFRGS, a UFPR, a FURG e a UFPel os destinos preferenciais da Pós-Graduação na Região Sul. Note-se também que, em 2019, essas mesmas universidades federais verticalizaram-se a ponto de se tornarem as maiores densidades educacionais em termos de pesquisa, conforme Figura 23, ao passo que deixaram um grande “vazio” nas porções interioranas como a Mesomercosul preenchida por IES privadas.

A oferta de cursos de mestrado e doutorado em IES privadas na Região Sul apresentava-se bastante restrita em 1998, com destaque para a capital gaúcha e entorno, que apresentava duas universidades católicas, a Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS) e a Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), com 17 e 6 PPGs, respectivamente, conforme Figura 24.

Figura 24 - Quantidade de Programas de Pós-Graduação (PPGs) com status jurídico particular por município na Região Sul em 1998



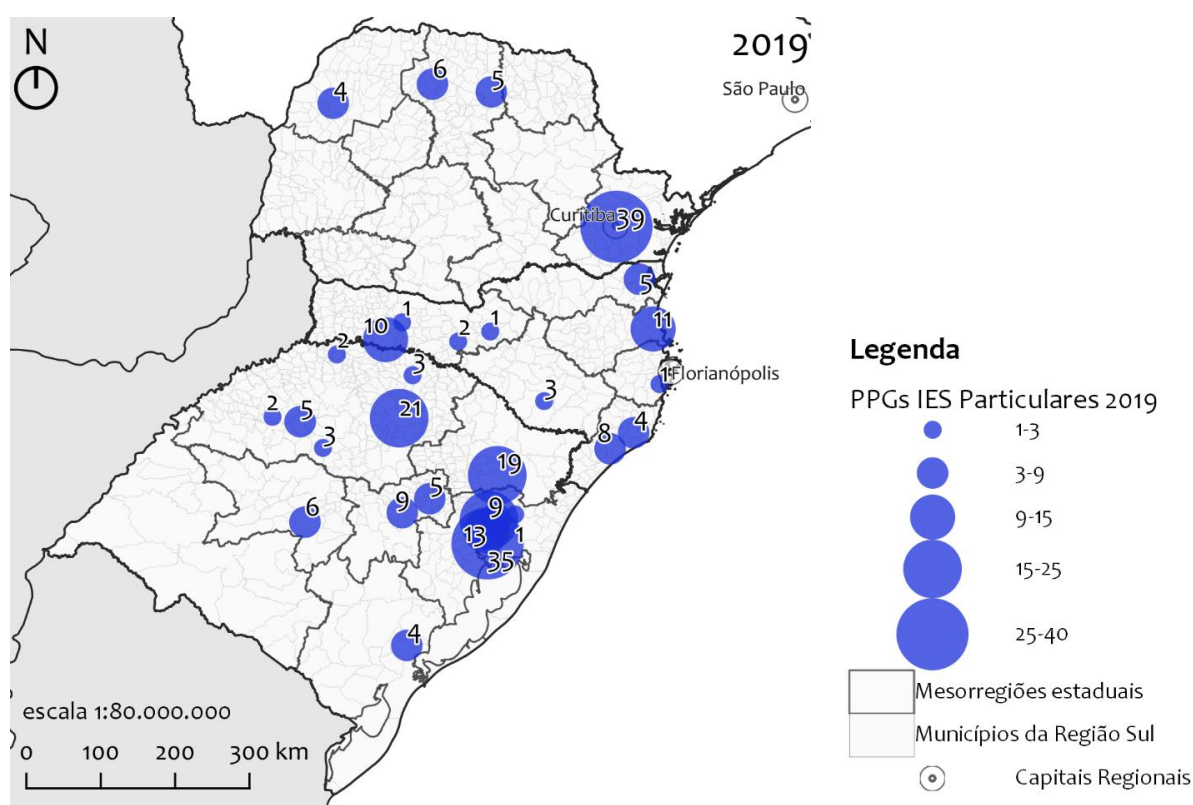
Fonte: elaborada pelo autor (2021), com base em Geocapes (2020).

Já em 2019, o crescimento de PPGs em IES privadas foi bastante significativo na capital Curitiba (PR), no estado do Paraná, ao passo que para o interior a oferta de cursos no setor

particular continua restrita a alguns municípios. Já no Rio Grande do Sul, os PPGs cresceram na capital e entorno e para o interior. A Mesorregião Noroeste do Rio Grande do Sul e a Mesorregião Oeste de Santa Catarina são exemplos da expansão que se deu em grande número de municípios dispersos no território.

Ainda em Santa Catarina, o litoral norte e sul expandiu sua oferta no vazio deixado pela oferta pública federal e estadual, ao mesmo tempo, que a saturação de cursos de mestrado e doutorado na capital pode ter inibido a criação de PPGs em IES privadas que estão presentes em Florianópolis (SC), mas que não verticalizaram no sentido do *stricto sensu*, conforme Figura 25. Destaca-se também a tendência da conformação de polos educacionais privados em Chapecó (SC), Passo Fundo (RS) e em Caxias do Sul (RS), com 10, 21 e 19 PPGs, respectivamente.

Figura 25 - Quantidade de Programas de Pós-Graduação (PPGs) com status jurídico particular por município na Região Sul em 1998



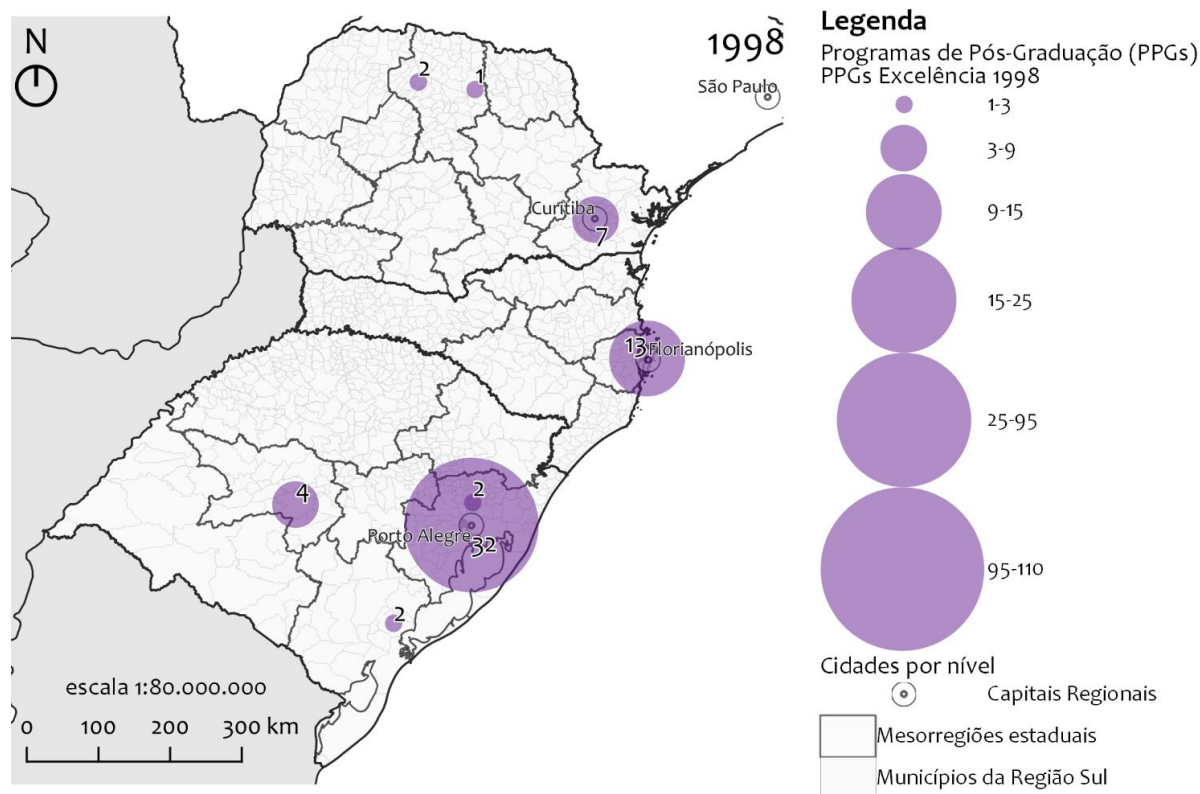
Fonte: Elaborada pelo autor (2021), com base em Geocapes (2020).

Em termos de excelência em pesquisa e pós-graduação, o município de Porto Alegre atuava como principal polo atrativo de talentos até final dos anos 1990, conforme Figura 26. Porto Alegre possuía mais da metade dos PPGs com notas 5, 6 e 7 da Região Sul, isto é 32, ao

passo que as demais duas capitais, Florianópolis (SC) e Curitiba (PR), possuíam respectivamente 13 e 7. Outros cinco municípios também apresentavam cursos de mestrado e doutorado com esses conceitos: Santa Maria (RS), Pelotas (RS), São Leopoldo (RS), Londrina (PR) e Maringá (PR). Já em 2019, enquanto a capital gaúcha duplicou seus cursos de excelência, a capital catarinense praticamente quadruplicou e a capital paranaense multiplicou por 7 o número de cursos de mestrado e doutorado nesses conceitos, conforme Figura 27. Destaca-se um efeito de transbordamento da capital gaúcha com PPGs em destaque na periferia, ao passo que as capitais catarinense e paranaense apresentam uma polarização local de pós-graduação.

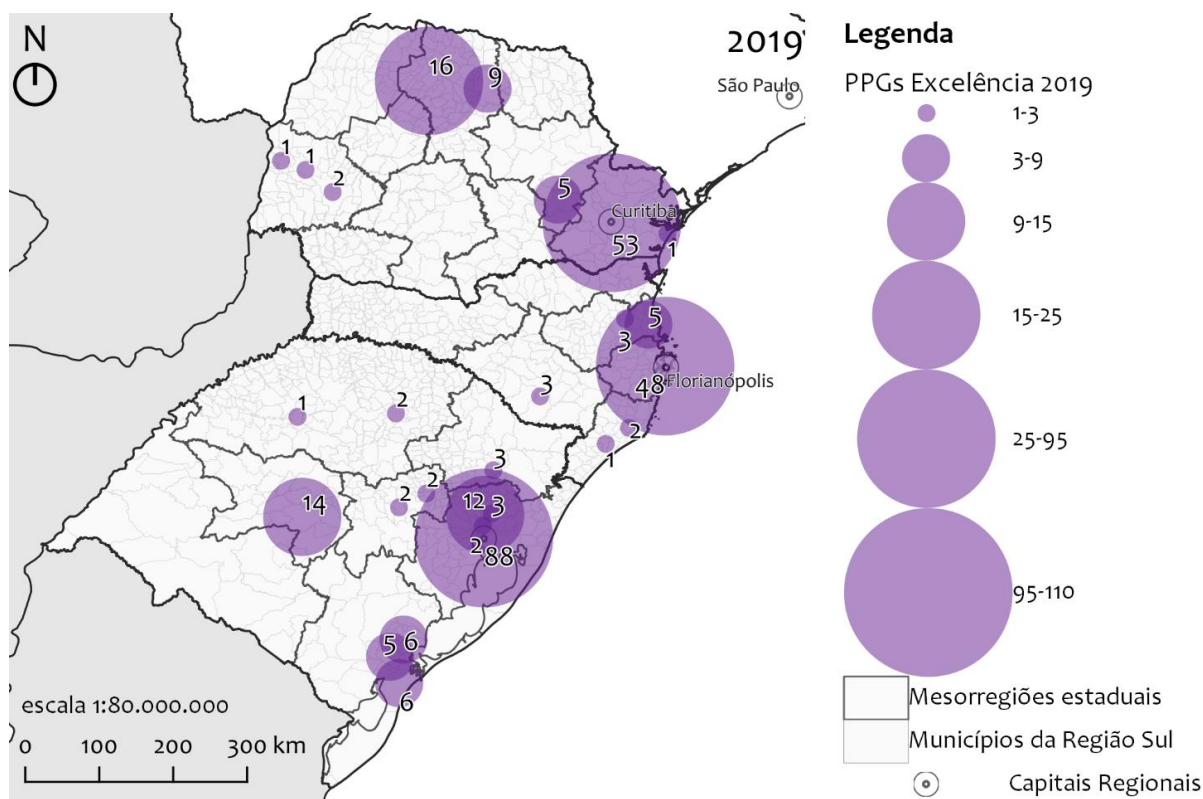
Para o interior, evidencia-se um padrão de “C” invertido, com grandes vazios centrais de excelência com a Mesomercosul, delineada com baixa condição de excelência em pós-graduação. Enquanto as capitais apresentaram crescimento considerável em número de cursos de mestrado e doutorado com conceitos acima de 5. Para o interior, além do destaque para os municípios em 1998 citados anteriormente, o Vale do Itajaí e a Região de Ponta Grossa tornam-se lugares onde a Pós-Graduação alcançou níveis de excelência.

Figura 26 - Quantidade de Programas de Pós-Graduação (PPGs) em nível de excelência (notas 5, 6 e 7) por município na Região Sul em 1998



Fonte: Elaborada pelo autor (2021), com base em Geocapes (2020).

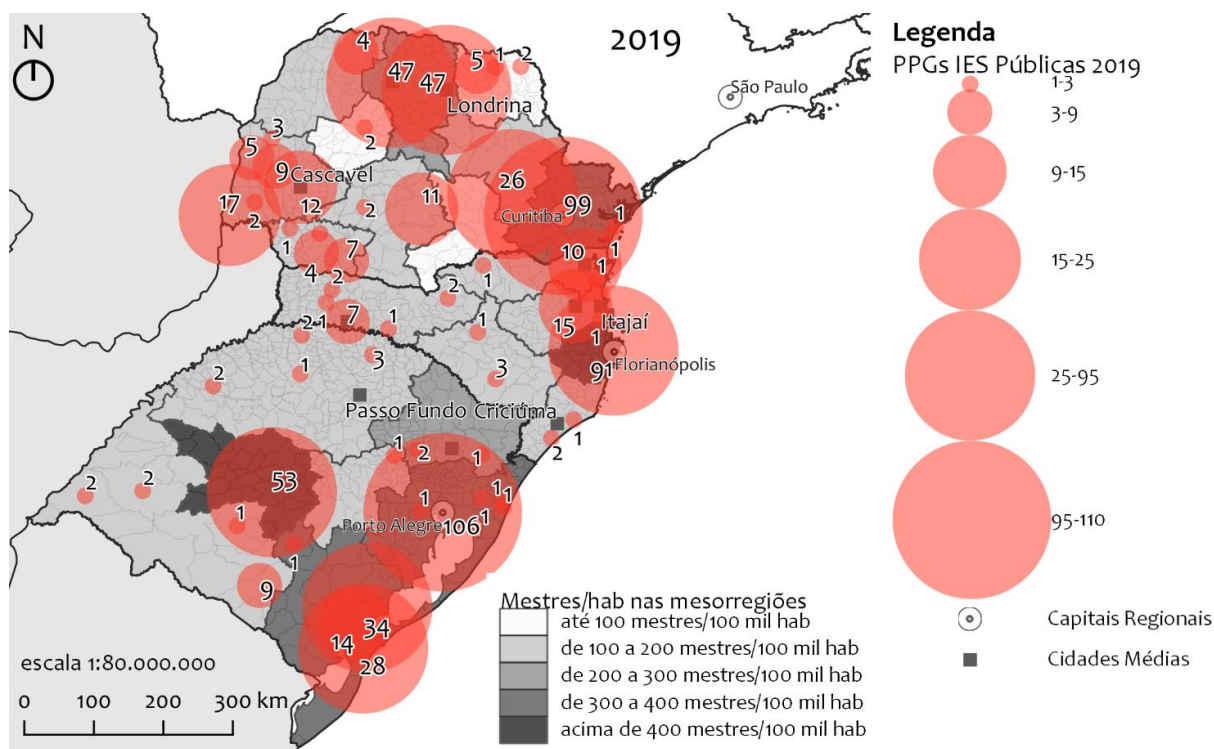
Figura 27 - Quantidade de Programas de Pós-Graduação (PPGs) em nível de excelência (notas 5, 6 e 7) por município na Região Sul em 2019



Fonte: Elaborada pelo autor (2021), com base em Geocapes (2020).

Em 2019, quando são sobrepostas informações relativas à quantidade de mestres e doutores por habitante e por mesorregião, e quantidade de PPGs públicos, como apresentado na Figura 28, verifica-se que algumas regiões são mais atrativas à atuação profissional do que outras, o que leva a considerar sobre a dupla condição: existem doutores porque existem universidades, ao mesmo tempo, que existem universidades porque existem doutores. Com relação à mestres por habitantes, nem mesmo a alta densidade de IES públicas no interior foi uma condição para evitar que algumas regiões tivessem um indicador baixo de menos de 1 mestre por 1.000 habitantes, é o caso do Centro Ocidental, o Norte Pioneiro e o Sudeste Paranaense, ao passo que a Região Metropolitana de Curitiba apresenta entre 3 e 4 mestres por mil.

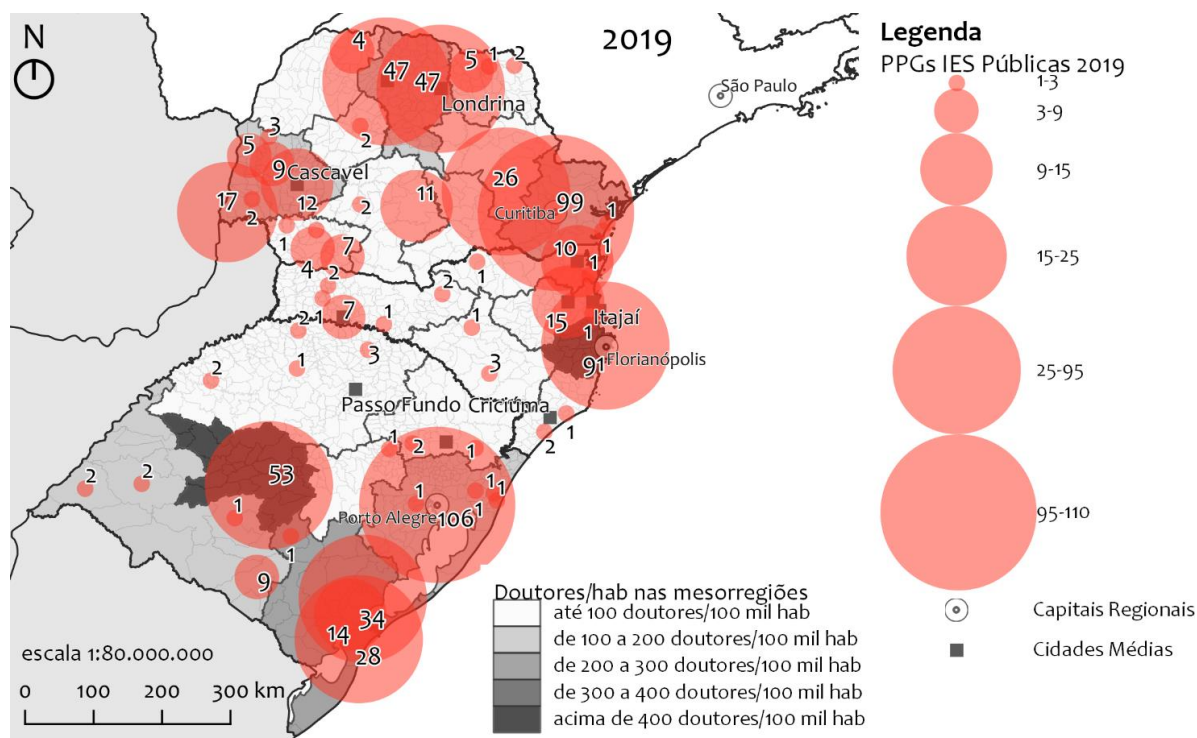
Figura 28 - Quantidade de Programas de Pós-Graduação (PPGs) em IES públicas por município na Região Sul e a relação mestres/hab em cada mesorregião em 2019



Fonte: Elaborada pelo autor (2021), com base em Geocapes (2020), CNPQ (2016) e IBGE (2021).

Já Santa Catarina é ainda mais concentradora na capital Florianópolis que é polo atrator de mão-de-obra especializada, ao ponto de apresentar a mais alta concentração de mestres por habitante da Região Sul, ao passo que o número de PPGs em IES públicas no interior é baixo e dispersos, ainda que as mesorregiões estejam nos níveis médios de toda a Região Sul de 1 a 2 mestres por 1.000 habitantes. Já o Rio Grande do Sul, por apresentar grande quantidade de universidades federais desde os anos 1970, também apresenta grande relação de mestres por habitantes nas regiões onde estão situadas UFRGS, UFSM, UFPel e FURG, conforme Figura 28. Quando sobrepostas as Regiões de Influência do IBGE (2020), nota-se que alguns municípios como Criciúma (SC), Caxias do Sul (RS), Passo Fundo (RS), Chapecó (SC) e Cascavel (PR) podem completar o C invertido de influência regional, envidando-se um padrão em círculo, onde provavelmente, se dará o crescimento de cursos de mestrado e doutorado público e privado na Região Sul.

Figura 29 - Quantidade de Programas de Pós-Graduação (PPGs) em IES públicas por município na Região Sul e a relação doutores/hab em cada mesorregião em 2019



Fonte: Elaborada pelo autor (2021), com base em Geocapes (2020), CNPQ (2016) e IBGE (2021).

Esses municípios que exercem forte influência regional e nacional contrastam com outros municípios e mesorregiões, que possuem uma grande concentração de doutores, conforme Figura 29, onde se percebe que a Região Centro Ocidental Rio-Grandense e a Região Metropolitana de Florianópolis são os dois grandes polos atratores, tanto de mestres e doutores. Destacam-se as Regiões próximas da fronteira sul, como o Sudoeste e Sudeste Rio-Grandense; a Região Metropolitana de Porto Alegre no Rio Grande do Sul e Oeste, Norte Central; e Região Metropolitana de Curitiba no Paraná, enquanto todas as demais regiões apresentam baixa quantidade de doutores relativamente a população justamente porque há baixa densidade de PPGs públicos, conforme Figura 29. Será no arco que completa o padrão de círculo do C invertido que deverá ocorrer um crescimento considerável de cursos de mestrado e doutorado com destaque para as IES públicas, como as universidades federais e IFs que estiveram em implantação nessas últimas duas décadas.

Neste sentido, Maringá (PR), Londrina (PR) e Santa Maria (RS) têm cumprido um papel de atratividade maior no que diz respeito ao *stricto sensu* para o interior, enquanto a Pós-Graduação em termos de excelência encontra-se ainda muito “litoralizada” em IES localizadas na periferia das capitais, permanecendo um “vazio” de Pós-Graduação e de pesquisa nas e das regiões interioranas, sobretudo, nas fronteiras com os países vizinhos, onde Unila, Unipampa e

a UFFS se instalaram e que por sua recente implantação ainda podem contribuir com uma densidade maior de oferta em áreas do conhecimento que avancem sobre questões de interesses regionais.

Os PPGs na Grande Área Multidisciplinar apresentam 88,03% dos PPGs com os conceitos 3 e 4 e ainda maior nos mestrados profissionais, com 96,81% desses com conceito inferior ao 5 na Região Sul, enquanto nas capitais dos Estados, estes indicadores são de 55,32% e 84,62%, respectivamente. Não implica dizer que a localização deste grau e da grande área do conhecimento não está determinando o conceito, mas de que os lugares que estão mais bem equipados, com instalações melhores e docentes mais bem qualificados, possuem maior nota, publicam mais e assim contemplam mais investimentos e bolsas alimentando um ciclo virtuoso com relação ao desempenho. A excelência torna-se um elemento de diferenciação dos PPGs, no conjunto da Região Sul com 32,18% obtendo o conceito 5, no interior este percentual encontra-se em 19,08%, nos PPGs da grande área multidisciplinar e 11,97% e, nos mestrados profissionais, o percentual situa-se em 3,19%.

Em parte, essa condição pode ser atribuída a condição recente da expansão que ainda não conquistou a maturidade de ciclos avaliativos. Pode-se considerar, desta maneira, que a passagem de nível é mais facilmente conquistada pelas IES consolidadas por sua condição de estar mais bem localizadas e com melhores condições em termos de infraestruturas, sem contar na experiência acumulada por consecutivos períodos avaliativos. Não obstante, deve-se também considerar que dos 217 cursos de Pós-Graduação (PPGs) *stricto sensu* presentes na Região Sul do Brasil em 1998, 94,05% desses ainda ofertavam cursos de mestrado e doutorado em 2008 e, em 2018, 93,55%, isto é, 203 ainda existiam. Esse indicador expressa a longevidade dos cursos de PPGs após duas décadas de políticas públicas de ensino superior em nível de graduação e de Pós-Graduação, tendo que conviver com períodos sucessivos de ora investimento e ora desinvestimento.

Já os mestrados profissionais têm focado na formação pós-universitária com vistas a melhorar o desempenho de profissionais, em termos absolutos, o crescimento de mestrados e doutorados acadêmicos, de 6 em 1998 localizados em IES públicas nas capitais, passam a 146 na Região Sul, em 2018, sendo 45 nas IES privadas e 49 em IES públicas. Ainda, esses mestrados profissionais possuem maior relação evadidos/concluintes com 20,38%, em 2017, quando comparados aos mestrados e doutorados acadêmicos que reduzem estes percentuais de 32,17% para 12,49% e 27,35% para 13,26%, entre 1998 e 2017, segundo dados disponibilizados por Magalhães e Real (2020). Ainda que a evasão imponha novos desafios e

limites, cabe salientar que estes indicadores são menores se comparados com a maioria dos cursos de graduação no mesmo período no Brasil e que, também, contribuem significativamente para a qualificação pessoal e profissional em uma perspectiva de desenvolvimento científica, tecnológica, social e humana.

4.5 DISCUSSÃO

O termo ‘interiorização’ a partir da lente da categoria criada para interior/capital possui limitações por conta da presença de IES, *campi* e, também, de PPGs em municípios no entorno das Regiões Metropolitanas – ao considerá-los como municípios do interior pode-se desprezar a condição territorial de localização próxima às capitais. Ainda assim, segundo o IBGE (2020), os cursos de graduação já se encontram bastante interiorizados na Região Sul, com destaque para a oferta privada, o que não ocorre para a oferta *stricto sensu* conforme o estudo procurou destacar. A presença de IES públicas, sobretudo de universidades, é um elemento importante de diferenciação nas regiões na construção de qualificação acadêmica e profissional.

Já o termo deslitoralização (TREVISOL, 2015) parece se encaixar mais na realidade de outras regiões como a Região Nordeste, enquanto para a Região Sul não parece descrever o fenômeno de expansão de PPGs para o interior, já que a concentração de cursos de mestrado e doutorado em IES consolidadas se dá em grandes centros, como as capitais, a exemplo de Curitiba (PR) que está distante da costa. No entanto, a criação de universidades federais no interior do Rio Grande do Sul e de universidades estaduais no interior do Paraná, anterior aos anos 2000, demonstram que alguns centros urbanos foram considerados estratégicos para o desenvolvimento de regiões sujeitando à condição periférica a outros considerados de baixa atratividade. Nesse contexto, proliferou a verticalização lenta de IES privadas e públicas.

O uso do termo ‘desconcentração concentradora’ para se referir à expansão de cursos para além das IES públicas consolidadas contido em Diniz e Vieira (2015), se adequa melhor ao fenômeno percebido no presente estudo a partir da criação de novos *campi*, cursos e IES longe dos grandes centros, é percebido, ao mesmo tempo, um aumento de densidade de cursos de mestrado e doutorado nas capitais e nas IES consolidadas do interior. O argumento de que muitos dos novos docentes contratados necessitavam de qualificação e as IES consolidadas nos lugares centrais são os locais com as melhores condições para provê-lo é bastante plausível.

Portanto, as intenções do último PNPG (2011-2020) de que havia uma tentativa de enfraquecimento da universidade humboldtiana mais intensa em pesquisa apontada por Silva

Júnior e Catani (2013), ocorreu no sentido contrário, aumentando a importância das universidades estaduais e federais. Como efeitos indiretos do REUNI, verificou-se um aumento de professores doutores e mestres, uma expansão quantitativa de PPGs e fortalecimento de grupos de pesquisas em universidades federais que aumentaram os já bons indicadores de pesquisa com desenvolvimento significativo em áreas de colégio em Exatas e Tecnológicas, conforme apontado por Afonso (2014). Da mesma forma, em Ciências da Saúde e Biológicas ainda há uma concentração excessiva de cursos *stricto sensu* em IES públicas nas capitais na Região Sul. No colégio de Ciências da Vida, as Ciências Agrárias migraram da capital para o interior das IES públicas de 1998 a 2018.

Nessas Ciências Agrárias os indicadores apontam para uma grande participação de cursos de mestrado e doutorado, sobretudo, no interior do Paraná, na Região Sul, de acordo com Cross, Thomson e Sinclair (2017), as demais áreas das Ciências da Vida como Ciências Biológicas e Ciências da Saúde ainda podem crescer nas IES nas regiões interioranas. Um argumento muito convincente é a dificuldade de cursos de Medicina de IES do interior, por exemplo, em contratar docentes com formação mínima de mestrado. Da mesma forma, enquanto os cursos de Engenharias estão em saturação sobretudo em Santa Catarina, conforme Cross, Thomson e Sinclair (2017), os cursos da área Multidisciplinar, Exatas e da Terra e Ciências Sociais Aplicadas têm espaço para se desenvolver sobretudo nos novos *campi* e novas IFES que estiveram ainda muito dedicados ao ensino de graduação durante o período compreendido por sua implantação.

Os mecanismos dos órgãos de fomento fizeram com que a concorrência na Pós-Graduação levasse a um quase-mercado, que coloca os agentes em busca de mais eficiência no setor público que possui maior “vocação” para a pesquisa (VONBUN; MENDONÇA, 2012). Ainda, uma avaliação com relação ao desempenho em termos de excelência seja ainda muito incipiente já que a verticalização dos cursos de graduação nas novas IES públicas deve-se dar em longo prazo, sobretudo, no modelo universitário de algumas universidades estaduais e das universidades federais. Os Institutos Federais e algumas universidades estaduais, com exceção da UTFPR, ainda se apresentam muito dispersos no território com instalações mais modestas com pouca vocação para a verticalização dos cursos superiores, pois estiveram voltadas ao ensino secundarista no primeiro caso ou com menor porte no segundo.

Essa dispersão espacial se revela também em termos de fragmentação e segmentação institucional com distribuição por áreas de conhecimento e conceito aproxima o perfil de algumas IES públicas das privadas em termos de indicadores, conforme apontado por De Souza

et al. (2014), o que pode indicar um isomorfismo, isto é, uma tendência a padronização em termos organizacionais sob o paradigma *multicampus*, assemelhando essas IES em termos espaciais. Para combater a fragmentação de áreas e a dispersão espacial da Pós-Graduação, pode-se lançar mão de uma solidariedade institucional (SANTOS; SILVEIRA, 2000) ou ainda da cooperação interinstitucional prevista nos últimos PNPG (CAPES, 2010), para promover e estimular a verticalização da graduação e criação de cursos *stricto sensu* a partir da capacidade instalada existente que compreende docentes e infraestrutura. A mobilidade docente e a realização de mestrados e doutorados interinstitucionais, nesse sentido, pode vir a contribuir a verticalização de cursos e a melhoria dos conceitos de novos cursos *stricto sensu*.

Os cursos de Pós-Graduação interdisciplinares tendem a expandir mais do que cursos de ciências básicas na realidade de regiões periféricas do Brasil, juntamente com o número de doutores, demonstrando um certo dinamismo das IES em superar as condições para promover desenvolvimento (DA SILVA; BASTOS, 2014). Os mestrados profissionais são outro exemplo que foram, inicialmente, considerados como cursos de “segunda linha”, concorrentes aos PPGs acadêmicos por conta da flexibilização e diversificação na sua concepção. Porém, há de se considerar que ainda é uma prerrogativa do *stricto sensu*, a necessidade de formar docentes, investigadores, pesquisadores e servidores para atuarem no ensino superior voltados à academia, ao passo que movimentos contrários como os mestrados profissionais seguem com o compromisso de promover o encurtamento de distâncias criadas entre a academia e outros setores da sociedade (FELTES; BALTAR, 2005).

Ainda, conforme apontam Piquet, Leal e Terra (2005), os baixos indicadores dos mestrados profissionais podem ser explicados por conta dos critérios de avaliação que são baseados essencialmente em produção científica. Não obstante, há uma relevância destas modalidades de mestrados em função do aumento de demanda por pessoal qualificado pela retomada das questões relacionadas ao desenvolvimento regional e da interdisciplinaridade na aplicação de conhecimento (FELTES; BALTAR, 2005; PIQUET; LEAL; TERRA, 2005). A condição de maior relação evadidos, quando comparados aos mestrados e doutorados acadêmicos pode, também, estar relacionado com a distribuição desigual de bolsas de estudos em menor número para estes PPGs, tanto em mestrado profissional quanto na área multidisciplinar.

4.6 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

O capítulo III teve o objetivo analisar a distribuição dos Programas de Pós-Graduação (PPGs) na Região Sul de 1998 a 2018. O lastro da pesquisa e Pós-Graduação na Região Sul está nas universidades federais que possuem a maior participação dos PPGs e que vem se desconcentrando para o interior nos últimos anos através de universidades temáticas, como se refere McCowan (2019a), como a primeira Universidade Tecnológica (UTFPR) ligada à Rede de Institutos Federais, a UFFS como modelo *multicampus* interestadual voltado para as faixas de fronteira, a Unila com vocação para a internacionalização com os países sul-americanos e a Unipampa situada voltada para o Mercosul da mesma forma que as duas anteriores.

Já o topo desta categoria, isto é, os PPGs com melhor desempenho permanecem nas capitais e nas universidades federais consolidadas como a UFPR, UFSC, UFRGS, UFPel, FURG e UFSM, no segmento estadual, o sistema de IES estaduais paranaenses com a UEL, UEM, UNICENTRO, UNIOESTE e UEPG. Em termos espaciais, apresenta-se um vazio de excelência em Pós-Graduação nas porções centrais dos estados meridionais e na região de fronteira justamente onde a instalação de universidades federais se expandiu com maior intensidade nas últimas duas décadas, mas que ainda está fortemente voltada para o nível de graduação e ainda muito dedicada a superar os desafios da implantação. Nessas universidades públicas, a verticalização da graduação para o *stricto sensu* é ainda muito limitada, a exemplo da expansão da Rede de Institutos Federais que ainda se encontra muito dispersa no território. O estado do Paraná com um “sistema” de universidades estaduais “regionais” tem produzido grandes avanços em áreas voltadas às Ciências da Vida, em especial, as Ciências Agrárias. Além, de apresentar bons indicadores de excelência em regiões fora da capital Curitiba (PR), que tem recebido incremento de PPGs em IES privadas.

O interior da Região Sul oferece um potencial para instalação de cursos de Pós-Graduação nas áreas das Ciências da Saúde e Ciências Biológicas do colégio de Ciências da vida, pois a área do conhecimento das Ciências Agrárias já está mais consolidada neste contexto comparativamente. A partir da verticalização dos cursos de graduação em Medicina realizada pelo Programa Mais Médicos, por exemplo, há a necessidade de incremento de profissionais e acadêmicos com formação *stricto sensu* para atuar em novos cursos. Este segmento de Ciências da Vida com destaque para Medicina, Biologia e Agronomia teve seu foco deslocado da pesquisa básica para a prática clínica, no contexto norte-americano, e sobrepujou o setor de Engenharia e Tecnologia, conforme aponta Moraes (2017), ao evidenciar uma “indústria da

saúde” que vem elevando essas áreas para a maior representação de captação de recursos e, afetando as relações internas nas universidades em termos de força, poder e prestígio institucional.

A necessidade de quintuplicar a relação de doutores/habitantes até 2024, por conta do atendimento de metas governamentais como o Plano Nacional de Educação, no caso da Região Sul que possui um dos melhores indicadores, deverá ser quadruplicada para atingir os 4 doutores por mil habitantes conforme apontam Ferreira e Chaves (2018). As IES do interior podem contribuir significativamente com o aumento desses indicadores, muito embora ainda estejamos muito longe de atingir essa meta, sobretudo, por meio de mestrados profissionais e PPGs da grande área Multidisciplinar. Esses PPGs avançam no devido reconhecimento pela Capes têm sido compreendidos como parte do movimento crescente que busca repensar a fragmentação, neutralidade e dualidade da ciência e promover a interdisciplinaridade, a revisão da organização das próprias IES e das áreas do conhecimento que se opõe a uma visão disciplinar do conhecimento, conforme explicam Rubin-Oliveira e Franco (2015).

Os cursos de mestrado profissional e PPGs na Área Multidisciplinar ocupam um lugar de destaque na expansão para o interior, sobretudo em IES privadas e IES públicas, conformando a base para qualificação profissional, científica e acadêmica, ainda que tenham que conviver com uma condição menos favorável em termos de investimentos públicos de agências de fomento ou prestígio acadêmico, esses podem contribuir com a formação de docentes e servidores públicos vocacionados para uma visão mais abrangente do desenvolvimento de suas regiões.

A convergência de otimização de recursos em um cenário de baixo investimento poderá comprometer a organização da Pós-Graduação, onde as estratégias dos órgãos de fomento público e de IES privadas e públicas com tendência para direcionar ações em grandes áreas prioritárias como Ciências da Saúde, Exatas e Tecnológicas pode também comprometer as trajetórias de PPGs que almejam a condição de excelência, com grau acadêmico de menor prestígio, no colégio de humanidades ainda muito dependente de bolsas de estudos e fomento e em áreas como as Áreas Multidisciplinares, sobretudo, no interior dos três estados da Região Sul.

Enquanto as áreas do conhecimento de Ciências Agrárias, Ciências Exatas e da Terra, Ciências Humanas e Engenharias já encontram-se relativamente “interiorizadas” nas IES públicas ainda há grandes lacunas em áreas como as Ciências Biológicas, Ciências Sociais Aplicadas e Multidisciplinar, que necessitam de um olhar mais pormenorizado em suas

mesorregiões para ajustar à oferta existente, levando-se em conta também a oferta privada para evitar sobreposições e sobreposições de cursos, tal como o próprio VI PNPG (CAPES, 2010) havia previsto em suas diretrizes para superar a condição de análise por Unidades da Federação que tende à “estadualização” das soluções.

Dúvidas quanto à consolidação e a continuação do fenômeno de expansão de PPGs nas IFES consolidadas, a partir de políticas de austeridade e redução de investimento público em educação superior e aumento de exigências pelos órgãos de fomento como a Capes são levantadas por autores como Zancan e Bolzan (2017), em meados da década de 2010. A retomada do investimento na Pós-Graduação também deve vir acompanhada de ajustes na oferta pública e privada *stricto sensu* que poderá retomar a ascendente continuada nos últimos 50 anos de trajetória. Sugerem-se estudos semelhantes que consideram as macrorregiões brasileiras para verificar a distribuição dos PPGs em outras partes do território. Sugere-se, igualmente, o mapeamento de cursos em escala inter-regional e intrarregional para garantia de melhor distribuição dos PPGs para funcionamento de um sistema mais equilibrado para Pós-Graduação, evitando-se deslocamentos excessivos pela comunidade acadêmica e replicação de cursos de mestrado e doutorado.

5 CAPÍTULO IV – Da ‘febre da reestruturação’ as dores de cabeça da consolidação – fragmentação e dispersão *multicampus* em Instituições de Ensino Superior (IES) públicas na Mesomercosul de 1998 a 2019

5.1 INTRODUÇÃO

A reestruturação de Instituições de Ensino Superior (IES) vem ocorrendo desde os anos 1930, porém é somente a partir de metade dos anos 1970 que essa pauta tornou-se proeminente nas políticas educacionais da América do Norte, com expansão limitada geograficamente nos anos 1980 até tornar-se um dos maiores objetivos de sistemas educacionais a partir dos anos 1990 ao redor do globo da Europa ocidental até a Austrália, a China e mais recentemente a África, no que se pode se chamar de ‘febre da reestruturação’ (PINHEIRO; GESCHWIND; AARREVAARA, 2016).

Eficiência, efetividade, lidar com a fragmentação organizacional, ampliar o acesso estudantil, implementar estratégias equitativas, aumentar o controle e padronização pelo governo federal, fomentar a descentralização e estabelecer organizações de maior porte como as IES *multicampi* estão entre as razões que a literatura aponta entre 1970 e 1990, conforme Ahmadvand *et al.* 2012 *apud* Pinheiro, Geschwind e Aarrevaara (2016), para promover a reestruturação de Sistemas de Educação Superior ao redor do mundo.

As políticas públicas de expansão do Ensino Superior público recentes no Brasil a partir dos anos 2000 foram parcialmente planejadas pelos governos federais tendo como gênese a “costura” entre o poder central e agentes políticos locais na tentativa de construir políticas públicas de desenvolvimento regional, onde o Ensino Superior pode ser um ponto de partida para alavancar uma condição de atraso com relação ao continente a partir de políticas incidentes em recortes específicos como as mesorregiões diferenciadas, faixas de fronteira, municípios do interior e periferias das grandes cidades, sofrendo também interferências de políticas setoriais e pressões locais por novos *campi*, conforme apontaram De Santana e Marengo (2012), Rorato (2016) e Tischer (2016).

O governo federal implementou nas primeiras duas décadas programas de expansão da rede pública federal, em especial no interior, a partir da criação de vagas e de novos cursos de graduação, com destaque para a formação de professores em licenciaturas e na pós-graduação com mestrado e doutorado. Assim, houve um aumento tanto do número de professores universitários e um fortalecimento do modelo *multicampus* nas IES públicas novas

criadas quanto naquelas IES já consolidadas (BIZERRIL, 2020).

Os efeitos produzidos pela expansão podem ser mensurados em longo prazo de forma positiva, muito embora a literatura tenha focado nos primeiros anos na aplicação da política em aspectos negativos como a precariedade da infraestrutura ou mesmo na localização dos *campi*. Municípios pequenos e médios do Brasil passaram a ser questionados com relação à sua capacidade para abrigar *campi* universitários com laboratórios, salas de aula e bibliotecas em ambientes, inicialmente, improvisados como o documento *Análise sobre a Expansão das Universidades Federais de 2003 a 2012* do MEC (2014), a partir de uma portaria para avaliar as políticas de expansão em andamento naquele momento.

Nos encaminhamentos do documento ao MEC (2014) foram sugeridas mudanças na política de expansão com relação à criação de campus em municípios polos regionais e condicionamento da oferta de cursos e vagas à finalização de infraestrutura e contratações prévias de docentes e técnicos. Em parte, as preocupações presentes nesse documento refletem as dificuldades iniciais de implantação de *campus* do Programa de Expansão (REUNI), com relação à sedimentação de profissionais qualificados e contratações de serviços como obras públicas no interior do Brasil.

Tramontin (1995) já considerava que qualquer projeto de expansão de IES pública deveria conter minimamente um passo a passo como: a) análise da distribuição espacial da oferta e sua diversificação diante da dinâmica da economia em cada região; b) definição de funções do tipo institucional (universidade, faculdade, instituto federal ou IES privada; c) aspectos infraestruturais como bibliotecas e laboratórios e recursos humanos para os cursos; e d) fontes de financiamento e aspectos relativos à democratização do acesso.

Saber como estão organizadas espacialmente a localização da oferta de cursos de graduação e pós-graduação constitui uma das primeiras tarefas de um diagnóstico baseado em atendimento de demandas regionais voltadas ao desenvolvimento socioeconômico. Melhorias em áreas estratégicas foram conduzidas na Mesomercosul mirando um olhar sobre políticas públicas no caso: da educação básica, da saúde pública, da produção agroecológica, da eficiência energética, da inovação tecnológica, do cooperativismo, como aliás, nota-se muitos dos cursos de graduação que foram criados buscavam enfatizar. Muito embora, Tischer (2016) argumenta que tenha prevalecido um contexto de *Guerra dos Lugares*, que leva agentes locais e regionais a disputar instalações universitárias e cursos superiores sob o selo da expansão do Ensino Superior Público, como foi o caso na Mesomercosul.

Nota-se também que a criação e implantação de Instituições de Ensino Superior (IES) têm sido acompanhadas por um aumento de produção acadêmica com foco de várias pesquisas científicas por vários autores de distintas áreas do conhecimento. Em um contexto diverso e desigual como o brasileiro, não seria de se esperar que uma política com forte marca estatal não constitua uma força que vise uma padronização, ou seja, uma força isomórfica com efeitos nos territórios, conforme analisado por Tischer, Rocha e Turnes (2021a), com relação ao deslocamento do eixo de discussão do tema da Educação Superior. Conforme os autores, passa-se a conviver com diferentes estágios e fenômenos diversos nas diferentes regiões, com zonas em expansão, outras em consolidação, ao passo que terceiras em interiorização. Contrastam, portanto, municípios em polarização, regiões com foco em investimento, outras em inovação, IES mais voltadas à democratização e outras para o desempenho. Enquanto, algumas IES públicas estejam atravessando um período de implantação física de suas unidades, outras têm se ajustado em novos arranjos interinstitucionais para “produzir” maior impacto regional e local.

O capítulo busca através do referencial teórico de dependência de trajetória (*path dependence*) relacionar como a expansão recente de IES públicas retêm vestígios das instituições precedentes e que os antecedentes históricos das instituições explicam o estado atual das instituições para sugerir a predição do comportamento futuro (NORTH, 1990). O conceito avalia amplamente que pesquisar a história das instituições importa (*history matters*) e tem sido usado para descrever não somente instituições, mas também padrões tecnológicos, tendências de desenvolvimento socioeconômico de regiões, países e comportamento organizacional.

Uma mudança ou *choque* institucional pode ser guiado por políticas públicas específicas novas que poderão demandar custos cada vez maiores. Os choques induzem a uma inovação institucional em um dado momento crítico e podem moldar a escolha dos agentes na busca por constituir um legado novo em chave de ruptura ou de mudança meramente incremental, enquanto os custos frequentemente serão sempre minimizados pelas tomadas de decisão por tenderem quase sempre à reprodução do modelo. Trata-se do que considerou Fernandes (2013, p. 187) “as instituições evoluem e solidificam padrões, mas também, e concomitantemente, se modificam ao longo do tempo, gerando inúmeros desdobramentos e processos em sua trajetória”.

O presente capítulo está estruturado em cinco seções: a primeira examina o paradigma *multicampus*, a seguir, aprofunda-se a análise da expansão recente de oferta de cursos

superiores de graduação e pós-graduação no Brasil. A guisa de resultados, traça-se um recorte da oferta pública na Mesomercosul entre 1998 e 2019. O diagnóstico da presença de IES públicas visa conformar um quadro geral da oferta de cursos de graduação e pós-graduação que poderá ser útil para guiar futuras políticas públicas com base em ferramentas territoriais de análise e cobertura espacial. Também, esse diagnóstico pode auxiliar na compreensão de possibilidades de atuação *multicampus* em rede dessas IES públicas que perpassa um modelo colaborativo em vez de competitivo, com base na ênfase em pesquisa e pós-graduação que diferencia as universidades e institutos públicos das IES privadas.

5.1.1 O paradigma *multicampus* – porte, gestão e cobertura espacial das “novas” IES públicas

A política do REUNI, neste sentido, permitiu que uma quantidade de universidades federais aumentasse 40% entre 2002 e 2017, de 45 para 63 IES federais no período. Em termos de novos *campi*, o percentual é ainda maior de 175, 7%, partindo de 148 *campi* em 2002 até 408 *campi* em 2017 segundo MEC (2014). A relação *campus*/IES que era de 3,29 em 2002 vai a 6,48 *campi* por universidade federal em 2017. Além do aumento do porte, as universidades federais têm um significativo aumento de “região de cobertura” ou abrangência com o fenômeno *multicampus* consolidando em termos territoriais a marca destas IES, sobretudo nas regiões interioranas.

Na escala das mesorregiões IBGE, Vinhais (2013) constata que das 558 mesorregiões existentes em 2000, somente 102 possuíam *campus* de IFES e 107 novas mesorregiões receberam *campus* entre 2001 e 2010 dessas IES públicas ainda que somente 209 de 558 mesorregiões possuam *campi* de IFES, o autor observa a atuação de um fenômeno de (des)concentração de novos *campi* nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste que foram aquelas que receberam o maior incremento no período.

Ainda, das 63 universidades federais, 57 apresentavam o arranjo *multicampus* de universidade, isto é, 90,5% sendo que 32 destas (50,8%) já possuem todos seus *campi* em municípios do interior segundo a *Pesquisa do perfil socioeconômico dos estudantes de graduação* (FONAPRACE, 2019). O mesmo documento alude para 81,3% dos novos *campi* criados com essa tendência de localização entre 2010 e 2018 e considera que a origem dos alunos de graduação é de 50%-50% na relação capital e interior, o que coloca também em evidência os fluxos migratórios em ambos os sentidos (interior-capital e capital-interior).

Bizerril (2020) indica o fortalecimento do modelo *multicampus* em revisão de modelos institucionais das universidades federais brasileiras voltados ao diálogo entre academia e sociedade para o desenvolvimento regional. O autor também considera que há diferenças em termos macrorregionais com maior coesão entre os modelos adotados nas regiões Sudeste e Nordeste, que apresentam menor variância de estruturas em termos de números de *campi* por IES. Já nas Regiões Norte, Centro-Oeste e Sul há grande variação da relação *campus* por IES de universidades federais aponta o autor.

Para da Silva, de Freitas e Lins (2013), a política do REUNI possibilitou a ampliação maior de vagas em novos cursos superiores, aumento do número de professores efetivos e redução de substitutos, bem como maior qualificação docente e aumento do número de cursos de graduação, mestrado e doutorado com menor aumento comparativamente de infraestrutura em IFES consolidadas. Os autores também consideram que se pode observar que não obstante a polêmica em torno da falta de um planejamento sistematizado com relação aos processos da política do REUNI, os efeitos produzidos pela expansão podem ser mensurados em termos positivos ainda que a literatura tenha focado, inicialmente, nos aspectos negativos como a incompletude da infraestrutura, por exemplo.

O avanço do Ensino Superior público para o interior no Brasil foi seguido de períodos de expansão e retração no contexto de reestruturação e reorganização das IES privadas no período subsequente. Tanto o número de IES, quanto o número de *campus*, são multiplicados pela condição *multicampus*. A implantação de IES públicas “regionalizadas” com arranjos *multicampi* permite a disponibilização de instalações capazes de traduzir uma condição de indução do crescimento econômico em regiões e dispô-las em uma quantidade maior de municípios conforme Fialho (2005):

Envolvendo-se com o princípio da interiorização e, conseqüentemente, da democratização, no sentido da ampliação das condições de acesso aos bens da educação superior (e não apenas à função ensino), a universidade *multicampus* disponibiliza, num dado espaço territorial, uma infraestrutura – material e humana – potencialmente capacitada para, por meio da pesquisa e extensão, adentrar realidades de muitos desafios (FIALHO, 2005, p. 74).

Fialho (2009) traz reflexões sobre a condição *multicampus* e sua singular modalidade educacional em face das suas dimensões especiais acadêmicas, espaço-temporais e funcionais, que avançam sobre diversos contextos regionais e locais ao indicar interações para o desenvolvimento social, tecnológico e científico para além da demarcação político-administrativa. Para a autora, a institucionalidade *multicampus* articula interdependência entre

variáveis morfológicas (integração físico-geográfica), gerenciais (dinamismo da gestão), acadêmico-administrativas (infraestrutura operacional) e regionais (espacialidade).

Já Nacif (2013) admite que no Brasil o fenômeno *multicampus*, enquanto regra para a expansão de universidades federais, tornou-se uma resposta à necessidade de interiorização da educação superior como instrumento de desenvolvimento regional pois: “aproxima a população da cultura universitária, democratiza o conhecimento e distribui recursos materiais e humanos em maiores áreas de abrangência” (NACIF, 2013).

Para Marques e Cepêda (2012), a expansão promovida pela mão do Estado do período foi, ao mesmo tempo, quantitativa (em números absolutos), geográfica (para o interior), de acesso (para grupos vulneráveis e excluídos historicamente) e de funções (focos em desenvolvimento local e estímulos aos Arranjos Produtivos Locais – APLs) em uma engenharia política de reversão de uma trajetória de dependência dos lugares aos grandes centros. Fialho (2012) também considera que há, no Brasil, pouca avaliação do modelo *multicampus* de universidades estaduais e federais, fenômeno produzido pela expansão superior recente. A autora ressalva também que pode ter sido mantida a desigualdade de oferta pública a partir da expansão recente no ensino superior federal.

Efeitos espaciais e organizacionais do paradigma *multicampus* podem ser percebidos em regiões que não estavam habituadas a receber instituições, sobretudo, em Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) com a presença de Institutos Federais (IFs) e universidades federais. Enquanto a discussão sobre polarização e concentrações em municípios-polo com densidade pode ser verificada nas Regiões Nordeste, Norte, Centro-Oeste, nas Regiões Sul e Sudeste, a oferta de cursos superiores encontra-se marcadamente interiorizada e dispersa em termos espaciais na graduação, enquanto a pós-graduação permanece mais voltada aos grandes centros, segundo levantamentos consecutivos do IBGE (2008) e IBGE (2020).

De Santana e Marengo (2012) debatem o modelo *multicampus* das novas universidades federais e consideram sobre a tendência de constituir polos a partir de IES públicas que tem o potencial de forjar relações socioespaciais de solidariedade, que eram inexistentes entre esses municípios que sempre estiveram mais voltados para as relações exercidas com as capitais do que para si.

Nacif (2013) também considera que existem diferenças entre os arranjos *multicampus* que podem estar mais organizados por áreas do conhecimento, o que pode favorecer a criação de programas mais potentes de ensino, pesquisa e extensão, mas também pode tornar mais restrita as possibilidades de convivência com a diversidade cultural. O autor ainda considera

sobre duas categorias de análise do fenômeno *multicampus*: a) vertical – formada por um campus com sede que concentra a maior parte da força acadêmica e outros *campi* menores; e b) horizontal – formada por diversos *campi* com forças acadêmica e institucional equilibradas entre eles.

Oliveira, de Brito e Medeiros (2013) avaliam que a estrutura *multicampus* permite maior abrangência da universidade no atendimento aos alunos no interior de um mesmo estado e pode atrair alunos pendulares de outros estados que pode ser verificado por meio de observação empírica. Os autores também verificam que há um vigoroso processo de reestruturação envolvendo a privatização, estadualização e federalização de IES nos anos 1990, observados em IES públicas da Região Norte. Já De Brito (2014) observa, a partir das políticas de expansão, uma atomização das instalações universitárias nos *campi* do interior, tanto levado a cabo por infraestruturas estaduais, quanto federais, por produzir equipamentos urbanos de porte menor e excessivamente dependentes em termos organizacionais às sedes localizadas em regiões metropolitanas ou capitais regionais.

Um Relatório encomendado pela Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES) em 2014, realizou um diagnóstico das Pequenas e Médias Instituições de Ensino Superior e, segundo ABMES (2014), o conjunto de instituições é definido pelo critério de quantidade de matrículas (até 3.000 matrículas). Essas, segundo o relatório, representavam, naquele ano, 63% do total de IES no Brasil e 18% dos estudantes, já na Região Sul é ainda mais expressivo, 69% do total de IES e 74% com relação ao segmento privado.

O documento intitulado *Mapa do Ensino Superior no Brasil* pela SEMESP (2019) considera sobre a falta de especificação por entidades governamentais com relação à classificação por porte institucional das instituições. Esse documento alude para as seguintes categorias: pequeno até 3 mil matrículas (63,2% do total de IES), médio para IES de 3 a 7 mil matrículas, IES grande de 7 a 20 mil matrículas e gigante para IES privadas acima de 20 mil matrículas (16,8% do total). O documento considera como características do segmento privado a pluralidade com instituições de diferentes portes, natureza jurídica, organização acadêmica e localização.

As IES comunitárias, esclarecem Bittencourt *et al.* (2014), vinham atravessando um período de consolidação com crescimento lento em matrículas, ao passo que tanto IES públicas crescem sua oferta de cursos e vagas rapidamente e as IES privadas em um ritmo mais rápido ainda no início do século XXI. Outro aspecto abordado pelos autores é o porte grande das IES comunitárias que é de algo em torno a 10.000 matrículas, semelhante às 9.000 matrículas

médias das IFES, 5.000 matrículas das IES estaduais e frente aos demais modelos privados com e sem fins lucrativos com 1.800 matrículas cada e 1400 das IES públicas municipais, que são muito comuns no estado de Santa Catarina.

Albino (2017) relata que em contexto interiorano, os agentes são levados a criar IES públicas de pequeno porte e tendem a aceitar a condição de mudança de categorias administrativas para fins de sobrevivência institucional. Para o autor, a expansão e rápida verticalização para a pós-graduação conferem um estímulo das políticas de expansão federal com impactos também nas IES estaduais, permitindo consolidar um processo que coloca um protagonismo sobre as ditas “cidades médias” capazes de aumentar sua centralidade no contexto regional em que estão inseridas, ao mesmo tempo, que colocam em evidência o papel das IES públicas para consolidar esse papel.

De Oliveira e Razzolini Filho (2019) consideram que estruturas *multicampi* tornam-se mais complexas pois realizam a desconcentração de grandes centros urbanos, com princípios de atuação em rede e aumento de cobertura geográfica das IES públicas, como no caso dos IFs. Os autores, porém, destacam a centralização excessiva de decisões em sedes ou Reitorias com pouca autonomia nos *campi* menores e, também, em *campi avançados*. Os autores consideram sobre um modelo de descentralização administrativa que poderia ser mais apropriado para atingir os objetivos organizacionais nos diferentes lugares.

Sobre isso, Demarco, Maia e Santin (2020) avaliam que a experiência de descentralização da gestão da educação superior e coloca desafios para serem assumidos em uma solidariedade no modelo *multicampus* por conta dos diferentes contextos dos municípios eleitos em uma forma única de participação popular dos envolvidos e que tem reflexos regionais. Já Lago *et al.* (2014) consideram três concepções de estruturas de gestão: a) centralizada na sede e estrutura operacional nas demais unidades (*campus*) com a tarefa de execução; b) “federativa” com agregação de faculdades, instituições diversas e *campus* com autonomia formando uma IES pública a partir de uma gestão única; e c) orgânica e articulada entre *campus* e Reitoria capazes de sincronizar centralização e descentralização, ao mesmo tempo, que concentração e desconcentração de tarefas. Os dois modelos primeiros são mais frequentes, segundo os autores, que concluem que algumas novas IFES se inserem nesta terceira concepção e que, apesar dos desafios inerentes à implantação, vem apresentando bons indicadores de eficiência.

Também, de Oliveira e Razzolini Filho (2019) apontam para a dificuldade de gestão de grande número de *campi* vinculados à Reitoria como uma limitação da cooperação

intrainstitucional que pode gerar problemas quanto a padronização, *expertise* má distribuída e falta de profissionais qualificados que podem afetar a cooperação em um desenho em rede. Os autores avaliam também que o papel da Reitoria deve ser de uma “orquestradora” de processos e gestão e que essa poderia prever a elaboração de planos de gestão com vistas ao compartilhamento, integração e participação da comunidade acadêmica para além da opinião de gestores como forma de promover maior sinergia institucional.

Letti, Bittencourt e Vila (2020) consideram sobre a eficiência das IES públicas brasileiras, em especial, aquelas de pequeno e médio porte ainda que tenham apresentado aumento de produtividade recentemente ainda são as mais ineficientes. Os critérios utilizados pelos autores utilizam ainda aspectos da função “ensino” como: recursos, meta/qualidade e econômica, professor equivalente, funcionário equivalente, estudante, graduados, custo por professor e custo funcionário. Os autores encontraram alta eficiência média com 75,8% entre as ineficientes e 87% entre as eficientes e pequenas variações entre as macrorregiões geográficas no período de sete anos estudado (2010-2016). Também, foi detectado um aumento de produtividade e de eficiência ao longo do tempo pelas universidades federais segundo os autores.

5.1.2 A recente expansão da oferta de cursos superiores de graduação e pós-graduação no Brasil

A distribuição de oferta de cursos superiores de graduação e pós-graduação no Brasil tem sido tema de estudos por autores há quase meio século, mas é a partir dos anos 1990 que se intensifica a busca por compreender melhor a espacialização do Ensino Superior. Autores como Corrêa (1974), Pereira de Souza (1991), Sampaio (1991), Tramontin (1995), Martins (2000), Santos e Silveira (2000; 2001), Sguissardi (2006), Corbucci (2007), Fialho (2009; 2012) avaliaram como a oferta de cursos se concentra, se dispersa, polariza e pulveriza no território brasileiro.

Fialho (2009) considera que a categoria espaço/território é pertinente para dar conta das análises a respeito dos desequilíbrios regionais no contexto da pesquisa e da pós-graduação no Brasil. Um dos focos da autora é a capacidade instalada, isto é, a disponibilização de infraestrutura não somente em termos de *campus*, laboratórios, salas de aula ou instalações físicas, mas também de titulação docente, oferta de pós-graduação *stricto sensu* e produção intelectual institucionalizada. Para Fialho (2009, p. 23-24): “a inserção da universidade em um

dado espaço físico-geográfico, como qualquer outro assentamento de qualquer instituição ou equipamento urbano, não pode ser compreendida senão na sua relação com processo de urbanização e de industrialização que se efetivou no país”.

Corrêa (1974) analisou a oferta por áreas de conhecimento e considerou que os cursos de formação de professores e sociais aplicadas, como os cursos de letras, pedagogia, direito, história, ciências sociais, matemática, economia, ciência, administração e geografia estavam mais dispersos no território se comparado aos demais grupos de cursos superiores, como engenharia, medicina, engenharias, artes, arquitetura e agronomia, que se encontravam concentrados em municípios mais populosos. O autor explicou que algumas cidades maiores seriam mais capazes de atrair maior diversidade de cursos quando comparados à municípios menores. A especialização da oferta em municípios menos populosos é, portanto, um corolário da política de expansão de cursos de graduação que não é tão planejada para a graduação, o quanto é para a pós-graduação conforme Martins (2000).

Corrêa (1974) também considerou que na Região Sul, que os municípios-capitais (Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre) possuíam maior ordem hierárquica com um conjunto de cidades de ordem intermediária, como Londrina, Caxias do Sul, Pelotas, Passo Fundo e Santa Maria. Na busca por critérios populacionais, o autor aponta para o surgimento de cursos de graduação em evidência no perfil de municípios com população entre 20.000 e 50.000 habitantes como preferencial para os cursos de formação de professores e licenciaturas. A distribuição de cursos superiores apresentava, neste período, um certo desordenamento, marcado pela presença de “centros educacionais especializados” com aproveitamento de instalações e docentes, para garantia de melhor utilização de recursos principalmente nesses lugares do interior, aponta Corrêa (1974).

Corrêa (1974) também considerou que havia uma maior diversificação e concentração de tipos de centros de educação superior no Sudeste que possuía uma gama completa de portes institucionais, enquanto às macrorregiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste possuíam subsistemas universitários muito desequilibrados, com poucos centros dispersos no território polarizado pelas capitais dos estados. A categoria dos “Centros Especializados” aglomerava até quatro cursos em uma única instalação universitária e tinham localização preferencial nas cidades médias do Sudeste e Sul do Brasil afirma o autor.

Autores como Pereira de Souza (1991) e Sampaio (1991) atentavam durante as décadas de 1980 e 1990 para uma alta concentração da pós-graduação com 80% dos cursos de mestrado na Região Sudeste e para as profundas diferenças regionais, com destaque para o estado de São

Paulo, que possuía 1/5 da população e 1/3 das matrículas de Ensino Superior. Sampaio (1991) aponta para as diferenças regionais em termos da distribuição de novas carreiras no território, sobretudo nas áreas sociais e novas áreas profissionalizantes concentradas no setor privado. Ainda, a autora procurou distribuir os cursos superiores em 3 categorias: carreiras tradicionais, modernas e cursos recentes para explicar um fenômeno de diversificação da oferta privada buscando atender a demanda, enquanto as IES públicas dedicavam-se as carreiras consideradas tradicionais.

A distribuição espacial e diversificação da oferta por áreas de conhecimentos e cursos que se encontrava cristalizada nos anos 1990, Tramontin (1995, p. 20) buscava antecipar como se daria a expansão do sistema: “a maior expansão continuará acontecendo nas áreas de informática, ciências agrárias e tecnologia de ponta, em centros maiores e nas áreas tradicionais, em espaços vazios de cidades de pequeno porte”. Santos e Silveira (2001) consideram sobre a concentração de IES e cursos superiores no Brasil, apontavam que São Paulo representava, em 1996, 32,5% do Brasil, mesmo após contínuos processos de interiorização. Os autores notam que a denominada de Região Concentrada pelos autores, que basicamente se dava pela união das Regiões Sul e Sudeste, se caracteriza pela implantação mais consolidada da ciência, da técnica e da informação. Esta região possuía 74% das matrículas em 1998 e 70% da população brasileira com 11 anos ou mais de estudos em 1995.

Já Sguissardi (2006) reflete sobre a questão educacional superior no Brasil no período 1995-2002, atribuindo ao governo FHC uma série de reformas “pontuais” estruturantes seguidas para atendimento de “consensos” internacionais aos quais os resultados da política centrípeta educacional em torno da Região Sudeste em concentração e em “pulverização” para as demais regiões. Como resultados tem-se o seguinte quadro em termos espaciais:

[...] diferenciação institucional, a expansão do setor privado e a restrição gradativa do setor público, a desigual distribuição regional, a (má) distribuição por área do conhecimento, a concentração da pós-graduação no setor público e na Região Sudeste (em especial em São Paulo), [...], o modelo universitário predominante (e em franca expansão), isto é, da ‘universidade de ensino’ em detrimento da ‘universidade de pesquisa’ (SGUISSARDI, 2006, p. 197).

Já Corbucci (2007) analisando o período de 1985 a 2004, descreve haver um declínio no período de graduados nas áreas de Engenharias e Ciências Agrárias diretamente vinculadas ao setor produtivo, segundo o autor, em detrimento do dinamismo maior dos cursos de Ciências Sociais Aplicadas no período, como os cursos de Administração, Direito e Ciências Contábeis.

O autor, ainda, aponta que o crescimento econômico não se reflete em aumento de oferta educacional superior, mas é por ele refletido.

Corbucci, Kubota e Meira (2016) avaliam que vem ocorrendo uma reconcentração da oferta privada de cursos superiores por conta do monopólio de grandes grupos empresariais que passam a competir em todas as escalas do território principalmente com a disponibilização da modalidade de Ensino a Distância (EaD). Os autores consideram sobre a competição desleal com relação às IES privadas de pequeno porte que desempenham um interesse social e econômico, como cursos de formação de professores, engenharias e saúde nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste com cursos presenciais.

Tramontin (1995), ao analisar a oferta de graduação, observa que havia em 1990 uma concentração de doze cursos superiores nas áreas de humanidades e ciências sociais aplicadas em oposição aos cursos que apresentam ociosidade de vagas e que possuíam importância para o desenvolvimento como as áreas de licenciaturas e formação de professores. O autor propunha um processo expansivo que levasse em consideração uma diversificação da oferta de cursos de graduação e, também, uma heterogeneidade de IES existentes, principalmente privadas com baixa qualidade.

Corbucci (2007) também considera sobre a ociosidade da oferta de ensino superior com ampliação de vagas não preenchidas precedidas pelo aumento de investimentos acabaria por comprometer a saúde financeira das IES privadas e seu financiamento público. Ao comparar com o período anterior, da década de 1990, o autor considera que a redução dos investimentos, em infraestrutura e capital em termos de capacidade instalada, aumentou a eficiência das IFES, paradoxalmente, paralela à expansão privada e, contraditoriamente, induzida pelo poder público à época.

Os centros de primeiro nível, em 2008, segundo IBGE (2008), encontram-se em São Paulo e Rio de Janeiro, com grande concentração de cursos superiores, seguidos de uma adensada rede de cidades médias na porção média e uma quantidade de pequenos municípios no lastro, sobretudo, na porção Centro-Sul do país. Na comparação entre capital e interior, 22 das 27 Unidades da Federação reuniam na capital respectiva mais da metade das matrículas em graduação. Sendo menos polarizada na Região Sul, onde as matrículas encontravam-se relativamente interiorizadas. Já em termos de deslocamentos para cursos superiores, IBGE (2008) apontava para uma rápida disseminação do ensino superior no território e o grande volume de deslocamentos em todo o território brasileiro a partir dos anos 1990. Na Região Sul, vinha ocorrendo uma dispersão de muitos municípios com capacidade de atração e mobilidade

acadêmica em curtas distâncias se comparadas as demais macrorregiões brasileiras, conforme apontado por IBGE (2008).

Para a Pós-Graduação, o estudo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) assinala uma concentração maior do que na graduação e disparidades entre número de cursos por grandes áreas do conhecimento, com a Região Sudeste, superando em muito a Região Sul – segunda com maior número de cursos. As 27 capitais dos estados abarcavam 68,7% da oferta de Pós-Graduação e, também, os cursos de pós-graduação de excelência (conceito 6 e 7) limitada a poucos centros urbanos. Nos municípios do interior com exceção de grandes cidades médias, predominavam pouco número de cursos e, geralmente, em uma única grande área, por sua vez, com poucos cursos de excelência, segundo IBGE (2008).

Na “mecânica da expansão” convivem fenômenos distintos de homogeneização, especialização e verticalização dessas IES públicas observados no território que passa a ser [...] integrado, graças aos transportes e às telecomunicações, conhecendo, ao mesmo tempo, polarizações e difusões de nova natureza. O ensino superior interioriza-se, e as demandas de novas qualificações marcam a relevância dos saberes técnicos e, crescentemente, organizacionais (SANTOS; SILVEIRA, 2000, p. 13).

Fialho (2009) também conclui que a educação superior assumida pelos estados se deu em virtude da ausência da União e que as políticas educacionais antecedem políticas de desenvolvimento com compromissos assumidos para uma dada região ou para o desenvolvimento científico e tecnológico do país. A autora, também, denuncia o imperativo político-econômico, historicamente, de adequação da oferta para cursos de menor investimento em infraestrutura, como no caso das áreas de Ciências Humanas e da conformação desigual de zonas de concentração e de zonas de escassez no Brasil.

Barbosa, da Silva e de Campos (2018) analisam que a distribuição da oferta de ensino superior pode estar em dissonância com o mercado de trabalho em uma dada região e apresentam por meio de estudo empírico um quadro marcado pela concentração de oferta de cursos na área da educação em zona litorânea e de demanda por trabalho localizado mais próximo a algumas capitais na Região Nordeste do Brasil.

Para Fialho (2012), a interiorização e a expansão do ensino superior público por meio da criação de novas universidades federais ou novos *campi* de IES públicas existentes, não se fez com alinhamento da oferta pública existente nas universidades estaduais implicando em: a) concorrência entre as IES públicas; e b) duplicidade na alocação de recursos e inexistência de planejamento e articulação entre União e Estados, ainda que o acesso continue limitado. No

entanto, a autora ressalva que alguns estados possuem um conjunto de universidades estaduais com oferta distribuída, como o estado do Paraná, com sete estaduais.

O Relatório da Comissão pela Portaria 126/2012 ou MEC (2014), considera a importância do processo de reversão de matrículas privadas para públicos e o impulso do governo em reestabelecer o papel do Estado como indutor da expansão do ensino superior, ao mesmo tempo, que considera sobre a necessidade de ampliação do debate com a comunidade externa às IES para melhor definição da localização dos *campi* e cursos superiores, investimento em infraestrutura e apontamento de atendimento de vocações locais. Mesmo a pós-graduação não tendo sido prevista como metas do REUNI, este foi considerado como um importante resultado da expansão para interior segundo o documento.

Ainda, MEC (2014) também indicava a expansão para áreas de conhecimento prioritárias e consolidação em áreas já existentes para otimização de infraestrutura física (obras e equipamentos) e recursos humanos (servidores técnico-administrativos e corpo docente) na perspectiva de criação também de novas IFES, novos *campi*, novos cursos de graduação, e, sobretudo, novos cursos de pós-graduação. Para MEC (2014, n.p.): “deve haver maior sintonia entre contratação de pessoal, infraestrutura adequada e oferta de vagas”. Como principais problemas apontados pela comissão em entrevista aos reitores das IFES foi apontado as obras de edificações e a necessidade de fixação de professores e técnicos qualificados.

IBGE (2020) avalia que há uma distribuição locacional desigual de equipamentos e serviços educacionais tende a privilegiar centros urbanos de maior hierarquia, da mesma forma que alcança, diferentemente, os diversos segmentos sociais. O estudo utiliza o Censo da Educação Superior e explica, ainda, que políticas de expansão da graduação e pós-graduação pelos Governos Centrais tiveram o pressuposto de atenuar as distorções, ainda que persista a concentração excessiva de IES públicas nos grandes centros urbanos, em especial, as capitais.

Já para a pós-graduação *stricto sensu*, o documento IBGE (2020) avalia que por seu caráter presencial, existe demanda por infraestrutura e disponibilidade de docentes, conformando uma rede que diferencia os centros urbanos de pós-graduação daqueles de graduação e dos municípios por configurarem diferentes atratividades. Comportamentos regionais distintos são observáveis, segundo o documento, com relação às distâncias percorridas para cursar o nível superior, sendo a Região Norte onde as maiores distâncias são percorridas por conta da ausência de níveis intermediários na rede. E, contrastante, a Região Sul possui menores as distâncias com uma oferta mais difusa, ganhando importância, neste contexto, as cidades de hierarquia urbana intermediária com importantes centros universitários

e sedes de IFs e polos de Educação a Distância (EaD). Há, também, marcada difusão para o interior nos Estados do Nordeste e Estado de Minas Gerais, segundo o IBGE (2020).

Outra característica encontrada é a baixa diversidade da oferta de cursos em EaD com relação ao ensino presencial considerando os matriculados, ainda que 60,5% do alunado está no interior. Da mesma forma, o ensino superior EaD se encontra ancorada em cidades de mais alto grau hierárquico quando a morfologia esperada seria de maior dispersão no território, e, conseqüentemente, um reforço às presenças de redes de ensino regionais, segundo IBGE (2020).

5.1.3 A expansão do Ensino Superior público na Mesomercosul

A Mesomercosul que corresponde *grosso modo* às mesorregiões estaduais do Sudoeste paranaense e parte da Centro-Sul Paranaense, Noroeste Rio-grandense e Oeste Catarinense, ainda que Rorato (2016) já tenha verificado que na regionalização da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul para a Mesomercosul, muitos dos municípios pertencentes as mesorregiões do IBGE não constam nessa e vice-versa. Da mesma forma, a própria UFFS que foi a universidade federal criada com o propósito de contribuir com o desenvolvimento da Mesorregião adota o conceito de Mesomercosul e entorno diante da presença do *Campus Laranjeiras do Sul* que se apresenta no Território do Cantuquiriguaçu, igualmente, destacada pela composição de uma região dedicada ao desenvolvimento por uma política pública em nível federal.

A Mesomercosul tem sido tema de estudos de muitos autores como Rusch (2008), Rambo, Deves e De Andrade (2008), Ferrera de Lima e Eberhardt (2010), Rorato (2016), Trevisol (2015) e Tischer (2016). A implantação de um *campus* de IES pública pode significar uma base importante para a implantação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional em municípios que possuem uma importância significativa, em uma região com baixos indicadores socioeconômicos. Muito embora, muitas dessas IES públicas estivessem mais voltadas à construção interna (políticas institucionais) e externa (infraestrutura), o impacto de implantação pode ser mais bem percebido em curto prazo com relação aos aspectos positivos. Esses *campi* estão localizados em municípios habituados com ações estatais de provimento de infraestrutura hidrelétricas, de rodovias, telecomunicações, políticas militarizantes, de fronteira e intervenções em disputas pela terra agrária (TREVISOL, 2015; KRAJEVSKI, 2018; BIZERRIL, 2020).

Rambo, Deves e De Andrade (2008) consideram sobre os sistemas agrários na mesorregião com o processo de colonização de descendentes de imigrantes europeus e a readequação das pequenas propriedades familiares baseado na tecnificação e motomecanização das atividades rurais como base de empreendimentos agroindustriais na região. Os autores consideram também que as políticas públicas do extinto Ministério da Integração Nacional (MIN) através do recorte da Mesorregião Diferenciada haviam fortalecido demandas mais locais do que o território como um todo dado a extensão do recorte geográfico.

Rusch (2008) identificou um processo de mobilização da comunidade regional para o ensino superior, visando à implantação de escolas técnicas e a reivindicação histórica de uma universidade federal, além de projetos e planos de ação para diversificação de cadeias produtivas regionais ligadas à agricultura familiar. Muito embora, o autor considerou sobre o reforço nas estruturas de universidades comunitárias presentes em municípios polo na região como forma de “compensação” de ausência de estruturas públicas capazes de geração e difusão tecnológica.

Já Ferrera de Lima e Eberhardt (2010) indicam que, apesar das políticas públicas incidentes sobre a “Mesorregião Diferenciada” Grande Fronteira do Mercosul – posteriormente designada de Mesomercosul - não trouxe mudanças significativas sobre a relação PIB *per capita* x emprego entre o período analisado de 1999 até 2008. Porém, os autores sugerem que tenha havido uma diminuição de disparidades econômicas nas microrregiões e que não houve diferenças em termos da produtividade da mão de obra no período. O crescimento econômico na Mesomercosul vem beneficiando, segundo os autores, os municípios-polos com ganhos de produtividade em atividades urbano-industriais mais do que nas atividades urbano-rurais, que são características dos pequenos municípios da mesorregião.

Ferrera de Lima *et al.* (2012) analisam a percepção das lideranças do Fórum da Grande Fronteira do Mercosul (GFM) quanto a melhoria dos indicadores econômicos e sociais da região, as lideranças do Fórum apontaram para melhorias em: a) infraestrutura básica como suporte às atividades produtivas; b) a capacitação de agentes regionais, em especial, produtores rurais; e c) implementação de políticas sociais compensatórias. Os autores também avaliaram que houve um cenário de atração da população dos municípios periféricos para os municípios-polos que imprimem um ritmo de crescimento econômico maior como um dos problemas para o desenvolvimento da região.

Em termos regionais, Reis, da Silva e Staloch (2013) apresentam elementos de crítica como a expansão dos institutos federais apresentarem um único curso superior em muitos dos

seus *campi* e a baixa capilaridade da UDESC, ainda que esteja prevista a expansão em normativas internas que balizavam a expansão em termos geográficos, institucionais e de evitar o sobreamento nas meso e microrregiões estaduais como o extremo oeste catarinense, por exemplo. Além disso, os autores salientam que alguns Territórios da Cidadania com uma política voltada ao desenvolvimento econômico através de Arranjos Produtivos Locais (APLs), e, entre outras políticas públicas, a expansão de IFES.

Trevisol (2015) ainda considera sobre o processo de criação de cursos de pós-graduação na UFFS com conferências públicas, amplo debate e estudos em torno das prioridades institucionais e dos atores regionais envolvidos. A UFFS, última instituição pública a chegar nessa mesorregião, se posiciona em um contexto em que a pós-graduação na mesorregião Grande Fronteira do Mercosul vinha em expansão a partir do final da década de 1990 e se verticaliza rapidamente com cursos *stricto sensu* nas áreas: educação básica e formação de professores, agricultura familiar e agroecologia, energias renováveis e sustentabilidade, saúde e gestão.

Já, Matiello *et al.* (2016) destacam a presença de 22 IES com diferentes cursos em nível de graduação e pós-graduação sendo preponderante a oferta de cursos de Tecnologia e na área tecnológica no município de Chapecó. Os autores destacam a especialização desse município em termos regionais quanto aos serviços bancários, atividades comerciais, de eventos culturais, infraestrutura hoteleira, instalações e atendimentos na área de saúde com crescente demanda por profissionais e em termos, também, de serviços educacionais.

Para Matiello *et al.* (2016) há uma densidade de IES privadas com destaque para as IES comunitárias a partir da segunda década de 2000 exercendo pressão pelo município-polo de Chapecó. A partir dos dados analisados pelos autores, a oferta de graduação é comunitária, privada e com incipiente oferta pública (Udesc, UFFS e IFSC) recentemente implantados. Neste sentido, os autores avaliam que tanto IES públicas, quanto comunitárias, tem evitado não somente a reversão de processos de migração, mas também de tornaram atratoras para a recepção de alunos e servidores de outras regiões do país e, também, de estudantes internacionais.

Na oferta de cursos de pós-graduação, destacam-se, segundo os autores, os cursos com foco nas cadeias produtivas locais, voltados principalmente à agroindústria local. Matiello *et al.* (2016) também consideram sobre o incremento de IES que oferta Ensino a Distância (EaD) com ingresso a partir dos anos 2000, configurando metade das IES presentes no município e

imprimindo um cenário concorrencial por IES advindas de centros metropolitanos que passam a competir pela demanda de estudantes com os demais segmentos.

A presença de empreendimentos públicos para promoção do desenvolvimento regional, como os *campi* da UFFS, inseriu os municípios de menor porte como Realeza (PR), Laranjeiras do Sul (PR) e Cerro Largo (RS) em um circuito de economia alterando, inclusive, um padrão de influência regional. Com a chegada do *campus*, são atraídos agentes e investimentos internos e externos que imprimem uma nova dinâmica imobiliária para prover habitação, comércio e serviços. Se estabelecem também novos deslocamentos diários de pessoal e bens materiais da comunidade acadêmica avalia Reche (2018).

Maia e dos Santos (2019) sustentam que os resultados da implantação se darão no longo prazo, sendo muitas vezes difícil quantificar alguns indicadores por conta da inexistência de uma infraestrutura local consolidada, principalmente, que avaliam os autores, se dará através da pesquisa e da pós-graduação. Também, Maia e dos Santos (2019) sugerem que tenha havido impacto na concorrência por oferta de cursos superiores de graduação em outros municípios da região e consideram sobre a necessidade de parcerias em nível local com outras IES públicas e privadas presentes no território.

Ao longo do início da década de 2000, Trevisol e De Bastiani (2020) apontam para a criação de inúmeras IES privadas na região oeste de Santa Catarina com fins lucrativos, como faculdades isoladas que passam a intensificar um mercado concorrencial entre as IES privadas e comunitárias. Já no Ensino à distância (EaD), a implantação se deu em polos de apoio com maior diversificação (maior quantidade de municípios diferentes) e concentrando (nos mesmos municípios) a oferta de cursos superiores de graduação em IES públicas, privadas com e sem fins lucrativos, notadamente na segunda década de 2000, procedentes principalmente de outras regiões do Brasil.

Trevisol (2015) ao abordar a expansão de IES na Mesomercosul, considera que inexistência de investimentos voltados à interiorização das universidades públicas foi um fator importante para o surgimento de IES comunitárias através de fundações, entre os anos 1950 e 1970, com cursos de graduação voltados à formação de professores e Ciências Sociais Aplicadas como Direito, Administração e Ciências Contábeis.

Trevisol (2015) descreve que nos anos 1990, teve início um processo de histórica reestruturação das faculdades isoladas, municipais, em universidades comunitárias sob o selo *multicampi* das comunitárias no noroeste do Rio Grande do Sul e Oeste de Santa Catarina e reestruturação em Institutos Federais, Universidades estaduais e na única Universidade

Tecnológica do Brasil no Sudoeste do Paraná (UTFPR). O autor ainda explica que, por esta condição, essas IES públicas e comunitárias conseguiram se verticalizar na primeira década do século XXI, disponibilizando atualmente cerca de 80% da oferta pública de pós-graduação na região em que atuam.

Trevisol e De Bastiani (2020) demonstram que a partir dos anos 1968, a opção pelo modelo fundacional foi estimulada pela dificuldade de implantação de universidades federais na região oeste de Santa Catarina sob a prerrogativa de serem também públicas não estatais. Criadas nos municípios ou pelo estado, essas IES ostentavam o selo de públicas, muito embora fossem financiadas pelas mensalidades dos alunos e apresentassem infraestruturas modestas com pequeno porte e poucos cursos de graduação e pós-graduação *lato sensu* quando comparadas às IFES.

Estas instituições comunitárias refletiam as expectativas de crescimento econômico alavancado pela nascente agroindústria de suínos e aves na região. Os autores apontam também um processo de reestruturação, a partir de disputas entre os agentes destas faculdades isoladas em torno de universidades *multicampi* no final da década de 1990 e posterior desmembramento destas ao longo da primeira década dos anos 2000, conformando tanto instituições públicas municipais, quanto universidades comunitárias ou sem fins lucrativos (TREVISOL; DE BASTIANI, 2020).

5.2 MÉTODOS

A pesquisa é quantitativa e como metodologia adotou-se uma pesquisa exploratória através de dados secundários disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacional Anísio Teixeira (INEP) e, principalmente, em buscas periódicas entre julho de 2019 e janeiro de 2020 aos *sites* de cada uma das IES com *campus* na Mesomercosul. Buscou-se compreender o paradigma *multicampus* por meio de busca aos planos institucionais e informações delineadas em *links* que se dedicam ao histórico ou informações relevantes sobre a infraestrutura universitária. Foi construída uma linha do tempo para evidenciar os momentos de atuação temporal de distintas políticas públicas na Mesomercosul, a partir daí algumas categorias de análise foram criadas.

Utilizando-se um editor de planilhas, estruturaram-se os dados contendo nome da IES, sigla, município, tipo de estrutura administrativa (*campus*, *campus* avançado, unidade universitária, extensão ou centro), tipo de criação (municipalização, fusão, congregação, novo,

incorporação, federalização, transformação e transição), ano de criação, idade do *campus* (2020 – ano de criação), categoria administrativa, escala de abrangência (município, mesorregião IBGE, mesorregião diferenciada ou estado), abrangência autodeclarada pela IES, localização do *campus*-sede ou reitoria, população estimada IBGE, distância até o *campus*-sede, tempo de deslocamento, distância-média dos *campi* da IES pública na Mesomercosul até a Reitoria ou *campus*-sede e o tempo de deslocamento médio até o *campus*-sede).

Utilizou-se o software QGIS para elaboração de cartografia temática, onde estão localizados cada um dos *campi* e, por meio, da utilização de análise de cobertura espacial, procurou-se demonstrar se há vazios de oferta pública e zonas de maiores e menores densidades educacionais. Complementou-se com pesquisa no motor de buscas do *Google Maps* para verificar além da distância, o tempo até entre o campus e sua relativa sede ou Reitoria.

Já, o diagnóstico da oferta de cursos de graduação e pós-graduação, buscou classificar os primeiros conforme o grau acadêmico para identificar se há tendências e lacunas de implantação com relação às categorias administrativas e, também, conforme critérios populacionais de classificação dos municípios (até 20.000 hab., de 20.000 hab. a 50.000 hab., 50.000 hab. a 100.000 hab. e acima de 1000.000 hab.) com base na plataforma IBGE Cidades para o ano de 2019. Também, operou-se com categorias analíticas como: número de *campus* da IES na Mesomercosul, número de cursos na Mesomercosul por IES, cursos de graduação por *campus* e porcentagem relativa por categoria administrativa. Esses indicadores institucionais buscaram compreender, entre outros aspectos, o porte dos *campi* nos municípios e sua distribuição espacial ainda que não se tenha utilizado o indicador matrículas ativas pela dificuldade de encontrar informações confiáveis nos próprios *sites*.

Nuvens de palavras foram criadas com o aplicativo *word cloud* para evidenciar a densidade de cursos de graduação. Procurou-se evidenciar também, a quantidade de IES públicas, de cursos por grau acadêmico e nível (graduação, pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu* e a localização de cada uma das reitorias ou *campus*-sede). Uma pesquisa bibliográfica de suporte à guisa de estado da Arte na Mesomercosul foi conduzida para evidenciar como a literatura tem lançado luz sobre a expansão da Educação Superior no Brasil, na Região Sul e nas regiões e municípios que compreendem a Mesomercosul.

5.3 RESULTADOS

Em 1996, 4 IES públicas estavam presentes na Mesomercosul – cerca de 2% do total da Região Sul sendo que em termos populacionais a mesorregião representava 20% – com uma oferta de 254 cursos superiores (privado e público) concentradas em 12 municípios, conforme Tabela 9. Enquanto o Noroeste riograndense não possuía IES públicas, somente IES particulares, o Oeste catarinense e o Sudoeste paranaense apresentavam 2 faculdades municipais cada. Em termos regionais, pode-se afirmar destarte que tanto as mesorregiões que compõe a Mesomercosul quanto os municípios inseridos encontravam-se subrepresentados em quantidade de cursos superiores e de Instituições de Ensino Superior (IES) se comparado ao continente da Região Sul.

Tabela 9 - Mesorregiões estaduais que compõe a Mesomercosul com quantidade de cursos e IES por município e estados em 1996

Regiões	Nº. de graduações	IES Federal	IES Estadual	IES Municipal	IES Públicas	IES Particulares	Total
Sudoeste paranaense	4	0	0	1	1	0	1
Noroeste riograndense	155	0	0	0	0	7	7
Oeste catarinense	74	0	0	2	2	0	2
Caçador	35	0	0	1	1	0	1
Chapecó	39	0	0	1	1	0	1
Água Santa	4	0	0	0	0	1	1
Cruz Alta	19	0	0	0	0	1	1
Erechim	46	0	0	0	0	1	1
Ijuí	33	0	0	0	0	1	1
Passo Fundo	51	0	0	0	0	1	1
Santo Ângelo	1	0	0	0	0	1	1
Três de Maio	1	0	0	0	0	1	1
Francisco Beltrão	4	0	0	1	1	0	1
Palmas	10	0	0	1	1	1	2
Paraná	418	2	18	5	25	33	58
Santa Catarina	273	1	1	8	10	11	21
Rio Grande do Sul	676	6	0	0	6	37	43
Região Sul	1367	9	19	13	41	81	122
Brasil	6264	58	72	79	209	711	920

Fonte: Elaborado pelo autor (2019), com base em Santos e Silveira (2000).

A oferta de cursos superiores de graduação permanecia concentrada nos municípios de Passo Fundo (RS), Erechim (RS), Ijuí (RS), Chapecó (SC) e Caçador (SC), que polarizavam 80% dos cursos superiores de graduação na maior parte em 7 IES particulares nos municípios da Mesomercosul. Esses municípios são, desde os anos 1970, os cinco maiores municípios dessa mesorregião em termos populacionais com ligeira sub-representação da presença de municípios mais populosos na região Sudoeste paranaense.

Da mesma forma, em número de cursos superiores, o Sudoeste paranaense apresentava 4 graduações em Francisco Beltrão (PR), ao passo que o Oeste catarinense 74 cursos com uma densidade grande de cursos concentrados nos municípios de Caçador (SC) e Chapecó (SC), com mais de 30 cursos cada. Já o Noroeste riograndense apresentava também grande densidade de cursos em IES particulares, com destaque para os municípios de Erechim (RS), Passo Fundo (SC) e Ijuí (RS), com mais de 30 cursos superiores de graduação cada município. Palmas (PR) é o único município presente na Mesomercosul inserido na Mesorregião estadual do Centro-Sul Paranaense com a presença de mais de uma IES em 1996.

Se comparadas as 11 IES presentes na Mesomercosul em 1996, as demais 205 IES públicas municipais, federais e estaduais localizavam-se, na sua maior parte, próximas à porção litoral da Região Sul centralizadas próximas aos grandes centros como as três capitais estaduais. A própria criação de algumas dessas IES em período posterior alude para um fenômeno de *deslitoralização* do Ensino Superior público que na Região Sul contrasta o nítido atraso em termos de Ensino Superior dessa mesorregião com relação à macrorregião, o que implicou, historicamente, também, em fluxos migratórios de indivíduos e famílias para as regiões mais atrativas.

Em 2019, a partir do levantamento com dados disponibilizados pelos sites oficiais das IES dá conta da existência de 15 IES públicas na Mesomercosul com 50 *campi* e uma oferta de 198 cursos superiores de graduação presenciais públicos, 42 cursos de especialização e 43 cursos de mestrado distribuídos em 40 municípios (Tabela 10). Pode-se afirmar, portanto, que em pouco mais de duas décadas a Mesomercosul vivenciou um *boom* do Ensino Superior e as métricas (indicadores) podem auxiliar na compreensão de como se deu essa expansão em termos quantitativos.

Tabela 10 - Indicadores das IES públicas na Mesomercosul em 1996 e 2019

	1996	2019
IES	4	15
<i>Campi</i>	4	50
Municípios	4	40
Cursos de graduação	85	198
Cursos de especialização	<i>sine data</i>	42
Cursos de mestrado	0	43

Fonte: *sites* das IES da Mesomercosul e Santos e Silveira (2000).

Indicadores como a relação de *campi*/IES permitem afirmar que a adoção do modelo *multicampus* tornou-se uma tendência nessa região. Cada IES pública presente na Mesomercosul possui mais de 3 *campi* em média (3,3). Já a média de cursos de graduação e de pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu* por IES é, respectivamente, 13,20, 2,8 e 2,87, o que significa dizer que esses *campi* ainda se encontram em etapa de consolidação e, praticamente, metade desses ainda não foram capazes de serem verticalizados para a pós-graduação, seja *lato* ou *stricto sensu*. Alguns desses *campi* também não possuem sequer oferta de cursos de graduação, como no caso dos IFs. Na média, também, implica também em afirmar que se trata de IES ainda muito dedicadas ao ensino de graduação em contraposição às universidades públicas tradicionais em pesquisa que apresentam igualmente grande densidade de cursos de pós-graduação.

Ao analisar os indicadores de cursos de graduação por município, pode-se constatar uma média de 4,95 cursos por município, o que significa dizer que há ainda uma baixa densidade de oferta de cursos superiores e de que na maior parte essas IES são de pequeno porte se comparadas às demais IES privadas locais ou às IES públicas de outras mesorregiões. Essa densidade de IES, *campi* e cursos superiores de graduação indica uma forte expansão pública, porém com uma tendência à *pulverização* que, no entanto, vem produzindo também alguns vazios, zonas mais homogêneas e zonas mais heterogêneas, conforme cartografia temática a seguir.

Essa diferenciação espacial entre os três estados pode ter se dado também pelas preexistências mais densas de IES municipais em Santa Catarina, IES estaduais no Paraná e pela forte presença de IFES no Rio Grande do Sul. Além do que, as regiões Oeste catarinense e Noroeste riograndense sempre apresentaram grande densidade de IES comunitárias instaladas ali a partir dos anos 1970, que podem ter exercido pressões para evitar a instalação de *campi* de IES públicas e, também em certa medida, saturando a oferta de determinados cursos em um

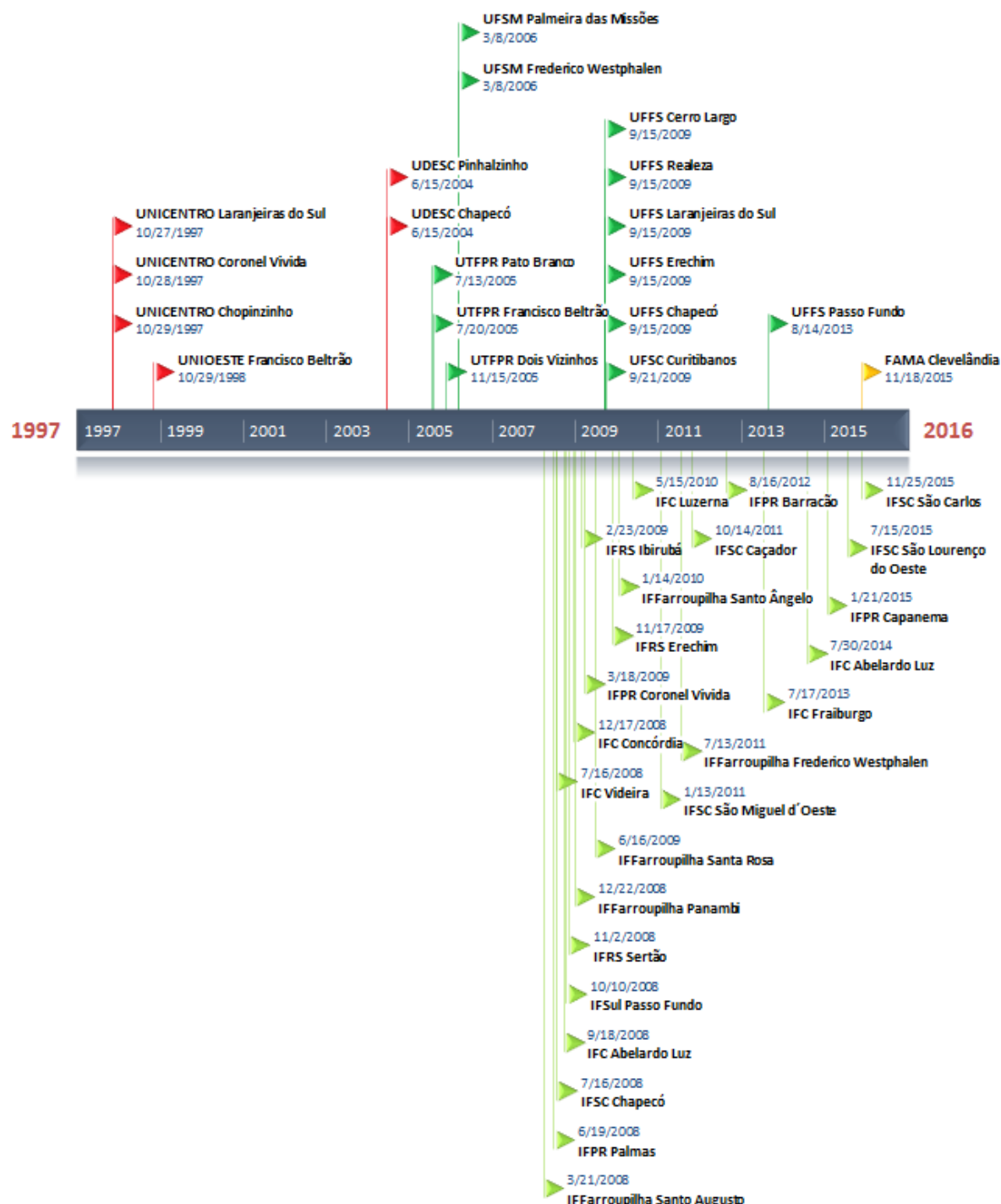
mercado que é fortemente concorrencial, mesmo entre as categorias administrativas público e privado. A presença de uma IES pública no município pode condicionar a oferta de cursos das IES privadas.

De 1997 até 2004, se dá a criação de novas estruturas das universidades estaduais na Mesomercosul. A Unicentro com uma *extensão* em Coronel Vivida (PR), um *campus avançado* em Chopinzinho (PR) e Laranjeiras do Sul (PR) e a Unioeste com um *campus* em Francisco Beltrão (PR) são exemplos da política pública implementada pelo estado do Paraná, buscando emular de certo modo o exitoso exemplo paulista de universidades estaduais com novos *campi* para o interior, desta vez, com a criação de várias estruturas de universidades estaduais tributárias em seus nomes aos recortes das mesorregiões estaduais ainda em meados dos anos 1990.

Essas universidades estaduais paranaenses buscaram criar *campus* em municípios-polos regionais e construir uma rede de IES *multicampus* com uma diversidade de arranjos organizacionais a partir da fusão de faculdades estaduais e congregação de faculdades isoladas municipais presentes no território desde os anos 1970. As respectivas reitorias desses *campi* de universidades estaduais presentes na Mesomercosul estão sediadas nos municípios de Guarapuava (PR) e Cascavel (PR) que está entre 140 e 180 km e devido à disponibilidade de rede de rodovias estaduais e federais nesse estado, as respectivas instalações universitárias estão a cerca de 2 a 3 horas de deslocamento até a sede.

Já em Santa Catarina, a Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc) avança a partir de um plano de expansão para outras mesorregiões e microrregiões do estado em 2004, isto é, praticamente uma década depois do Paraná. Em Chapecó (SC) e Pinhalzinho (SC), conforme Figura 30, são criados dois *campi* novos que conformam o Centro Educacional do Oeste (CEO). Essa organização em Centros relembra as estruturas departamentais dos anos 1970 conforme estão organizadas todas as demais estruturas da universidade, incluindo o *campus* que abriga a Reitoria na capital do estado em Florianópolis (SC) a mais de 500 quilômetros de distância ou 9 horas de deslocamento por rodovias. Funcionando em edificações próprias, a Udesc consegue na Mesomercosul uma rápida verticalização de 3 dos 4 bacharelados que oferta com clara vocação para as Ciências Agrárias e da Vida, com a implantação do curso de Enfermagem. Recentemente, com a intensificação de ocupação do Aeroporto que possui voos comerciais, o deslocamento tem sido facilitado até a capital com deslocamento em aproximadamente 1 hora.

Figura 30 - Linha do tempo com a data aproximada de criação de *campus* de IES públicas por categoria administrativa - universidade estadual, universidade federal, instituto federal e faculdade municipal entre 1996 e 2020



Fonte: Elaborada pelo autor (2019), com base nos *sites* das IES da Mesomercosul.

Já a Uergs, criada em 2001 no Estado do Rio Grande do Sul, optou por uma organização em 7 unidades universitárias na Mesomercosul e uma organização própria segundo o *site* institucional com *campi* regionais articulados em 24 unidades com abrangência por

Associações de Municípios e regiões aglomeradas para o Noroeste Centro Ocidental Rio-Grandense como os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES). Igualmente à Udesc, a Uergs funciona desde a capital gaúcha, Porto Alegre (RS) que está a uma distância média de 387 km de cada uma das unidades da Uergs, isto é, 5,5 horas de deslocamento até as unidades presentes na Mesomercosul. A Uergs tem funcionado em edificações comerciais e históricos revertidos para o uso universitário com grande compacidade em diversos municípios do interior. O foco dessa IES pública reside em cursos de graduação, além de disponibilizar apenas um único curso de especialização após quase 20 anos da criação nas unidades universitárias da Mesomercosul.

Outro aspecto que contrapõe as universidades estaduais é o porte de suas estruturas universitárias nos municípios. A Udesc, a Uergs e a Unicentro possuem indicadores muito baixos de cursos superiores de graduação por *campus*, respectivamente, 2,00; 2,43 e 2,00 nos municípios da Mesomercosul, o que em partes significa que essas universidades estaduais concebem estruturas mais modestas voltadas para algumas regiões e municípios no interior. Em que pese a Udesc, praticamente ter verticalizado 3 cursos para o nível de mestrado e a Uergs disponibilizar vagas em especialização em Frederico Westphalen (RS), muitas vezes, essas IES públicas têm funcionado em instalações provisórias alugadas ou em *campus* com uma única edificação. No entanto, esse não é o caso da Unioeste em Francisco Beltrão (PR) que apresenta uma densidade grande de 10 cursos superiores de graduação, com carreiras disponíveis como um curso de Medicina, 3 especializações, 4 mestrados e um doutorado.

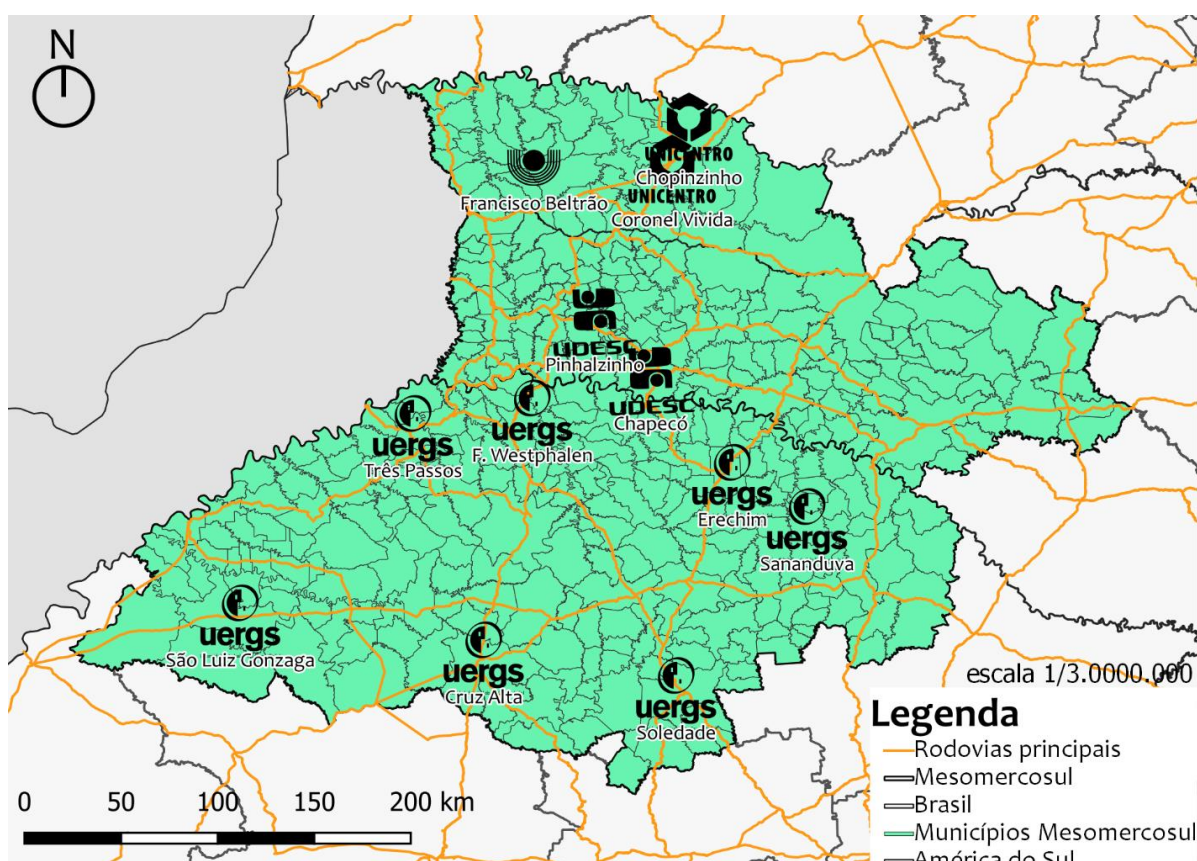
Ao todo, essas universidades estaduais respondem por cerca de 18,37% da oferta pública de graduação, 9,52% da especialização e 16,67% de mestrado. Conforme Figura 31, pode-se perceber que há uma regionalização da Uergs buscando aumentar sua cobertura espacial para o maior número de municípios, os *campi* da Udesc, Unicentro e Unioeste encontram-se mais próximos entre si destacando-se enormes vazios na porção central do Noroeste riograndense e nas “beiradas” da Mesomercosul para o Oeste catarinense e Sudoeste paranaense. Esses “vazios” vieram a ser preenchidos pela expansão de universidades federais entre 2005 e 2013, com estruturas universitárias relativamente de maior porte se comparadas as predecessoras públicas, as universidades estaduais (Figura 32).

Em 2005, é criada a primeira Universidade Federal na Mesomercosul, a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), que posteriormente será integrada na Rede de Institutos Federais (IFs). Essa à exemplo dos IFs se deu via incorporação de Unidades de Ensino Descentralizada (UNED) vinculada a antiga Escola Agrotécnica de Rio do Sul (SC), que havia

sido criada em 2003 em Dois Vizinhos (PR), da incorporação de Faculdade de Ciências e Humanidades que havia sido transformada em CEFET em 1993 em Pato Branco (PR) e da incorporação da Fundação Cultural, Educacional e Tecnológica (Textel) criada em 1999 em Francisco Beltrão (PR). Com reitoria em Curitiba (PR), a UTFPR é a primeira universidade tecnológica do Brasil e a criação desses *campi* alude a presença de vocações regionais para o desenvolvimento em Arranjos Produtivos Locais (APLs).

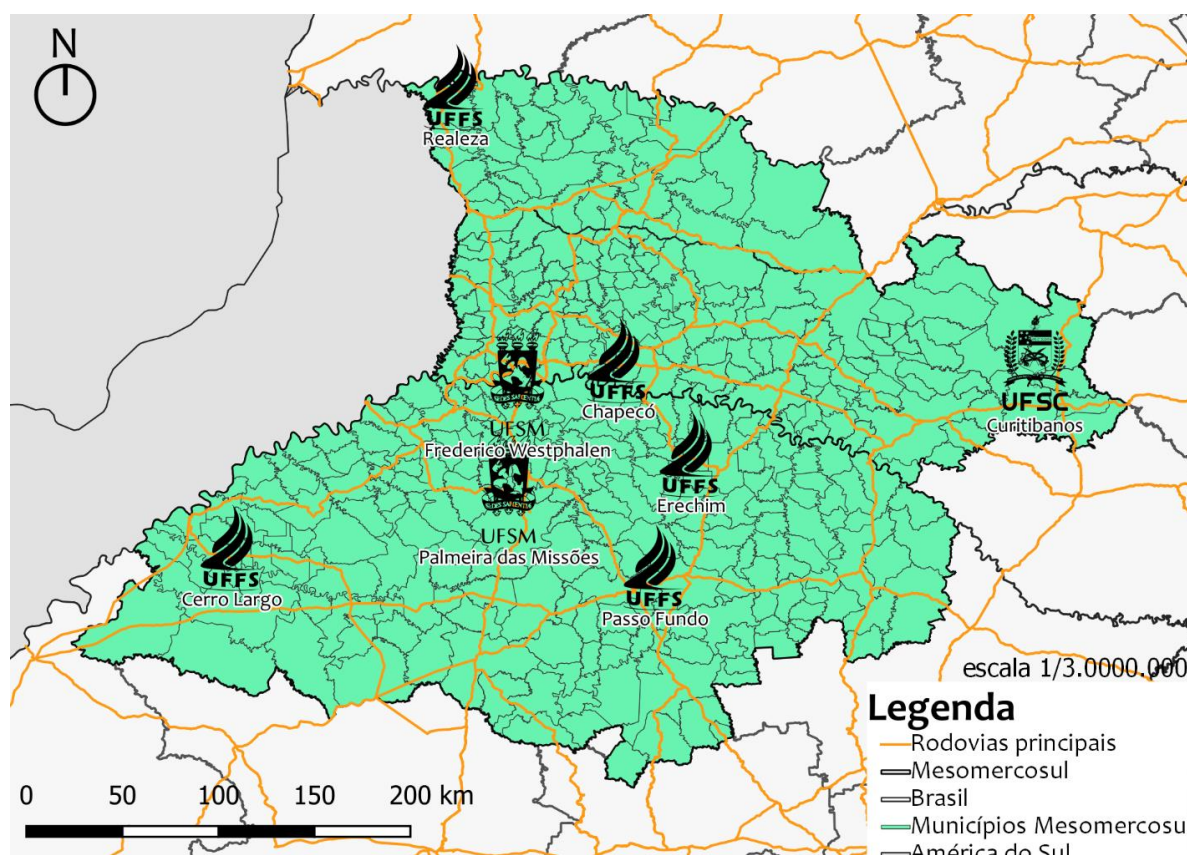
A UTFPR avançou no processo de criação de cursos na pós-graduação com a maior densidade de especialização da Mesomercosul (28,57%), e a segunda maior em nível de mestrado (33,33%), ainda que conte com somente três *campi*. No entanto, esses *campi* estão à distância-média e deslocamento até a Reitoria de 455 quilômetro ou 6 horas por modal rodoviário.

Figura 31 - Localização dos *campi* de universidades estaduais na Mesomercosul em 2019



Fonte: Elaborada pelo autor (2021).

Figura 32 - Localização dos *campi* de universidades federais na Mesomercosul em 2019



Fonte: Elaborada pelo autor (2021).

À exemplo da UTFPR, as Universidades Federais têm uma presença com maior porte na Mesomercosul e se diferem das demais IES pela expansão de *campi* a partir “do zero”, sem a federalização de antigas estruturas como nos IFs (*ifetização*) e universidades estaduais (*estadualização*), pela verticalização rápida de cursos de mestrado e doutorado e por apresentarem uma distinção clara entre um novo *campus* de um novo Centro ou *campus* de IFES consolidada. A Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), criada em 2009, é um exemplo justamente como referência na região de análise, a Mesomercosul. Essas universidades federais respondem por aproximadamente 28,06% dos cursos de graduação, 19,05% da especialização e 47,62% em nível de mestrado, somente a UFFS possui 19,39% da graduação, 19,05% da especialização, isto é, o total para o segmento, e 35,71% do mestrado.

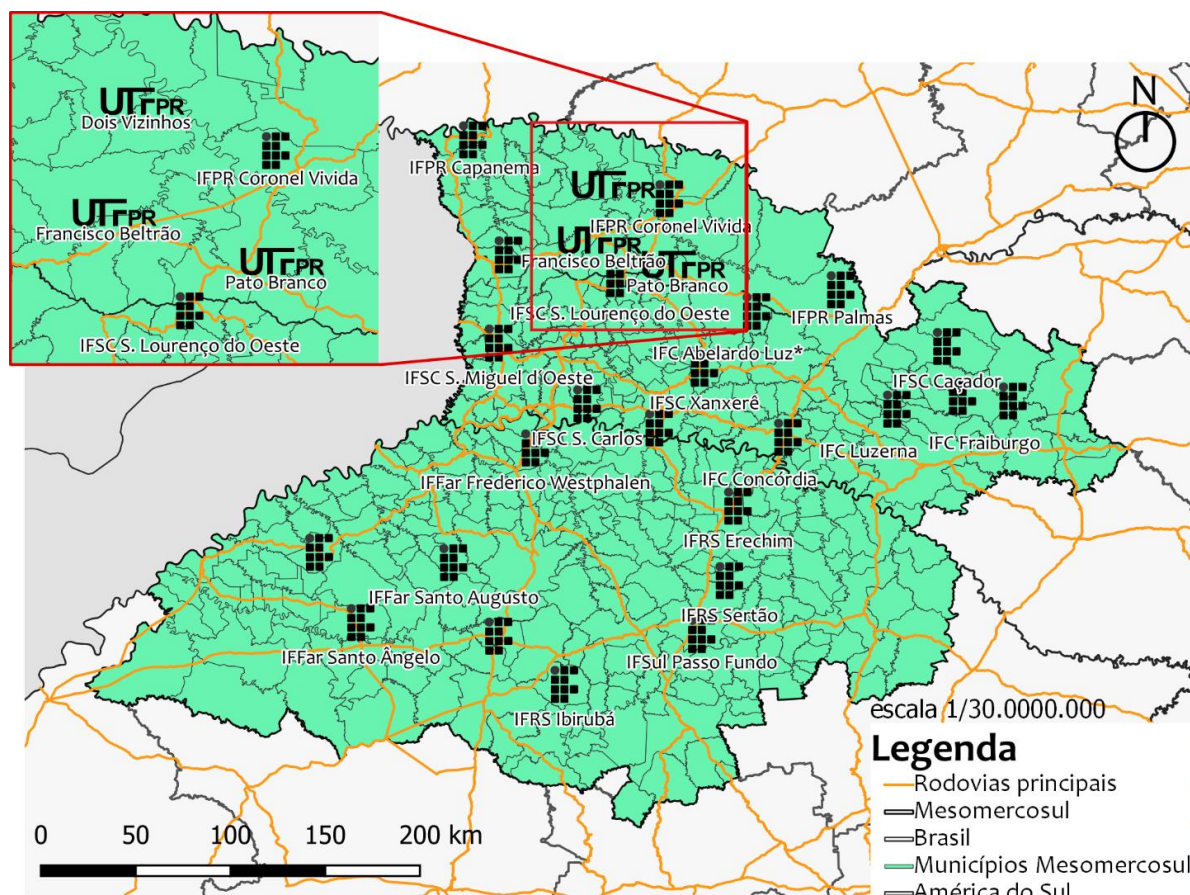
O recorte interestadual da UFFS enquanto uma IES pública é uma exceção no país que conta com não mais do que três exemplos de IES públicas interestaduais. Também, a UFFS é a única a possuir uma Reitoria em um município da Mesomercosul em Chapecó (SC). Os *campi* da UFFS estão a uma distância média de 230km ou 3,5 horas da Reitoria.

Os *campi* Frederico Westphalen e Palmeiras das Missões foram criados em 2006 na Região Norte do Rio Grande do Sul (segundo informações obtidas no *site*) e estão ligados à Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), instituição essa que é um dos poucos exemplos de interiorização na Região Sul de criação de IFES ainda nos anos 1970. O porte dos novos *campi*, no entanto, difere consideravelmente em infraestrutura física e número de carreiras de graduação e pós-graduação do *campus-sede* onde está a Reitoria, que está a uma distância média de 258 km desta e 3,5 horas de deslocamento por estrada. Também, esses *campi* da UFSM possuem 6,50 cursos por *campus* na Mesomercosul e responde por 6,63% de toda a oferta de graduação e 3 cursos de mestrado com participação de 7,14% da oferta.

Da mesma forma, o *campus* Curitibanos da UFSC é o *campus* mais a oeste (311 km ou quase 5hs de deslocamento até a Reitoria). Criado ainda em 2009, possui uma densidade de cursos mais baixa entre as universidades federais com 4 cursos de graduação em Curitibanos (SC) e com 2 mestrados já implantados. Ambas UFSM e UFSC apresentam baixa adesão à expansão no campo das licenciaturas se comparadas à UTFPR e à UFFS, à exemplo da Udesc com clara tendência a conformação de um “centro especializado”.

Em nível nacional, a oferta de cursos presenciais de graduação para as universidades federais é de 61,59% de acordo com INEP (2019), em contraste a Mesomercosul apresenta-se como uma mesorregião onde a maior parte da oferta pública de cursos de graduação nessa modalidade está situada nos Institutos Federais (52,04%). Esses IFs apresentam grande dispersão no território, conforme Figura 33, com diferentes arranjos institucionais *multicampi* e grande variação em termos de densidades de cursos por IES, variando de 1,17 no Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC) com 6 *campi* até o Instituto Federal do Rio Grande do Sul (IFRS) com 3 *campi* e densidade de 5,67 cursos por IES. No estado do Paraná, a UTFPR apresenta uma grande densidade de cursos por *campus* (7,33) nos três *campi* e o *campus* Palmas da IFPR com a maior quantidade de cursos em um único *campus* (13) de toda a Mesomercosul.

Figura 33 - Localização dos *Campi* de Institutos Federais na Mesomercosul em 2019



Fonte: Elaborada pelo autor (2021).

No entanto, ao contrário das universidades federais, com exceção feita à UTFPR que se comporta como as universidades federais, os *campi* de IFs na Mesomercosul se diferenciam entre aqueles que conseguem se verticalizar, à exemplo do IFSC, IFC e IFPR, até o nível de especialização, enquanto os *campi* do IFRS, IFSul e IFFar tem maior ênfase em cursos de tecnologia e licenciatura se comparado aos IFs implantados em Santa Catarina e no Paraná.

A oferta de cursos de graduação na Mesomercosul possui uma diversificação de 71 diferentes carreiras com concentração de cursos nas áreas de formação de professores (licenciaturas), Engenharias e Ciências Agrárias, distribuídos em IES públicas com diferentes arranjos institucionais *multicampi* tributários à interiorização realizada de forma ainda muito “estadualizada”, isto é, pensado para o recorte de determinado estado, suas *meso* e microrregiões, em que pese a maior parte serem inclusive IFES, o que aponta para tendência de criação de *campus* de instituições federais com base no desenho de divisa dos estados.

A linha do tempo, na Figura 30, representa a criação de cada um dos *campi* na Mesomercosul, que em linhas gerais: as estaduais são criadas entre 1997 e 2004, as federais entre 2005 e 2013 e os institutos federais são criados a partir de 2008 até 2015. Ainda em 2015,

foi criada uma Faculdade Municipal de Educação e Meio Ambiente (FAMA), no município de Clevelândia (PR), que demonstra também que o processo de reestruturação das IES com a criação de novos *campi*, desmembramento de instalações e incorporação de outras é cíclico e, ao mesmo tempo, muito dependente de condições favoráveis com períodos de intensa reorganização do sistema público e de outros de acomodação pública, sendo ainda um limite da presente pesquisa a percepção do impacto desses processos sobre a oferta privada.

A distribuição da oferta de graduação por grau acadêmico é a seguinte: 11% dos cursos superiores se enquadram em cursos de tecnologia, 28% em licenciaturas e 61% em bacharelados, o que aponta para uma “cultura bacharelesca” e as tentativas de transformação de IFs mais próximos da realidade das universidades federais (isomorfismo). Mesmo assim, ao contrário das intenções da política pública federal, a reestruturação de antigas estruturas secundaristas de escolas técnicas, faculdades isoladas e *campi avançados* em torno do paradigma *multicampus* desses IFs ainda se encontra muito incipiente se levar em consideração o processo de verticalização, torna-se ainda mais premente a necessidade de horizontalização, ou seja, de criação de novos cursos de graduação.

Nesse ponto, a distribuição é ligeiramente distante da realidade nacional que compreende 19,53% em licenciaturas e 20,57% em cursos de Tecnologia e bacharelados que representam 59,89%, enquanto na Mesomercosul, essa mesma relação é de 12,76%, 29,59% e 57,65%. Já os cursos de tecnologia encontram-se subrepresentados com relação à média nacional e os cursos de bacharelado estão próximos deste. Nas IES presentes na Mesomercosul há uma oferta dedicada especialmente à formação de professores e licenciaturas que pode significar uma especialização regional. O exemplo mais significativo nesta realidade é a presença de cursos de licenciatura para a Mesomercosul, proporcionado justamente pela criação da UFFS com 22 dos 58 cursos superiores nesse grau acadêmico. Ainda, não há uma IES pública tão dedicada ao grau acadêmico de tecnologia ou bacharelados como a UFFS está para a licenciatura e formação de professores.

As licenciaturas estão presentes em 28 dos 50 *campi* de IES públicas espalhados pelos 396 municípios, enquanto os bacharelados só não estão presentes em 9 desses. Comparativamente, a oferta pública de licenciaturas encontra-se bastante concentrada nos *campi* Erechim e Chapecó da UFFS e o *campus* Palmas do IFPR que respondem por mais de 1/3 da oferta, esse é um elemento importante a se destacar, já constatado por Tischer (2016) com relação à homogeneização dos saberes e densificação em áreas do conhecimento que continuam a se cristalizar na Mesomercosul. Possuir um *campus* com cursos correlatos passa a

improvement). No título dos cursos de pós-graduação *lato sensu*, as palavras empresarial, ambiente e gerenciamento são as que mais ocorrem, enquanto no caso da pós-graduação *stricto sensu*, retoma-se a condição colocada na graduação em STEMs.

A maior densidade de cursos encontra-se em Ciências Agrárias com a Agronomia (17), Zootecnia (4) e Educação do Campo (4), esse último se situa como um curso interdisciplinar que atravessa diversos campos do conhecimento, principalmente com a formação de professores. Em ordem, os cursos superiores em Agronomia (17), Administração (15), Pedagogia (11), Ciências Biológicas (9), Matemática (7), Engenharia Mecânica (6), Engenharia Ambiental e Sanitária (5), Engenharia de Alimentos (4), Ciências da Computação (4), Enfermagem (4), Engenharia Civil (4), Gestão Ambiental (4), História (4), Nutrição (4), Licenciatura em Química (4), Letras Português e Espanhol, Tecnologia em Alimentos (4) e Zootecnia (4). Esses cursos representam cerca de 55,56% do total da oferta pública de cursos superiores.

Em nível municipal, cerca de 40 municípios dos quase 396 da Mesomercosul possuem ao menos um *campus* de IES pública. Os 50 *campi* estão distribuídos com prevalência por municípios maiores, considerados polos regionais, ainda que cinco municípios com maior número de cursos concentram 39,08% dos cursos presenciais de graduação e pós-graduação. Também, onze de 50 *campi* estão nos municípios de Chapecó (SC), Passo Fundo (RS), Erechim (RS), Francisco Beltrão (PR) e Pato Branco (PR). Mesmo assim, não é possível afirmar que se trata de uma hegemonia na atratividade de cursos, *campi* e IES públicas em cidades médias, pois muitos dos municípios que tem acolhido esses equipamentos urbanos são de fato pequenos municípios, o que nos leva a considerar também sobre o papel do Estado na oferta de cursos superiores nessas localidades onde a oferta privada pode ser menos atrativa.

Os municípios entre 20.000 e 100.000 habitantes possuem maior número de instalações universitárias com 58% dos *campi* e 60,56% dos cursos de graduação e pós-graduação. Ijuí (RS) conforma uma exceção sendo um dos mais populosos municípios da Mesomercosul e que não ainda possui nenhum *campus* de IES pública. Dessa forma, tem-se a considerar sobre a polarização exercida por “cidades médias” acima de 100.000 habitantes não ser assim tão atrativas, dado que a pesquisa constatou que critérios populacionais não são assim tão significantes na Mesomercosul. Nessa, os municípios entre 50.000 e 100.000 habitantes se tornaram foco da expansão do Ensino Superior concentrando respectivamente 32,14% da oferta pública de cursos superiores de graduação, 28% dos cursos de tecnologia, 32,75% das

licenciaturas, 32,74% dos bacharelados, 42,50% dos cursos de especialização e 38,10% dos mestrados na Mesomercosul.

Muito embora, os municípios com mais de 100.000 habitantes como Chapecó (SC), Erechim (RS) e Passo Fundo (RS) concentrem em seu território em média mais de 2 dessas IES públicas, somente a oferta de mestrado é acima da média das categorias com 30,95% no segmento, o que indica uma predileção por verticalização nessas cidades médias. Esse é também um ponto de diferenciação entre tipos universitários e categorias administrativas em favor das universidades federais, pois menos de 30% dos *campi* possui oferta de cursos de mestrado mesmo sendo a marca da *pesquisa* uma das principais características das IES públicas e a média de 13 anos de implantação não foi o suficiente para que 1/3 verticalizasse seus cursos de graduação para *stricto sensu*, muito embora aproximadamente metade das IES públicas e praticamente 2/3 desses *campi* já ofertem cursos *lato sensu*.

Em contraposição, a especialização *lato sensu* e cursos de tecnologia estão relativamente mais presentes em municípios menores com até 20.000 habitantes, expondo de certa forma, a marca da dispersão de *campus* e cursos que é percebida também nas categorias de até 50.000 habitantes na Mesomercosul. Esses municípios situam-se mais afastados dos grandes centros urbanos e apresentam uma oferta com poucos cursos e IES disponíveis comparativamente aos demais municípios, a exceção do município de Frederico Westphalen (RS) que concentra três IES públicas com oferta de dez bacharelados.

Tabela 11 - Classificação dos Programas Básicos dos cursos superiores de graduação da Mesomercosul e Brasil conforme Cine Brasil

Programas Básicos	n.	% Mesomercosul
Educação	53	27,04%
Engenharia, Produção e Construção	43	21,94%
Agricultura, Silvicultura, Pesca e Veterinária	35	17,86%
Negócios, Administração e Direito	23	11,73%
Computação e Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs)	19	9,69%
Saúde e Bem-estar	14	7,14%
Ciências Sociais, Comunicação e Informação	4	2,04%
Artes e Humanidades	2	1,02%
Ciências Naturais, Matemática e Estatística	2	1,02%
Serviços	1	0,51%

Fonte: Elaborada pelo autor (2022), com base nos *sites* das IES da Mesomercosul.

A classificação dos cursos de graduação reforça as tendências apresentadas nas nuvens de palavras de presença de cursos em três Programas Básicos: Educação (27,04%), Engenharia,

Produção e Construção (21,94%) e Agricultura, Silvicultura, Pesca e Veterinária (17,86%), conforme Tabela 11. Ainda que ligeiramente sub-representados, os Programas de Negócios, Administração e Direito, Computação e Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) e Saúde e Bem-estar, quando comparadas a outras regiões brasileiras, aponta uma tendência de crescimento desses cursos de graduação por sua capacidade de absorção profissional rápida e de responder as expectativas de jovens por poder e prestígio em termos de salários e ascensão social. Já os Programas de Ciências Sociais, Comunicação e Informação, Artes e Humanidades, Ciências Naturais, Matemática e Estatística e de Serviços apresentam uma tendência de crescimento justamente por sua enorme sub-representação.

Já se comparadas a representatividade de cursos de Pós-Graduação por áreas do conhecimento, a Mesomercosul apresenta uma especialização com 28,57% dos PPGs públicos voltados para Ciências Agrárias, enquanto esse indicador é de 9,65% na Rede Pública e Privada no Brasil. Outra área com super-representação é a área do conhecimento em Ciências Humanas com 21,43%, que está acima dos 14,46% nacional. Enquanto as áreas Multidisciplinar e Engenharias seguem a tendência brasileira, tanto em Ciências Sociais Aplicadas, Ciências Biológicas, Ciências Exatas e da Terra, quanto em Ciências da Saúde há um *gap* de cursos de mestrado e doutorado na Mesomercosul, conforme apontado na Tabela 12. Esse último grupo de áreas do conhecimento provavelmente apresentará crescimento significativo na mesorregião pela presença de cursos de graduação com esses programas básicos e pela necessidade e pressões exercidas pelas próprias IES públicas na busca tanto por profissionais qualificados para assumir as carreiras docentes e técnico-administrativas dessas, quanto por posições nas IES privadas.

Tabela 12 - Classificação por Grandes áreas do conhecimento dos cursos superiores de pós-graduação da Mesomercosul e Brasil conforme CNPq

Grande área do conhecimento	Nº.	% Meso	% Brasil
Ciências Agrárias	12	28,57%	9,65%
Ciências Humanas	9	21,43%	14,46%
Multidisciplinar	7	16,67%	17,13%
Engenharias	5	11,90%	9,87%
Ciências Sociais Aplicadas	3	7,14%	13,72%
Ciências da Saúde	2	4,76%	15,67%
Linguística, Letras e Artes	2	4,76%	5,03%
Ciências Biológicas	1	2,38%	6,89%
Ciências Exatas e da Terra	1	2,38%	7,57%

Fonte: Elaborada pelo autor (2022), com base nos *sites* das IES da Mesomercosul e GEOCAPES (2020).

Em termos de diferenciações internas, a forte presença de universidades estaduais e de IFES, como a UFFS e a UTFPR no Sudoeste paranaense de acordo com SEMESP (2019), moldou o acesso estudantil nessa mesorregião estadual com incríveis 42,17% de matrículas presenciais em IES públicas ao passo que na Região Metropolitana de Curitiba esse indicador é de 26,58%. Já no Oeste catarinense e Noroeste rio-grandense esses indicadores de matrículas na Rede Pública é algo em torno dos 13,75% e 15,57%, muito abaixo da Grande Florianópolis que concentra em torno de 54,25% em um caso ímpar de concentração de matrículas presenciais públicas no Brasil. Também, destaca-se a Região Metropolitana de Porto Alegre com 20,53% para esse indicador, o que aponta para uma interiorização no estado do Rio Grande do Sul, porém com vazios como no caso da Mesomercosul. É justamente nessas duas últimas mesorregiões estaduais catarinenses e gaúchas que compõe a Mesomercosul que o papel de protagonismo no acesso é essencialmente privado conduzido pelas IES comunitárias.

5.4 DISCUSSÃO

O processo de incorporação, estadualização e federalização de estruturas existentes possibilitou uma vigorosa reestruturação da Educação Superior na Mesomercosul, ainda que o levantamento tenha apontado que 60% dos *campi* são instalações universitárias novas a partir da interiorização de IES consolidadas ou de criação e implantação de novas IFES, sobretudo, de universidades e Institutos Federais, esses equipamentos universitários podem ter limitada sua capacidade de contribuir com a aproximação da população de uma cultura universitária e democratizar o conhecimento, conforme apontado por Nacif (2013), em alguns casos, por se tratarem de *fragmentos* universitários *dispersos* para o interior que pouco recordam as universidades públicas das capitais, conforme apontou de Brito (2014).

Ainda que a presente pesquisa tenha apontado que a relação de *campus*/IES seja baixa, há de se considerar que há um aumento da “cobertura” espacial por meio do paradigma *multicampus*, mesmo que por unidades universitárias com menor porte, muitos dos quais com baixa autonomia organizacional, como no caso de unidades, *campus avançado* e de polos de Educação à Distância, por exemplo. Os *campi* de IES públicas distam em média 365 quilômetros ou 5 horas de deslocamento até a sede (Reitoria), porém com 60% das Reitorias ou sedes já implantadas em municípios que não são capitais em um movimento de tentativa de reversão de uma trajetória de dependência dos lugares aos grandes centros apontado por Marques e Cepêda (2012).

Esse movimento que é de desconcentração de *campi* para novas mesorregiões que não estavam habituadas a presença de IES públicas, como apontado por Vinhais (2013), é também de descentralização da política em favor de municípios do interior que pode significar, ao contrário do argumento de que são *fragmentos universitários*, um esforço para se pensar IES *para* e *nessas* regiões, com uma nova marca de instituições tributárias aos lugares onde se instalam e não somente a partir do constrangimento pela pressão por mais *campi* pelos agentes da expansão e da consolidação sem uma visão clara de uma política sustentada dos recursos públicos. Para tanto, alguns autores pugnam por descentralização administrativa e maior solidariedade *multicampus* que avance sobre temas como a grande centralização por parte da sede ou Reitoria em algumas IES com grande número de *campus*, conforme apontado por de Oliveira e Razzolini Filho (2019).

Em que pese as dificuldades e desafios impostos à realidade de municípios pequenos do interior, a Mesomercosul, se comparada a outras regiões interioranas do país, tem a “vantagem” de contar com a presença de uma quantidade grande de municípios enredados por um sistema de transportes e telecomunicações (SANTOS; SILVEIRA, 2001) capazes de suprir as necessidades de profissionais qualificados e empresas responsáveis. Questiona-se se seria possível a implantação de *campi* em outro período histórico dessas IES públicas, já que nem mesmo as redes de transportes e telecomunicações estavam constituídas até 2000.

É possível constatar também a partir de IBGE (2008) e IBGE (2020) que à medida que alguns municípios polarizam a oferta no restante do Brasil, em outros diminui a polarização no que se refere ao deslocamento para cursar o ensino superior. Se tomarmos como referência a Mesomercosul, a distribuição da oferta em muitos municípios maiores pode ter sido diminuída em favor de municípios de menor porte, mas sendo ainda insuficiente para afirmar que alguns desses municípios com *campi* possam reverter a influência e atratividade das cidades médias, conforme apontado por Reche (2018), ou mesmo de que “novas relações regionais” possam ter sido forjadas pelo paradigma *multicampus*, conforme de Santana e Marengo (2012). Em muitos casos, trata-se exatamente do contrário, há uma crítica que relaciona uma capacidade de suporte desses municípios que pode inclusive ter contribuído com a grande rotatividade de servidores, pois os próprios municípios não são atrativos para a comunidade acadêmica em termos de infraestrutura e equipamentos urbanos de lazer, conforme apontam Oliveira, de Brito e Medeiros (2013).

Outros autores como Casqueiro, Irffi e da Silva (2020) consideram sobre o porte muito pequeno de alguns *campi* quando comparado a pujança econômica dos locais em que se

inserem, sendo os *campi* diminutos de IES públicas pouco relevantes para impactar o desenvolvimento do município em curto prazo. Sugerem-se, a exemplo dos autores, estudos sobre oferta e demanda dos cursos nos novos *campi* das universidades federais, bem como aferição da viabilidade econômica da expansão e consolidação com relação aos benefícios e efetividade para o desenvolvimento regional.

A rede de municípios da Mesomercosul vem sendo constituída com ênfase na contribuição de cidades médias e municípios com população entre 50.000 e 100.000 habitantes para recepcionar instituições públicas que venham contribuir com o desenvolvimento socioeconômico regional. Muito embora, também, há de se refletir sobre o próprio papel do Governo Federal e das Unidades da Federação em dispor de IES públicas com porte pequeno para formação técnico-profissional, da vocação para pós-graduação e pesquisa dessas instalações universitárias em alguns municípios. Faz-se uma consideração sobre como um *choque* de uma política de consolidação que poderá romper com *dispersão* e *fragmentação* dessas IES diante da possibilidade de *horizontalização* de novos cursos de graduação e *verticalização* para a pós-graduação.

Essa dispersão pode ser diluída por um padrão em rede bem estruturada de municípios que é característico no Centro-Sul do país segundo o IBGE (2020), bastando que haja comutação de capacidade instalada, como docentes e infraestrutura, que acaba sendo realizado na pós-graduação por conta do credenciamento docente permitir a participação de professores de outras instituições, *mestrados e doutorados interinstitucionais*, mas que poderia avançar mais sobre a mobilidade docente, por exemplo, que não acontece tão frequente na graduação. A *colaboração interinstitucional*, aliás, já foi percebida como um passo posterior à reestruturação detectada no Reino Unido, muito embora não seja um fator de sucesso do amálgama em torno do paradigma *multicampus*, conforme Rowley (1997) *apud* Pinheiro, Geschwind e Aarrevaara (2016).

O apelo por carreiras tradicionais nos espaços institucionais das IES públicas é grande e o *choque* conformado pela Política do Mais Médicos trouxe impactos na oferta de cursos de graduação e pressão sobre pós-graduação nas Ciências da Vida. Algumas carreiras, como Administração, Ciências Contábeis e Direito, são bastante requisitadas, no entanto, há de se observar que há uma dependência na *horizontalização* com pouca tendência para a criação de cursos nessas “áreas”. Essa dependência de trajetória é criada pelos critérios de aberturas de novos cursos que tendem a condicionar a presença de capacidade instalada conforme apontado por Fialho (2009) como docentes e infraestrutura em cursos correlatos em vez de um *choque*

por novos códigos de vagas, novos laboratórios e novas instalações que somente uma nova política pública poderia prover.

No entanto, não se observa uma *diversificação* de carreiras, ainda que novos cursos modernos voltados às áreas de Tecnologia da Informação e Comunicação (TICs) se apresentem, pode-se afirmar o contrário de que há uma *homogeneização de saberes* com aumento de densidade em cursos tradicionais, cursos de prestígio profissional e também nas áreas específicas de licenciatura e formação de professores que já apresentam um forte fenômeno concorrencial, conforme Trevisol e De Bastiani (2020) indicam, inclusive em saturação de oferta pública nessas áreas. Da mesma forma, pode ter havido um impacto sobre a oferta privada de cursos superiores em carreiras mais procuradas como Administração, Direito e Pedagogia, conforme esses autores discutem, igualmente, sobre o Ensino a Distância que pode ter constrangido as IES comunitárias e municipais a dispor de bacharelados para a sobrevivência institucional.

Além do que, a preocupação de especialistas com relação à situação dos cursos de licenciatura no Brasil não é nova. Esses cursos já atraíam cada vez menos candidatos, poucos jovens chegam a ingressar, boa parte evade durante o curso e poucos se formam de fato professores. Porém, a situação não é generalizada de demanda, porque em determinados contextos geográficos e institucionais pouco diversificado de cursos, os cursos de licenciatura continuam atraindo estudantes (SAMPAIO; BALBACHEVSKY; PEÑALOSA, 1998). Parece ser esse ainda o caso da Mesomercosul.

5.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

O objetivo do presente capítulo é investigar a dinâmica de criação de novos *campi* nas IES públicas em uma região de análise: a Mesomercosul que não possuía IES públicas até 1998. Um ciclo de reestruturação da Educação Superior com foco no atendimento de políticas de desenvolvimento regional se dá pela criação e amálgama em ‘novas’ IES públicas *multicampus* resultando em aumento de oferta pública em cursos superiores em licenciaturas, ciências agrárias, *Science, Technology, Engineering and Mathematics* (STEM) e atravessada por políticas públicas específicas nas áreas da saúde.

Por meio de um levantamento sistemático nos *sites* institucionais foram mapeados o arranjo organizacional, indicadores institucionais e a oferta de cursos de graduação e pós-graduação *lato* e *stricto sensu*. A oferta de graduação e pós-graduação têm se deslocado para o

interior a partir da expansão de IES públicas com grande diferenciação entre as IES. As necessidades dos lugares por maiores densidades educacionais em algumas áreas do conhecimento e especialização impulsiona os agentes locais para ampliar vagas e matrículas em cursos percebidos, como estratégicos para o desenvolvimento local e desenhadas a partir de planos nacionais. Neste contexto, as IES públicas são importantes pois possuem capacidade de se instalar onde os investimentos em IES privadas seriam considerados mais “arriscados”.

A diferenciação entre ‘universidade de ensino’ privado em contraposição a uma ‘universidade de pesquisa’ pública pode ter mudado de foco a partir da expansão para a periferia dos grandes centros e para os municípios do interior dessas últimas IES públicas, sobretudo, a partir da noção de que muitos *campi* foram criados *para o desenvolvimento* de regiões, o que poderia ter diminuído a intensidade do foco em *pesquisa* deslocando-se para a produção de impacto local, mais comumente abordado pela literatura sob a noção abrangente e, muitas vezes contraditória de *extensão universitária*.

Apoiado no referencial teórico da dependência de trajetória (*path dependence*), evidencia-se a presença de *campi* em municípios pequenos, diferenciação institucional das universidades estaduais, prevalência de cursos de mestrado em municípios maiores e cursos superiores de tecnologia em municípios menores, desafios da verticalização nos Institutos Federais (IFs), sobretudo, no Noroeste riograndense, diferenças intrarregionais com participação acima da média no Sudoeste paranaense e comparativamente baixa no Oeste catarinense com relação às regiões metropolitanas, de diferenciação entre universidades novas e novos *campi* de IES consolidadas em um cenário concorrencial com a oferta de cursos em universidades comunitárias condicionando tanto a presença de *campi* quanto de cursos superiores.

Discutem-se a fragmentação e a dispersão espacial *multicampus* e a necessidade de cooperação e solidariedade interinstitucional para a consolidação e verticalização dos cursos de graduação enquanto a pauta do desenvolvimento regional pode estar em suspenso por conta do porte dos *campi* das IES públicas. A expansão de novos *campi* e IES se deu de forma pouco planejada em um contexto de Guerra de Lugares (SANTOS; SILVEIRA, 2000), onde são percebidos vazios intra e interregionais, como no caso da Mesomercosul, que apresenta regiões de grande e baixa densidade, de especialização e de diferenciação entre as IES públicas como as universidades estaduais e institutos federais (IFs).

6 CAPÍTULO V – Implantação de novos *campi* de Instituições de Ensino Superior (IES) públicas e o impacto local e regional na Educação Básica dos municípios na Mesomercosul

O pensamento estatístico será um dia tão necessário para a cidadania eficiente como a capacidade de ler e escrever (WILKS, 1951).

6.1 INTRODUÇÃO

A criação de um *campus* de IES pública é sempre revestida de muita expectativa pela comunidade local e regional. Essas instalações universitárias têm sido concebidas pelos agentes da expansão do Ensino Superior como verdadeiros *empreendimentos* regionais capazes de, pela simples presença física, criar uma ambiência positiva capaz de promover um ponto de virada local em uma trajetória de estagnação econômica como se fossem “fábricas sem chaminés”, isto é, equipamentos públicos capazes de gerar emprego e renda para a população local com menos impactos negativos comparativamente às indústrias (TISCHER; TURNES; ROCHA, 2020).

Passados mais de dez anos do ápice da criação de novos *campi* no interior do Brasil por meio das políticas de expansão e reestruturação de universidades e institutos federais, fazem-se necessários estudos que avancem também para os impactos positivos e negativos dessas políticas públicas nas regiões e locais onde se instalaram. Entre esses impactos, o presente estudo se debruça sobre os desdobramentos das políticas de Educação Superior nos indicadores sintéticos, com especial atenção voltada para a Educação Básica, tendo como foco da análise os municípios de uma região – a Mesomercosul.

Levando-se em conta que, concomitante à expansão de *campus* também houve a criação de novos cursos de formação de professores, em especial, aqueles com grau acadêmico dedicado às Licenciaturas, há de se considerar sobre o impacto nos níveis de Ensino Básico e Médio, enquanto os pesquisadores da Educação Superior estão mais focados ainda em temas como acesso, evasão e egressos nesse nível e quando se trata de análises econômicas, esses são relativamente de curto prazo e ainda tem-se a considerar que muito do que se tem sido analisado, vem negligenciando o estágio de consolidação dessas estruturas universitárias, muitas das quais, ainda em implantação até 2015.

Já a médio e longo termo ainda permanece em discussão sobre a contribuição dessas IES para o avanço das questões persistentes mais caras ao desenvolvimento das regiões, entre elas citam-se o analfabetismo ou o baixo desempenho dos estudantes dos anos iniciais e anos

finais do Ensino Básico do lado educacional e do lado econômico, deseja-se saber se houve impacto na renda e remuneração de indivíduos e famílias, tanto nos locais onde formam instalados os *campi*, quanto nos municípios do entorno.

A literatura sobre o tema tem evidenciado categorias de análise emergentes para compreender melhor os efeitos, resultados e impactos das políticas de expansão de instituição como: municípios com e sem *campus*, municípios do interior e capitais, posições em um virtual “*ranking*” de municípios, municípios do entorno de *campus* e municípios distantes, municípios pertencentes a regiões de desenvolvimento como os Territórios, sub-regiões estaduais, micro e mesorregiões IBGE, mesorregiões diferenciadas e, ainda, como foco no porte dos municípios por categorias populacionais. A emergência dessas “novas” escalas de análise podem contribuir os efeitos distributivos das políticas públicas que possam contrapor com as análises clássicas que tendem a abordar a questão da expansão por macrorregiões brasileiras ou mesmo por Unidades da Federação. Essas análises podem, inclusive, escamotear desigualdades internas sendo a mais evidente as diferenças entre interior e capital e a desigualdade entre os estados do Centro-Sul e Norte e Nordeste.

Dito isso, a Mesomercosul configura-se como uma região de análise extraordinária para avaliar esses impactos já que a região não possuía sequer um *campus* de IES pública até 1998, a despeito da representação populacional diante do contingente da Região Sul em aproximadamente ¼ e da pujança econômica representada pelo berço de muitas agroindústrias exportadoras. A partir de então, em pouco mais de 20 anos, presenciou-se em 40 de 396 municípios que compõem a Mesomercosul nos três estados sulinos, a criação de nada menos do que 50 *campi* de 15 novas IES públicas. Esse *boom* de *campi* pode ter de alguma forma contribuído com uma mudança de trajetória nos indicadores dos municípios e no conjunto desses na Mesomercosul. Muito embora, seja difícil de considerar sobre a causalidade de ter se *desenvolvido* por conta da presença do *campus*, de antemão, apontam-se para trabalhos futuros com uma temporalidade maior para compreender também os impactos dessas instalações em longo termo.

O presente capítulo está estruturado em seis seções. Uma parte introdutória, traça uma breve história da utilização de indicadores para medir desenvolvimento. A seguir, são apresentados os procedimentos e técnicas estatísticas empregadas no presente capítulo. Em uma terceira parte, à guisa de Estado da Arte, são sintetizados os autores que basearam a análise da expansão da Educação Superior recente em indicadores sintéticos. Nos resultados são apresentadas as séries temporais dos indicadores analisados, bem como uma investigação mais

aprofundada por meio de teste de correlação entre variáveis de interesse. Os resultados foram discutidos à luz dos autores levantados. A sexta parte, dedica-se a considerações parciais onde são apresentadas as limitações da pesquisa e são apresentadas propostas de trabalhos futuros.

6.1.1 Indicadores para medir desenvolvimento

Friedman (1960) explica que a palavra desenvolvimento significa *mudança*, ainda que não se saiba para qual *direção* aponta, sugere-se também implícita, quase sempre, uma ideia de *melhoramento*. Muito embora não seja de fácil mensuração, há uma concordância de que o atendimento de condições de bem-estar pode levar a ceticismos com relação à uma solução simples. Friedman (1960, p. 43, grifos do autor) adverte: “toda essa discussão do conceito de desenvolvimento só tem sentido **desde que estejamos de posse dos dados estatísticos necessários à aferição do desenvolvimento**”.

Para Siedenberg (2003), os indicadores podem conter uma função avaliativa, normativa ou decisória no qual seu uso para análise de desenvolvimento socioeconômico regional é inquestionável. Para Siedenberg (2003, p. 14): “Em suma, indicadores não podem ser entendidos como um fim em si mesmo; são, na melhor das hipóteses, instrumentos analíticos auxiliares, úteis para sistematizar e representar uma realidade muito complexa”. Ao abordar, indicadores de desenvolvimento de uma região podemos, desta forma, avaliar também as políticas públicas incidentes, entre elas a política de expansão de Instituições de Ensino Superior (IES) públicas.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) promovido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e desenvolvido por Amartya Sen e Mahbub ul Haq foi um índice com opção pela simplicidade, favorecendo a inteligibilidade, compreensão e o acesso ainda que de difícil consenso sobre fontes de indicadores e peso de cada dimensão. O Brasil confirma nesse *ranking* por países sua posição de país, ao mesmo tempo, rico, porém ainda muito injusto em termos de distribuição (ABRÃO; IZUMINO, 2015).

Ainda, Abrão e Izumino (2015) consideram que o desenvolvimento humano procura conceber, realçar, medir, avaliar e expressar o alcance e a satisfação dos direitos básicos do ser humano, para além da noção de desenvolvimento como crescimento econômico. Trata-se de um critério de avaliação do bem-estar de uma população para além da riqueza material e que avança sobre os critérios econômicos como Produto Interno Bruto (PIB) ou PIB *per capita*, principalmente, em países onde o grau de subsistência é elevado.

Da Veiga (2015) aborda também a questão da utilização de indicadores de desenvolvimento e a problemática com relação ao PIB e ao IDH. O autor faz um resgate histórico do debate com relação ao aumento de riqueza e desenvolvimento entre os anos 1950-1990 e considera que a divisão da riqueza pela população, a exemplo do PIB *per capita*, não pode ser considerado um indicador confiável para mensuração de desenvolvimento de uma nação. O IDH, nesse sentido, tornou-se um instrumento popular que avança para questões como nível de vida, saúde e educação, além de questionar a própria estrutura distributiva do Estado.

Para Torres, Ferreira e Dini (2003), complexos fenômenos sociais podem ser “comunicados” através da utilização de indicadores em que pese as dificuldades e os problemas metodológicos envolvidos na elaboração desses instrumentos. Para os autores, as reduções e simplificações, muitas vezes, são difíceis de serem captadas por não-especialistas ou mesmo aplicadas no âmbito do senso comum. Ainda, os autores afirmam que tem ocorrido um *boom* de novos indicadores a partir da popularização do IDH, principalmente, com a ênfase por políticas sociais descentralizadas, focalizadas e que envolvem a participação de atores não governamentais. Diferentes indicadores em diversos níveis e escalas tanto regional, local e nacional vem sendo criados nesse contexto segundo os autores.

Ainda, Torres, Ferreira e Diniz (2003) consideram que a construção de indicadores não é tarefa simples e que, dificilmente os indicadores possuem os atributos como: credibilidade, simplicidade, desagregação espacial, reprodutibilidade, comparabilidade, periodicidade, acurácia, baixo custo e sensibilidade. É improvável que um único indicador seja capaz de captar o período exato do planejamento e execução de uma política e pode-se inclusive encobrir desigualdades em uma unidade geográfica como um município ou regiões com municípios de portes populacionais diferentes. Não obstante todos esses atributos, segundo os autores, a capacidade que tem os indicadores de comunicar resultados de políticas públicas dificilmente gozam de muita credibilidade por parte de governos que tendem a negligenciar a sua utilização.

Sobre isso, Januzzi (2015b) considera que a simplicidade do método de formulação transformou o indicador IDH em sucesso midiático e um valioso recurso para *advocacy* de maiores gastos em políticas sociais e para responsabilização e cobrança de agentes públicos, ainda que, não reflita a desigualdade na apropriação do bem-estar da população. Apesar de sua ampla utilização, o IDH não é o único indicador utilizado para medir desenvolvimento nas regiões em uso no Brasil.

Januzzi (2015a) considera que os indicadores sociais devem apresentar uma série de propriedades como: a) ser relevante para a discussão da agenda da política; b) ter sido usado

dados confiáveis na sua construção; c) deve cobrir porção populacional adequada aos propósitos; d) ser sensível às políticas públicas implementadas; e) ser inteligível aos agentes e públicos-alvo; f) ser atualizáveis periodicamente com custos factíveis; g) ser desagregável em termos geográficos, sociodemográficos e socioeconômicos; e h) devem incluir historicidade.

O monitoramento e avaliação de políticas públicas através de indicadores sintéticos não é novidade. Para Januzzi (2015a), um indicador social é um recurso metodológico referido empiricamente que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças em processos como “fotografias” que servem para retratar um aspecto da realidade de maneira reduzida. A qualidade da representação simplificada de um determinado aspecto que será mais confiável e mais precisa a depender da fonte de utilizadas no cômputo, segundo o autor.

A partir de Januzzi (2015a) pode-se considerar uma classificação a partir da observação da Educação Superior com relação à natureza dos indicadores dividindo-os em: indicadores-insumo, indicadores-efeito e indicadores de impacto. O Quadro 9 traz alguns exemplos aplicáveis a essa categorização. Com relação a isso, são muito disponibilizados pelas Instituições de Ensino Superior (IES) públicas os indicadores-insumo ao grande público e indicadores-efeito também podem ser facilmente encontrados em relatórios técnicos institucionais ou relatórios de gestão, enquanto propõe-se maior foco sobre indicadores de impacto como o presente capítulo pretende abordar.

Pode-se distinguir os indicadores que medem desenvolvimento por: a) fontes de dados diferentes como organismos internacionais, federações nacionais e institutos regionais ou estaduais de desenvolvimento cuja credibilidade pode variar conforme a popularidade e outros aspectos relacionados; b) as dimensões utilizadas bem como a fórmula de cálculo que embutem, geralmente, os objetivos de utilização; e c) a periodicidade de apresentação dos dados. O reconhecimento desses aspectos é importante para compreensão da estrutura de um indicador que se deseja utilizar.

Quadro 9 - Natureza e características dos indicadores sociais e exemplos quanto à Educação Superior mais presentes na literatura sobre Educação Superior

Natureza	Características	Exemplos a partir da instalação de um <i>campus</i> de IES pública
Indicadores- <i>insumofocused</i>	Correspondem às medidas associadas à disponibilidade de recursos humanos, financeiros ou equipamentos alocados para um processo ou programa que afeta uma das dimensões da realidade social.	Vagas disponibilizadas; oferta de cursos de graduação e pós-graduação; custo por aluno; Investimento em salas de aula e laboratórios; servidores contratados; número de universidades, <i>campi</i> e municípios atendidos.
Indicadores-efeito ou Indicadores-processo	São medidas intermediárias às dimensões empíricas da realidade social, referidos às variáveis resultantes de processos sociais complexos. Medem efetividade dos indicadores-insumo e a entrega de serviços sociais.	Quantidade de graduados e pós-graduados; quantidade de pesquisas realizadas; Quantidade de contratos de estágio; Quantidade de licenças de <i>softwares</i> e patentes; Bolsas para acesso e permanência de alunos.
Indicadores de impacto	Desdobramentos mais gerais a serem alcançados no médio prazo, pelo conjunto de ações previstas ou não na política pública.	Renda de trabalhadores de um município ou região; dinamismo econômico; desenvolvimento humano; vulnerabilidade social; impacto ambiental; desempenho escolar e qualificação dos profissionais que atuam no Ensino Básico e Médio.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020), com base em Januzzi (2015a).

Segundo dados do PNUD (2013), uma redução da desigualdade entre as macrorregiões no período 2000-2010 com relação ao período anterior de 1991-2000 é visualizada, porém os indicadores de Educação do IDHM situaram-se abaixo daqueles das dimensões de longevidade e renda. Assim, o PNUD (2013) descreve a trajetória do Desenvolvimento Humano nas macrorregiões brasileiras, segundo PNUD (2013, p. 4):

Percebe-se também que, como no resto do país, há grande disparidade entre dimensões do IDHM. Enquanto todas as regiões alcançaram Alto ou Muito Alto na dimensão Longevidade em 2010, nenhuma delas alcança o nível Alto em Educação, apesar de ser a dimensão que mais cresceu entre 1991-2010 em todas as macrorregiões.

Em 2019, segundo dados do IPEA (2019), os IDHM dos três estados da Região Sul situavam-se entre os mais altos indicadores do Brasil. Se em termos de longevidade o patamar

muito alto – com exceção do Paraná - já havia sido atingido na maioria dos municípios em 2000, em termos de renda ainda não foi superado o patamar alto em 2019, que havia sido estabelecido em 2000, isso é, há quase 20 anos antes. Enquanto na dimensão educação, observam-se “saltos” de patamar a cada dez anos do limiar médio-baixo em 2000, para o patamar médio em 2010, alcançando a berlinda do patamar muito alto em Santa Catarina e no Paraná em 2019, conforme Tabela 13.

Tabela 13 - Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios (IDHM) dos três estados da Região Sul em 2000, 2010 e 2019

	IDHM-L			IDHM-R			IDHM-E		
	2000	2010	2019	2000	2010	2019	2000	2010	2019
Paraná	0.747	0.830	0.865	0.704	0.757	0.775	0.522	0.668	0.761
Santa Catarina	0.812	0.860	0.886	0.717	0.773	0.787	0.526	0.697	0.784
Rio Grande do Sul	0.804	0.840	0.886	0.720	0.769	0.795	0.505	0.642	0.733

LEGENDA

Baixo	Médio baixo	Médio	Alto	Muito alto
0.000-0.499	0.500-0.599	0.600-0.699	0.700-0.799	0.800-1.000

Fonte: Elaborado pelo autor (2022), com base em IPEA (2019).

Em termos de políticas públicas pode-se atribuir a cada política específica êxito ou o fracasso em termos de sustentabilidade em produzir resultados. Enquanto observa-se um sucesso das políticas de saúde sustentadas no Brasil que vem produzindo uma longevidade compatível nos três estados da Região Sul, com países mais desenvolvidos do Hemisfério Norte, as políticas econômicas demonstram que a renda de sulistas tem estagnado na década de 2010, após um incremento modesto nos anos 2000. Ao passo que as políticas educacionais, tanto dos diversos níveis e esferas de governo produziram um avanço significativo para patamares altos. No entanto, deve-se ter cuidado para não produzir generalizações. Ainda existem grandes desafios educacionais a serem superados já que não há uma distribuição equitativas desses resultados no território e por essa razão, nem todos os lugares mesmo nessa macrorregião que apresenta indicadores altos, refletem os indicadores dos estados que contém, esse é o caso dos municípios da Mesomercosul.

6.2 MÉTODOS

Destarte, buscou-se na literatura e na rede mundial de computadores, índices utilizados no Brasil que apresentassem uma série temporal que coincidisse com a criação e implantação de *campus* de IES públicas, isso é, preferencialmente de 2000 a 2020, e estivessem disponíveis para os municípios da Mesomercosul. Realizou-se uma ampla busca por comunicações e artigos científicos que contivessem análises e avaliações de indicadores e que atravessassem os temas da Educação Superior e Desenvolvimento Regional. Essas publicações foram sistematizadas e sintetizadas em quadros analíticos que constam no referencial teórico. O Quadro 10 apresenta os principais índices promissores para a avaliação da contribuição de IES públicas para o desenvolvimento das respectivas regiões.

Quadro 10 - Índices utilizados atualmente no Brasil suas fontes, dimensões e periodicidade

Índice	Fonte	Dimensões	Periodicidade
Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios (IDHM)	Atlas do Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)	Longevidade Renda Educação	1991, 2000 e 2010
Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM)	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan)	Saúde Emprego e Renda Educação	De 2005 até 2016
Índice de Vulnerabilidade Social (IVS)	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)	Infraestrutura Urbana Renda e Trabalho Capital Humano	1991, 2000 e 2010
Índice de Desenvolvimento Sustentável dos Municípios (IDMS)	Federação Catarinense de Municípios (Fecam) e Confederação Nacional dos Municípios (CNM)	Sociocultural Econômica Ambiental Político Institucional	2012, 2014, 2016, 2018 e 2020

Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades (IDSC)*	Instituto Cidades Sustentáveis (ISC)	17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) ¹²	2016-2020
---	--------------------------------------	---	-----------

Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com base em PNUD (2013), Firjan (2018), Ipea (2019), Fecam (2017) e ISC (2022).

Foi descartado o uso do IDHM e do IVS por conta do lapso temporal em duas únicas edições (2000 e 2010), mesmo sendo dois indicadores muito populares, esses estão atrelados ao *Censo Demográfico* que provavelmente na próxima edição em 2022 deverá capturar o efeito “pandemia de COVID-19”, durante os anos 2020 e 2021, o que poderia prejudicar a avaliação do fenômeno de criação e implantação de *campus*. Já os demais indicadores IFDM, IDMS e IDSC apresentaram séries temporais anuais ou bianuais promissoras para a análise principalmente do período 2010-2020. Preferiu-se o uso do IDMS por ter sido inicialmente concebido para o uso na Mesomercosul, segundo Fecam (2017) e, também, por abarcar um período 2015-2020, que se demonstrou uma lacuna de análise na literatura em nível nacional.

No entanto, o IDMS apresenta limitações que devem ser consideradas como, por exemplo, o fato de boa parte dos 50 *campi* das 15 IES públicas presentes em 40 municípios dos 396 municípios da Mesomercosul ainda estavam em implantação no ano de 2012 (início da série temporal) – seria importante contemplar um período anterior à criação. Esse é o caso da maioria dos *campi* dos Institutos Federais, enquanto os *campi* das universidades estaduais foram criados em 2005 e a maior parte dos *campi* das universidades federais estão em funcionamento desde 2009. No entanto, o IDMS na sua edição 2020 traz dados dos municípios a partir de fontes governamentais, retratando a mesorregião até 2019, o que o torna praticamente o único indicador sintético disponível no momento da realização da presente avaliação com o fim da série temporal antes da pandemia de Covid-19 em 2020 e 2021.

Os dados do IDMS, no entanto, não estão disponíveis para *download* em massa de dados como o IFDM ou o IDHM, por exemplo. Após intensas tratativas com os gestores, foram recepcionados os dados do IDMS junto à Confederação Nacional dos Municípios (CNM) de novembro de 2020 a julho de 2021. Utilizou-se tanto o software de edição de planilhas

¹² Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) são 17: 1) Erradicação da pobreza; 2) Fome zero e agricultura sustentável; 3) Saúde e bem-estar; 4) Educação de qualidade; 5) Igualdade de gênero; 6) Água limpa e saneamento; 7) Energia limpa e acessível; 7) Energia limpa e acessível; 8) Trabalho decente e crescimento econômico; 9) Indústria, Inovação e Infraestrutura; 10) Redução das desigualdades; 11) Cidades e comunidades sustentáveis; 12) Consumo e produção responsáveis; 13) Ação contra a mudança global do clima; 14) Vida na água; 15) Proteger a vida terrestre; 16) Paz, justiça e instituições eficazes; 17) Parcerias e meios de implementação.

Microsoft Excel e o software livre de Estatística PSPP (*Statistical Package for the Social Science*) na sua versão 1.6.2 para elaboração de estatística descritiva.

O PSPP é um programa livre para distribuição utilizado para análise estatística de dados com grande similaridade ao programa IBM SPSS, o qual é compatível e pode performar análises descritivas, testes-T, anova, regressões logísticas e lineares, força de associação, análise de *clusters*, entre outros (GNU, 2022). A vantagem do PSPP é que o *freeware* foi desenvolvido para as necessidades de cientistas com pouca experiência no uso de *softwares* estatísticos e seu objetivo é preencher uma lacuna de análises fundamentais que poderão ser realizadas por não estatísticos (FISK, 2022).

Foram construídos os *boxplots* e gráficos de barras conformando painéis para visualização, ao mesmo tempo, de séries temporais que contemplem a distribuição dos dados e os níveis de sustentabilidade do IDMS, suas dimensões, subdimensões, descritores e indicadores de interesse para visualização simultânea do fenômeno nos 396 municípios analisados. No entanto, a apresentação desses dados não é uma sugestão de utilização por Sistemas de Informações Geográficas ou painéis dos indicadores já que não são de simples reconhecimento por público não familiarizado com pesquisas quantitativas.

6.2.1 A avaliação das políticas públicas de Ensino Superior no Brasil por meio de indicadores de desenvolvimento

Tem-se observado uma grande utilização de indicadores para avaliar as políticas, sobretudo, de expansão do Ensino Superior no Brasil a partir da segunda década de 2000. Bonho, Morais e Jung (2020) realizaram uma revisão de literatura sobre a atribuição do papel recebido pelas universidades públicas como “polos de desenvolvimento” regional e local. Os autores constataram que um campo científico vem se consolidando a partir de investigações dessa relação entre o desenvolvimento de regiões e o papel desempenhado pelas IES.

Oliveira Júnior (2019) considera que, em estudos entre a relação universidade-território, faz-se necessário que se defina a escala de estudo, sendo importante a compreensão do lugar e da região como ponto de partida. O autor propõe a investigação a partir de graus de interação, sendo os mais altos para ações de cooperações intensas em um ambiente prolífico de criação de empresas e negócios que ocorrem em IES consolidadas, um segundo nível com cooperação limitada na busca por um papel ativo de liderança e articulação que pode dar-se pela ampliação de projetos de extensão para a produção de conhecimento sobre a região. E por fim, um grau

menor que expressaria uma baixa ligação com a região onde foi implantada que pode se dar, segundo o autor, pelo alto grau de especialização da IES, que pode estabelecer relações mais intensas com empresas e IES de outras regiões em vez do local em que estão inseridas.

Também, Rolim (2018) propõe a construção de um índice regional a partir da análise da contribuição da pesquisa, do ensino, do desenvolvimento social, cultural e ambiental e da capacitação para cooperação regional. Para o quadro das universidades federais, o autor constatou que o proposto Índice de Inserção Regional (ISR) indica que universidades federais de menor porte apresentam maior impacto nas comunidades regionais quando implantadas em cidades pequenas e médias, quando comparadas às universidades federais maiores em grandes centros urbanos.

Oliveira Júnior (2019) alerta que, embora o lugar seja onde os impactos negativos e positivos são mais visíveis e significativos, é na região que está alicerçada a imagem institucional. Para o autor, o impacto aparece como um efeito multiplicador a partir da implantação dos *campi* e os gastos locais de uma população acadêmica (servidores e estudantes) atraída para o município que contém um *campus* estabelecendo uma dinâmica que afetará toda a demanda local por novas e outras atividades econômicas. Já, para Diniz e Vieira (2015), o estudo das externalidades para as economias regionais de natureza qualitativa e quantitativa tem o objetivo de auxiliar estudiosos e formuladores de políticas públicas para melhor avaliar os impactos positivos e negativos da implantação de IES nas regiões.

Vinhais (2013) realizou um estudo sobre o impacto de curto prazo dado a proximidade temporal com a implantação das IFES, avaliou os efeitos para trás (*Backward linkages*) da expansão das Universidades Federais no Brasil através da matriz insumo-produto e constatou que, no período 2004 a 2010, as microrregiões menores economicamente que receberam *campus* universitários apresentaram maiores impactos relativos. O autor considera sobre a capacidade das universidades federais em gerar efeitos da expansão regional na produção econômica em relação à critérios locais. Mesmo entre as universidades federais novas criadas a partir de 2000, a Universidade Federal do ABC (UFABC) apresentou os maiores efeitos diretos, indiretos e induzidos em um grupo de 11 universidades federais novas, mesmo tendo sido uma das últimas a ser criada. Com relação às universidades federais consolidadas, a UFRJ, a UFF, a UNB e a UNIFESP apresentavam grandes efeitos econômicos, segundo o autor, sendo os efeitos multiplicativos considerados altos quando comparadas às IFES em outras localizações.

Vinhais (2013) também destaca que houve um efeito distributivo no impacto do aumento de gastos da União no PIB de todas as microrregiões brasileiras, em especial, para os municípios de menor porte. O autor, por meio de mapeamento realizado, reconhece que o impacto das microrregiões que incluem capitais de unidades da federação apresenta os maiores efeitos em valores absolutos ainda que se tenha percebido uma distribuição dos gastos da União no PIB também nas microrregiões com pequenos municípios.

Vinhais (2013) também destaca que o segmento de atividades ligadas à *Educação Pública*, enquanto um setor de serviços tem seu maior impacto no efeito induzido sobre a renda das famílias que corresponde metade do efeito total. O autor, a partir de técnicas econométricas, estabeleceu um efeito médio de curto prazo de 3,3% sobre a renda domiciliar *per capita* em municípios que receberam *campus* de universidade federal em comparação com municípios que não receberam essas instalações universitárias, sendo que o efeito é maior (5,3%) em municípios de menor porte com até 65 mil habitantes.

Rippel *et al.* (2013), ao estudar a expansão e o impacto do ensino superior privado presencial no município de Toledo (Paraná), avaliaram que o município passou a desempenhar um papel de polo atrator de ensino privado e consideraram sobre a melhoria no Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM), sobretudo na dimensão educação (IDHM-E) do índice. O IDHM em Toledo situou-se muito acima da média nacional em 1991 (0,75) e entre as demais dimensões (renda e longevidade) e assumiu 0,927 em 2000. Os autores atribuem os altos indicadores educacionais à expansão de IES privadas em um mercado concorrencial a partir dos anos 1990.

O Relatório da ABMES (2014) confrontou municípios com e sem oferta de cursos presenciais de IES privadas de pequeno e médio porte com relação à alguns indicadores como PIB, IDHM, renda *per capita* e percentual de ocupados com ensino superior completo utilizando *boxplots* para avaliar municípios de até 50.000 habitantes e de 50.000 a 150.000 habitantes. Esse Relatório aponta que municípios que possuem ao menos uma IES de pequeno ou médio porte possuem indicadores melhores se comparados aos municípios que não tem IES.

Wanzinack e Signorelli (2014) abordam a questão da instalação de *campus* em regiões com maior vulnerabilidade social buscando a minimização de problemas e a contribuição para o desenvolvimento regional, em especial, por meio da análise de indicadores e refletem sobre as potencialidades vivenciadas durante a implantação de um novo *campus* de uma universidade federal consolidada em capital que expande para uma região periférica com baixos indicadores, como o litoral paranaense na Região Sul.

De Souza *et al.* (2014) utilizaram o IDHM de todos os municípios mineiros para observações por meio de métodos estatísticos que o incremento de 1% na população ativa com ensino superior aumenta em 1,1% o IDHM-Renda, 0,4% o IDHM- Longevidade e 1,2% o IDHM- Educacional dos municípios, enquanto um aumento de 1% na população ativa com ensino superior e pós-graduação representa respectivamente 0,6%, 0,2% e 1,0%. Os indicadores educacionais são influenciados, segundo os autores, pelo aumento na proporção de diplomas de graduação mais do que de pós-graduação e, apesar de pouco significativo em termos de longevidade, para educação e renda, há uma maior capacidade da expansão do ensino superior influenciar positivamente o IDHM.

Bittencourt *et al.* (2014) igualmente utilizaram o IDHM e, em especial, o IDHM Educação para relacionar a presença das IES comunitárias nos municípios mais bem ranqueados em uma virtual “classificação nacional” do índice. Também, Veiga (2006) *apud* Cechella (2018) aponta que o diferencial no IDHM de Estados como Santa Catarina e Rio Grande do Sul está na presença de universidades comunitárias distribuídas em algumas regiões posicionando esses estados ao lado de São Paulo, com os melhores indicadores do país.

Já Caldarelli, Da Camara e Perdigão (2015), por meio de métodos estatísticos, avaliaram a relação positiva entre as universidades e desenvolvimento econômico com relação ao Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) e assinalam que municípios que possuem um *campus* e sedes de universidades estaduais paranaenses - criadas durante os anos 1990 - apresentam efeitos positivos na ordem de 5,5% maiores na comparação. Ainda, os autores atribuem aos *campi* de universidades estaduais efeitos multiplicadores de renda e refletem sobre a possibilidade de um impacto maior com relação à maior interação nas áreas de educação básica e saúde regional.

De Barros e Moysés (2017) observaram que não houve efeitos significativos de longo prazo no estado de Goiás, no período de 1995 a 2014, relacionados a política de expansão do ensino superior. Os autores avaliam que o estado apresentou trajetória semelhante em todas as dimensões do IDHM, muito embora a taxa real de variação do PIB e do PIB *per capita* foi maior no estado quando comparados aos demais estados do país. Os autores consideram que o estado de Goiás teve ganho relativo de uma posição no *ranking* nacional por estados com relação ao IDHM e que o crescimento do PIB foi acima da média nacional. Esses indicadores econômicos foram acompanhados, segundo os autores, ao desempenho em indicadores educacionais em termos de aumento de matrículas, docentes doutores e IES, muito embora em

termos de concluintes, o estado de Goiás converteu diplomas muito próximo à média nacional que é de 15%.

Já Tischer (2018) realizou um levantamento expedito dos IDHM dos municípios que receberam *campus* de universidade federal nova desde 2000 e considera sobre a trajetória positiva em converter indicadores baixos em altos em menos de duas décadas. Desses municípios, 45,61% de IDHM baixo, 52,20% IDHM médio e somente 2,20% um IDHM alto, em 2000. Já em 2010, desses mesmos municípios que haviam recebido *campus* nenhum município possuía IDHM baixo, 31,13% de IDHM médio e 68,87% com IDHM alto.

Ferreira e Santos (2018) avaliam os impactos econômicos de um novo *campus* de IES pública consolidada (UFF) em Volta Redonda - que já contava com um *campus* existente - em termos de impactos na economia local e que representam 0,74% do PIB do município. Para estabelecer esse percentual, os autores utilizaram o gasto por aluno, a massa salarial de servidores da instituição e o investimento em custeio e obras entre 2007 e 2012.

Já Cechella (2018) atribui à interiorização da Rede Federal de Ensino dos Institutos Federais impactos de curto prazo como ganhos de salários, imobiliários, empregos, aumento de demanda de serviços em nível local. O autor aponta também ganhos de densidade regional nas dimensões sociais com a oportunidade de formação e ascensão no interior, no campo ambiental com ações de extensão e econômica através da sugestão de elevação de indicadores, como IDH nas regiões com presença de *campi*, ainda que não tenha desenvolvidos estudos empíricos.

Bittencourt e Letti (2018) traçam o perfil das universidades públicas brasileiras a partir da mensuração de gastos das IES públicas com base em três dimensões: ensino, pesquisa e extensão para realizar uma avaliação de resultados sociais. Foram utilizados critérios de porte, segundo classificação de empresas, utilizando a métrica da despesa operacional para agregação dos dados em grande, média, pequena, muito pequena e muitíssimo pequena.

Porsse, Gomes e Bragança (2018) tratam sobre o impacto da extração de efeito do ensino superior sobre a produtividade do trabalho que representa redução de 14,47% do produto da economia brasileira sob a hipótese de remoção dos ganhos desta atividade. Os autores também identificaram um efeito competitivo na alocação de trabalho do setor de educação pública sobre a privada, pois este indicador foi reduzido no período observado pelos autores.

Já Niquito, Ribeiro e Portugal (2018) abordam o efeito de transbordamento para municípios vizinhos aos novos *campi* de 63 universidades federais com aumento na renda *per capita* das famílias, redução da taxa de fecundidade e o impacto maior nos municípios de menor porte - inferior a 65 mil habitantes - lindeiros aos municípios receptores de *campi* das novas

universidades federais quando comparados a municípios mais populosos. Os autores também analisaram que nos municípios onde não possuíam IES pública e foram implantadas universidades federais, houve uma diminuição no nível de escolaridade das pessoas adultas e, também, um aumento no nível de desigualdade de renda por meio do Índice de Gini. Os autores sugerem que as IES são concentradoras de renda e que ocorre dificuldade de retenção de mão de obra qualificada por conta de afastamento dos egressos nas localidades.

Outro estudo sobre avaliação de impacto foi realizado por De Faveri, Petterini e Barbosa (2018) para os Institutos federais entre 2004 e 2010. Os autores ressaltam a iniciativa das políticas públicas de expansão para o atendimento da Rede de IFs na Região Nordeste, precedida pela Região Sudeste com critérios de seleção populacionais em favor dos municípios com menos de 100.000 habitantes. Os autores atribuem aos anos de 2008 e 2009 de maior incidência para o início da implantação de IFs em nível nacional.

Ainda, De Faveri, Petterini e Barbosa (2018) mensuraram efeitos de curto prazo como variações de renda *per capita*, PIB, índice de Gini e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) nos municípios com e sem *campus* de IF's e encontraram impactos maiores em municípios com população inferior a 70.000 habitantes. Já com relação à taxa de desocupação e salário médio, os autores, encontraram que o impacto foi maior em municípios que possuíam *campi* a mais tempo em comparação aqueles que havia implantados os *campi* recentemente.

Diniz (2019), ao analisar a expansão de inversões públicas entre 2000 e 2015 com a criação de novas universidades federais e implantação de vários Institutos Federais de Educação Tecnológica (IFTs), avalia que o Brasil encontra-se em uma situação paradoxal ou contraditória das políticas públicas já que o aumento do investimento em ciência e tecnologia não resultou em resultados significativos nas políticas macroeconômica e aponta para anulação das políticas industriais e tecnológicas no período, apesar dos esforços em financiamento.

Da Silva, Montenegro e Agra (2019) refletem sobre a implantação institucional de um *campus* de universidade federal na região do Cariri entre 2005 e 2015, em especial, para o município de Sumé (PB). Os autores verificaram um aumento na receita tributária municipal quando comparado a um município no entorno que não recebeu instalação universitária, enquanto os níveis de despesa totais e de receitas totais permaneceram crescentes em patamares semelhantes em ambos os municípios. Os autores consideram que a implantação de um *campus* dinamiza o município economicamente, e que, conseqüentemente, pode-rá passar a depender menos de repasse de receita em nível federal quando comparado a um município sem IES.

Já Teleginski, Rau e do Nascimento (2019) realizaram uma pesquisa de impacto de universidades públicas no IDHM, entre 1991 e 2010, dos municípios tendo como referência os vinte indicadores mais altos do estado do Paraná. Os resultados demonstram que os municípios com universidades públicas apresentaram variação na dimensão educação para mais em relação aos municípios onde não foram implantados *campi*, enquanto a presença de uma instalação possui baixa influência sobre a dimensão longevidade. Para os autores, a dimensão renda apresentou melhora geral nos municípios com *campus* em oposição aos municípios sem *campus*.

Ainda, Teleginski, Rau e Do Nascimento (2019) consideram que a posição no *ranking* dos melhores IDHM tende a ser mais próxima ao topo para municípios que possuem *campus* de universidades públicas estaduais e federais, e que somente 4 entre 9 dos municípios que estavam entre os vinte melhores IDHM em 1991 permaneceram em 2010. Os autores também complementam que três dos cinco municípios que ingressaram no *ranking* em 2010 receberam recentemente *campus* de IES públicas e apresentam tendência de manter a posição do *ranking* entre os melhores IDHM do estado do Paraná.

Silva e Silva (2019), também, utilizaram o IDHM para mensurar um aumento de 0,399 em 1991 para 0,647 em 2010, tendo na dimensão educação a maior variação no período, produzindo efeitos positivos sobre a região, ainda que o impacto sobre a população mais pobre seja menos evidente. O contexto do município de Cachoeiras (BA), por se tratar de uma localidade turística com população entre 20.000 e 50.000, contribuiu de alguma forma para a escolha do município, segundo os autores. Essa decisão trouxe efeitos econômicos diretos da criação que apresentou aumento do PIB mais intenso no período de implantação, ainda que com pouco aumento do PIB *per capita* e com grandes ciclos alternados de aumento e diminuição do número de empresas locais e empregos, bem como receitas tributárias.

Barbosa, Petterini e Ferreira (2020) indicam que a expansão da rede federal de Institutos Federais elevou a renda *per capita* dos municípios com *campus* entre 3,5% e 5,8% em média, entre 2000 e 2010, mas que não houve ganho adicional relacionado ao tempo posterior ao da implantação dos *campi*, isto é, a partir de 2010. Os autores avaliam que apesar de terem gerado um impulso inicial sobre o nível de demanda com gastos em implantação e funcionamento, há ainda dificuldade em gerar saltos de produtividade esperados nos municípios após a implantação dessas estruturas de Ensino Superior.

Casqueiro, Irffi e da Silva (2020) analisam a expansão de universidades federais nos municípios que recepcionaram *campus* e apontaram resultados que indicam que a preexistência

de um *campus* universitário particular, população superior a 50.000 habitantes e com maior importância no PIB na sua microrregião, como fatores que influenciaram na escolha de municípios beneficiados com a política. Os autores observam a redução percentual de pobres nos municípios com *campus*, em média, em 1,5 pontos percentuais, isto é, a expansão universitária tende a contribuir para a redução da pobreza e, também, são apontadas evidências ainda que fracas de que a política aumenta a renda *per capita*, o percentual de ocupados com nível superior e com nível médio. Os autores vão ao encontro de Vinhais (2013) e Barbosa, Petterini e Ferreira (2020) sobre o impacto positivo da renda *per capita* dos municípios beneficiados pela política de expansão.

Pochmann e Da Silva (2020) analisaram a aplicação do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) por Unidades da Federação, demonstrando que houve diminuição de concentração significativa nas regiões periféricas das Regiões Norte e Nordeste, seguido de Centro-Oeste com relação à vulnerabilidade de infraestrutura urbana, capital humano, emprego e renda no período de 2002 a 2014 – que foi o período de maior atuação de políticas de expansão universitária.

Fujita, Bagolin e Focchezatto (2021) verificaram entre 2008 e 2013 uma relação de dependência espacial na associação entre indicadores de desempenho de Educação Superior e de Educação Básica, confirmando a hipótese de que municípios que possuem IES com desempenho melhores possuem também melhores indicadores de Educação Básica em nível nacional, mas que não há efeitos de transbordamento para municípios vizinhos às IES. Os autores sugerem que a concentração de IES pode ter contribuído com a concentração do impacto em nível local, enquanto as escolas de Ensino Básico e Médio encontram-se mais dispersamente distribuídas no território nacional.

Baumgartner (2021) revela que os orçamentos anuais das novas universidades federais pesquisadas pelo autor no estado da Bahia possuíram ao longo de mais de dez anos orçamentos maiores do que os próprios municípios onde se encontram localizados os *campi* com exceção de cidades-médias e aponta para um incremento significativo do IDHM, especialmente, na dimensão educação no período analisado de 2000 a 2010, conformando um impacto positivo nos indicadores educacionais. Contraditoriamente, o autor também considera sobre impactos negativos causados pelo aumento abrupto de renda e pressão sob o preço de aluguéis e estoque habitacional, gerando processos de gentrificação na população local, ainda que as universidades tenham tentado mitigar parte desse fenômeno pela atração no acesso a novos estudantes locais por meio de bonificações nos processos de seleção.

Já Gumiero (2022) avalia que houve um aumento da participação relativa do PIB estadual na mesorregião estadual da Grande Dourados a partir da instalação dos *campi* da UFGD no estado de Mato Grosso do Sul, de 2010 a 2016. O autor também verificou uma diminuição nos indicadores de vulnerabilidade social nos municípios que receberam *campi* no período de 1991 a 2010, e aumento relativo de renda *per capita* acima da média para o mesmo período. Ainda, Gumiero (2022) detectou um aumento proporcional de população frequentando o ensino fundamental em alguns municípios e, contraditoriamente, houve uma redução da proporção da população no ensino médio abaixo da média dos demais municípios do estado entre 1991 e 2010. Em compensação, o autor analisa que houve uma melhora acima da média estadual no indicador IDHM nos municípios com *campus* da UFGD.

Krajevski (2022) analisou os principais indicadores populacionais, de riqueza (PIB), distribuição (PIB *per capita*) e indicadores de desenvolvimento (IDHM) nos 20 municípios que compõem o Território Cantuquiriguaçu. Esses municípios, segundo o autor, conformam entre os municípios com indicadores mais baixos no estado do Paraná (1,6% do PIB estadual, enquanto a população é de 2,13%). O PIB *per capita* da região é cerca de 60% do PIB *per capita* estadual, com grau de urbanização baixo (53,78%), IDHM médio e abaixo do contingente da Região Sul e taxa de pobreza muito acima (22,02%) da estadual e próxima da média nacional. O autor considera sobre o aumento do orçamento municipal a partir da implantação do *campus* Laranjeiras do Sul da UFFS.

Guimarães *et al.* (2022) avaliaram os impactos da expansão do programa REUNI nos pequenos municípios do interior do Brasil e consideram que houve um aumento significativo do patamar de IDHM de baixo para médio e alto, tanto em termos de longevidade, de renda e educacional nos municípios que receberam *campi*, mesmo que ainda seja difícil associar essas variáveis à criação de um *campus*. Os autores também encontraram um aumento de taxas de crescimento do emprego formal entre 2000 e 2014 em todos os 110 municípios pequenos estudados, o que pode estar relacionado a criação do *campus*.

Martins *et al.* (2022) observaram que os municípios do interior de Minas Gerais com *campus* de universidade federal apresentaram taxas de crescimento populacional acima dos municípios sem *campus*, além disso, os municípios com *campus*-sede apresentaram crescimento superior aos municípios fora de *sede* entre 1991-2000, 2000-2010 e 2010-2018. Da mesma forma, os autores consideram que o PIB cresceu a taxas superiores no grupo de municípios com *campus* no período 2002-2010 e que a trajetória de crescimento se inverteu no último período de 2010-2018 nos municípios com *campus* quando comparados aos municípios

sem *campus*. O emprego formal teve desempenho semelhante ao PIB em Minas Gerais, segundo os autores, com estagnação no período de 2010-2018 frente ao período 2002-2010 – considerado de forte expansão nesses indicadores econômicos.

Ainda Martins *et al.* (2022) reconhecem que a taxa de crescimento anual do emprego formal foi maior nos municípios sem *campus* do que município com *campus*, com *campus*-sede e com *campus* fora de sede, porém a remuneração média e a escolaridade dos empregados formais dos municípios com *campus* foram muito superiores aos demais conjuntos na série temporal, isso é, nos municípios com *campus* não há um crescimento do emprego formal maior do que os municípios sem *campus*, em contraposição, os municípios com *campus* possuem uma remuneração significativamente maior, com uma participação maior de empregados com curso superior na população.

O Quadro 11 apresenta uma síntese dos autores que têm utilizado indicadores socioeconômicos para avaliar a relação entre desenvolvimento e educação superior, especialmente, ligado à expansão das IES públicas com foco no interior do Brasil. Nesse é possível observar que são amplamente utilizados indicadores sintéticos como o IDHM e o IFDM ou dados brutos como o PIB ou PIB *per capita*. Também, de que vem crescendo o interesse em compará-lo com o continente de análise como um município com relação aos demais municípios de uma região, de um território, de uma Unidade da Federação ou com relação ao próprio Brasil. Os autores, na maioria, lançaram mão de análises estatística ou espaciais para aferir o fenômeno da expansão de IES e correlacioná-lo à variação dos indicadores observados em séries temporais, tendo predominado as análises entre 2000 e 2010, baseadas nos *Censos Demográficos*.

Quadro 11 - Levantamento de literatura sobre o uso de indicadores sociais para avaliar IES e seus contextos

Autor	Instituições	Indicadores	Contexto
Rippel <i>et al.</i> (2013)	IES Privadas	IDHM educação, longevidade e renda	Município de Toledo (PR)
Vinhais (2013)	Universidades Federais	Produto Interno Bruto (PIB) e renda	Microrregiões brasileiras e municípios brasileiros de todo o Brasil com e sem <i>campus</i>
ABMES (2014)	Pequenas e Médias Instituições de	PIB, IDHM e renda per <i>capita</i>	Todo o Brasil com foco nos municípios de pequeno e médio porte

	Ensino Superior (PMIES) privadas		
Bittencourt <i>et al.</i> (2014)	Universidades comunitárias pertencentes à ABRUC	IDHM Educação	Municípios com maior IDHM que possuem universidades comunitárias.
Da Silva e Bastos (2014)	Pós-graduação brasileira	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) e PIB <i>per capita</i>	Macrorregiões brasileiras
De Souza <i>et al.</i> (2014)	IES públicas e privadas	IDHM educação, longevidade e renda	Municípios do estado de Minas Gerais
Caldarelli, Da Camara e Perdigão (2015)	Universidades estaduais e federais	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM)	Municípios do estado do Paraná. Posições em um “ranking”
De Barros e Moysés (2017)	IES públicas e privadas	IDHM educação, longevidade e renda, variação do PIB, PIB <i>per capita</i> e balança comercial	Estado de Goiás e posições no “ranking” nacional por Unidade da Federação
Ferreira e Santos (2018)	UFF	PIB	Município de Volta Redonda (RJ)
De Faveri, Petterini e Barbosa (2018)	Rede Federal de Ensino dos Institutos Federais - IFs	População, Renda <i>per capita</i> , PIB, índice de Gini e IDHM	Municípios com e sem <i>campus</i> de Institutos Federais de todo o Brasil
Cechella (2018)	Rede Federal de Ensino dos Institutos Federais - IFs	IDHM	Não apresenta estudos empíricos
Rolim (2018)	Universidades Federais	Índice de inserção regional proposto pelo próprio Rolim (2018)	Todo o Brasil com ênfase nos municípios menos e mais populosos
Da Cunha e Guarenghi (2018)	IES públicas e privadas	PIB	Contexto nacional do Brasil
Barbosa, da Silva e De Campos (2018)	IES públicas e privadas	PIB e PIB <i>per capita</i>	Macrorregião Nordeste e análise de oferta de cursos de graduação por grandes áreas do conhecimento
Tischer (2018)	Universidades Federais novas	IDHM	Municípios que receberam novos <i>campi</i> de universidades federais criadas de 2000 até 2017

Niquito, Ribeiro e Portugal (2018)	Universidades Federais	PIB, renda <i>per capita</i> , índice de Gini e taxa de fecundidade	Municípios que receberam novos <i>campi</i> de universidades federais e municípios do entorno dos <i>campi</i>
McCowan (2019a)	Universidades comunitárias	IDHM	Interior dos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul sem estudo empírico
SEMESP (2019)	IES públicas e privadas	IDHM com influência do porte institucional sobre este.	Todo o Brasil com foco em municípios de pequeno e médio porte, em especial, confrontando IES públicas e privadas.
Fonaprace (2019)	Instituições Federais de Ensino Superior - IFES	IDHM	Todo o Brasil com foco na relação interior e capital e <i>campus</i> fora de sede e <i>campus</i> -sede
Teleginski, Rau e Do Nascimento (2019)	Universidades Públicas (estaduais e federais)	IDHM Educação, Longevidade e Renda	Estado do Paraná nos municípios com e sem <i>campus</i> . Posições dos municípios com <i>campus</i> em um “ranking”
Silva e Silva (2019)	UFRB	PIB, PIB <i>per capita</i> e IDHM Educação, Longevidade e Renda	Município de Cachoeira (BA)
Da Costa e Fernandes (2019)	IES públicas e privadas e outros órgãos de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT & I)	População, PIB, PIB <i>per capita</i> e IDHM	Municípios do estado do Pernambuco com e sem <i>campus</i> . Localização por categoria administrativa
Pochmann e da Silva (2020)	Instituições Federais de Ensino Superior - IFES	IDHM, Índice de Vulnerabilidade Social – IVS e Índice de Gini	Macrorregiões e Unidades da Federação. Posições em “ranking”
Barbosa, Petterini e Ferreira (2020)	Rede Federal de Ensino dos Institutos Federais - IFs	Renda <i>per capita</i>	Municípios com <i>campus</i>
Casqueiro, Irffi, da Silva (2020)	Universidades federais	Renda <i>per capita</i> , Índice de Gini, IDHM, percentual de pobres, população, preexistência federal e particular, região metropolitana, receita municipal	Municípios com <i>campus</i>

Fujita, Bagolin e Fochezatto (2021)	IES públicas e privadas	Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE)	Municípios com IES e municípios do entorno de IES
Baumgartner (2021)	Universidades Federais	IDHM, população, renda média mensal per capita, Índice de criatividade e evolução do emprego formal	Todo o Brasil para análise espacial da expansão e análise de indicadores com <i>foco</i> no Recôncavo da Bahia
Gumiero (2022)	UFGD	População, participação regional no PIB estadual, renda <i>per capita</i> , IDHM, vulnerabilidade social, população frequentando os anos finais do ensino fundamental e médio.	Municípios da sub-região estadual da Grande Dourados em Mato Grosso do Sul
Krajevski (2022)	UFFS	População, IDHM, Índice de Gini e PIB <i>per capita</i>	Municípios que compõe o Território Cantuquiriguaçu (PR)
Guimarães <i>al.</i> (2022)	IFES	IDHM, taxa de emprego formal e aumento populacional relativo	Municípios pequenos isolados com menos de 150 mil habitantes e fora da área de influência direta de grandes centros nacionais que receberam <i>campi</i> .
Martins <i>et al.</i> (2022)	Universidades Federais	Taxa de crescimento populacional, Taxa geométrica do crescimento do PIB, taxa média de crescimento anual do emprego formal	Municípios do interior com e sem <i>campus</i> do estado de Minas Gerais. São subdivididos também os <i>campi</i> que são <i>campus</i> -sede de <i>campus</i> fora de sede

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

6.4 RESULTADOS

Entre 2014 e 2016 acontece um pico na trajetória do IDMS que vinha em uma ascendente no período 2012-2014, nos diversos níveis: nacional (Brasil), macrorregional (Região Sul), estados (Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Paraná) e mesorregional (Mesomercosul). Ainda, apresenta-se uma relativa estagnação do IDMS nas edições de 2018 e

2020. Os estados da Região Sul possuem indicadores melhores comparativamente ao Brasil na ordem de 0,050 a 0,100, porém sendo ainda insuficiente para ascender ao nível médio que é o próximo patamar no nível de sustentabilidade, conforme Tabela 14. Da mesma forma, a Mesomercosul possui indicadores semelhantes aos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, já que o estado do Paraná se enquadra ligeiramente abaixo.

Tabela 14 - Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável – IDMS na Região Sul e Brasil nas 5 edições do IDMS de 2012 a 2020

	2012	2014	2016	2018	2020
Paraná	0.525	0.564	0.561	0.549	0.544
Santa Catarina	0.587	0.613	0.612	0.600	0.589
Rio Grande do Sul	0.551	0.592	0.611	0.598	0.594
Mesomercosul	0.548	0.587	0.600	0.589	0.585
Brasil	0.489	0.517	0.517	0.508	0.500

Legenda

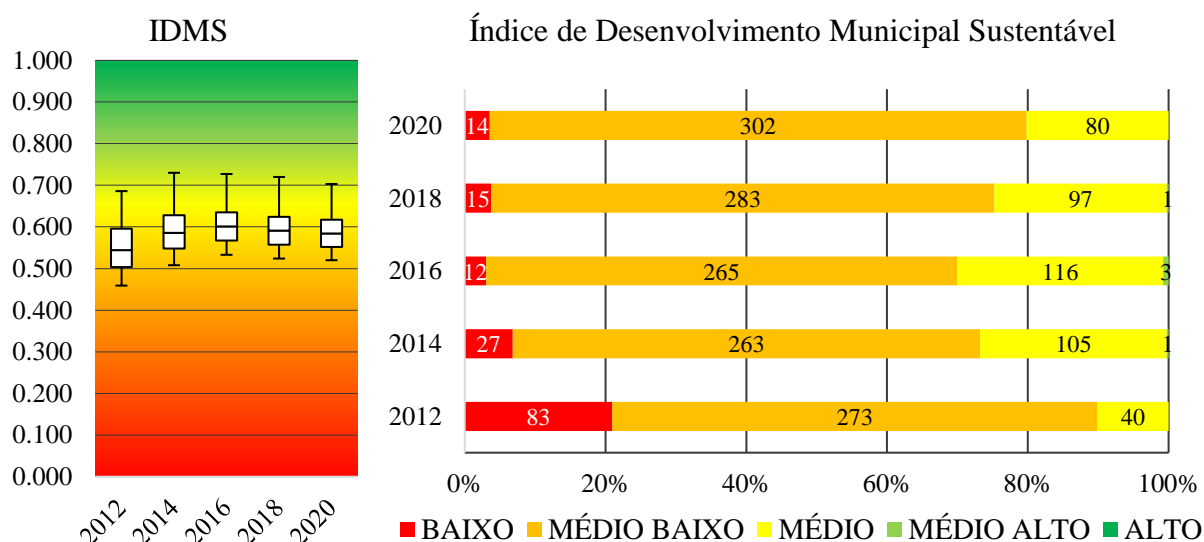
Baixo	Médio baixo	Médio	Alto	Muito alto
0.000-0.499	0.500-0.624	0.625-0.749	0.750-0.874	0.875-1.000

Fonte: Elaborado pelo autor (2022), com base em CNM (2021).

No entanto, o IDMS relativo à Mercosul utiliza a média regional, sendo necessário observar os dados a partir da representação estatística de distribuição dos municípios, que pode ser bem observada pelo uso de *boxplots* e de gráficos de barras empilhadas que representam, ao mesmo tempo, a trajetória dos indicadores ao longo da série temporal e a quantidade de municípios enquadrados nos níveis de sustentabilidade pré-estabelecidos pelos desenvolvedores do indicador.

O Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável (IDMS) dos municípios da Mesomercosul variou positivamente entre 2012 e 2016, conforme Figura 35. A distribuição em *boxplots* indica que os municípios apresentam uma ligeira queda (-0,025) nos quartis entre 2016 e 2020, em especial, nos municípios com indicadores mais baixos, especialmente, após um período de 2012 a 2016 quando os primeiros quartis apresentaram um salto de 0,500 no índice em duas edições. No período 2012-2020, houve também um achatamento da distância interquartilica, isso significa, que metade dos municípios próximos à mediana tem tendência a apresentar índices IDMS semelhantes.

Figura 35 - Distribuição em *boxplots* e níveis de sustentabilidade dos municípios da Mesomercosul pelo Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável (IDMS) em 2012, 2014, 2016, 2018 e 2020



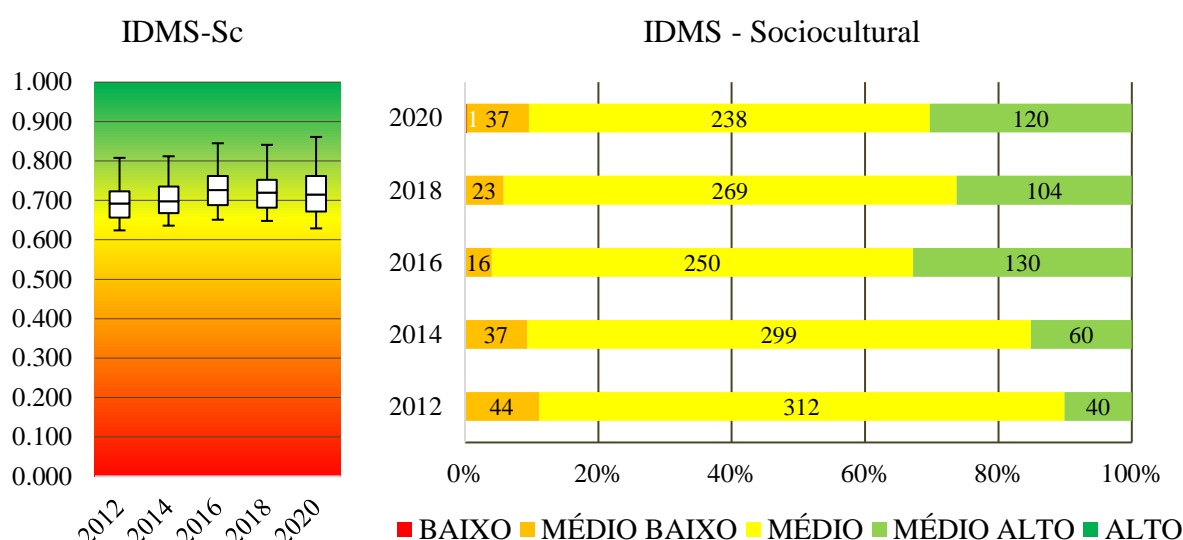
Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com base em CNM (2021).

Com relação aos níveis de sustentabilidade também expressos à direita na Figura 35, houve uma diminuição da quantidade de municípios enquadrados no nível mais baixo de 83 para 14 municípios, de 2012 a 2020 e, também, no nível médio, onde se observou um aumento de 40 para 80 municípios. A Figura 35 também ilustra que praticamente 4/5 dos municípios da Mesomercosul se enquadram em 2020 nos níveis médio baixo e baixo, enquanto 1/5 constam no nível de sustentabilidade médio. Da mesma forma, pode-se afirmar que há um aumento no número de municípios com IDMS entre os menores desempenhos no período entre 2016-2020 e, também, que houve uma diminuição no número de municípios nos níveis médio e médio-alto de sustentabilidade com subtração de 3 municípios que haviam alçado a esse nível em 2016.

Diferentes trajetórias podem ser observadas nas dimensões do IDMS, por exemplo, na dimensão Sociocultural (IDMS-Sc) que leva em consideração aspectos de cultura, educação, saúde e habitação. Conforme Figura 36, a dimensão do IDMS-Sc cresceu em todos os quartis até 2016 e nas edições de 2018 e 2020, houve uma estagnação dessa dimensão com aumento da distância interquartílica e manutenção da mediana, isso significa que houve um aumento da distribuição dos dados e pode indicar um aumento de desigualdade entre os municípios da Mesomercosul. Se observados os níveis de sustentabilidade, Figura 36, destaca-se que o número de municípios triplica no nível médio alto de 2016 a 2020, ao passo que 37 municípios persistem

no nível de sustentabilidade médio baixo e, ainda, um município foi enquadrado pela primeira vez no nível de sustentabilidade baixo em 2020.

Figura 36 - Distribuição em *boxplots* e níveis de sustentabilidade dos municípios da Mesomercosul pelo IDMS na dimensão Sociocultural em 2012, 2014, 2016, 2018 e 2020

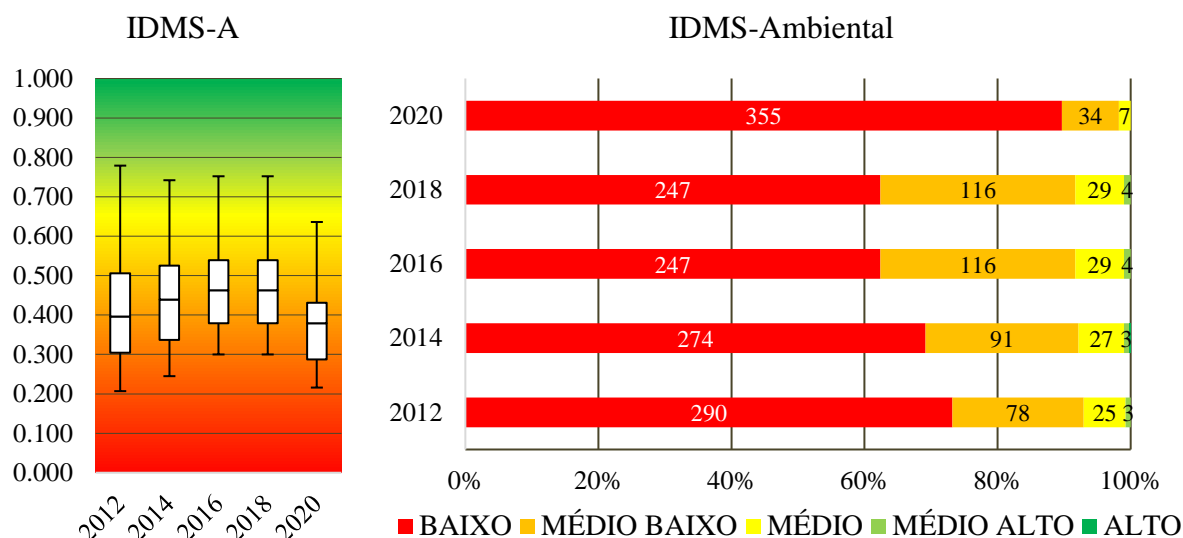


Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com base em CNM (2021).

Já com relação à dimensão ambiental (IDMS-A) que leva em consideração três descritores: a Cobertura de Saneamento Básico, a Gestão Ambiental e a Preservação Ambiental, vem sendo observada uma piora acentuada dos indicadores dos municípios, conforme Figura 37, a qual aponta-se para investigações futuras. A trajetória no período de 2012 até 2016 apresentou significativa melhora nos quartis com diminuição da distância interquartílica e no período de 2016 a 2020, houve uma piora significativa com o 3º quartil de 2020, situando-se próximo do 1º quartil de 2018.

Praticamente 90% dos municípios situavam-se em 2020 no nível mais baixo de sustentabilidade frente à quase 70% em 2012. Ainda que alguns municípios (36) figurassem no nível médio-alto e alto em 2018, somente 7 municípios conseguiram permanecer no nível médio em 2020, o que indica um enquadramento da maior parte dos municípios nos níveis mais baixos. A dimensão ambiental do IDMS é seguramente a dimensão com piores indicadores nos municípios da Mesomercosul, nos quais cabe uma investigação para verificar causas dessa trajetória descendente.

Figura 37 - Distribuição em *boxplots* e níveis de sustentabilidade dos municípios da Mesomercosul pelo IDMS na dimensão Ambiental em 2012, 2014, 2016, 2018 e 2020

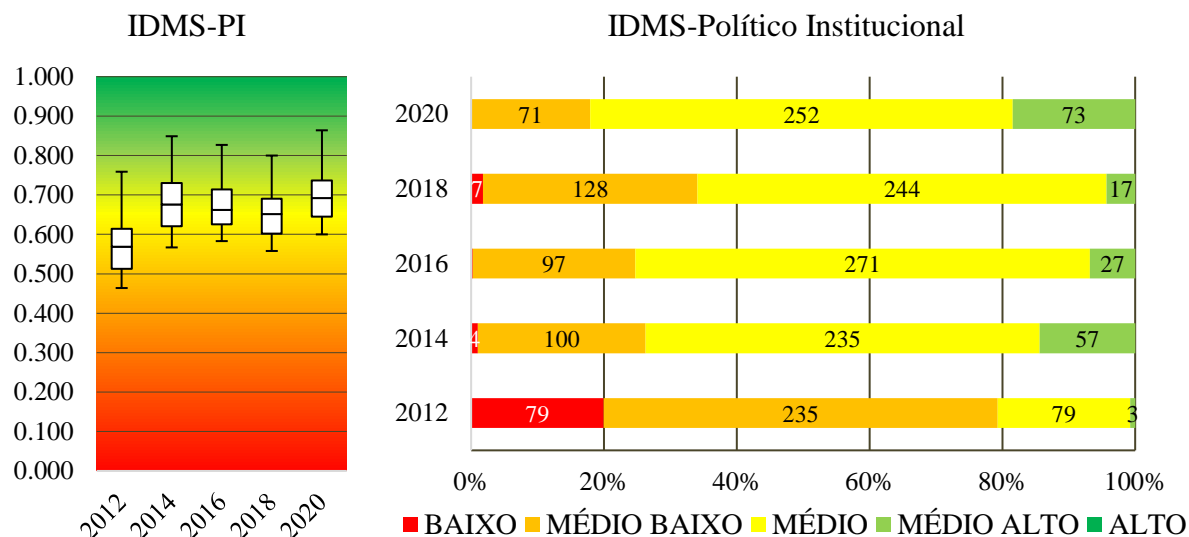


Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com base em CNM (2021).

A dimensão Político Institucional tem como subdimensões: a) Finanças Públicas: que é composta pelos descritores de Capacidade de Receita, Estímulo ao Investimento e Saúde Financeira; b) Gestão Pública: que é caracterizada a partir da Articulação com o Exterior, Capacidade de Planejamento, Gestão Financeira, Governo Eletrônico e Qualidade do Quadro Funcional; e c) Participação Social: que compreende a Participação Eleitoral e Representatividade de Gêneros.

Nessa dimensão Político Institucional houve uma crescente significativa dos indicadores no período de 2012 a 2020, muito embora tenha-se observado uma oscilação na edição 2018. Praticamente, houve um reposicionamento em um nível maior para o conjunto dos municípios da Mesomercosul, conforme Figura 38. Dos cerca de 20% dos municípios enquadrados em baixo em 2012 ascenderam para a condição de médio baixo em 2020, ao passo que para os 20% que situavam-se no nível de sustentabilidade médio em 2012 e que ascenderam para o nível médio alto em 2020. Porém, há de se considerar que 60% dos municípios estavam no nível médio baixo e na última edição do IDMS, em 2020, posicionaram-se em nível médio, conforme Figura 38.

Figura 38 - Distribuição em *boxplots* e níveis de sustentabilidade dos municípios da Mesomercosul pelo IDMS na dimensão Político Institucional em 2012, 2014, 2016, 2018 e 2020

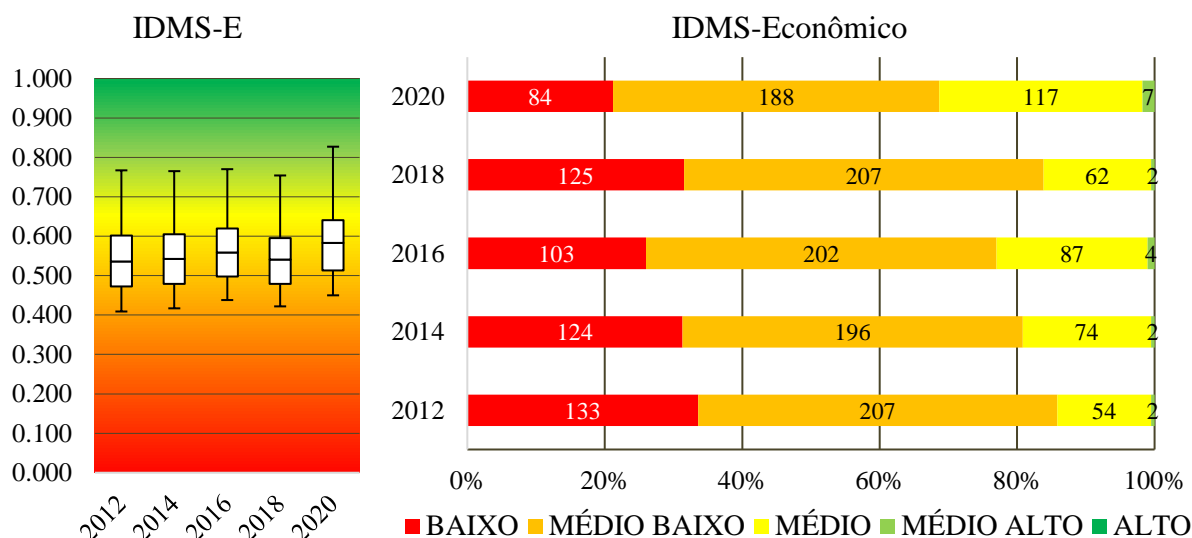


Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com base em CNM (2021).

Mais detalhadamente foram observados os indicadores econômicos e educacionais presentes no IDMS, como uma dimensão no primeiro caso e como uma subdimensão da dimensão Sociocultural no segundo. O IDMS-E apresenta uma trajetória no período 2012 a 2020, que pode ser descrita em forma de til (~) da distância interquartílica com variação positiva de 2018 a 2020. No entanto, poucos municípios alcançaram o nível médio alto (7), 25% alcançaram o nível médio (117) e aproximadamente 65% dos municípios persistem nos níveis médio baixo (188) e baixo (84).

A Figura 39 apresenta praticamente a mesma distância interquartílica que se manteve ao longo do período analisado com melhoria do indicador no conjunto dos municípios e com uma crescente maior nos limites inferior e superior, sobretudo, na edição de 2020.

Figura 39 - Distribuição em *boxplots* e níveis de sustentabilidade dos municípios da Mesomercosul pelo IDMS na dimensão Econômica em 2012, 2014, 2016, 2018 e 2020

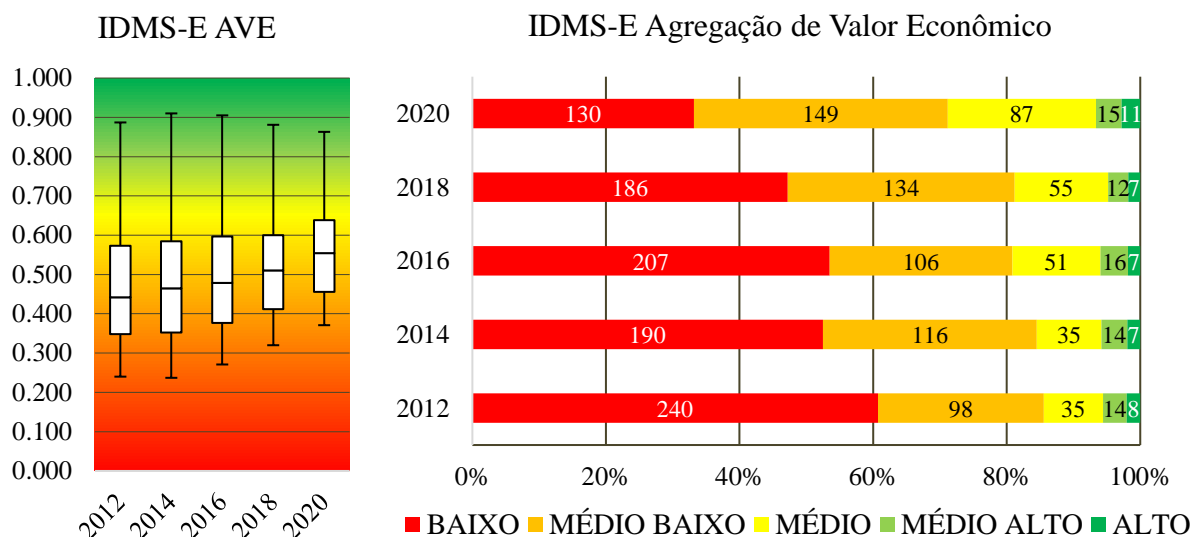


Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com base em CNM (2021).

O descritor Agregação de Valor Econômico que compõe a dimensão econômica (IDMS-E) é construído a partir dos indicadores de dois impostos sobre a população total do município: o Imposto sobre Serviços (ISS), que incide na prestação de serviços por empresas e por profissionais autônomos e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) que, por sua vez, incide sobre comercialização de produtos. Nesse descritor, os municípios apresentaram melhora em todos os quartis com diminuição da distância interquartílica. A trajetória ascendente para o 1º quartil, mediana e 3º quartil podem ser observadas na Figura 40, onde se percebe um aumento na ordem de 0,100 em cada quartil para a trajetória 2012-2020.

No entanto, se desenha um cenário de desafio em termos de agregação de valor econômico que se traduz em pelo menos 3/4 dos municípios que permanecem nos níveis baixo e médio baixo em 2020. Ao observar os níveis de sustentabilidade, igualmente, percebe-se uma estagnação relativa nos níveis médio alto e alto com pouca mobilidade nos níveis mais altos, onde somente 26 municípios podem ser enquadrados nos patamares médio alto e alto em 2020, sendo que eram 22 em 2012, conforme Figura 40.

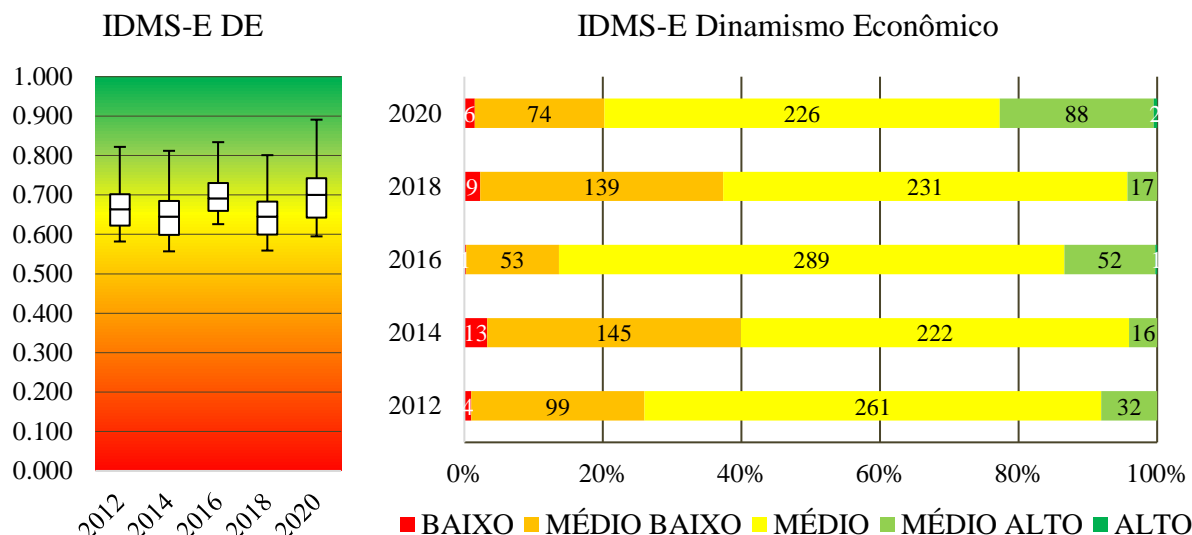
Figura 40 - Distribuição em *boxplots* e níveis de sustentabilidade dos municípios da Mesomercosul pelo IDMS na dimensão Econômica e descritor Agregação de Valor Econômico (IDMS-E AVE) em 2012, 2014, 2016, 2018 e 2020



Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com base em CNM (2021).

Já o descritor Dinamismo Econômico (IDMS-E DE) leva em conta seis indicadores como: a) Evolução dos Empregos Formais; b) Crescimento do Produto Interno Bruto (PIB); c) PIB *per capita*; d) Índice de Gini; e) Evolução dos Estabelecimentos Empresariais; e f) Receita Média dos Microempreendedores Individuais (MEI). O descritor IDMS-E DE apresentou uma trajetória ascendente no 1º quartil, mediana e 3º quartil, com aumento da distância interquartílica e limite superior no período 2012-2020, ainda que tenha oscilado para mais e para menos no período, conforme Figura 41. Com relação ao nível de sustentabilidade, a grande maioria dos municípios (226) permanece no nível médio que perfaz aproximadamente 60%, enquanto 20% ainda se enquadra nos níveis baixo e médio baixo em 2020. No IDMS 2020 foi possível observar que mais de 20% dos municípios (o triplo de 2012) se situaram nos níveis médio alto e alto, o que representa uma capacidade de alguns municípios em “dinamizar” a economia local enquanto outros persistem estagnados com baixos indicadores.

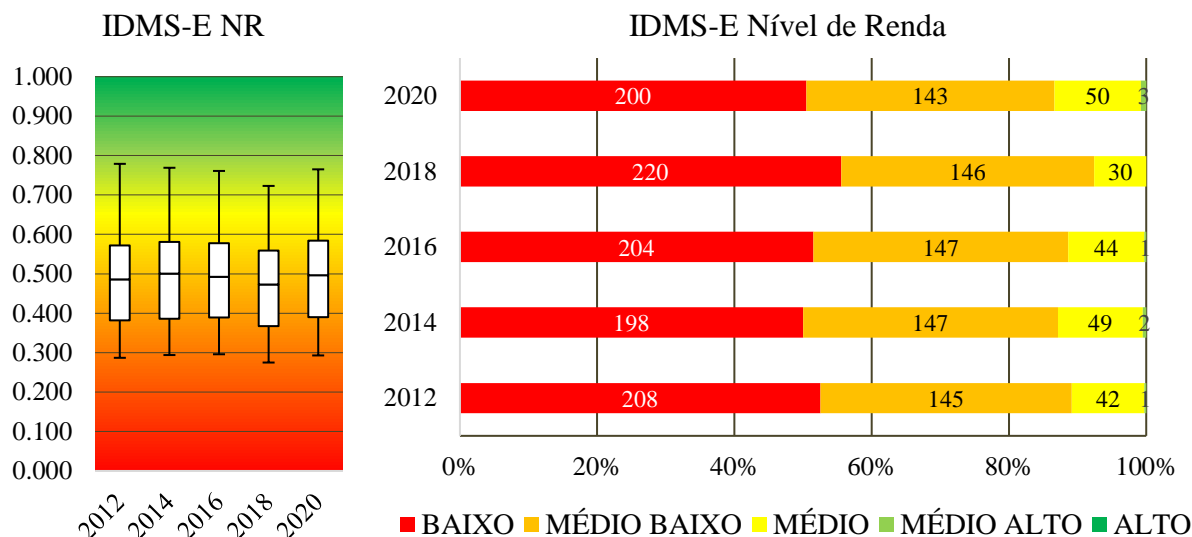
Figura 41 - Distribuição em *boxplots* e níveis de sustentabilidade dos municípios da Mesomercosul pelo IDMS na dimensão Econômica e descritor Dinamismo Econômico (IDMS-E DE) em 2012, 2014, 2016, 2018 e 2020



Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com base em CNM (2021).

A estagnação também é percebida com relação ao descritor Nível de Renda (IDMS-E NR) no período 2012-2020, conforme Figura 42, com a distância interquartílica permanecendo intacta no período sem grandes oscilações observáveis. Com relação ao enquadramento nos níveis de sustentabilidade, tem-se praticamente 85% dos municípios (343/396) nos níveis médio baixo e baixo, o qual se sugere investigação para avaliar essa condição persistente. Domicílios em Situação de Pobreza e Remuneração Média dos Trabalhadores Formais são os dois indicadores que compõem o descritor Nível de Renda e que permanecem em níveis muito baixos quando comparados aos demais indicadores econômicos dos municípios da Mesomercosul.

Figura 42 - Distribuição em *boxplots* e níveis de sustentabilidade dos municípios da Mesomercosul pelo IDMS na dimensão Econômica e descritor Nível de Renda (IDMS-E NR) em 2012, 2014, 2016, 2018 e 2020



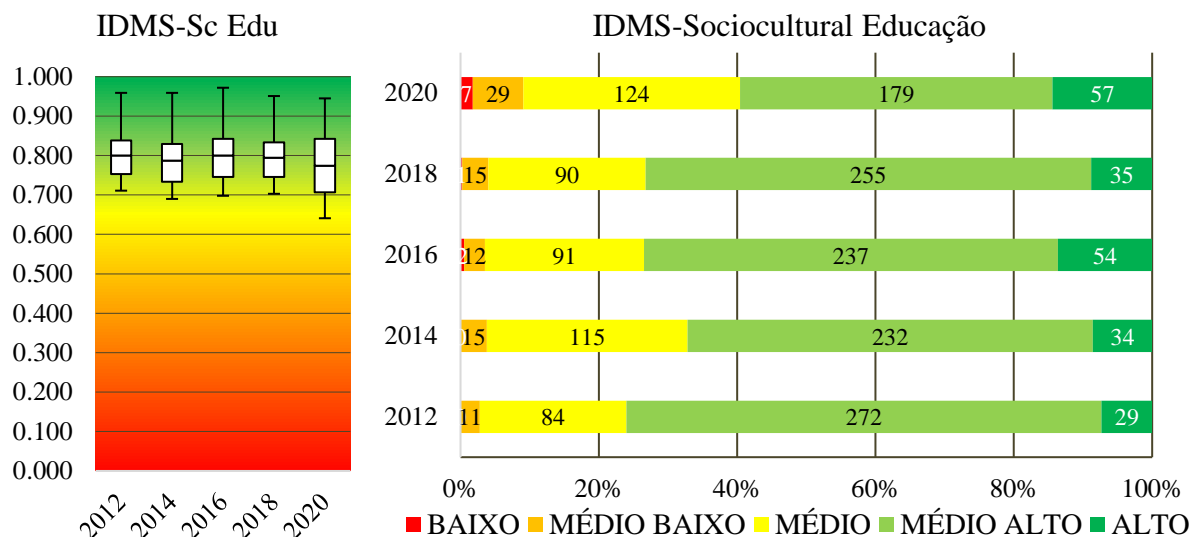
Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com base em CNM (2021).

Na subdimensão Educação da dimensão Sociocultural (IDMS-Sc Edu) foi observado uma aumento da distância interquartílica com decremento observável no 1º quartil e mediana, sobretudo na edição 2020 do IDMS. O 1º quartil se posicionou nessa edição mais abaixo do limite inferior com relação às demais edições, o que indica que pelo menos 25% dos municípios pioraram os indicadores educacionais, enquanto nos 25% mais altos indicadores seguem enquadrados como os médio altos e altos.

Em 2012, 95 municípios se enquadravam nos níveis médio baixo e médio, enquanto cerca de 80% dos municípios figuravam no nível médio alto e alto, conforme Figura 43. Já em 2020, esse percentual de municípios nos 2 níveis mais altos cai para 60%. Após um período de relativa estabilidade no IDMS-Sc Edu de 2012 a 2018, em termos educacionais, pode-se considerar que embora mais de 15% dos municípios (57) tenham figurado no melhor nível em 2020, ainda 10% dos municípios (36) se aproximaram dos dois níveis mais baixos e ainda 40% dos municípios encontram-se nos níveis médio para baixo, sendo que esse percentual era pouco maior de 20% em 2012.

A dimensão educação do IDMS, portanto, indica um aumento de desigualdade entre os municípios da Mesomercosul que também pode ser observado em todos os descritores da dimensão com exceção da qualidade de ensino que tem diminuído no conjunto de municípios da Mesomercosul conforme análise a seguir.

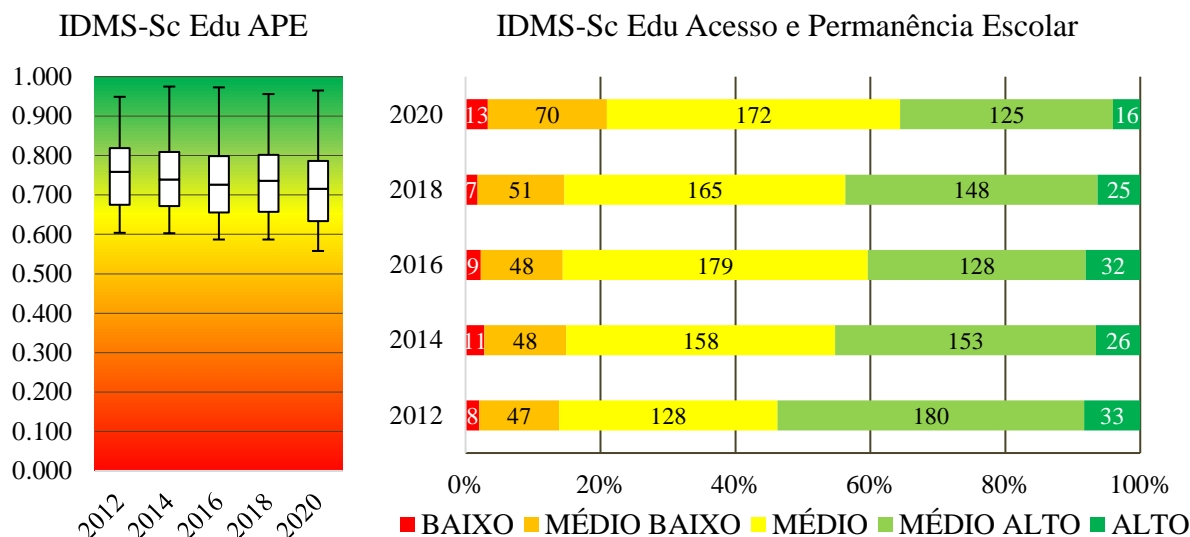
Figura 43 - Distribuição em *boxplots* e níveis de sustentabilidade dos municípios da Mesomercosul pelo IDMS na dimensão Sociocultural e subdimensão Educação em 2012, 2014, 2016, 2018 e 2020



Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com base em CNM (2021).

Já o descritor Acesso e Permanência Escolar (IDMS-Sc Edu APE) leva em consideração o Abandono Escolar, o Atendimento Escolar e a Distorção Idade-Série. Nesse descritor, foi observada a manutenção da distância interquartílica, conforme Figura 44, e queda no 1º quartil, 2º quartil (mediana) e 3º quartil, o que indica uma trajetória descendente nesse descritor em pelo menos 50% dos municípios. Tanto o *boxplot* quanto o gráfico de barras apontam para uma piora no indicador acesso e permanência que já vinha em diminuição em período anterior à pandemia de COVID-19 em 2020 nos municípios da Mesomercosul, conforme Figura 44.

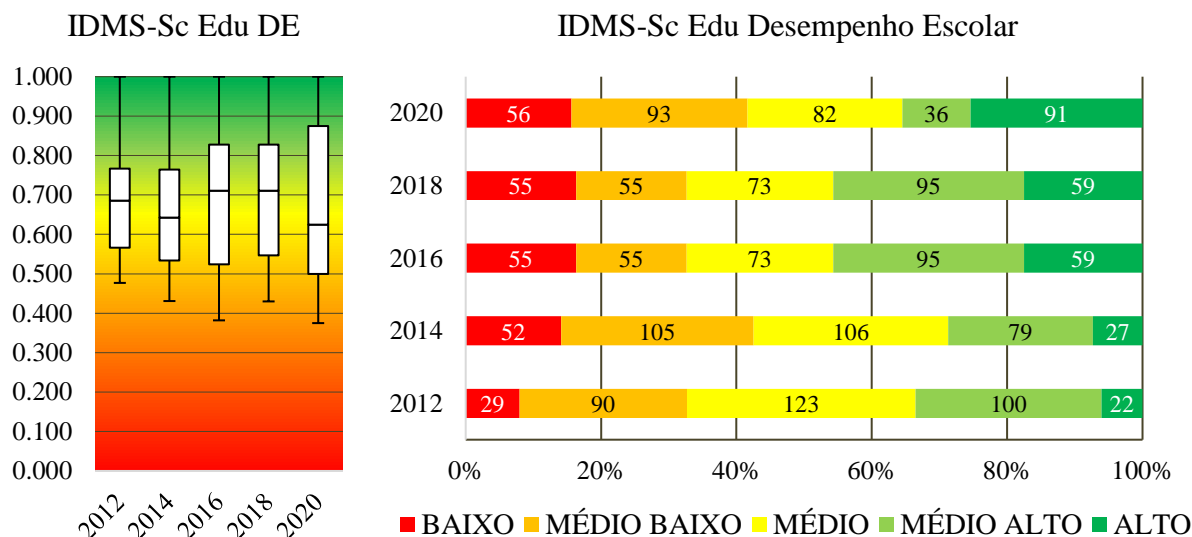
Figura 44 - Distribuição em *boxplots* e níveis de sustentabilidade dos municípios da Mesomercosul pelo IDMS-Sc na sudimensão Educação e descritor Acesso e Permanência Escolar (IDMS-Sc Edu APE) em 2012, 2014, 2016, 2018 e 2020



Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com base em CNM (2021).

Já com relação ao Desempenho Escolar, leva-se em consideração o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) da Rede Pública nos anos iniciais (1º ao 5º ano) e anos finais (6º ao 9º ano). O IDEB é calculado a partir da taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo Inep. Conforme Figura 45, houve um aumento significativo da distância interquartílica no período e diminuição em torno da mediana (2º quartil). Com relação aos níveis de sustentabilidade, praticamente quadruplicou, no período 2012-2020, o número de municípios no nível alto, ao mesmo tempo, que quase dobrou o número de municípios no nível baixo. A partir da análise da Figura 45, observa-se que houve um aumento de desigualdade entre os municípios com diminuição do número de municípios em 2020 nos níveis médios e médio altos, que eram mais de 200 em 2012 para pouco mais de 100 em 2020.

Figura 45 - Distribuição em *boxplots* e níveis de sustentabilidade dos municípios da Mesomercosul pelo IDMS-Sc na sudimensão Educação e descritor Acesso e Permanência Escolar (IDMS-Sc Edu APE) em 2012, 2014, 2016, 2018 e 2020

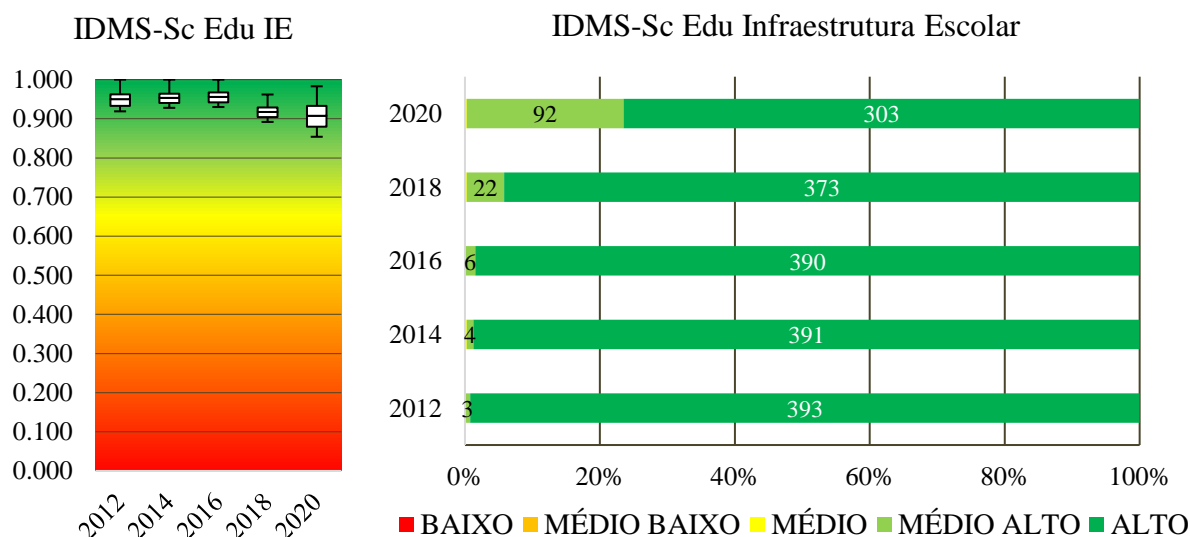


Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com base em CNM (2021).

A Infraestrutura Escolar (IDMS-Sc Edu IE) leva em consideração tanto a Média de Alunos por Turma separadamente por anos iniciais, anos finais do Ensino Básico e Ensino Médio, quanto a relação de unidades escolares com estruturas mínimas adequadas. No que diz respeito ao IDMS-Sc Edu IE, em 2020, praticamente 95% dos municípios no nível alto, conforme Figura 46, ainda que tenha havido uma queda nos 1º quartil, mediana e 3º quartil e aumento da distância interquartílica de 2018 a 2020.

Na edição do IDMS 2020 observa-se que pouco mais de 20% (92) dos municípios caíram para o nível médio alto, o que apesar de não ser preocupante, pode indicar para uma precarização estrutural no Ensino Básico e Ensino Médio, e que pode ter afetado os indicadores que costumeiramente são altos nos municípios da Mesomercosul, como é o caso da infraestrutura escolar.

Figura 46 - Distribuição em *boxplots* e níveis de sustentabilidade dos municípios da Mesomercosul pelo IDMS-Sc na sudimensão Educação e descritor Infraestrutura Escolar (IDMS-Sc Edu IE) em 2012, 2014, 2016, 2018 e 2020



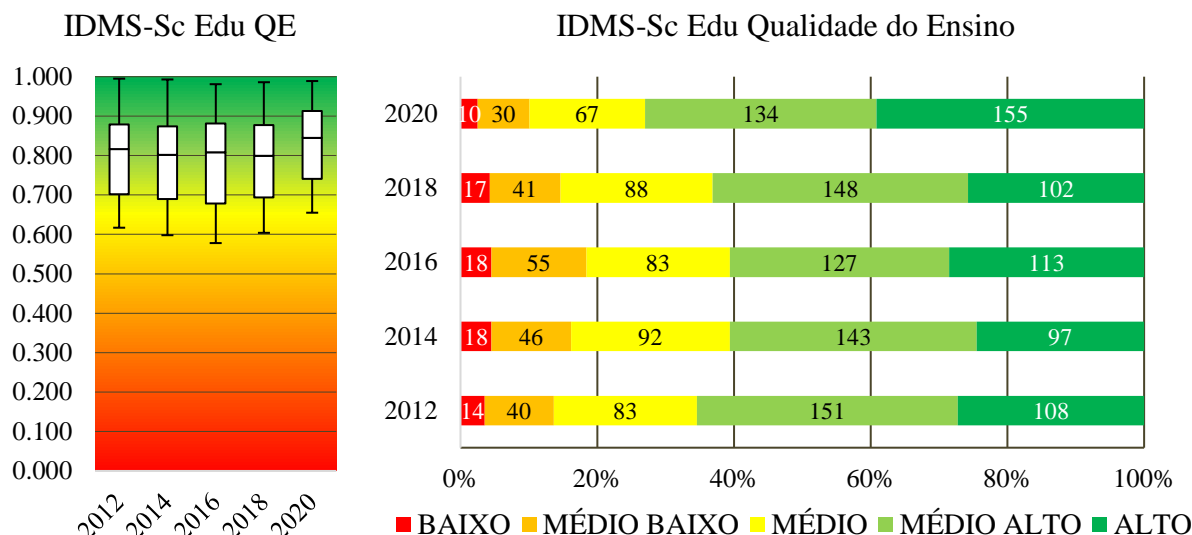
Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com base em CNM (2021).

Na contramão dos demais descritores educacionais, a Qualidade de Ensino (IDMS-Sc Edu QE) apresentou uma variação positiva em todos os quartis com ligeira redução da distância interquartílica em 2020, após um período de relativa estagnação entre 2012 e 2018, conforme Figura 47. A mediana está próxima da posição considerada limiar do nível alto, o que de fato aponta para uma melhora significativa desse descritor de qualidade em pelo menos 50% dos municípios da Mesomercosul. Igualmente, o limite inferior praticamente superou o nível médio, o que aponta para uma melhora substancial no conjunto de municípios para esse descritor.

Com relação aos níveis de sustentabilidade, 75% dos municípios alcançaram os níveis médio alto e alto em 2020, ao passo que 40 municípios (10%) continuavam nos níveis baixos e médio baixos, comparativamente, respectivamente, 65% e 15%, em 2012. O descritor IDMS-Sc Edu QE leva em consideração a presença de Conselho Municipal de Educação, analfabetismo da população, a relação de docentes com curso superior nos anos iniciais, finais e no Ensino Médio.

Esses dois últimos descritores analisados: Qualidade da Educação (IDMS-Sc Edu QE) e Desempenho Escolar (IDMS-Sc Edu DE) podem auxiliar na compreensão dos impactos da Política de Educação Superior para a Educação Básica, já que seria de se esperar que as IES tenham contribuído com o aumento do número de graduandos e pós-graduandos, sobretudo, em Licenciaturas e formação de professores para atuar no Ensino Básico e Médio.

Figura 47 - Distribuição em *boxplots* e níveis de sustentabilidade dos municípios da Mesomercosul pelo IDMS-Sc na subdimensão Educação e descritor Qualidade de Ensino (IDMS-Sc Edu IE) em 2012, 2014, 2016, 2018 e 2020



Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com base em CNM (2021).

Da mesma forma, um olhar pormenorizado para a condição econômica desses municípios com relação ao Dinamismo Econômico (IDMS-E DE), que apresentou melhora em todos os municípios e para os “estagnados” Níveis de Renda (IDMS-E NR), pode lançar luz sobre os encaminhamentos para superar as questões educacionais a partir do reconhecimento de que a presença regional das Instituições de Ensino Superior (IES) públicas podem contribuir com o equacionamento de estratégias possíveis, tanto para os municípios com condições econômicas mais restritivas com relação à novos investimentos para atuação sobre as questões educacionais persistentes, quanto aqueles que precisam de apoio governamental em vários níveis, sem excluir a presença das instituições públicas entre elas as IES públicas.

6.4.1 Análises das variáveis que compõem o IDMS-E e o IDMS-Sc Edu

Um olhar para as variáveis que compõem tanto a dimensão Econômica do IDMS (IDMS-E), quanto ao descritor Educação da subdimensão Sociocultural (IDMS-Sc Edu), pode auxiliar na compreensão do fenômeno, ambas são apresentadas no Quadro 12 e Quadro 13, respectivamente. As variáveis de 2009 até 2019 compõem as dimensões, subdimensões e descritores do IDMS 2012, 2014, 2016, 2018 e 2020. Preferiu-se utilizar indicadores que

pudessem ser explicados pelo fenômeno da política pública de expansão de IES públicas e que apresentassem uma série histórica, isto é, apresentassem mais de um ano na fonte dos dados.

Quadro 12 - Variáveis que compõe os descritores da Subdimensão Educação da dimensão Sociocultural do IDMS por ano e quantidade de anos utilizados na composição do IDMS 2012, IDMS 2014, IDMS 2016, IDMS 2018 e IDMS 2020

Descritores / indicadores		2009	2010	2011	2012	2014	2016	2018	2020	2017	2019	2021	ANOS
Acesso e Permanência Escolar	Abandono Escolar - Anos Iniciais (1º ao 5º ano)				X	X	X	X	X	X	X	X	8
	Abandono Escolar - Anos Finais (6º ao 9º ano)				X	X	X	X	X	X	X	X	8
	Abandono Escolar - Ensino Médio				X	X	X	X	X	X	X	X	8
	Atendimento Escolar - Educação Infantil (4 a 5 anos)		X										1
	Atendimento Escolar - Educação Fundamental (6 a 14 anos)		X										1
	Atendimento Escolar - Ensino Médio (15 a 17 anos)		X										1
	Distorção Idade-Série - Ensino Fundamental				X	X	X	X	X	X	X	X	8
	Distorção Idade-Série - Ensino Médio				X	X	X	X	X	X	X	X	8
Desempenho Escolar	IDEA Rede Pública - Anos Iniciais (1º ao 5º ano)			X		X		X		X		X	5
	IDEA Rede Pública - Anos Finais (6º ao 9º ano)			X		X		X		X		X	5
Infraestrutura Escolar	Média de Alunos por Turma - Anos Iniciais (1º ao 5º ano)				X		X		X		X	X	5
	Média de Alunos por Turma - Anos Finais (6º ao 9º ano)				X		X		X		X	X	5
	Média de Alunos por Turma - Ensino Médio				X		X		X		X	X	5
	Unidades Escolares com Estruturas Mínimas Adequadas				X		X	X		X		X	5
Qualidade de Ensino	Conselho Municipais de Educação	X		X			X				X		4
	Docentes com Curso Superior - Anos Iniciais (1º ao 5º ano)				X	X	X	X	X	X	X	X	8
	Docentes com Curso Superior - Anos Finais (6º ao 9º ano)				X	X	X	X	X	X	X	X	8
	Docentes com Curso Superior - Ensino Médio					X	X	X	X	X	X	X	7
	Analfabetismo		X										1

Em verde: variáveis utilizadas para análise dos indicadores sociais.

Fonte: CNM (2021).

Por exemplo, o IDEB anos iniciais, realizado em 2011, 2013, 2015, 2017 e 2019, serviu de base para o Índice de Desenvolvimento Sustentável Municipal (IDMS) em 2012, 2014, 2016,

2018 e 2020. Dessa forma, ambos IDEB, anos iniciais e anos finais, foram utilizados nas análises e comparados com o indicador Docentes com formação superior em anos iniciais, ainda que essas variáveis tenham sido obtidas de 2012 a 2019 em anos diferentes, conforme Quadro 12.

Outro indicador importante que poderia ter sido utilizado na presente análise é o de Analfabetismo, que compõe o descritor Qualidade do Ensino (IDMS-Sc Edu QE), porém essa variável somente está disponível para o ano de 2010 para composição do IDMS. A necessidade de atualização desse indicador está intimamente ligada a realização do *Censo Demográfico*. Provavelmente, esse indicador só será atualizado para a edição 2024 do IDMS em 2023, na qual se sugere de antemão, cautela para avaliar a Política de expansão de IES públicas por conta do impacto da Pandemia de COVID-19 entre 2020 e 2022.

Quadro 13 - Variáveis que compõe os descritores da Subdimensão Econômica, da dimensão Economia do IDMS por ano e quantidade de anos utilizados na composição do IDMS 2012, IDMS 2014, IDMS 2016, IDMS 2018 e IDMS 2020

Descritor / indicadores		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	ANOS
Agregação de Valor Econômico	ISS Per Capita				X		X	X	X	X	X	X	7
	ICMS Per Capita				X		X	X	X	X	X	X	7
Dinamismo Econômico	Evolução dos Empregos Formais (%)			X	X	X	X	X	X	X	X	X	9
	Crescimento do PIB (índices)			X	X	X	X	X	X	X	X		8
	PIB <i>per capita</i>		X	X	X	X	X	X	X	X	X		9
	Índice de Gini		X										1
	Evolução dos Estabelecimentos Empresariais				X		X	X	X	X	X	X	7
	Receita Média dos Microempreendedores Individuais (RMEI)				X	X	X	X	X	X	X	X	8
Nível de Renda	Domicílios em Situação de Pobreza		X										1
	Remuneração Média dos Trabalhadores Formais (RMTF)				X		X	X	X	X	X	X	7

Em verde: variáveis utilizadas para análise dos indicadores sociais.

Fonte: CNM (2021).

Da mesma forma, o Índice de Gini que é um importante indicador que mede desigualdade socioeconômica e que faz parte do descritor Dinamismo Econômico e os Domicílios em Situação de Pobreza, que compõe o Nível de Renda, estão disponíveis por conta

do *Censo Demográfico de 2010*, conforme Quadro 13, não puderam ser utilizados na presente análise. No entanto, foi utilizado o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, a Receita Média dos Microempreendedores Individuais (RMEI) para avaliar o Dinamismo Econômico e a Remuneração Média dos Trabalhadores Formais (RMTF) para avaliar o Nível de Renda dos municípios da Mesomercosul. Utilizou-se o primeiro e o último ano para avaliar o impacto da implantação de *campi* em praticamente a década de 2010.

Não foram analisadas as variáveis que compõem o Acesso e Permanência Escolar e Infraestrutura Escolar, porque esses indicadores podem apresentar pouca causalidade com a criação de novos *campi* de IES pública, muito embora sejam importantíssimos elementos de análise sobre as condições do Ensino Básico no Brasil. Da mesma forma, a questão fiscal presente na Agregação de Valor Econômico, mesmo que possa ter pouco a ver com a instalação de um instituto ou universidade pública, reflete diretamente em impactos econômico-fiscais relacionados a implantação de novos *campi* de IES pública, sendo inclusive já verificados na literatura.

A seguir, para avaliar a força de correlação das variáveis do IDMS, utilizou-se o Teste de correlação de Pearson no intuito de avaliar quanto determinado indicador está associado (correlacionado) a outro e se, a força de correlação desses indicadores educacionais entre si e se esses estão relacionados aos indicadores econômicos nos municípios da região de análise, a Mesomercosul.

6.4.2 Correlação entre os dados brutos que formam o IDMS

Por meio da aplicação do Teste de correlação de Pearson foi possível observar que há correlação forte entre o PIB *per capita* de 2011 e de 2018 (0,764), o que implica em dizer que municípios que tinham um bom PIB *per capita* continuam a tê-lo e municípios com baixo PIB *per capita* assim permaneceram em 2019, conforme Tabela 15, isso explica que não há grandes “saltos” no período. Da mesma forma, os municípios que possuíam Remuneração Média do Trabalhador Formal (RMTF) alto e baixo em 2012 assim permaneceram em 2020. Ainda, pode-se inferir que há moderada correlação entre a Remuneração Média do Trabalhador Formal (RMTF) e o PIB *per capita* dos municípios no período analisado, o que significa que uma melhor distribuição de renda na população pode estar ligada a melhor remuneração do trabalhador formal na Mesomercosul.

Já para a Renda Média do Microempreendedor Individual (RMEI) não há correlação significativa em 2012 com os demais indicadores e, ainda que apresente um nível de significância abaixo de 0,05 (p-valor), que pode ser considerada desprezível entre os demais indicadores estudados. Já a RMEI 2012 e RMEI 2019 demonstrou-se com força moderada de correlação, o que indica que a remuneração média dos empreendedores individuais tem mudado pouco a trajetória nessa década, ainda que apresente um nível maior de significância em 2019, conforme Tabela 15, o que pode apontar que municípios que não possuíam bons indicadores econômicos em comparação aos municípios que possuíam, passaram a melhorar esse indicador.

Tabela 15 - Correlação entre as variáveis analisadas que compõe o IDMS-E em 2012 e 2020

		PIB <i>per capita</i> 2011	PIB <i>per capita</i> 2018	RMTEF 2012	RMTEF 2019	RMEI 2012	RMEI 2019
PIB <i>per capita</i> 2011	Pearson Correlation	1.000	0.764	0.341	0.342	-0.095	-0.114
	Sig. (2-tailed)		0.000	0.000	0.000	0.059	0.024
	N	396	396	396	396	396	396
PIB <i>per capita</i> 2018	Pearson Correlation	0.764	1.000	0.429	0.451	-0.133	-0.163
	Sig. (2-tailed)	0.000		0.000	0.000	0.008	0.001
	N	396	396	396	396	396	396
RMTEF 2012	Pearson Correlation	0.341	0.429	1.000	0.808	-0.058	-0.178
	Sig. (2-tailed)	0.000	0.000		0.000	0.251	0.000
	N	396	396	396	396	396	396
RMTEF 2019	Pearson Correlation	0.342	0.451	0.808	1.000	-0.081	-0.135
	Sig. (2-tailed)	0.000	0.000	0.000		0.108	0.007
	N	396	396	396	396	396	396
RMEI 2012	Pearson Correlation	-0.095	-0.133	-0.058	-0.081	1.000	0.442
	Sig. (2-tailed)	0.059	0.008	0.251	0.108		0.000
	N	396	396	396	396	396	396
RMEI 2019	Pearson Correlation	-0.114	-0.163	-0.178	-0.135	0.442	1.000
	Sig. (2-tailed)	0.024	0.001	0.000	0.007	0.000	
	N	396	396	396	396	396	396

LEGEND

A					
0 < x < 0,29	0,3 < x < 0,49	0,5 < x < 0,69	0,7 < x < 0,89	0,9 < x < 1	<0.05
correlação	correlação	correlação	correlação	correlação	significante
desprezível	baixa	moderada	forte	muito forte	p - valor

Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com base em CNM (2021).

Já para os indicadores educacionais, pode-se considerar que há baixa e moderada correlação entre o IDEB anos iniciais (2011 e 2019) e IDEB anos finais (2011 e 2019), conforme Tabela 16, isso é, nem todos os municípios que possuíam bons indicadores em 2011/2012, assim continuam em 2019. Da mesma forma, os municípios com baixos indicadores nem sempre continuam a tê-los em 2019. Também foi encontrada correlação moderada entre os IDEB anos iniciais e finais, o que significa que municípios que possuem um bom IDEB anos iniciais também possuem bom IDEB anos finais para os anos 2012 e 2019. Isso vale também para os municípios que não possuem um IDEB considerado baixo.

Com relação aos indicadores de docentes com formação superior do 6º ao 9º ano e docentes do Ensino Médio, em 2012 e 2019, em conjunto com os indicadores de IDEB anos iniciais ou finais, ainda que tenham apresentado nível de significância (abaixo de 0,05), a correlação entre esses indicadores deve ser considerada muito baixa, isto é, desprezível. Isso significa que não se pode atribuir o baixo desempenho no IDEB à baixa formação dos docentes do Ensino Básico ou Médio, nem mesmo pode-se atribuir àqueles municípios com IDEB acima da média à qualificação profissional de professores. Esses indicadores de desempenho dos estudantes e qualificação de docentes não estão, portanto, correlacionados pelo menos nos municípios da Mesomercosul em médio prazo de implantação de *campi* de IES públicas.

Uma política pública dedicada para a Mesomercosul que vise aumentar os indicadores de desempenho dos estudantes do Ensino Básico não necessariamente deve lançar mão de maior quantidade de professores com formação superior, visto que, a força de relação é baixa no médio prazo. No entanto, há de se considerar, conforme Figura 48 e Figura 49, que houve um aumento significativo da proporção de professores com formação e que não há uma diferença desses indicadores nos municípios com e sem *campus* de IES pública, mesmo naqueles que não possuem oferta de cursos em licenciatura e formação de professores.

Se em 2011 havia uma grande dispersão dos dados na Mesomercosul, variando de municípios com notas muito baixas no IDEB anos iniciais (inferior a 5,00) e somente 6 municípios com notas superiores a 7,00, sendo destes 2 com *campus* de IES públicas e de baixa relação de professores com formação (inferior a 50%). Em 2019, conforme Figura 49, praticamente 95% dos municípios possuíam relação acima de 70% de professores com formação superior e somente 6 municípios com notas inferiores a 5,00 no IDEB anos iniciais. Muito embora, há de se considerar, que o objetivo de nota 6,65 em 2019 está muito distante de ser alcançado, principalmente nos municípios do Rio Grande do Sul, segundo o ICS (2022), com municípios gaúchos ainda apresentando grandes desafios.

Pode-se perceber a partir da análise desses gráficos que a dispersão dá lugar à concentração dos dados plotados na parte superior e um “arrasto” para cima, o que pode estar relacionado a políticas públicas voltadas a contratação de professores com formação, ainda que os reflexos dessa política ainda não sejam tão evidentes com relação à melhoria do desempenho escolar que é discreto nos anos iniciais.

Figura 48 - Gráfico de dispersão da nota do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) da Rede Pública nos anos iniciais (1º ao 5º ano) em 2011 e a porcentagem de docentes com formação nos anos iniciais em 2012 dos municípios da Mesomercosul, com e sem *campus* de IES públicas

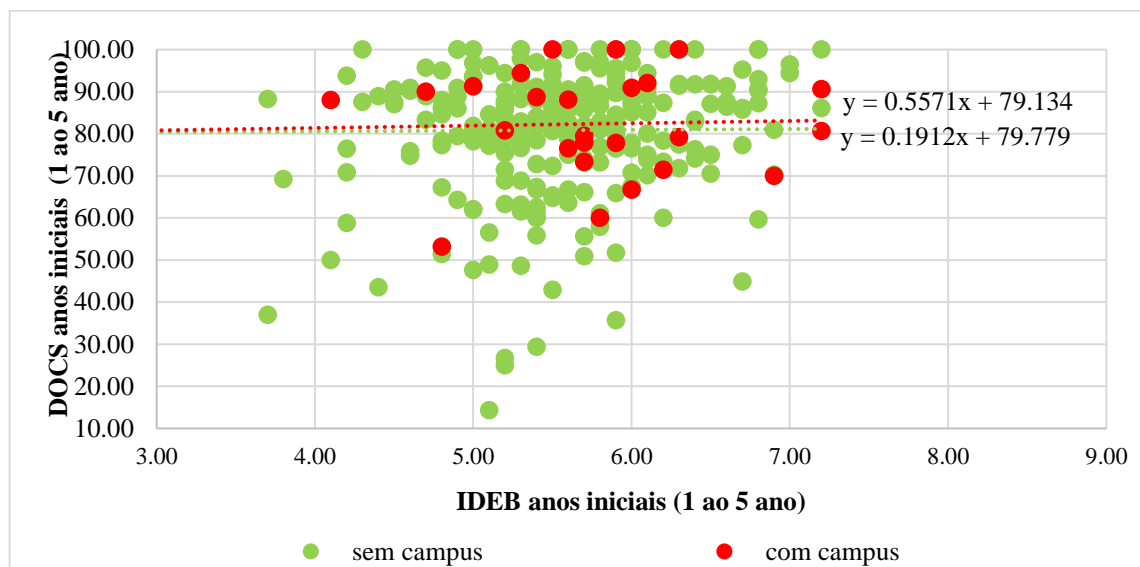


Figura 49 - Gráfico de dispersão da nota do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) da Rede Pública nos anos iniciais (1º ao 9º ano) em 2019 e a porcentagem de docentes com formação nos anos iniciais em 2019 dos municípios da Mesomercosul, com e sem *campus* de IES públicas

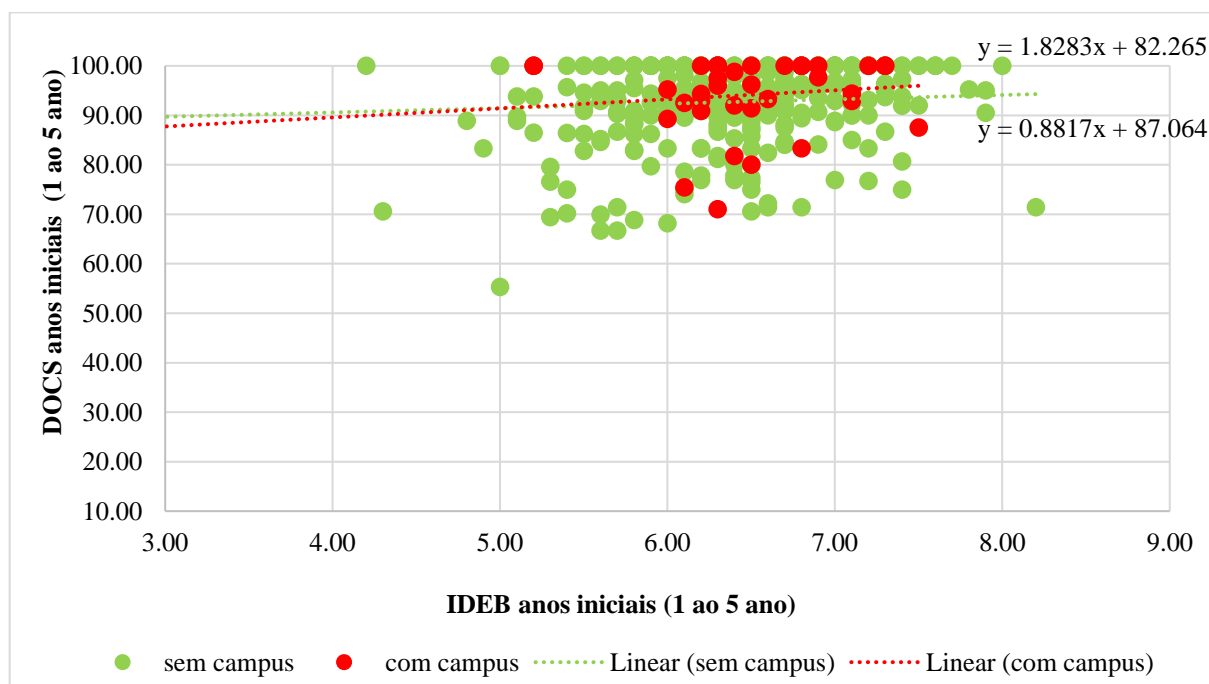
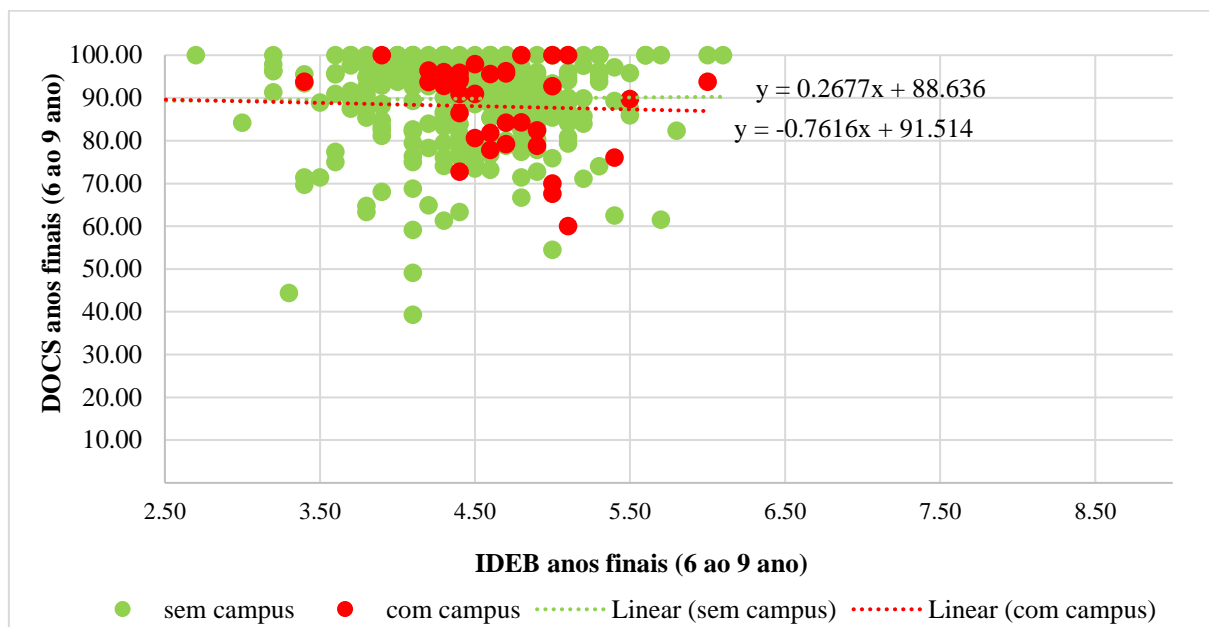
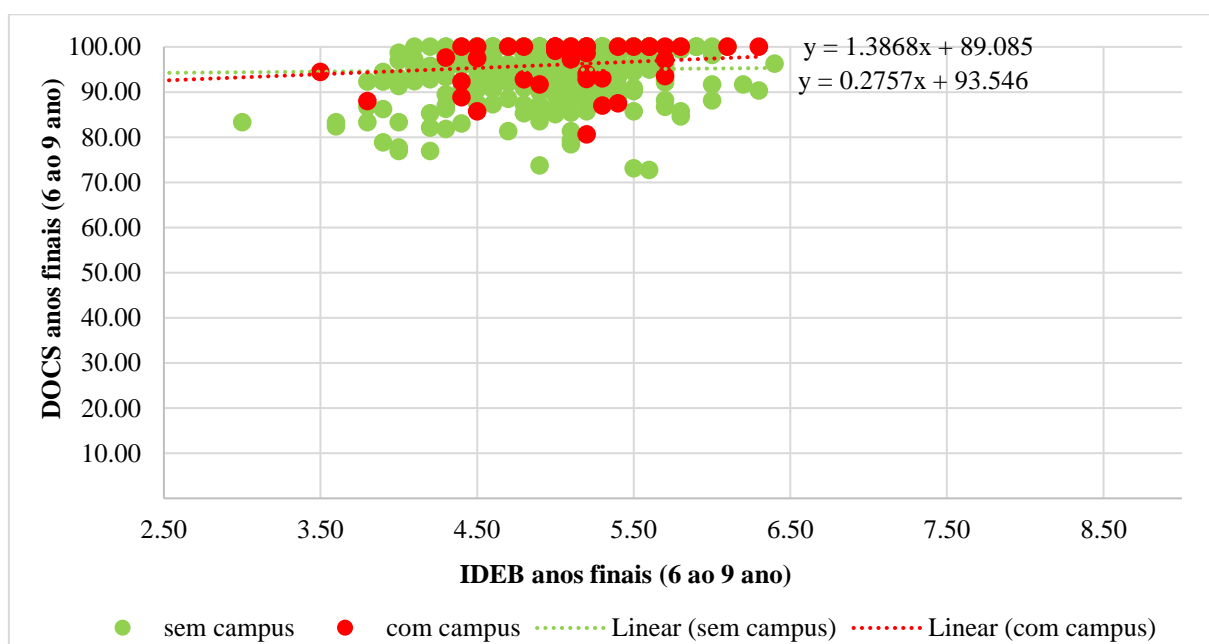


Figura 50 - Gráfico de dispersão da nota do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) da Rede Pública nos anos finais (6º ao 9º ano) em 2011 e a porcentagem de docentes com formação nos anos finais em 2012 dos municípios da Mesomercosul, com e sem *campus* de IES públicas



Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com base em CNM (2021).

Figura 51 - Gráfico de dispersão da nota do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) da Rede Pública nos anos finais (6º ao 9º ano) em 2019 e a porcentagem de docentes com formação nos anos finais em 2019 dos municípios da Mesomercosul, com e sem *campus* de IES públicas



Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com base em CNM (2021).

Já com relação ao IDEB anos finais (6º ao 9º ano), conforme Figura 50 e Figura 51, os diagramas de dispersão não apresentam melhoras tão evidentes com relação ao desempenho dos estudantes da Educação Básica no período de 2011 a 2019. Ao considerar que boa parte dos municípios permanecem com a maior parte das notas entre 4,00 e 5,00, ainda que o “arrasto” tenha ocorrido para uma parte dos municípios que tem superado o conceito 5,00. A equação de regressão linear apresenta o cálculo da reta dos municípios, com e sem *campus*, que estão muito próximas entre si, o que aponta para indistinção entre esses dois conjuntos de municípios da Mesomercosul.

Ainda, o teste de correlação de Pearson aponta que os indicadores econômicos não estão relacionados aos indicadores educacionais, conforme Tabela 17, o que implica dizer que existem municípios na Mesomercosul com bons indicadores econômicos e maus indicadores educacionais, ao mesmo tempo, que há também municípios com bons e maus indicadores econômicos e educacionais. Também, digno de nota, são os níveis de significância ainda que com correlação desprezível entre boa parte dos indicadores de qualificação profissional do professor e indicadores econômicos, conforme Tabela 17.

O avanço ainda que discreto sobre o IDEB dos anos iniciais não foi verificado no IDEB anos finais para os municípios da Mesomercosul, ainda que a proporção de professores com formação superior tenha superado os 70% na maior parte dos municípios. A presença de um *campus* de IES pública não tem poder explicativo de bons e maus indicadores de Ensino Médio e Básico, no entanto, recomendam-se estudos futuros sobre os efeitos de transbordamento com relação à qualificação profissional regional em municípios que não tenham *campus* de IES públicas.

Tabela 17 - Correlação entre as variáveis analisadas entre indicadores econômicos e educacionais do IDMS-E e IDMS-Sc Edu 2012 e 2020

		IDEB anos iniciais 2011	IDEB anos iniciais 2019	IDEB anos finais 2011	IDEB anos finais 2019	Docente s 1º ao 5º ano 2012	Docente s 1º ao 5º ano 2019	Docente s 6º ao 9º ano 2012	Docente s 6º ao 9º ano 2019	Docentes Ensino Médio 2012	Docentes Ensino Médio 2019
PIB <i>per</i> <i>capita</i> 2011	Pearson	0.048	0.089	0.106	0.015	0.118	0.063	0.044	-0.073	-0.066	-0.031
	Correlation										
	Sig. (2-tailed)	0.428	0.090	0.046	0.783	0.019	0.209	0.378	0.145	0.191	0.537
	N	274	364	353	344	396	396	396	396	396	396
PIB <i>per</i> <i>capita</i> 2018	Pearson	-0.02	0.07	0.009	0.049	0.119	0.072	0.181	0.073	0.084	0.11
	Correlation										
	Sig. (2-tailed)	0.744	0.184	0.863	0.365	0.018	0.153	0.000	0.146	0.095	0.029
	N	274	364	353	344	396	396	396	396	396	396
RMTEF 2012	Pearson	-0.097	-0.003	-0.031	-0.008	0.152	0.05	0.134	0.061	0.125	0.065
	Correlation										
	Sig. (2-tailed)	0.109	0.948	0.566	0.878	0.002	0.324	0.008	0.225	0.013	0.195
	N	274	364	353	344	396	396	396	396	396	396
RMTEF 2019	Pearson	-0.093	0.023	-0.045	-0.017	0.125	0.08	0.128	0.08	0.108	0.051
	Correlation										
	Sig. (2-tailed)	0.125	0.656	0.395	0.747	0.013	0.110	0.011	0.110	0.032	0.310
	N	274	364	353	344	396	396	396	396	396	396
RMEI 2012	Pearson	0.092	0.112	-0.043	0.023	0.098	-0.009	0.127	0.096	0.128	0.022
	Correlation										
	Sig. (2-tailed)	0.128	0.033	0.425	0.672	0.051	0.861	0.011	0.057	0.011	0.665
	N	274	364	353	344	396	396	396	396	396	396
RMEI 2019	Pearson	-0.089	-0.022	-0.005	-0.084	-0.077	-0.006	-0.034	-0.065	0.049	-0.076
	Correlation										
	Sig. (2-tailed)	0.143	0.672	0.923	0.118	0.124	0.909	0.494	0.198	0.328	0.129
	N	274	364	353	344	396	396	396	396	396	396

LEGEN

DA

0 < x < 0,29	0,3 < x < 0,49	0,5 < x < 0,69	0,7 < x < 0,89	0,9 < x < 1	<0.05
correlação desprezível	correlação baixa	correlação moderada	correlação forte	correlação muito forte	significante p - valor

Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com base em CNM (2021).

Esses achados da pesquisa nos permitem tecer apontamentos para a construção de políticas públicas voltadas os gestores da Educação Básica para a superação das questões educacionais persistentes, como no caso do desempenho de Estudantes do Ensino Básico, dado que a melhoria de alguns indicadores econômicos, como Agregação de Valor Econômico (IDMS-E AVE) e Dinamismo Econômico (IDMS-E DE) ou a qualificação profissional dos professores (IDMS-Sc Edu QE) não atua na melhoria de indicadores educacionais como um todo.

6.5 DISCUSSÕES

Existe uma série de estudos que apontam os efeitos positivos de curto prazo com melhoria de indicadores na maior parte focalizados nos impactos econômicos, em sua maioria, em pequenos e médios municípios do interior em regiões que não possuíam ainda *campus* de IES públicas (ABMES 2014; SOUZA *et al.*, 2014); BITTENCOURT *et al.*, 2014; CALDARELLI; DA CAMARA; PERDIGÃO, 2015; DE BARROS; MOYSÉS, 2017; CEHELLA, 2018; DA SILVA; MONTENEGRO; AGRA, 2019; TELEGINSKI; RAU; do NASCIMENTO, 2019; CASQUEIRO; IRFFI; DA SILVA, 2020; BARBOSA; PETTERINI; FERREIRA, 2020; POCHMANN; DA SILVA, 2020). No entanto, estudos a respeito do impacto sobre indicadores educacionais são mais escassos e visaram analisar principalmente, os impactos tanto de IES privadas quanto públicas na sua maioria com a utilização dos indicadores educacionais com base em dados brutos obtidos em 2000 e 2010 (BITTENCOURT *et al.*, 2014; DE SOUZA *et al.*, 2014; DE BARROS; MOYSÉS, 2017; MCCOWAN, 2019b; SEMESP, 2019; TELEGINSKI; RAU; DO NASCIMENTO, 2019, SILVA; SILVA, 2019; FUJITA; BAGOLIN; FOCHEZATTO, 2021; GUMIERO, 2022).

Os impactos nos indicadores econômicos têm sido mais bem observados em nível nacional pela literatura, sobretudo, em estudos que compreendem as macrorregiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste em contraposição aos estados do Sudeste e Sul do Brasil, isso pode ter se dado por conta dos indicadores relativamente mais baixos daquelas regiões comparativamente ao Centro-Sul do país. Nesse que também é o caso da Mesomercosul, um *campus* tem a capacidade de “produzir” pouco impacto e, também, porque as Regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste possuem, ao mesmo tempo, indicadores socioeconômicos relativamente mais baixos e, também, menor participação relativa de IES privadas, logo, o

impacto nos indicadores por conta da instalação de *campi* de IES públicas pode ser mais bem percebido.

Também, tem-se a considerar sobre o ainda incipiente uso da escala regional para compreensão do impacto das políticas de expansão e interiorização e sua relação com o desenvolvimento conforme, apontado por Oliveira Júnior (2019). Ainda que não se possa estabelecer correlação entre melhoria de indicadores econômicos em municípios e a implantação de um *campus* de IES pública na Mesomercosul, parte dos autores tem notado a importância dos recursos aportados em curto prazo durante os primeiros anos de instalação de *campus*, a exemplo de Baumgartner (2021), Vinhais (2013), Ferreira e Santos (2018), de Faveri, Petterini e Barbosa (2018), Niquito, Ribeiro e Portugal (2018) e Fonaprace (2019). Nota-se, igualmente, que são necessários estudos para compreender a implantação de *campi* em médio e longo termo e com relação à utilização de diferentes métricas para compreender outras facetas do desenvolvimento para além daquela faceta da economia como os efeitos dos novos *campi* sobre a desigualdade social, o ambiental, o tecnológico, o educacional, a saúde, a participação de gênero etc. Indicadores como o IFDM, o IDMS, o IDSC, o IVS, são novos indicadores voltados a compreender o Brasil e podem contribuir mais nesse sentido.

Do mesmo modo, coloca-se a reflexão sobre o uso de dados a partir do IDHM ou dados com base nos *Censos Demográficos* com série temporal 1991, 2000 e 2010, pois esses se utilizam de métricas quando a maior parte das IES públicas ainda se encontravam em estágio de implantação, o que é basicamente o caso da Mesomercosul. Nessa, a maioria dos *campi* de IFES não havia sequer formado as primeiras turmas nos cursos superiores, conformado o seu *campus* “definitivo” ou ainda estava ainda lidando com a contratação de servidores e empresas para a realização de obras. Logo, as avaliações em busca de associar a melhoria dos indicadores com a instalação de *campi* podem estar capturando, na verdade, os *loci* privilegiados da expansão do Ensino Superior Público, isso é, ao atribuir a mudança do indicador não se estaria apontando para o impacto, mas sim para a associação entre melhores indicadores e o lugar de escolha dos *campi*.

É o que os estudos preliminares realizados em Tischer (2018) já apontavam para a inversão da premissa que *os municípios aumentavam os indicadores por causa da criação e implantação de universidades federais*, mas *porque haviam atingido um nível de desenvolvimento alguns municípios buscaram representar essa condição de protagonistas regionais* com a criação e implantação de um *campus* de universidade federal. Casqueiro, Irffi e da Silva (2020) e Silva e Silva (2019) também contribuem com esse argumento com relação

à condição de bons indicadores como um elemento importante de escolha de municípios capazes de potencializar uma vocação regional, mesmo que muitas vezes as próprias políticas apontassem para regiões, como é o caso das mesorregiões diferenciadas contraditoriamente para que as IES atuassem como alavancas do desenvolvimento de regiões estagnadas ou vulneráveis, comparativamente às regiões metropolitanas ou grandes centros urbanos, como apontado por Wanzinack e Signorelli (2014) e Krajevski (2022) com relação as regiões paranaenses que receberam *campi*.

À medida que as IES se consolidam e interagem com outros agentes regionais, como empresas e negócios, podem ocorrer a potencialização dos impactos, porém as expectativas quanto aos impactos podem ser reduzidas pela fragmentação espacial que alcança a Rede de Institutos Federais que chegaram a cerca de 10% dos municípios brasileiros, segundo levantamentos de Faveri, Petterini e Barbosa (2018). Neste sentido, o porte pequeno de alguns *campi* IES públicas – a exemplo das universidades estaduais e IFs – coloca em dúvida a capacidade de exercer influência nos indicadores econômicos e educacionais em médio e longo prazo nesses municípios, sem negligenciar o importante papel que desempenham na formação profissional, pesquisa e extensão nos lugares periféricos em que se instalam.

Tem-se a considerar também que em termos de indicadores educacionais, inclusive, boa parte dos municípios sequer contam com cursos superiores em licenciaturas ou formação de professores em *campus* de IES pública, conforme apontados no capítulo IV, principalmente, nos municípios com *campus* na Mesomercosul. E, mesmo nos municípios onde há *campus* de IES públicas, não significa que os diplomados atuantes como professores de Ensino Básico e Ensino Médio sejam provenientes dessas IES. Dessa forma, caso houvesse correlação entre as variáveis qualidade de ensino e desempenho do estudante para atribuir causalidade seriam necessários estudos mais aprofundados, buscando assumir a hipótese a seguir: porque *existem IES públicas nos municípios os indicadores educacionais de desempenho são melhores já que a formação profissional dos professores é melhor comparativamente às IES privadas*.

Tem-se a destacar, igualmente, que estudos mais recentes têm buscado focalizar o contrafactual, isto é, comparativos entre municípios com e sem *campus* para estabelecer com mais clareza o impacto local das IES públicas, como de Rolim (2018), de Faveri, Petterini e Barbosa (2018), Da Costa e Fernandes (2019), Barbosa, Petterini e Ferreira (2020), Fujita, Bagolin e Fochezatto (2021), Baumgartner (2021), Gumiero (2022) e Martins *et al.* (2022). Muitos desses estudos tem evidenciado que passado os primeiros anos de implantação, alguns impactos negativos podem ser elencados como uma estagnação dos indicadores econômicos,

comparativamente dos municípios com *campus* em relação aos municípios sem *campus*, manutenção de desigualdade de renda nos municípios com *campus*, dificuldade de gerar saltos de produtividade, prevalência de melhores indicadores em poucos municípios com IES de tipo universitário frente à diversidade organizacional, indicadores acima da média em municípios médios conformando polarizações e maior densidade de IES públicas e, ainda, expulsão de comunidades e famílias locais por conta de pressões imobiliárias. Muitos desses impactos podem estar mais ligados aos desdobramentos de crises econômicas que vem se aprofundando a partir de 2015 nos municípios pequenos e médios da Mesomercosul, comparativamente a presença de *campus* de IES públicas.

Outro ponto diz respeito aos efeitos sobre municípios de entorno e a relação com o porte das IES públicas que ainda são pouco conhecidos, mesmo em uma região como a Mesomercosul, que podem ser elementos importantes de análise que colocam em evidência o papel desempenhado por universidades federais e estaduais consolidadas no confronto com IFs e universidades públicas “novas”. Bittencourt e Letti (2018), Porsse, Gomes e Bragança (2018), Niquito, Ribeiro e Portugal (2018), Silva e Silva (2019), Barbosa, Petterini e Ferreira (2020), passam a avaliar a eficiência dessas IES públicas por meio de análise do porte institucional, o impacto sobre a produtividade do trabalho e o efeito de transbordamento para municípios vizinhos. Esses autores perceberam impactos negativos como efeito competitivo entre público e privado na alocação de trabalho, diminuição de escolaridade, aumento de concentração de renda e dificuldade de retenção de mão de obra, oscilação dos indicadores econômicos por conta de choque entre atividades econômicas e dificuldades com relação à ganhos de saltos de produtividade após a implantação das estruturas de Ensino Superior.

6.6 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

O presente capítulo objetivou avaliar o impacto local e regional da implantação de *campi* de Instituições de Ensino Superior (IES) públicas nos 396 municípios da Mesomercosul. A análise da trajetória dos IDMS em cinco edições (2012, 2014, 2016, 2018 e 2020) demonstrou que a região apresenta semelhança do índice IDMS com o continente da Região Sul e que é, também, ligeiramente superior à média brasileira. O enquadramento do nível de sustentabilidade da média dos municípios em médio baixo demonstra que ainda há desafios para as políticas públicas que busquem reverter um quadro de estagnação e decrescimento dos indicadores sintéticos, principalmente, a partir de 2018, em todas as escalas geográficas

analisadas: nacional, macrorregional e mesorregional. Essa reversão de trajetória positiva pode estar ligada antes mesmo da pandemia de COVID-19, decorrendo também as constantes mudanças de governos a partir de crises sistêmicas que envolvem política e economia.

Por meio elaboração de *boxplots* e análise dos níveis de sustentabilidade, foram verificadas as trajetórias de cada uma das dimensões do IDMS, com ênfase nos descritores educacionais e econômicos. Também, observou-se uma guinada em 2020 dos indicadores com queda significativa nos indicadores ambientais, colocando 90% dos municípios em níveis baixos de sustentabilidade, melhoria nos indicadores político institucionais com 20% dos municípios enquadrados em níveis médio alto, melhoria dos indicadores econômicos em alguns municípios, mesmo que 70% dos municípios ainda se enquadram em níveis médio baixo e baixo de sustentabilidade.

Nos descritores econômicos, observou-se uma trajetória sustentada de melhoria dos indicadores de agregação de valor econômico, principalmente dos municípios que se situaram nos níveis mais baixos e que ainda configuram cerca de 70% deles. Já em termos de dinamismo econômico, observou-se uma trajetória oscilante dos indicadores com relativa estagnação e aumento de desigualdade entre os municípios com 20% nos níveis mais baixos. Em níveis de renda, observou-se uma estagnação dos indicadores com quase 90% dos municípios nos níveis baixo e médio baixo.

Nos descritores educacionais, observou-se aumento de desigualdade entre os municípios em acesso e permanência escolar, desempenho escolar e infraestrutura escolar em contraste com os indicadores de qualidade do ensino que tiveram uma trajetória de melhoria nos indicadores. O número de municípios da Mesomercosul que possuíam indicadores médio e alto e alto diminuíram em acesso e permanência escolar, infraestrutura escolar e desempenho escolar, o que pode indicar retrocessos em políticas públicas que haviam posicionados esses municípios entre os mais altos indicadores de Ensino Básico e Ensino Médio antes do impacto da pandemia de COVID-19 e que pode ter agudizado essa trajetória descendente em termos educacionais, o qual sugerem-se estudos.

Por meio do teste de correlação de Pearson e análise de gráficos de dispersão procurou-se estabelecer correlação entre a melhoria dos indicadores de qualidade do ensino e melhoria do desempenho escolar em alguns municípios, já que poderia ser explicada pela presença de *campi* de IES públicas nesses municípios, isso, no entanto, não ocorreu. Apesar de alguns dos indicadores do IDEB anos iniciais e finais e proporção de professores com diploma superior apresentarem níveis de significância na associação, não foi possível estabelecer correlação entre

as variáveis que apresentaram força desprezível. Da mesma forma, não foi observado melhor desempenho escolar ou qualidade do ensino associados a indicadores de distribuição de riqueza ou remuneração do trabalhador formal.

Também, não se observou diferenças nos indicadores educacionais de municípios com e sem *campus*, o qual ainda se sugerem análises estatísticas mais aprofundadas com relação à algumas categorias de análise que se tornaram promissoras em pré-testes realizados como a segregação dos impactos por tipo universitário (faculdade, universidade e instituto), por categoria administrativa (federal, estadual e municipal), por porte de município (até 20.000 hab.; de 20.000 a 50.000 hab.; de 50.000 hab. a 100.000 hab. e acima de 100.000 hab.), categorias por localização (município com *campus*, entorno próximo e município distante) para mais bem avaliar os impactos da presença de *campus* de IES públicas.

Sugere-se, com relação às políticas públicas, a utilização de critérios de vulnerabilidade para aplicação dos recursos econômicos em municípios com piores indicadores econômicos ao passo que, poderia também haver dotação de recursos para atuar nas questões educacionais persistentes como o desempenho escolar por meio de pesquisa e bolsas de estudos e extensão por discentes de IES públicas nesses municípios com baixos indicadores econômicos e educacionais. A elaboração de um Sistema de Informação Geográfica combinando esses indicadores em uma matriz de tomada de decisão poderá contribuir com a atuação solidária de governos de diferentes esferas e instituições entre elas, as IES públicas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para responder à pergunta de pesquisa se “*Houve um modelo para essa expansão?*”, buscou-se de uma forma ainda que ensaística, desenvolver uma discussão em torno dos modelos clássicos para compreender o fenômeno em uma perspectiva sócio-histórica de evolução desses modelos universitários, que aliás tem-se percebido inclusive um resgate nos últimos anos, por conta justamente de buscar compreender e discutir a expansão e reestruturação das IES públicas. O debate em torno do uso de metáforas para discutir a expansão no artigo elaborado por Tischer, Turnes e Rocha (2020) e que pode servir de fio-condutor no debate entre o uso de “Torres de Marfim” e “Fábricas sem chaminés” em discursos sobre os rumos das IES públicas.

De um lado, a academia brasileira e em outros países sempre foi criticada pela ilustração, caráter erudito e as vezes elitista, por seu isolamento com relação à sociedade, como uma espécie de tótem intocado que não pode ser questionado por que é valioso demais e, por outro, a implantação de *campus* de universidades e outras instituições públicas e privadas em determinadas regiões são percebidos como um ponto de virada local, com impactos muito mais positivos com relação à geração de emprego e renda para as populações locais na busca por novas atividades econômicas a partir de um cenário de *desindustrialização*. De fundo, também, “Torres de Marfim” e “Fábricas sem Chaminés” procuram discutir autonomia e engajamento das IES para as grandes questões da sociedade, entre elas, a pauta do desenvolvimento das regiões onde estão instaladas. O objetivo geral de “avaliar a contribuição das Instituições de Ensino Superior (IES) públicas para o desenvolvimento regional” será apreciado mais adiante ao final do presente capítulo.

O problema de pesquisa resumido em: “as Instituições de Ensino Superior (IES) públicas podem ser consideradas indutoras de desenvolvimento regional?”, espera-se tenha sido respondido por meio da concatenação de evidências empíricas que foram apresentadas e serão retomadas a seguir separadamente para cada capítulo. Cada capítulo buscou responder a um único objetivo específico exposto na introdução. A própria ideia implícita de que as instituições são capazes de “promover” desenvolvimento em qualquer uma de suas formas, em especial, o desenvolvimento regional é uma discussão em torno da adaptação de modelos, no caso brasileiro do modelo norte-americano, mais recentemente, e do paradigma *multicampus* da maior parte das IES públicas que vivenciaram um período de expansão e reestruturação no interior do Brasil.

Para responder à pergunta de partida: “como se deu a expansão recente dos *campi* de IES públicas para o interior do Brasil?”, cada um dos capítulos evidenciou algum achado de pesquisa que pode ser interessante para o debate sobre a expansão de IES públicas de 1998 até 2020. No capítulo I aponta-se para uma diferenciação institucional a partir de forças isomórficas entre 1999 e 2019 que pode ir além das categorias público/privada e evidenciar um *place matters* (o local de implantação importa) e, também, o papel da pós-graduação como um elemento de distinção. Discutiu-se o aumento de porte institucional e área de cobertura de IFES com relação as demais IES públicas e privadas por meio do paradigma *multicampus*. Esse paradigma *multicampus* adaptado à trajetória brasileira não significou uma guinada das instituições para o modelo norte-americano. Dentro de um guarda-chuva *multicampus* passou-se a conviver com *campus* com diferentes vocações.

Nos capítulos II e III, observou-se que a pós-graduação brasileira tem vivenciado uma desconcentração relativa de Programas de Pós-Graduação (PPGs) – que é onde a pesquisa brasileira acontece – dos lugares centrais como São Paulo e Rio de Janeiro até as capitais dos estados de outras regiões brasileiras. Também, esses capítulos demonstraram que ainda há desigualdades e assimetrias regionais que na Mesomercosul são evidenciados pelos “vazios” em determinadas áreas do conhecimento. Também, se corrobora uma dispersão dos PPGs em IES privadas com baixa densidade institucional, especialmente, em excelência na pesquisa. Muito embora seja uma região dinâmica com municípios que têm exercido forte influência regional, a pesquisa e pós-graduação estão aquém da capacidade de produzir novos mestres e doutores com relação aos municípios de outras regiões que têm pouca influência regional e possuem muitos PPGs.

O capítulo IV procurou demonstrar uma dependência de trajetória da reestruturação onde os *campi* podem estar vivenciando uma cristalização da expansão das instituições em torno das políticas de austeridade implantadas a partir de metade da década de 2010 que fará com que a expansão seja limitada à capacidade instalada como infraestrutura e servidores para conformação de novos cursos de graduação ou verticalização para a pós-graduação até que uma nova política pública de expansão produza um novo *choque*. Caso essa mudança de paradigma não aconteça pela remobilização de recursos por meio de financiamento público, já se pode responder a seguinte pergunta de partida: “como o arranjo organizacional *multicampus* de IES públicas pode contribuir com o desenvolvimento de regiões?”. Destaca-se a possibilidade de atuação interinstitucional que tem sido favorecida pela presença de várias IES públicas *multicampi* de portes médio e pequeno, como os Institutos Federais, que estão organizados em

uma Rede de Educação Científica e Tecnológica em municípios com curtas distâncias rodoviárias e boas redes de telecomunicações que poderão facilitar a comutação de capacidade instalada de servidores e infraestrutura.

Pode-se lançar mão de agendas de incentivo e engajamento semelhantes ao âmbito da pesquisa e pós-graduação com atuação *interinstitucional* por meio de editais, acordos de cooperação e outros dispositivos para permitir a cedência de infraestrutura como laboratórios de pesquisa ou espaços para realização de aulas, eventos, seminários e congressos, bem como de docentes para permitir tanto a verticalização para novos programas de pós-graduação, quanto a horizontalização por novos cursos de graduação que, por sua vez, possam ser verticalizados com foco no preenchimento de “vazios” nas áreas de conhecimento. Também, propõe-se que editais de fomento utilizem os indicadores apresentados na presente tese para seleção de municípios por critérios de vulnerabilidade e foco nos indicadores mais baixos para superação das questões mais urgentes: o desempenho educacional e o ambiental, por exemplo.

O próprio estudo nesse capítulo IV da trajetória de implantação de oferta nos *campi* de IES públicas poderá contribuir com uma leitura mais afinada da realidade para contribuir com o aumento no porte institucional de algumas IES públicas *multicampus* de forma a permitir maior qualificação e capacitação nos níveis de pós-graduação voltadas não só a carreiras acadêmicas, como em outras modalidades, como os mestrados e doutorados profissionais e interinstitucionais. Para evitar sobreamentos e garantir uma distribuição da oferta de cursos de graduação, mestrados e doutorados para atender as metas governamentais, dado que uma nova reforma e reestruturação deverá lidar com a possibilidade de no mínimo dobrar a quantidade de jovens no Ensino Superior e quadruplicar o número de mestres e doutores.

No capítulo V, verificou-se que os indicadores educacionais que eram bons nos municípios da Mesomercosul, pioraram ao passo que os indicadores econômicos têm oscilado entre 2012 e 2020, com problemas persistentes com relação aos níveis de renda e remuneração do trabalhador formal. Observou-se que ter um *campus* de IES pública pode não significar um impacto local nos indicadores de qualidade de ensino e desempenho dos estudantes de escola básica e média e que talvez os municípios que receberam *campus* de IES públicas podem ter sido escolhidos com base em bons indicadores econômicos, ainda que não seja possível afirmar que tenham melhorado esses indicadores *porque* tem *campus* de IES públicas.

A seguir em detalhe as considerações finais por capítulo a partir das considerações parciais. O capítulo I procurou responder o objetivo específico “compreender o fenômeno *multicampus* e o modelo universitário da expansão recente de Instituições de Ensino Superior

(IES) públicas no Brasil”. Para tanto, foi realizado um breve histórico da Educação Superior brasileira que aponta para um fenômeno cíclico de reformas em instituições públicas. O artifício da transformação por “federalização”, do desmembramento de *campus*, da criação de universidades e de novos *campi* e da incorporação de antigas escolas secundaristas, a exemplo das Escolas Técnicas e Escolas Agrícolas, permitiu um vigoroso processo de reestruturação de IFES a partir dos anos 2000, mas não é o único exemplo de reestruturação ao longo da história brasileira. Um elemento novo é trazido para o debate: as IES públicas são na sua maioria *multicampi*.

O arranjo institucional *multicampus* garantiu uma rápida expansão em termos quantitativos impactando consideravelmente os indicadores de cursos de graduação e matrículas no Ensino Superior no período de 1999 a 2009. Esse arranjo *multicampus* tem inspiração no modelo norte-americano dos anos 1950, com ênfase no papel de universidades voltadas para o desenvolvimento de regiões estagnadas economicamente como é o caso da Mesomercosul. Essa mesorregião recepcionou principalmente novos *campi* de Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), com novos *campi* de Institutos Federais e novos *campi* de universidades federais, mas também de universidades estaduais.

A área de cobertura dessas IES públicas se estendeu para além dos grandes centros urbanos, como capitais, com ênfase em cursos superiores de graduação e pós-graduação dedicados principalmente a algumas áreas do conhecimento. Municípios pequenos e médios do interior passam a disponibilizar cursos superiores públicos com graus acadêmicos em tecnologia, bacharelados e, principalmente, em licenciaturas e formação de professores.

Outro aspecto do modelo norte-americano é o seu caráter antielitista voltado para a expansão de IES para encontrar a pauta da igualdade de oportunidades de acesso ao Ensino Superior de jovens historicamente excluídos por meio de leis voltadas às ditas ações afirmativas. Essas ações foram financiadas por massivos investimentos para manutenção de assistência estudantil e podem ter mudado o perfil de estudantes do Ensino Superior, não somente nessas IES públicas, mas no sistema educacional brasileiro como um todo. No entanto, o perfil de professores ainda está muito mais construído a partir de critérios de reputação acadêmica com diplomas e carreiras desenhadas em universidades públicas intensas em pesquisa, o que pode ter gerado tensões internas quanto a indução desse modelo educacional.

O cruzamento de indicadores no capítulo I apresentou um aumento não só da cobertura espacial atribuído ao modelo da expansão por meio do arranjo institucional *multicampus*, mas também do porte das IES públicas em comparação às IES privadas, em especial, das IFES que

aumentaram consideravelmente. No entanto, o sistema pode estar apresentando grande diferenciação, apontando para as universidades públicas consolidadas que tiveram um novo impulso a partir da Pós-Graduação, tornando-se instituições intensas em pesquisa acadêmica voltando-se a uma comunidade científica organizada em nível nacional e internacional. Os indicadores baseados em matrículas por IES e cursos por IES assinalam para um crescimento que pode ter sido sustentado em termos de aumento do pátio educacional dessas instituições que podem ser diferenciadas também pela área construída disponibilizada nos *campi*, o qual se propõe um levantamento para verificação de hipótese.

Esse fenômeno de diferenciação institucional, principalmente, entre 2009 e 2019, com relação as forças da expansão universitária, tanto pública quanto privada, em um contexto brasileiro, pode estar diminuindo a diversificação definida pela literatura sobre a Educação Superior. No entanto, pode-se estar diante de um fenômeno de isomorfismo, ou seja, mesmo um *campus* de menor porte de IES pública de um município do interior pode estar menos voltado para a pauta do desenvolvimento da região onde está e muito mais focada em se tornar referência acadêmica em pesquisa tal qual a sede ou Reitoria.

A cristalização da expansão universitária já pode ser observada também nos indicadores que tendem a apontar para uma diferenciação institucional que vem ocorrendo a partir de 2000 entre as IES públicas, no entanto, esses indicadores não são suficientes ainda para categorizá-las. Métricas mais voltadas para a vocação universitária, para a pesquisa científica, com relação à organização (*multicampus* ou não), localização espacial, categorias administrativas, cobertura de abrangência e porte institucional (além de matrículas) podem ser mais úteis para classificar essas IES públicas e privadas, após as primeiras décadas do século XXI.

A seguir, as categorias criadas propõem um retorno aos modelos clássicos *humboldtiano*, *napoleônico* e norte-americano que pode ser um ponto de partida para verificar o fenômeno de diferenciação institucional cristalizada a partir do arrefecimento de forças isomórficas. Não se propõe algo definitivo, mas uma classificação provisória que tem por objetivo compreender melhor a indução do modelo americano em um contexto que tem muito mais oscilado em um amálgama entre os dois outros modelos: o alemão (*humboldtiano*) e o francês (*napoleônico*).

Pertencem a esse grupo uma maioria de IES privadas *for profit*. Pode conter IES públicas sobretudo aquelas de pequeno porte com localização difusa no território. São a maior parte das instituições e organizações que disponibilizam cursos superiores no sistema. O foco é principalmente a missão ensino com carreiras dedicadas a inserção técnico-profissional de

estudantes com viés dedicado à capacitação em detrimento de formação humanística ou voltada a um *ethos* universitário. São instituições universitárias ou não com baixa interação entre os agentes internos ou externos, ou mesmo com a comunidade do entorno. Essas IES, em geral, apresentam uma gama grande de cursos em modalidades como o EaD, semipresencial, cursos presenciais noturnos, cursos rápidos e pós-graduação *lato sensu*. O acesso é facilitado, sem seletividade e se engajam ativamente em recrutar novos ingressantes, egressos e *fidelizar* “alunos”.

Há pouca interação e autonomia entre unidades ou *campi* com relação à sede administrativa ou controlador que pode ser um grande conglomerado educacional. A oferta formativa não leva em consideração o local ou o regional, especificamente, mas leva em consideração muito mais componentes curriculares estabelecidos em nível nacional em geral por currículos concebidos por atribuições. Um efeito espacial de implantação dessas IES no sistema é a fragmentação e atomização dessas instalações que necessitam de pouca infraestrutura para funcionar. De certo modo, o lugar é menos importante para muitas dessas IES, bastando que se tenha acesso a rede mundial de computadores.

Professores do modelo neoprofissional baseados no modelo *francês* são contratados com base em atuação profissional e pouca reputação acadêmica. Tem um perfil mais voltado à avaliação de exames e tendem a atuar como animadores e perfil mais cativante para os estudantes que são percebidos como *clientes* com demandas pelo exercício da prática profissional. Quando muito, as aulas são mais orientadas ao treinamento e vivência da prática e atuação profissional. Valoriza-se a transmissão de conhecimento pelo professor mais do que a reputação e prestígio acadêmico ou engajamento para resolução de questões locais. A pesquisa e a extensão quando ocorrem, são trabalhadas pelos docentes de forma não organizada ou institucionalizada, de forma básica e ao interno das disciplinas.

Adotam basicamente o modelo universitário por excelência, como nas universidades federais e estaduais, localizadas em capitais ou grandes centros, no geral, em IES de grande porte em termos também de matrículas e cursos, com maioria da graduação, verticalizados em cursos de pós-graduação dedicada para pesquisa acadêmica, gozando de grande autonomia e talhada para excelência científica. Também podem configurar nesse grupo pequeno, um seletivo grupo de IES privadas *non profit* desde que bem localizadas, com porte igualmente significativo e, em geral, em IES consolidadas como as Pontifícias Universidades Católicas (PUCs), por exemplo, que também, *en passant* recebem vultosos investimentos públicos.

A pesquisa científica e a participação dos professores que são contratados com base em métricas estabelecidas de publicação e reputação acadêmica. O pesquisador volta-se mais para uma comunidade científica organizada nacional ou internacionalmente por meio da pós-graduação *stricto sensu*. Essa pós-graduação *stricto sensu* é o lócus da pesquisa brasileira, sua estruturação objetiva, além da produção do conhecimento, garantir qualificação para uma quantidade significativa de indivíduos, que formarão por sua vez novos quadros, para sobretudo, reproduzir ainda no Brasil do século XXI, a carreira do docente. Muito embora recebam e devam aderir às diretrizes universitárias baseadas em atribuições profissionais, essas instituições *humboldtianas* tendem a construir currículos com base mais em formação humanística e construção de um pertencimento universitário.

As IES que seguem o modelo *humboldtiano* tendem a produzir conhecimento por meio da atração de talentos em cursos de grande seletividade, ainda que tenham vivenciado recentemente a inclusão social de grupos historicamente excluídos, não podem renunciar à busca por melhores indicadores de qualidade. Há grande autonomia comparativamente entre as unidades de cada um dos *campi* ou Centros, como são comumente organizados os departamentos dessas IES. Apesar do questionamento relativo à destinação dos recursos e outras interferências governamentais pontuais, conformam o lugar da pesquisa e investigação científica brasileira. Qualquer reforma ou reestruturação que venha a questionar essa capacidade institucional, não será bem-vinda pelos agentes que defendem autonomia dessas universidades do sistema, do Estado e, em muitos casos, da sociedade e suas questões emergentes.

A atividade do professor revestida de grande relevância para a organização que possuem alta seletividade via concursos públicos concorridos. Não é incomum alguns desses professores alcançarem inclusive certo grau de notoriedade não somente científica, mas midiática e política, sobretudo, nas universidades de classe mundial (*worldclass universities*) mais prestigiadas. Agentes dessas IES tendem a questionar o modelo napoleônico pela ênfase na condição ensino e formação profissional do indivíduo, ao mesmo tempo, que o modelo norte-americano é questionado pela precarização das condições pela expansão de IES estar mais identificada como uma ameaça pela perda de qualidade e disputa de recursos em nível nacional e subnacional.

Novos *campi* de IES públicas e IES privadas *non profit* localizados na periferia das capitais ou no interior em *campus* de porte intermediário. Nesse grupo estão a maioria dos Institutos Federais (IFs) e boa parte dos *campi* de universidades federais, estaduais e municipais, bem como as universidades comunitárias. Essas IES podem contar com uma oferta

de cursos de graduação verticalizados em Programas de Pós-graduação (PPGs) que, por sua vez, não gozam do mesmo prestígio das universidades públicas localizadas em capital e grandes centros. Nem todos os PPGs, no entanto, alcançam o nível de doutorado que possui tendência a ser restringido.

A vocação dessas instituições se volta para pauta igualitária, como a democratização do acesso e a necessidade de desenvolvimento das regiões onde se instalam. Destaca-se, nesse modelo, a missão da extensão universitária, muito embora, pode ocorrer tensões para se transformarem no modelo *humboldtiano* por agentes internos a essas instituições. No entanto, IES localizadas em condições menos centralizadas frequentemente não recebem adequado aporte físico, tecnológico e de infraestruturas dos conhecimentos requeridos para competir em igualdade com universidades públicas presentes em grandes centros.

Essas IES têm vivenciado certa dispersão e fragmentação espacial pelo efeito *multicampus* de pequeno porte, porém com uma capacidade instalada de recursos humanos e infraestrutura. Novos *campi* pertencentes à IES consolidadas com viés claramente voltado à pesquisa não gozam o mesmo prestígio e autonomia dos primeiros por conta da sua condição periférica que também condiciona e é condicionado pelo porte menor. Por conta disso, apesar da verticalização dos cursos de graduação ocorrer, substancialmente, também nessas instituições, a pós-graduação adotará um tom mais genérico, menos seletivo e com tendência a conformar estudos mais focados na realidade local.

Também, o perfil do estudante e do professor tende mais a cultivar uma cultura universitária e promover externalidades como disponibilização de equipamentos urbanos à comunidade, serviços especializados com promoção de ações localizadas. O ativismo, a formação política do indivíduo e a crítica social são mais presentes nesse modelo menos voltado para uma comunidade científica organizada. A aplicação do conhecimento torna-se mais importante que a sua produção. Critica-se o modelo napoleônico por sua falta de engajamento social e uma produção esterilizada do que seja atuar profissionalmente, também questionam o isolamento da academia no caso das universidades *humboldtianas*.

Ainda que pouco discutido na literatura científica, a maior parte das IES públicas brasileiras tornaram-se, ao longo das últimas duas décadas, organizações *multicampi*. Isto expõe que estas instalações ocorrem em uma região de abrangência, projetando o nome de novos recortes geográficos e municipais pouco reconhecidos para um nível nacional e até mesmo internacional. Implica também dizer que ocorrem em mais de um município e com arranjos diferentes entre *campus* e sede (Reitoria), *campus-campus*, *campus-polo*, *campus*

avançado-*campus* e a própria existência de Centros, Unidades, Departamentos, Institutos e outros arranjos com diferentes ofertas de cursos, que precisam ser melhor investigados para reconhecer a potencialidade de atuação e otimização dos recursos (públicos) empregados, já que o funcionamento destas IES públicas pode ser solidário e não-concorrencial.

Por mais que se tente categorizar as IES, seria também interessante que o INEP permitisse a segregação dos dados por *campus* para permitir compreender o fenômeno em suas diferentes escalas. Os Censos da Educação Superior são disponibilizados em planilhas de excel e dados em formato .csv, no entanto, ainda não há uma ferramenta semelhante aos Sistemas de Informação Geográfica (SIG) que permita, ao mesmo tempo, visualizar os dados territorialmente e descarregar os dados em planilhas para análises espaciais. Os SIGs poderiam ser muito importantes também como proposta de transparência para a sociedade para visualizar melhor a distribuição espacial da oferta de graduação, de cursos, de IES e, principalmente, de *campi*.

Um olhar mais acurado sobre a interiorização da pós-graduação também pode ser interessante para compreender os efeitos, resultados e impactos das políticas públicas de expansão da Educação Superior, já que a pós-graduação demonstrou-se um grande divisor de águas entre os modelos: humboldtiano (intenso em *stricto sensu* voltado a uma comunidade científica e indicadores de produção científica), norteamericano (*lato* e *stricto sensu* mais voltados à resolução de questões locais e com a marca do desenvolvimento) e napoleônico (*lato sensu* voltado ao treinamento do estudante). Sugerem-se, também, pesquisas futuras sobre mudanças no perfil de professores e estudantes comparando por meio de estudos longevos.

O objetivo atendido pelo capítulo II foi “analisar a descentralização do Sistema de Educação Superior Brasileiro com foco na distribuição regional e a distribuição da excelência dos Programas de Pós-Graduação (PPGs)”. O Brasil é um país eficiente em termos de qualidade em pesquisa, apesar da excepcional baixa proporção de mestres e doutores na população de acordo com a OCDE (2019). As universidades públicas são os maiores *locus* da pesquisa brasileira que vem se desconcentrando para municípios de periferia das capitais e para o interior. No entanto, observam-se a continuidade de lugares-centrais mais densos em Pós-Graduação em termos da quantidade de cursos de mestrado e doutorado e em termos de excelência acadêmica, que ainda está muito centralizada em capitais de estado e nos municípios do estado de São Paulo.

Os dados analisados evidenciam o foco dos Planos Nacionais de Pós-Graduação (PNPG), tanto no cultivo da excelência em pesquisa, quanto na busca por redução das

desigualdades e assimetrias regionais. Ainda que a excelência possa ter sido atingida com relativa eficiência, é preciso observar que persistem “vazios” evidentes em regiões, estados, mesorregiões e municípios localizados fora das zonas metropolitanas, especialmente, fora de São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília ainda no limiar da segunda década do século XXI. O mapeamento realizado por cartografia temática e elaboração de gráficos apontam que esses Programas de Pós-Graduação (PPGs) estão lentamente se deslocando das três (ou cinco) capitais nacionais para as capitais “regionais” do Centro-Oeste, Norte e Nordeste brasileiro, fenômeno esse que a literatura tem definido como de desconcentração relativa, já que não se trata de uma descentralização *per se*, mas de um pequeno passo para fora da centralização.

A principal limitação do capítulo II foi observar que há uma incipiente verticalização da graduação para os novos cursos de mestrado e doutorado em lugares periféricos, como é o caso do interior do Brasil que poderia ser mais bem observado em termos de excelência acadêmica a mais longo prazo, dado que a maior parte das IES públicas nos primeiros anos de implantação ainda estão lidando com questões de ensino e graduação, como o acolhimento de novos alunos e professores, em vez de “produzir” Ciência. Essa produção da ciência, no entanto, pode ainda ser bastante condicionada pela localização geográficas dos PPGs, que em geral funcionam ao interno das IES públicas e é o que o capítulo buscou evidenciar.

As curtas distâncias geográficas entre pequenas e médias cidades próximas das zonas de São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal podem facilitar a comutação de professores e estudantes. Por conta disso, pode-se relativizar as políticas de “descentralização”, que em escala nacional, podem muito mais evidenciar uma “desconcentração relativa” com efeito de transbordamento da excelência em torno dos lugares centrais, onde boa parte dos *campi* de universidades públicas de classe mundial (*world class*) foram implantados e que, de 1998 a 2019, tendem a ser mais bem avaliados justamente por estarem situados na região mais concentrada em termos de poder econômico, político e cultural em torno da Região Sudeste.

O prestígio e poder institucional nas Regiões Sul e Sudeste provavelmente continuará a ser performado nas universidades públicas que se tornarão cada vez mais *world-class*, enquanto o sistema tende a se cristalizar sob o signo da austeridade no financiamento da Educação Superior, da Pós-Graduação, da Ciência, da Tecnologia e da Inovação. A cristalização desse fenômeno de desconcentração relativa se deve a tendência em atrair ainda mais recursos, talentos como estudantes e professores, bem como em construir infraestrutura e ambiente para alcançar ainda melhores indicadores nos lugares centrais ainda que agenda esteja voltada a redução da desigualdade, a distribuição de recursos não é igualitária. Não se pode negligenciar

o papel ativo das agências de financiamento como as Fundações de Apoio à Pesquisa (FAPs), em moldar o edifício institucional, que pode ter contradito as intenções de cooperação dos planos nacionais, justamente, pois as agências mais ricas e poderosas se situam nas regiões centrais.

Os estados têm apresentado trajetória heterogênea com vetores intrarregionais, polarizações metropolitanas, diversificação produtiva, especializações e conexões internacionais aos mercados são parte do contexto brasileiro de desconcentração, entre 2000 e 2015, com destaque especial à desarticulação entre governo central e políticas estaduais (DE MORAES; STEINBERGER, 2019). Essas FAPs podem estar conservando a excelência em pesquisa, ao mesmo tempo, em que o governo federal opera grandes cortes nos investimentos com base em critérios de desempenho. Desta forma, preservando as “joias da coroa” da pesquisa brasileira e conservando a desigualdade entre instituições com base em critérios, ao mesmo tempo, locais e meritocráticos.

Dessa forma, coloca-se em questão a reprodução do modelo de IES públicas e privadas intensas em pesquisa para o interior devido aos desafios impostos pela diferenciação com relação à excelência acadêmica e fragmentação espacial de cursos de mestrado e doutorado nos municípios onde se instalam os novos *campi*. Ainda que os Planos Nacionais de Pós-Graduação tenham endereçado objetivos para redução das desigualdades entre regiões, esse provavelmente será um tema persistente nos planos vindouros que também terá que expandir o sistema, dado que a proporção de mestres e doutores relativa à população é baixa quando comparada aos demais países pertencentes à OCDE.

A cristalização do sistema pode nos remeter ao efeito Matthew em ciência: enquanto as IES intensas em pesquisa melhoram em um ritmo mais rápido do que as IES menos intensas, ainda que ambas tenham melhorado de 1998 a 2019. Porém, o ritmo mais lento, de um modo ou de outro, pode ter aumentado o *gap* entre as instituições. A estratégia de convergência para a excelência em pesquisa, mesmo em pequenos *campi* regionais, com pouca capacidade de pesquisa e financiamento limitado, pode gerar efeitos negativos, como a busca por nova reestruturação do sistema identificado como ineficaz. A literatura aponta que durante tempos austeros pode-se intensificar a dinâmica de reestruturação por meio de desmembramentos e aglutinações em torno de novas IES *multicampi*, que podem ser uma solução amarga após momentos de desagregação produzindo tensões nas IES públicas, sendo que muitas ainda sequer não se encontram devidamente implantadas.

Também, não se pode negar que a política de interiorização tenha atingido os objetivos das pautas igualitárias que guiaram a criação de *campus* para reduzir a concentração de IES públicas em grandes centros urbanos. Porém, observa-se que para que ocorra uma maior descentralização da excelência *stricto sensu* nas IES, tenha-se que remobilizar todos os recursos do sistema para as IES periféricas. As políticas de pós-graduação baseadas no princípio de diminuir a desigualdade entre regiões podem não ser bem aceitas por contradizer o *ethos* meritocrático demandado pelas universidades públicas de prestígio nos lugares centrais. Ainda assim, também levantando-se suspeitas sobre a capacidade de novos PPGs localizados no interior do Brasil baseadas em infraestruturas institucionais menos consolidadas.

O objetivo do capítulo III foi analisar a distribuição dos Programas de Pós-Graduação (PPGs) na Região Sul de 1998 a 2019. Foram criados PPGs no interior na esteira da expansão de Instituições de Ensino Superior (IES) privadas e públicas, o que faz considerar sobre um fenômeno de desconcentração relativa da pesquisa para as periferias, muito embora ainda se perceba o crescimento de cursos de mestrado e doutorado nas capitais estaduais, sobretudo em termos de excelência, o que pode ser verificada pelo desempenho nas avaliações dos PPGs por localização geográfica.

A análise de cartografia temática, gráficos e tabelas do capítulo III foram elaborados a partir dos dados secundários, descarregados do Sistema de Informações Georreferenciadas da Capes (Geocapes) e permitiu observar um aumento quantitativo de praticamente 4 vezes a quantidade de PPGs em duas décadas na Região Sul de 1998 a 2018. A Pós-Graduação no interior dos três estados do Sul possui 1,5 a quantidade de PPGs se comparada as três capitais em 2018, muito embora seja ainda muito dispersa nos lugares, como é o caso da Mesomercosul, que possui uma presença significativa de cursos de mestrado e doutorado em IES privadas.

O interior do estado do Paraná cresce acima da média da Região Sul por conta, principalmente, de um sistema de universidades estaduais “regionalizadas” implantadas na década de 1990, enquanto no interior do estado de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul, o aumento mais significativo observado foi o aumento da participação de IES privadas, que não se deu com tanta intensidade nas capitais desses dois estados se comparada a Curitiba. Esse fenômeno lança luz sobre hipótese concorrencial entre público e privado na Região Sul com relação à pós-graduação. Sugerem-se pesquisas nesse sentido.

Observou-se, igualmente, uma diferenciação entre interior e capital na Região Sul que é mais perceptível com relação à excelência acadêmica. Essa excelência contrapõe também os centros urbanos consolidados com relação às regiões que receberam novos *campi* de IES

públicas. O crescimento de prestígio, reputação e referência científica e acadêmica pode ter sido um dos efeitos da própria expansão de IES públicas para o interior, porque as universidades públicas consolidadas das capitais foram reconhecidas como os lugares mais bem dotados capazes de produzir mestres e doutores mais qualificados para atuar nas primeiras.

Considera-se, portanto, sobre o efeito migratório de mestres e doutores, tanto para as mesorregiões onde se instalaram os novos *campi*, como também da capacidade de Santa Maria, Pelotas, Rio Grande, Curitiba e Florianópolis em atrair profissionais talentosos e mais bem qualificados ao expressar uma relação muito acima da média regional de mestres e doutores na proporção da população. Esse fato pode se dar, principalmente, pela presença de universidades públicas nessas regiões que demandam um “estoque” de pós-graduados para atuação direta ou indireta. Tem-se a considerar, portanto, que, ao mesmo tempo, que existem mestres e doutores porque existem universidades, o contrário também é verdadeiro, já que é ainda baixa a absorção de mestres e doutores em profissões para fora da academia.

Também, ponderou-se sobre um “C” que complementaria um virtual anel de desenvolvimento das Regiões de Influência do IBGE (2020), colocando em evidência os municípios que também começam com a letra “C” como Chapecó (SC), Criciúma (SC), Caxias do Sul (RS) e Cascavel (PR) junto com Passo Fundo (RS), onde se dará o aumento potencial de crescimento de cursos de mestrado e doutorado por conta de maior dinamismo regional e crescimento econômico, em contraposição aos municípios que possuem uma densidade alta mesorregional de mestres e doutores e que tem perdido influência regional como é o caso de Santa Maria (RS), Pelotas (RS) e Rio Grande (RS). Sobre isso, indicam-se pesquisas, não só na área da Educação Superior e Pós-Graduação, para evidenciar a presença desse anel de desenvolvimento na Região Sul.

Foram observados grandes “vazios” de Pós-Graduação, ainda em 2019, quando cruzados os dados por área de conhecimento, mesmo após a implantação das universidades federais novas como a UFFS, Unila e Unipampa, implantadas com arranjos institucionais *multicampus* ou em municípios da região da faixa de fronteira com os países do Mercosul e pela promoção de antigas unidades secundaristas à *campus* na UTFPR que pertencem a Rede de Institutos Federais. Essas universidades federais demonstram um grande potencial de verticalização de cursos de graduação em PPGs pela demanda que essas próprias IES públicas por mestres e doutores para atuar nos PPGs voltados para Ciências da Vida, Engenharias, Tecnológicas e Exatas e da Terra.

Ainda, foi observado uma segmentação da oferta de cursos em IES privadas que tem aumentado a quantidade de PPGs em Ciências Sociais Aplicadas, Ciências Humanas e Multidisciplinar, enquanto as Ciências da Saúde, Ciências Exatas e da Terra e Engenharias continuam sendo uma importante presença nas IES públicas, o que pode ter se dado pela quantidade de investimento necessário para manutenção de cursos de graduação e pós-graduação em estruturas mais custosas com laboratórios e equipamentos, como é o caso de agronomia, medicina, odontologia e engenharias mais comumente encontrado em universidades públicas.

Também, evidenciou-se a tendência de implantação de PPGs nas áreas multidisciplinares e mestrados profissionais para o interior tanto em IES privadas quanto em IES públicas na perspectiva de qualificação profissional de mestres e doutores com perfil mais generalista, em contraposição à especialização das capitais. Assim, é ainda notório que esses cursos de mestrado e doutorado tenham sido desenhados com essas intenções de qualificação profissional que podem estar vivenciando muitos desafios a partir de políticas de austeridade nos recursos públicos, como bolsas e investimento em infraestrutura de alguma forma cristalizando e segmentando as desigualdades entre as IES públicas do interior e das capitais, mas também entre IES públicas e IES privadas.

O objetivo do capítulo IV foi investigar a dinâmica de criação de novos *campi* nas IES públicas na Mesomercosul. A disponibilização de IES públicas é tardia na Mesomercosul, onde muitas faculdades e universidades comunitárias se instalaram a partir da década de 1970 para buscar qualificar os indivíduos dessa região. Ainda, no início do século XXI, começa um vigoroso processo de expansão de novos *campi* e novas IES públicas *multicampi* que passam a simbolizar um novo ciclo de interiorização do Ensino Superior público.

Destarte, é preciso considerar que os cursos que foram implantados na Mesomercosul possuem Programas Básicos em Educação, Engenharia, Agricultura, Silvicultura, Pesca e Veterinária, e que de certa forma estão alinhados com as noções de superação de atraso no desenvolvimento socioeconômico que tem uma forte marca dedicada ao modelo industrial agroexportador de carne animal baseado na agricultura familiar na Mesomercosul. Ao mesmo tempo, que visa garantia de competitividade dos *clusters* industriais com presença de profissionais qualificados na produção de proteína animal, também se desenvolveu em torno um setor dedicado às engenharias de alimentos, química, metal, mecânica, elétrica e civil, para desenho de câmaras frias, galpões industriais, veículos e frota para logística, até os portos nacionais. Também, é preciso destacar que indivíduos e famílias da população regional, que é

marcadamente de agricultores familiares, necessitam ainda nas primeiras décadas do século XXI melhorar as condições de Ensino Médio e Ensino Básico para uma massa de trabalhadores urbanos e rurais em uma rede de municípios pequenos e médios espalhados e distantes dos grandes centros, que historicamente apresentaram baixa qualificação e capacitação de professores nesses níveis, não obstante, muito acima da média nacional.

A ocupação desse “vazio de educação superior” foi preenchida por políticas públicas que conceberam IES públicas buscando descentralizar *campus* e cursos de graduação e pós-graduação que pudessem representar as vocações regionais, ao mesmo tempo, que as IFES procuraram atender a políticas nacionais de expansão de cursos de licenciaturas, engenharias e que, após, foi atravessada pela expansão de cursos de medicina. No entanto, ainda se observam diferenças entre as mesorregiões que compõe a Mesomercosul, o que lança hipótese sobre a lógica de atendimento por “estado”, privilegiando o estado do Paraná que tem maior densidade de IES públicas, *campi* e cursos.

As diferenças intrarregionais podem ser atribuídas na forte presença de IES públicas, como universidades estaduais “regionalizadas” como é o caso da Unioeste no sudoeste do Paraná, enquanto é ainda tímido o avanço na direção da Mesomercosul das universidades estaduais em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul. Também, com relação às IFES, observou-se propostas relativamente mais robustas em termos de porte organizacional e especialização da oferta de cursos de graduação e pós-graduação, como é o caso da UTFPR e da UFFS *multicampus* e interestadual, comparativamente aos *campi* da UFSM e da UFSC, o que pode lançar luz entre diferenças entre novos *campi* de universidades federais consolidadas e novas e supernovas universidades federais *multicampus*. Sugerem-se vivamente estudos para verificar essas diferenças.

Em termos de verticalização, por exemplo, as universidades federais respondem por praticamente metade dos mestrados acadêmicos e profissionais públicos da Mesomercosul. Nessas universidades federais, há uma distinção entre os novos *campi* de universidades federais e as novas universidades federais, sendo que nas últimas tende-se a construir uma oferta mais voltada às licenciaturas, ao passo que as primeiras exclusivamente ao grau acadêmico de bacharelado. Há também que se considerar sobre a diferenciação com base na maior diversidade e complexidade de carreiras nessas últimas e em menor grau de afastar-se das vocações típicas de instalações universitárias para municípios do interior que também tende a confundir com municípios “rurais”, basicamente com oferta de carreiras com vocação de profissões ligadas ao campo, como nos cursos voltados às Ciências da Vida e das Ciências Agrárias.

Observou-se no Capítulo IV, ao mesmo tempo, que a política de expansão produziu uma desconcentração de cursos e IES com regiões de maior e menor densidade, contrapondo municípios pequenos e médios e “cidades médias” em termos de atratividade de instalação de pós-graduação *stricto sensu*, por grau acadêmico, cursos tradicionais e de prestígio profissional. Enquanto municípios menores tendem a receber instalações, em geral, mais modestas como em *campus* de IFs com unidades subordinadas política-administrativamente a outros *campi* e com vocação para cursos de tecnologia e menor possibilidade de verticalização, comparativamente aos municípios maiores que possuem maior vocação para a pós-graduação, para receber maior número de *campi* de IES pública, maior densidade de licenciaturas e de recepcionar cursos de prestígio profissional. Muito embora, a Mesomercosul esteja longe de conformar polarizações, conforme a literatura, e alguns autores, com foco nas Regiões Nordeste e Norte, têm apontado.

Alguns exemplos são apresentados como o bacharelado, que apresenta maior densidade nos *campi* de IES do tipo universitário, em especial, nas universidades federais que representam 79 dos 196 cursos, enquanto nos Institutos Federais, esse grau acadêmico encontra-se em dispersão por mais de 20 municípios. Os desafios e limites para uma nova política de expansão podem envolver a criação de novos cursos diferentes das áreas e programas básicos da Educação, Ciências Agrárias ou Engenharias, porque basicamente foram implantadas IES públicas muito compactas. Um desafio, portanto, para políticas públicas vindouras que deverão promover um *choque* semelhante ao produzido pelos “Mais Médicos” e não somente de uma mudança incremental para produzir maior horizontalização, isso é, expansão interna com novos cursos de graduação. Enquanto as universidades federais poderão fazê-lo mais facilmente, pois dispõe de mais infraestrutura instalada e professores com dedicação exclusiva que os IFs e universidades estaduais.

O paradigma *multicampus* permitiu um *boom* dos indicadores em termos de instalações e IES de 1998 a 2019, porém é possível constatar que a maioria dos *campi* de IES públicas ainda se dedica ao ensino de graduação e a verticalização de cursos até o nível de pós-graduação *stricto sensu* é baixa, o que indica uma dispersão de IES, cursos e *campi* com conformação de vazios especialmente no Oeste catarinense e Noroeste riograndense. A dificuldade de *verticalização* de algumas dessas IES públicas, como é o caso dos IFs e alguns *campi* de universidades estaduais, nos leva a considerar sobre a diferenciação entre as novas e supernovas universidades públicas com relação às universidades públicas consolidadas. Essa crítica é assumida por parte da literatura que aponta que as novas IES públicas se parecem cada vez

menos com as universidades públicas dos grandes centros por conta do porte pequeno e pela baixa intensidade em pesquisa e pós-graduação.

Arranjos *multicampi* mais compactos são percebidos nas universidades estaduais paranaenses e menos compactos são percebidos nos IFs, onde há um evidente sombreamento de atuações espaciais, que, por sua vez, conforma a maior parte da oferta de graduação com cerca de 52,04%, quando em nível nacional esse indicador está mais para as universidades federais (61,59%). A escassez de investimento público pode também ter condicionado a política pública de expansão no momento da concepção e desenho de cursos com tendência a preferir que mais municípios fossem “atingidos”, reduzindo, dessa forma, o porte das instalações menores com menos cursos ainda que em número maior de municípios.

De certa maneira, pode-se afirmar que a oferta de cursos superiores foi em partes condicionada pelas preexistências. Onde havia presença de universidades federais consolidadas e de maior porte há menor probabilidade de se instalar uma universidade estadual de maior porte e vice-versa, pelo menos na região de análise, a Mesomercosul. Já a concepção de IFs tem buscado atender a maior quantidade possível de municípios e contribui para preencher os vazios de IES públicas, sendo permitida pela presença de redes de rodovias e telecomunicações. Ainda que dispersas, o isolamento dessas instalações pode ser rompido, justamente pela presença de outras IES públicas próximas e pela facilidade de comutar instalações e cedência de professores, o que só se observa na prática em nível de pós-graduação.

Observa-se a atuação de agentes antagônicos ao paradigma *multicampus*, como no caso da Mesomercosul, de tentativas de desmembramento ou transformação em dezembro de 2021, com a criação de uma *supernova* Universidade Federal do Iguaçu, a partir dos *campi* Realeza e Laranjeiras do Sul da UFFS, com base em argumentos de eficiência administrativa. Esse, no entanto, não é uma exceção de criação de novas universidades federais no Brasil após o arrefecimento da expansão a partir da metade da década de 2010, com exemplos de universidades *supernovas* que vem sendo criadas no Norte e Nordeste. No entanto, é preciso notar que a literatura inclusive sugere para o contrário, o aumento de eficiência de recursos está para o paradigma *multicampus*.

Uma das propostas de reestruturação mais discutidas foi justamente apresentada dentro desse contexto. O documento intitulado *Simulações para reordenamento das Unidades da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica*, realizado pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC, 2018) do MEC, praticamente uma década da

formação da Rede de IFs, prometia uma reorganização completa do sistema a partir da lógica de otimização de recursos com critérios espaciais.

O documento de simulação (SETEC, 2018) avalia as crescentes dificuldades da gestão de estruturas *multicampi* de IFs por considerar “extensos territórios estaduais” em *campi* muito distantes com relação às respectivas sedes (Reitoria). O referido documento procurava estabelecer melhores arranjos geográficos e institucionais para otimização, consolidação de adesão à arranjos produtivos com base na criação de novos IFs e na distribuição por mesorregiões geográficas do IBGE. O documento, ainda, sugeria a implantação de *campus* de IFs em cidades mais populosas com infraestruturas urbanas, a diminuição da distância entre unidades e novas sedes (Reitorias), com vistas a otimização do tempo de deslocamento e custo institucional com o adensamento de recursos humanos e infraestrutura. Para tanto, foram propostas novas sedes (Reitorias) em municípios do interior por meio de parcerias com município para cedência de infraestruturas provisórias.

Apesar da polêmica que envolveu a falta de diálogo pela imposição de uma solução baseada em critérios geográficos e econômicos e do seu “engavetamento”, o plano expôs uma noção que até então foi pouco explorada pela literatura, a noção de *pertencimento* dos IFs para o desenvolvimento regional. De fundo, uma crítica sobre o fenômeno da expansão universitária havia produzido assimetrias no arranjo *multicampus* que poderia ter sido mais bem distribuído com base em descentralização, aglutinação e cedência de *campus* entre os IFs existentes ou que fossem criados utilizando critérios: a) organizacionais: número de *campus*/IES, matrículas/IES e distância média e máxima até a sede; e b) econômicos e geográficos: população, PIB, quantidade de municípios atendidos. Estados que possuíam uma única IES passariam a ter duas ou mais como no caso do estado do Paraná e, em outros casos como do Rio Grande do Sul e Santa Catarina as unidades seriam realocadas entre os IFs.

Algumas indicações de estudos futuros e construção de bases de indicadores podem ser feitas após a complementação da presente pesquisa. Dentre elas destaco duas: a elaboração de um piloto, de um aplicativo ou *site* e institucional, para que ingressantes possam escolher cursos superiores de graduação nas IES mais próximas de suas residências. O próprio levantamento de dados do capítulo IV, pelo presente autor, demonstrou-se um trabalho árduo de obtenção da oferta formativa de graduação e pós-graduação, pois muitas IES públicas não possuem páginas atrativas para o público jovem, tal qual as IES privadas que investem maciçamente em comunicação institucional para recrutamento estudantil.

Ainda, conforme já apresentado no capítulo I, fica evidente que a variável *campus* deva ser mais explorada por bases da Educação Superior, que talvez deva repensar as categorias utilizadas que estão mais voltadas para um diagnóstico organizacional em vez de institucional, onde a localização dos *campi* faz mais sentido com a transparência dos dados mais voltados à sistemas de informação do que dados em planilhas e tabelas extensas, que talvez já tenham contribuído o suficiente para pesquisa e disponibilização de dados.

Essa segunda sugestão poderia ser de conformação de um Sistema de Informações Georreferenciadas (SIG) para verificar no território os arranjos organizacionais *multicampi*, o porte, a área de cobertura e possíveis sobreposições de oferta de cursos disponíveis nas mesorregiões. A elaboração desse SIG poderia, inclusive, guiar futuros projetos de expansão de IES, *campi* e cursos públicos. Em tempo, também, em 2022, como se já não bastassem as questões urgentes relativas ao Ensino Superior brasileiro, os dados do INEP também têm sofrido com mais um “apagão de dados”, à exemplo da Plataforma Lattes em 2021. Digno de nota também são os dados da Geocapes que foram atualizados somente até 2020.

A dependência de trajetória evidenciada no capítulo IV, parte-se em busca de responder a outra pergunta de partida que foi a seguinte: “quais os impactos da expansão para o desenvolvimento de uma região, mais especificamente, da Mesomercosul?” A leitura do IDMS evidencia trajetórias dos indicadores dos municípios dessa mesorregião que permanecem em níveis de sustentabilidade médios e médios baixos entre 2012 e 2020. Destacam-se limitações da pesquisa pelo uso dos indicadores a partir do IDMS no período de 2012 a 2020, para aferir a política pública de expansão de IES públicas, pois a literatura aponta a necessidade de avaliação de dados *ex ante*, isto é, utilizar indicadores antes da aplicação de determinada política, como no caso das políticas de expansão e interiorização de IES públicas. Assim, o capítulo V teve por objetivo avaliar o impacto local e regional da implantação de *campi* de IES públicas nos municípios da Mesomercosul.

Porém, o IDMS demonstra ser um excelente indicador para mensurar essa política pública *in itinere* e *ex post*, isso é, durante e após a implantação de *campus* de IES públicas com a vantagem quando comparados aos demais indicadores levantados durante a pesquisa, pois possui uma série temporal organizada com edição em 2020 que retrata o ano de 2019, isso é, um ano anterior a pandemia de COVID-19, que certamente impactou os indicadores dos municípios da análise. O fato de ter sido concebido para utilização nos municípios da Mesomercosul, de certa forma, faz do IDMS uma “lente” importante para a fotografia da realidade local.

A dificuldade e limitação de utilização do IDMS se dá por ter sido implementado após à criação da maioria das IES públicas, ainda que a maior parte dessas IES, é verdade, não havia sequer havia sido implantada devidamente até 2012. Considerou-se, assim, sobre o impacto da criação de *campus* em municípios que já possuíam bons indicadores, sendo muitas vezes difícil quantificar e atribuir causalidade com relação ao desempenho educacional, por conta da presença ou não de um *campus* de IES pública, já que na Mesomercosul atuam também grande número de universidades comunitárias, muitas vezes, nos mesmos municípios onde há *campi* de IES públicas.

Essas universidades comunitárias ou faculdades e centros universitários particulares podem ter efeitos positivos nas dimensões e subdimensões do IDMS, visto que também a maior parte dessas IES privadas teve um período recente de investimentos e, na segunda década do século XXI, promoveram inversões no sentido de ganho de porte institucional na Mesomercosul, com criação de novos *campi*, novos cursos de graduação e pós-graduação, que por sua vez, podem ter sido afetados pela oferta formativa das IES públicas, sobretudo, nas áreas onde há maior densidade institucional, como licenciatura, formação de professores, engenharias, enfermagem e agronomia.

Com relação aos indicadores educacionais, tem-se a considerar que não se observou impacto local positivo nem negativo da criação e implantação de *campus* em um município nos indicadores do IDEB, entre 2012 e 2020, que fosse capaz de diferenciar esses municípios dos municípios sem *campus*. Muito embora, tem-se a considerar que quantidade de docentes com formação superior atuando nos anos iniciais, finais ou Ensino Médio, pode ter sido afetada pela política da expansão de *campus* de IES pública nos municípios da Mesomercosul, ainda que se deva também observar que essas IES públicas não são as únicas IES ofertando cursos de licenciaturas e formação de professores na mesorregião. Cabem estudos posteriores para verificar o impacto tanto de IES públicas quando IES privadas com relação aos indicadores educacionais.

Porém, não se trata de “jogar o bebê com a água do banho fora”, ou seja, as IES públicas podem vir a contribuir justamente aumentando a densidade de atividades, como projetos de pesquisa, extensão universitária, qualificação e formação continuada de professores, bolsistas e estagiários que atuem nos anos iniciais e finais do Ensino Básico e Médio. Deve-se, portanto, refletir sobre políticas públicas no sentido de melhoria dos salários e condições de trabalho de professores nesse nível que também é uma prerrogativa de governos estaduais e municipais.

A presente pesquisa apresenta que algumas das questões persistentes do baixo desempenho de estudantes no nível da Educação Básica pode estar mais associadas às crises sistêmicas produzidas na metade da década de 2010 do que necessariamente a formação ou qualificação de professores. Ainda, as IES públicas serão ainda mais pressionadas pela sociedade regional, devido aos impactos duradouros e vindouros da pandemia de COVID-19, em um quadro que, no entanto, pode estar muito mais ligada a situação socioeconômica das famílias de estudantes, como a presente pesquisa procurou demonstrar.

Da mesma forma, a análise do impacto de uma única instituição em dado município tem sido substituída por uma compreensão de que a análise deve levar em consideração uma área de cobertura maior ou mesmo um conjunto de IES, como é o caso das IFES – muitas vezes as últimas a chegar em determinado lugar e que a presente pesquisa buscou analisar. A vocação de impacto regional e local pode muitas vezes negligenciar as interações com as preexistentes IES privadas, como as universidades comunitárias, universidades estaduais e universidades municipais que tem gerado um aumento de densidade institucional a partir dos anos 1990 em regiões como a Mesomercosul. Quanto a isso, apresenta-se talvez a maior limitação da presente tese por tratar unicamente de IES públicas.

Outras escalas de análise poderiam ser promissoras, como as escalas inframunicipais, para verificar os impactos das políticas em municípios com *campus* e a dinâmica dos indicadores nas escalas dos bairros ou setores municipais, o qual sugere-se a aplicação. Sendo uma boa alternativa, já que se tem verificado uma migração massiva para os municípios médios – onde também se instalaram *campi* de IES públicas. Outra avaliação importante diz respeito aos municípios que tem base econômica e população majoritariamente vivendo na zona rural, comparativamente aos municípios mais “urbanos” que poderiam conformar um interessante elemento de análise na Mesomercosul, já apontado por Krajevski (2022), com relação aos municípios do Território do Cantuquiriguaçu.

Em resumo, a presente tese demonstrou que não há como refutar a hipótese nula, isto é, não há diferença no plano regional entre os municípios que receberam *campus* e aqueles que não receberam com relação aos indicadores educacionais, o que pode significar basicamente duas coisas: a) os *campi* de IES públicas cumprem seu papel nessa mesorregião do Brasil com a difusão do impacto nos indicadores educacionais, alcançando um maior número de municípios para além daquele onde o *campus* está localizado - uma breve mirada aos estacionamentos no entorno dos prédios pode atestar o movimento pendular; e b) as IES públicas não são as únicas instituições presentes nessa região, que tem, especialmente no oeste

de Santa Catarina e no noroeste do Rio Grande do Sul, uma grande quantidade de IES comunitárias atuantes que também podem estar contribuindo localmente, sobretudo, naqueles municípios médios onde não houve instalação de IES pública.

A partir do Teste de correlação de Pearson foi possível avaliar que não há correlação, mesmo que fraca, entre o indicador de desempenho escolar (IDEB) e a proporção de docentes com formação superior nem para os anos iniciais nem para os anos finais, isto é, municípios com bom IDEB não possuem necessariamente maior relação de docentes com formação superior e tampouco municípios com menor relação de docentes com formação superior em 2012 e 2020 apresentaram menores indicadores de desempenho escolar no IDEB. Também, os indicadores apresentaram níveis de correlação desprezíveis entre desempenho escolar e qualificação docente tanto para municípios com ou sem *campi* de IES públicas.

Os efeitos de curto prazo, verificados por Vinhais (2013), apontam para impacto mais intensos sobre a renda *per capita* em municípios com maior população, em contraposição a presença ou não de *campus*, o que foi corroborado parcialmente por meio das análises utilizando testes estatísticos de regressão. Tem-se a considerar a possibilidade dessas IES públicas estarem contribuindo para que os municípios que já possuíam bons indicadores antes da implantação de *campus* e podem estar contribuindo para preservar essa condição em nível educacional, em oposição aos municípios mais distantes ao entorno imediato com baixos indicadores econômico que vem melhorando, por sua vez, indicadores como agregação de valor econômico e dinamismo econômico, mas que preservam, ao mesmo tempo, o nível de renda e indicadores educacionais mais baixos com relação ao nível de sustentabilidade regional. Sugerem-se mais estudos para verificar essa condição persistente.

O objetivo geral de “avaliar a contribuição das Instituições de Ensino Superior (IES) públicas para o desenvolvimento regional” já pode ser respondido à luz dos argumentos e evidências construídos ao longo dos capítulos. Ainda que o impacto talvez ainda se faça sentir em um horizonte um pouco mais distante, é preciso destacar que muito ainda pode ser construído nesse *empreendimento* que são as IES públicas, muito embora estejam ainda longe de se tratar de “Fábricas sem Chaminés”, devido em grande parte ao porte diminuto de muitas instituições e de que muitas ainda se encontram em implantação, seja física como institucional. Da mesma forma, destaca-se que se deve sempre observar que o isolamento em “Torres de Marfim” das grandes questões persistentes que atuam como “travas” para o desenvolvimento de regiões, como no caso estudado da Pós-Graduação e do ensino Básico e Ensino Médio onde estão instaladas, pode até mesmo atingir os *campi* de menor porte.

Ainda, que a ênfase em um protagonismo de transformação da realidade pela criação de novos *campi* de IES públicas para o desenvolvimento regional pode não ser o suficiente mudar um cenário de baixo desempenho de estudantes do Ensino Básico pelo menos no médio prazo, deve-se perseguir novas estratégias para compreender os fatores que o influenciam. Não obstante, um olhar para a situação socioeconômica dos estudantes, da infraestrutura escolar que vem apontando para precarização, para o acesso e permanência, e para a melhoria da remuneração de trabalhadores formais, pode ser importante para a construção de uma agenda de desenvolvimento que coloque as IES públicas como agentes importantes (mas não os únicos) de promoção de qualificação dos professores de Ensino Básico e Médio voltados para o enfrentamento do baixo desempenho acadêmico.

As diferentes trajetórias de indicadores educacionais e econômicos nos municípios da Mesomercosul verificadas na presente pesquisa podem ser melhor explicadas por investigações com relação as mudanças de alinhamento no poder executivo do governo federal e nos governos estaduais, porém sugere-se cautela para, na medida do possível, considerar sobre o impacto de determinada política pública, como a expansão de novos *campi* de IES públicas, pode ter a ver com o aumento significativo no caso da proporção de professores do Ensino Básico com formação superior.

Da mesma forma, as mudanças ocorridas na década de 2010 e que podem ser verificados em governos subsequentes, bem como da mesma forma, determinadas políticas públicas baseadas em austeridade econômica, a exemplo da Emenda Constitucional nº. 95 (EC95) em 2016 que atrela investimentos em educação e saúde ao crescimento econômico, podem ter produzido efeitos imediatos nos indicadores educacionais muito antes da pandemia de COVID-19, que por sua vez, pode ter agudizado a trajetória descendente de alguns bons indicadores educacionais na Mesomercosul.

Considera-se que as políticas de contratação de docentes e de remuneração de profissionais de Ensino Básico podem ter exercido influências para atração de profissionais com formação superior e melhor qualificação, tanto por parte das Prefeituras Municipais, quanto dos respectivos estados onde se encontram os municípios. Em partes, esses indicadores de Qualidade de Ensino (IDMS-Sc Edu QE) podem ser explicados por essas políticas e que pouco podem ter a ver com a presença de IES públicas, ainda que essas contribuam com a formação de professores, há de se considerar que nem todos contratados possuem diplomas nessas IES públicas ou tampouco que persista um *déficit* de profissionais professores com formação superior na Mesomercosul.

Reforça-se mais uma vez que o desempenho escolar expresso na trajetória do IDEB analisado pode estar mais ligado à realidade socioeconômica dos estudantes de Ensino Básico, tanto nos anos iniciais, quanto finais nos municípios da Mesomercosul à médio prazo. Essa questão persistente de baixo desempenho escolar ainda distante das metas de 6,65 e 5,25 em 2019, segundo o IDSC (2022), na maior parte dos municípios pode ter sido ainda mais agravada pelos reflexos indiretos da pandemia de COVID-19 com a restrição de acesso às escolas e ensino remoto por meio de acesso à internet prejudicando famílias mais pobres.

Dentre os aspectos que podem ser melhor investigados por pesquisas futuras destacam-se também: a subdimensão Cultural da dimensão Sociocultural (IDMS-Sc Cultura) e a dimensão Político-Institucional (IDMS-PI). Em hipótese, as IES públicas podem estar intimamente ligadas a um processo de crescimento de instituições ligadas à cultura pela vinda de um público que consome produtos culturais, ao mesmo tempo, que dinamiza aspectos inerentes ao debate público em torno de maior participação e empoderamento feminino e a importância dos pleitos eleitorais na vida das cidades. Os próprios *campi* de algumas dessas IES públicas têm vivenciado pressões para se tornarem equipamentos urbanos disponíveis na comunidade local, que busca lançar mão de estratégias para obtenção de espaços de lazer e contemplação por meio de ações em um cenário de baixo investimento conforme apontado por Tischer, Turnes e Rocha (2021b). Ainda, tem-se a considerar que os *campi* enquanto espaços públicos podem alterar significativamente a dinâmica imobiliária em regiões centrais e pericentrais no contexto de cidades médias e não somente do entorno imediato da instalação do *campus* como apontaram Tischer e González (2022).

Outro apontamento necessário está ligado à queda brusca nos indicadores ambientais (IDMS-A) da maior parte dos municípios e, ao mesmo tempo, que se dá uma retomada de indicadores econômicos, o que pode se dar por conta de atividades mais intensas e pressões sobre áreas que deveriam ser preservadas, por exemplo. Ainda assim, destaca-se a presença de cursos superiores de graduação e pós-graduação voltados à Ciências da Vida e Ciências Agrárias e com ênfase em temas regionais, como preservação ambiental, eficiência energética, agroecologia e cooperativismo, que poderão colaborar para a reversão do quadro de agravamento ambiental nos municípios da Mesomercosul.

Também, os municípios com *campus* apresentam um ligeiro desempenho superior em termos econômicos com os municípios que não têm IES públicas, sobretudo, com relação aos municípios que possuíam indicadores piores, como nível médio baixo e baixo em 2012. Ainda que a Agregação de Valor Econômico (IDMS-E AVE) possa ter melhorado a arrecadação de

impostos de incidência municipal e diminuído os repasses de recursos federais, há de se considerar que boa parte dos municípios estabelecem políticas de isenções em um contexto conhecido de “guerra fiscal” ou de “guerra dos lugares”, onde inevitavelmente haverá perdedores.

Já com relação ao Dinamismo Econômico (IDMS-E DE) e Nível de Renda (IDMS-E NR), os municípios com *campus* posicionaram-se nos níveis de sustentabilidade mais altos, principalmente, por meio do indicador PIB *per capita*, muito embora, esse indicador expresse uma condição anterior a vinda do *campus* e que apesar da Remuneração Média do Trabalhador Formal (RMTF) ou a Renda do Microempreendedor Individual (RMEI), que compõe o IDMS 2012 e 2020 positivamente, tendo assim, variado pouco nesses municípios em comparação com os municípios sem *campus*.

A dificuldade de criação de empregos formais, por exemplo, pode ter sido pressionada pela população migrante regional e muito menos pela instalação de um *campus* em determinado município, que se sabe que exerce atração de população jovem (estudantes) e de servidores qualificados (técnicos-administrativos e professores). Mas, em proporção maior, há de se considerar sobre a migração de uma população regional e até internacional para os municípios maiores – onde se instalaram também alguns *campi* - em busca de empregos formais e informais de menor prestígio em segmentos do comércio, indústria e serviços, e mesmo que tenham “puxado” os indicadores para cima na média, ainda apresenta muita desigualdade com relação à pobreza urbana nesses municípios maiores.

Outra questão a se considerar sobre a atratividade dos municípios maiores (mais de 20.000 habitantes), em oposição aos municípios menores (menos de 20.000 habitantes), como um promissor campo de estudos, já que basta notar que boa parte da comunidade acadêmica nessas IES públicas habita em outro município e se desloca para os *campi* pendularmente durante os dias úteis da semana. Sobre isso, o estudo de Reche (2018) destacou essas relações espaciais entre local de residência e local de trabalho e, que pode ter diluído o impacto local do *campus* por conta justamente de uma peculiaridade regional de uma rede bem interligada de municípios pequenos e médios com boas condições de mobilidade. Assim, os efeitos maiores podem ter sido observados nos municípios mais atrativos em oposição a categoria com *campus* de IES públicas.



Destaca-se ainda à guisa de trabalhos futuros, a continuação de partes dos estudos da presente tese que não puderam fazer parte do trabalho final, quer seja pelo adiantar da hora, quer seja pela dificuldade inerente ao pesquisador com relação às lacunas do conhecimento com

relação aos SIGs e outras técnicas e Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs). Destaco e sugiro vivamente a realização desses, pois seriam projetos de extensão ou aplicações que poderiam fazer parte do cotidiano. Segue uma lista: a) aplicativo com base em análise espacial para indicação de curso superior utilizando parâmetros como: i) proximidade; ii) indicador de qualidade; e iii) ações afirmativas; b) matriz inferencial de apoio à tomada de decisão utilizando parâmetros como indicadores econômicos e educacionais; e c) estudos e trabalhos que utilizam testes de regressão linear e logística para compreender os impactos em: i) municípios do entorno; ii) municípios por categorias populacionais; e iii) desigualdades inter-regionais e intramunicipais.

Com relação à aplicativo com base em análise espacial, foi idealizado um aplicativo que pudesse ser utilizado por estudantes na busca por cursos superiores mais próximos da residência, que contivessem parâmetros de qualidade com base em indicadores institucionais, a exemplo daqueles utilizados pelo ministério da educação, que apresentassem a relação candidato/vaga de curso e se a IES pública disponibiliza bolsas, auxílios e benefícios para estudantes com alguma condição de vulnerabilidade ou deficiência. Esse projeto foi idealizado justamente pela dificuldade do presente pesquisador em buscar por informações mínimas com relação aos cursos superiores de uma mesorregião por esse conhecida. Hoje, cada IES disponibiliza um *site* institucional com informações em abas de difícil acesso para o público em geral e a quantidade de novas IES pode ser um elemento que embota o discernimento do estudante na hora de fazer uma inscrição.

Já a matriz inferencial de apoio à tomada de decisão (Figura 52) para utilização de parâmetros, como indicadores econômicos e educacionais, foi idealizada com base em mapeamento preliminar realizado dos IDMS. A partir do cruzamento desses indicadores, utilizando como metodologia os *boxplot*, pode-se levantar os municípios, ou mesmo bairros de um município, que sejam considerados mais vulneráveis para atuação preferencial das IES públicas, como, por exemplo, em projetos de extensão e pesquisa. Essa iniciativa parte de uma observação de que existem municípios com baixos indicadores educacionais, e ao mesmo tempo, baixos indicadores econômicos e que, nesse caso, a dificuldade de atuar sobre as questões educacionais é ainda maior.

Figura 52 - Matriz de apoio à decisão com base em indicadores econômicos e educacionais para escolha de municípios mais vulneráveis.

IDMS-E		Low-Hi	Mid-Hi	Hi-Hi
		Low-Mid	Mid-Mid	Hi-Mid
		Low-Low	Mid-Low	Hi-Low
		 IDMS-Sc-Edu		

* Low = baixo; Mid = médio; Hi = alto.

Fonte: elaborado pelo autor (2022).

Foram conduzidos estudos com análises de regressão logística do IDMS, demonstrando a probabilidade de chance de um município com *campus* apresentar indicadores melhores aos municípios sem *campus*. Segue um breve resumo dos achados utilizando a metodologia de testes de regressão logística. Ao todo foram mais de 200 simulações, tanto com o índice, dimensões, subdimensões, descritores e indicadores, bem como da variação no período estudado de cada uma das variáveis de interesse, em termos de educação e economia. Nesses indicadores de chance, houve pouco avanço com relação às análises já realizadas no capítulo V, demonstrando que os municípios com *campus* possuem maior probabilidade de figurar entre os melhores indicadores econômicas (acima da mediana), quando comparados aos municípios sem *campus*. Nos indicadores de Qualidade da Educação (IDMS-Sc QE), tanto em 2012 quanto em 2020, essa probabilidade também estava a favor dos municípios com *campus*, o que pode significar um impacto local nesses municípios.

Partiu-se também para as variáveis dos dados brutos que são os insumos dos indicadores do IDMS que foram ainda menos promissores utilizando esses métodos estatísticos de regressão logística para o IDEB, anos finais e iniciais, isto é, comprovando que não há diferenças em termos de possuir ou não um *campus* de IES pública para um desempenho melhor nos indicadores de educação básica, tanto para o ano de 2011, quanto para o ano de 2019, isto é, durante e após a implantação da maioria dos *campi*. Já em termos de indicadores econômicos, percebeu-se que a chance de figurar acima da mediana é de 71,71% e 82,05% com relação ao indicador de distribuição de riqueza do PIB *per capita* em 2011 e 2018, o quer dizer duas coisas:

os municípios que receberam *campus* possuíam melhores indicadores econômicos e continuam a tê-los.

Da mesma forma, procurou-se estabelecer se os municípios do entorno distante de municípios com *campus* (que contivessem pelo menos parte do território em um *buffer* de 80km desses) possuíam indicadores maiores que mediana, isso é, qual a probabilidade de chance de possuir indicadores melhores. Para os IDEB dos anos iniciais em 2011 houve 83,20%, e de docentes anos iniciais em 2011, isso é, os municípios acima de 80km, possuíam melhores indicadores comparativamente aos demais municípios da Mesomercosul em 2011, mas em termos de distribuição de riqueza na população em 2018 (PIB *per capita*), a probabilidade de chance foi de 40,61% de chance de figurar acima da mediana. Assim, pode-se destacar que houve uma distribuição da riqueza abaixo do esperado para os municípios que não estão no entorno próximo dos municípios com *campus* da mesorregião.

Da mesma forma, o mesmo teste estatístico comprovou que, em 2019, a probabilidade de chance de municípios acima de 20.000 habitantes, que possuíam 10,81%, em figurar entre as melhores proporções de professores com diploma de nível superior, na Mesomercosul. Fato este que pode indicar uma precarização docente nesses municípios, comparativamente, ou ainda, que as IES públicas podem estar fornecendo estudantes ainda não diplomados para o trabalho docente no Ensino Médio nos municípios onde há *campus*, sendo que boa parte da política de expansão foi dedicada a criação de cursos de Licenciaturas em *campus* de IFES nesses municípios médios.

O mesmo teste de regressão logística apresentou grande robustez para os indicadores de PIB *per capita* em 2011 e 2018 e Remuneração Média do Trabalhador Formal em 2012 e 2019, comparativamente, sendo a probabilidade de, respectivamente, 78,24%, 86,53%, 75,58% e 70,27%, isso significa que os municípios com mais de 20.000 habitantes possuíam uma distribuição mais equitativa da riqueza e uma melhor remuneração de trabalhadores formais na população durante e após a implantação comparativamente aos demais municípios, enquanto os municípios com *campus* não obtiveram os mesmos resultados.

Para concluir, portanto, indica-se vivamente a utilização dos indicadores econômicos e educacionais desenvolvidos ao longo da presente tese para equacionar agendas possíveis que coloquem em evidências as vulnerabilidades locais para desenho de pesquisas, atividades de extensão, bolsas acadêmicas e acordos de cooperação para buscar superar os “muros” institucionais que separam as instituições da comunidade local, não só dos municípios onde se

inserem, mas dos municípios que possuem, ao mesmo tempo, baixos indicadores econômicos e educacionais.

As instituições públicas, quer sejam universitárias ou não, estão na berlinda e, ainda que não seja sua função imediata produzir renda ou riquezas, muitos agentes envolvidos com a expansão designaram-na como um *empreendimento* do qual se faz necessária uma constante avaliação. A importância em momento que se coloca em dúvida a universidade pública brasileira e sua (in)eficiência em dar respostas imediatas para a retomada de crescimento econômico no Brasil. Na esteira, coloca-se também em suspeição a expansão recente diante do cenário de redução de investimentos (entendido como gasto público) em um contexto de reforma fiscal, reverberações que grandes crises sistêmicas, alternância de poder e um cenário pós-pandemia de COVID-19, onde recairá mais uma vez sobre as IES públicas a cobrança quanto ao seu papel na indução do desenvolvimento das regiões onde estão localizadas.

Para ir além das “Torres de Marfim”, mesmo um *campus* de menor porte dentro de uma estrutura não tão bem localizada em termos geográficos aos grandes centros ou com uma infraestrutura disponível, poderá se engajar nas grandes questões locais, uma vez que, para se tornar uma referência em termos de excelência em pesquisa, algumas organizações como a OCDE (2022), já reconhecem que um ambiente prolífico de pesquisa deva ser construído a partir de maior interação com agentes locais até mesmo para obtenção de maiores resultados em termos de publicações e indicadores de pesquisa.

REFERÊNCIAS

- ABDAL, A. Desenvolvimento regional no Brasil contemporâneo - para uma qualificação do debate sobre desconcentração industrial. **Revista Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 36, n. 2, p. 107-126, jul./out. 2017. DOI: <https://doi.org/10.25091/S0101-3300201700020006>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/d3YdsxxnmdBF3dXJDrjQhs/abstract/?lang=pt>.
- ABMES. Associação Brasileira de Mantenedoras de Instituições de Ensino Superior. **Diagnóstico das pequenas e médias Instituições de Ensino Superior Privadas no Brasil: Indicações para melhoria da competitividade**. Brasília: ABMES, 2014.
- ABRÃO, A. T. Y.; IZUMINO, E. Desenvolvimento Humano. In: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. **Dicionário de Políticas Públicas**. São Paulo: Editora da UNESP, 2015.
- AFONSO, M. D. R. O impacto do REUNI na Pós-Graduação: o caso da Universidade Federal de Pelotas. **Revista Eventos Pedagógicos**, Mato Grosso, v. 5, n. 3, p. 102-116, ago./out. 2014. Disponível em: <http://sinop.unemat.br/projetos/revista/index.php/eventos/article/view/1548>.
- ALBINO, L. Ensino superior e desenvolvimento regional: o exemplo da Universidade Estadual da Paraíba. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, v. 5, n. 2, p. 5-24, 2017. DOI: 10.7867/2317-5443.2017v5n2p005-024. Disponível em: <https://proxy.furb.br/ojs/index.php/rbdr/article/view/6553>.
- ALMEIDA, R.; ZANLORENSSI, G. **A avaliação dos programas de pós-graduação no Brasil ao longo do tempo**. Nexo Jornal, set. 2017b. Disponível em: <http://www.nexojournal.com.br/grafico/2017/09/20/A-avalia%C3%A7%C3%A3o-dos-programas-de-p%C3%B3s-gradua%C3%A7%C3%A3o-no-Brasil-ao-longo-do-tempo>. Acesso em: 20 jan. 2022.
- ALMEIDA, R.; ZANLORENSSI, G. **A distribuição de pessoas com doutorado pelo Brasil**. Nexo Jornal, out. 2017a. Disponível em: <http://www.nexojournal.com.br/grafico/2017/10/23/A-distribui%C3%A7%C3%A3o-de-pessoas-com-doutorado-pelo-Brasil>. Acesso em: 21 jan. 2022.
- ARANTES, P. F. Higher Education in dark times: from the democratic renewal of Brazilian universities to its current wreck. **Policy Reviews in Higher Education**, v. 5, n. 2, p. 1-27, jan. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1080/23322969.2021.1872412>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23322969.2021.1872412>.
- ARCHELA, R. S.; THÉRY, H. Orientação metodológica para a construção e leitura de mapas temáticos. **Confin**, n. 3, p. 1-21, jun. 2008. DOI: <https://doi.org/10.4000/confin.3483>. Disponível em: <https://journals.openedition.org/confin/3483>.
- BAJMÓCY, Z.; LUKOVICS, M.; VAS, Z. A subregional analysis of universities' contribution to economic and innovation performance. **Transit Studies Review**, v. 17, p. 134-150, mar. 2010. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11300-010-0128-4>. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11300-010-0128-4>.

BALBACHEVSKY, E. The role of internal and external stakeholders in Brazilian higher education. *In*: SCHWARZMAN, S.; PINHEIRO, R.; PILLAY, P. **Higher Education in the BRICS Countries** - investigating the Pact between Higher Education and Society. Londres: Springer, 2015.

BARBETTA, P. A. **Estatística aplicada às Ciências Sociais**. 6. ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 2006.

BARBOSA, M. P.; PETTERINI, F. C.; FERREIRA, R. T. Expansion of Brazilian Federal Universities: Is It Possible to Raise Economic Impacts? **Journal of Contemporary Administration**, Curitiba, v. 24, n. 1, p. 3-24, jan. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2020190230>. Disponível em: <https://rac.anpad.org.br/index.php/rac/article/view/1371>.

BARBOSA, M.-L. *et al.* Institutional actions for the permanence of students in public and private higher education. *In*: PINHEIRO, R. **The impact of Covid19 on the institutional fabric of higher education**: Accelerating old patterns, imposing new dynamics, and changing rules? London: Springer, 2022.

BARBOSA, P. H. F.; DA SILVA, D. F. C.; DE CAMPOS, L. H. R. Aglomerações da Oferta de Ensino Superior e do Mercado de Trabalho no Nordeste do Brasil - uma análise espacial. **Desenvolvimento em questão**, Rio Grande do Sul, v. 16, n. 43, abr./jun. 2018. DOI: <https://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2018.43.386-421>. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/6433>.

BARROS, A. D. S. X. Expansão da Educação Superior no Brasil: limites e possibilidades. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 131, p. 361-390, abr./jun. 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/ES0101-7330201596208>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/NGJT56LBxz9VCDcP7gr86Tf/abstract/?lang=pt>.

BAUMGARTNER, W. H. A recente expansão das Universidades Federais no Brasil e os impactos no espaço urbano de cidades médias da Bahia. *In*: **XIV Simpósio Brasileiro de Geografia Urbana**. Fortaleza: [s.n.], 2015a.

BAUMGARTNER, W. H. Cidades universitárias, cidades médias, cidades pequenas: análises sobre o processo de instalação de novos *Campi* universitários. **Espaço Aberto**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 73-93, 2015c. DOI: <https://doi.org/10.36403/espacoaberto.2015.2525>. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/EspacoAberto/article/view/2525>.

BAUMGARTNER, W. H. Geografias da Educação Superior. A expansão das universidades federais no Brasil e os impactos no espaço urbano de cidades médias e pequenas da Bahia. **Para Onde!**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 35-56, 2021. DOI: <https://doi.org/10.22456/1982-0003.108242>. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/paraonde/article/view/108242>.

BAUMGARTNER, W. H. Universidades públicas como agentes de desenvolvimento urbano e regional de cidades médias e pequenas: uma discussão teórica, metodológica e empírica. **Geotextos**, Salvador, v. 11, n. 1, p. 91-111, jul. 2015b. DOI: <https://doi.org/10.9771/1984-5537geo.v11i1.12013>. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/geotextos/article/view/12013>.

BENATI, M. A. F. N. D. O. *et al.* Lógica da Constituição do Ensino Superior na Região da Zona da Mata do Estado de Rondônia - Brasil. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 15, n. 3, p. 256-264, maio/ago. 2019. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/download/4681/791/10289>.

BITTENCOURT, H. R. *et al.* Instituições de ensino superior comunitárias: questões atuais. **REDES: Revista de Desenvolvimento Regional**, Santa Cruz do Sul, v. 19, n. 3, p. 248-269, set./dez. 2014. DOI: <https://doi.org/10.17058/redes.v19i3.3567>. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/3567>.

BITTENCOURT, M. V. L.; LETTI, A. G. A (in)eficiência relativa das Universidades Públicas Brasileiras. In: SERRA, M.; ROLIM, C.; BASTOS, A. P. **Universidades e Desenvolvimento Regional** - as Bases para a inovação competitiva. Rio de Janeiro: Ideia D, 2018.

BIZERRIL, M. X. O processo de expansão e interiorização das Universidades Federais brasileiras e seus desdobramentos. **Tempos e Espaços em Educação**, Brasília, v. 13, n. 32, p. 1-15, jan./dez. 2020. DOI: <https://doi.org/10.20952/revtee.v13i32.13456>. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/revtee/article/view/13456>.

BONHO, F. T.; MORAIS, R. T. R.; JUNG, C. F. **Universidades como Polo de Desenvolvimento Regional** - Revisão da Literatura. Taquara: FACCAT, 2020.

BONNACORSI, A. Addressing the disenchantment: universities and regional development in peripheral regions. **Journal of Economic Policy Reform**, v. 20, n. 4, p. 293-320, out. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1080/17487870.2016.1212711>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/17487870.2016.1212711?journalCode=gpre20>.

BORTOLANZA, J. Trajetória do ensino superior brasileiro - uma busca da origem até a atualidade. In: **VII Colóquio Internacional de Gestão Universitária**. Mar del Plata, 2017.

BORTOLOZZI, F.; GREMSKI, W. Pesquisa e pós-graduação brasileira - assimetrias. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 35-52, nov. 2004. DOI: <https://doi.org/10.21713/2358-2332.2004.v1.39>. Disponível em: <https://rbpg.capes.gov.br/index.php/rbpg/article/view/39>.

BOUCHER, G.; CONWAY, C.; VAN DER MEER, E. Tiers of Engagement by Universities in their Region's Development. **Regional Studies**, v. 37, n. 9, p. 887-897, dec. 2003. DOI: <https://doi.org/10.1080/0034340032000143896>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0034340032000143896>.

BRASIL, A.; TREVISOL, J. V. O Sistema Nacional de Pós-Graduação no Paraná: características e dinâmicas de desenvolvimento. In: OLIVEIRA, V. D. S.; COSTA, F. G. **Pós-Graduação e Pesquisa** - Formação e desafios no contexto da UENP. Cornélio Procopio: UENP, 2021.

BUFFA, E.; PINTO, G. D. A. O território da universidade brasileira: o modelo de câmpus. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 67, p. 809-381, out./dez. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782016216742>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/R4n89tmfBdvTDTc9X8KWNQm/?lang=pt>.

CALDARELLI, C. E.; DA CAMARA, M. R. G.; PERDIGÃO, C. Instituições de Ensino Superior e desenvolvimento econômico: o caso das universidades estaduais paranaenses. **Planejamento e Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 44, p. 85-112, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/479/356>.

CAPES. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Ministério da Educação. **Avaliação da Pós-Graduação**. Brasília: CAPES, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/avaliacao-da-pos-graduacao>. Acesso em: 15 fev. 16.

CAPES. **Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) 2011-2020**. Brasília: Ministério da Educação, 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/plano-nacional-de-pos-graduacao-pnpg/plano-nacional-de-pos-graduacao-pnpg-2011-2020>.

CARVALHO, E. D. S. *et al.* A agricultura familiar no território Cantuquiriguaçu e o papel do IFPR no Desenvolvimento Rural Regional. **Revista Mundi**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 44-1- 44-24, jan./jul. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.21575/25254774rmsh2019vol4n1699>. Disponível em: <https://periodicos.ifpr.edu.br/index.php?journal=MundiSH&page=article&op=view&path%5B%5D=699>.

CASQUEIRO, M. L.; IRFFI, G.; DA SILVA, C. D. C. A expansão das Universidades Federais e os seus efeitos de curto prazo sobre os Indicadores Municipais. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, v. 25, n. 1, p. 155-177, jan./abr. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1414-40772020000100009>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/aval/a/MpxxT5FmyDYkDkWtJZkpygB/?lang=pt>.

CASTRO, M. H. D. M. Higher Education Policies in Brazil: A Case of failure in Market Regulation. In: SCHWARZMAN, S.; PINHEIRO, R.; PILLAY, P. **Higher Education in the BRICS Countries**. Londres: Springer, 2015.

CECHELLA, G. A interiorização do ensino público federal e o desenvolvimento local. In: **XVIII Coloquio Internacional de Gestión Universitaria**. Quito: CIGU, 2018.

CHARLES, D. Universities as key knowledge infrastructures in regional innovation systems. **The European Journal of Social Science Research**, v. 19, n. 1, p. 117-130, ago. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1080/13511610600608013>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13511610600608013>.

CHARLES, D.; KITAGAWA, F.; UYARRA, E. Universities in crisis? - new challenges and strategies in two English city-regions. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, v. 7, n. 2, p. 327-348, jul. 2014. DOI: <https://doi.org/10.1093/cjres/rst029>. Disponível em: <https://academic.oup.com/cjres/article-abstract/7/2/327/625636>.

CHOONPRADUB, C.; MCNEIL, D. Can the box plot be improved? **Songklanakarin Journal of Science and Technology**, v. 27, n. 3, p. 649-657, 2005. Disponível em: <https://www.thaiscience.info/Journals/Article/SONG/10986896.pdf>. Acesso em:

CNM. Confederação Nacional de Municípios. **Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável 2018** - metodologia de cálculo. Florianópolis: CNM, 2018. Disponível em: https://indicadores.fecam.org.br/uploads/28/arquivos/1261308_Metodologia_2018.pdf.

CNM. Confederação Nacional de Municípios. **Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável**. Florianópolis: CNM, 2021. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/municipios/idms>. Acesso em: 16 ago. 2021.

CNPQ. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. **Plataforma Lattes**. Brasília: Plataforma Lattes, 2016. Disponível em: <http://www.lattes.cnpq.br>. Acesso em: 21 abr. 2021.

COÊLHO, V. L. P. A Política Regional no Governo Lula (2003-2010). In: MONTEIRO NETO, A.; DE CASTRO, C. N.; BRANDÃO, C. A. **Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2017.

CORBUCCI, P. R. **Desafios da Educação Superior e Desenvolvimento no Brasil**. Brasília: IPEA, 2007.

CORBUCCI, P. R.; KUBOTA, L. C.; MEIRA, A. P. B. **Reconfiguração estrutural da educação superior privada no Brasil: nova fase da mercantilização do ensino**. Brasília: IPEA, 2016.

CORRÊA, R. L. Contribuição à análise espacial do sistema universitário brasileiro. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 3-135, 1974. Disponível em: <https://www.rbge.ibge.gov.br/index.php/rbg/article/view/1039>.

COSTA, D. D. M.; COSTA, A. M.; BARBOSA, F. V. Financiamento público e expansão da Educação Superior Federal no Brasil: o REUNI e as perspectivas para o REUNI 2. **Revista Gestão Universitária na América Latina**, Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 106-127, jan. 2013. DOI: <http://dx.doi.org/10.5007/1983-4535.2013v6n1p106>. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2013v6n1p106/23989>.

COSTA, M. A.; MARGUTI, B. O. **Atlas da Vulnerabilidade Social nos municípios brasileiros**. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: http://ivs.ipea.gov.br/images/publicacoes/Ivs/publicacao_atlas_ivs.pdf.

CROSS, D.; THOMSON, S.; SINCLAIR, A. **Research in Brazil** - a report for CAPES by Clarivate Analytics, 2017. Disponível em: <https://observatoriodoconhecimento.org.br/wp-content/uploads/2019/04/04-Research-in-Brazil.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

CUNHA, L. A. Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior - Estado e mercado. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 795-817, out. 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302004000300008>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/g5KbJp9RCcHCtXnQhHJwvJN/abstract/?lang=pt>.

DACOL, K. C.; TISCHER, W. A relação entre Soluções baseadas na Natureza e Serviços Ecossistêmicos: uma análise bibliométrica. **Revista GeoNordeste**, São Cristóvão/SE, n. 2, p. 172-191, jul./dez. 2020. DOI: <https://doi.org/10.33360/10.33360/RGN.2318->

2695.2020.i2.p.172-191. Disponível em:
<https://seer.ufs.br/index.php/geonordeste/article/view/14712>.

DA COSTA, S. I. R. B.; FERNANDES, A. C. D. A. Estruturas físicas e intelectuais impulsionadoras da construção de interações entre Universidades/ICT e empresas: o caso do Sistema Pernambucano de Inovação. In: **XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ENANPUR)**. Natal: ANPUR, 2019.

DA COSTA, W. M. Políticas Territoriais. In: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. **Dicionário de Políticas Públicas**. São Paulo: Editora da UNESP, 2015.

DA CUNHA, M. P.; GUARENGHI, M. M. Educação e crescimento econômico: uma análise insumo-produto. In: SERRA, M.; ROLIM, C.; BASTOS, A. P. **Universidades e Desenvolvimento Regional** - as Bases para a inovação competitiva. Rio de Janeiro: Ideia D, 2018.

DA SILVA, A. G. F.; MONTENEGRO, R. D.; AGRA, N. G. Política de interiorização universitária e desenvolvimento regional: uma análise econômica da implantação da Universidade Federal de Campina Grande em Sumé - PB. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 15, n. 7, p. 316-329, dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.54399/rbgdr.v15i7.5277>. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/5277>.

DA SILVA, K. P.; BASTOS, A. P. A formação em pós-graduação na periferia da periferia. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, Brasília, v. 11, n. 23, p. 131-166, mar. 2014. Disponível em: <https://rbpg.capes.gov.br/index.php/rbpg/article/view/525>.

DA SILVA, R. L.; DE FREITAS, F. C. H. P.; LINS, M. T. G. A implantação do Programa de Reestruturação e expansão das universidades federais/REUNI: um estudo de caso. **Revista Gestão Universitária na América Latina**, Florianópolis, v. 6, n. 4, p. 147-170, 2013. DOI: <https://doi.org/10.5007/1983-4535.2013v6n4p147>. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2013v6n4p147>.

DA SILVEIRA, Z. S.; BIANCHETTI, L. Universidade moderna: dos interesses do Estado-nação às conveniências do mercado. **Revista Brasileira de Educação**, v. 21, p. 79-99, jan./mar. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782016216405>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/5nwmMdVFqY3SGtHJBSL6PYj/abstract/?lang=pt>.

DA VEIGA, J. E. Indicadores de Desenvolvimento. In: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. **Dicionário de Políticas Públicas**. São Paulo: Editora da UNESP, 2015.

DALLABRIDA, V. R. **Teorias do Desenvolvimento**: aproximações teóricas que tentam explicar as possibilidades e desafios quanto ao desenvolvimento de lugares, regiões, territórios ou países. Curitiba: CRV, 2017.

DANTAS, J. R. D. Q.; CLEMENTINO, M. D. L. M. A expansão do ensino superior e as cidades médias: um estudo sobre a atuação da UERN/ *Campus* de Pau dos Ferros (RN). **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 227-236, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://www.revistappr.com.br/artigos/publicados/artigo-a-expansao->

do-ensino-superior-e-as-cidades-medias-um-estudo-sobre-a-atuacao-da-uerncampus-de-pau-dos-ferros-_rn_.pdf.

DE ARAÚJO, T. B. **Anais do XVIII ENA**. Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Natal: ANPUR, 2019. Disponível em: <http://anpur.org.br/enanpur-xviii/>.

DE ARAÚJO, T. B. Herança de diferenciação e futuro de fragmentação. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 11, n. 29, p. 7-36, abr. 1997. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/8971>.

DE BARROS, T. R.; MOYSÉS, A. A expansão da Educação Superior no Estado de Goiás: novas possibilidades para o Desenvolvimento Regional. **Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos**, Goiânia, v. 3, n. 2, p. 305-319, jul./dez. 2017. DOI: <https://doi.org/10.18224/baru.v3i2.6170>. Disponível em: <http://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/6170>.

DE BRITO, L. C. A importância dos estudos sobre interiorização da universidade e reestruturação territorial. **Espaço e Economia** - Revista Brasileira de Geografia Econômica, Rio de Janeiro, ano 2, n. 4, p. 1-18, 2014. DOI: <https://doi.org/10.4000/espacoeconomia.802>. Disponível em: <https://journals.openedition.org/espacoeconomia/802>.

DE CARVALHO, F. J. D. D. Educação superior pública no Rio Grande do Norte. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, Curitiba, v. 7, n. 2, p. 241-263, maio/ago. 2018. DOI: <https://doi.org/10.3895/rbpd.v7n2.5724>. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd/article/view/5724>.

DE FAVERI, D. B.; PETTERINI, F. C.; BARBOSA, M. P. Uma avaliação do impacto da política de expansão dos Institutos Federais nas Economias dos municípios brasileiros. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, Florianópolis, n. 50, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/742>.

DE MEDEIROS, C. A. Desenvolvimento. In: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. **Dicionário de Políticas Públicas**. São Paulo: Editora da UNESP, 2015.

DE MORAES, S. R.; STEINBERGER, M. A desconcentração produtiva entre 2000 e 2015. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 280-297, maio/ago. 2019. DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2019v21n2p280>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbeur/a/J86NW8zSF83j3sc9k4sfSML/abstract/?lang=pt>.

DE OLIVEIRA, A. P.; DA MATTA, L. Os conflitos entre os diferentes projetos de sociedade e os impactos na educação profissional tecnológica (EPT). **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 234-249, maio/ago. 2017. DOI: <https://doi.org/10.3895/rbpd.v6n2.5770>. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd/article/view/5770>.

DE OLIVEIRA, K. A. F.; RAZZOLINI FILHO, E. Redes de cooperação e planejamento estratégico à luz da estrutura *multicampi* de um Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia. **Revista Práticas em Gestão Pública Universitária**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p.

92-116, jan./jun. 2019. Disponível em:
<https://revistas.ufrj.br/index.php/pgpu/article/view/23595>.

DE SANTANA, E. T.; MARENGO, S. N. A Universidade Federal do Recôncavo como política de desenvolvimento regional no espaço intraurbano de Santo Antônio de Jesus. **Geotextos**, Salvador, v. 8, n. 2, p. 35-57, dez. 2012. DOI: <https://doi.org/10.9771/1984-5537geo.v8i2.6131>. Disponível em:
<https://periodicos.ufba.br/index.php/geotextos/article/view/613>.

DE SOUZA, D. L. *et al.* Acesso à Educação Superior e o Desenvolvimento Regional: como esses construtos se relacionam. **Gestão & Regionalidade**, v. 30, n. 89, p. 75-87, maio/ago. 2014. DOI: <https://doi.org/10.13037/gr.vol30n89.2265>. Disponível em:
https://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_gestao/article/view/2265.

DE SOUZA, P. B. Brasil no ano 2000 revisitado: desafios em inovação tecnológica e o papel da universidade. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, Brasília, v. 12, n. 28, p. 415-439, set. 2015. Disponível em: <https://rbpg.capes.gov.br/index.php/rbpg/article/view/724>.

DEL VECCHIO, A.; SANTOS, E. **Educação Superior no Brasil: modelos e missões institucionais**. São Paulo: Casa Flutuante, 2016.

DEMARCO, S. M.; MAIA, C. M.; SANTIN, M. A. V. A Universidade Federal da Fronteira Sul como fator decisivo para o desenvolvimento da Mesorregião Grande do Mercosul. *In*: CATAPAN, A.; COMERLATTO, D.; OLIVEIRA, F. H. **Políticas públicas e desenvolvimento** - tendências contemporâneas. Curitiba: Editora CRV, 2020.

DENMARN, B. D. Comment définir l'université du XXI^e siècle. **Politiques et gestion de l'enseignement supérieur**, v. 17, n. 2, p. 9-28, 2005. Disponível em:
<https://www.cairn.info/revue-politiques-et-gestion-de-l-enseignement-superieur-2005-2-page-9.htm>.

DI LIBERTO, A. Education and Italian regional development. **Economics of Education Review**, v. 27, n. 1, p. 94-107, fev. 2008. DOI:
<https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2006.08.004>. Disponível em:
<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0272775707000039>.

DINIZ, C. C. Corrida científica e tecnológica e reestruturação produtiva: impactos geoeconômicos e geopolíticos. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 241-257, maio/ago. 2019. DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2019v21n2p241>. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5891>.

DINIZ, C. C. Desenvolvimento Poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 3, n. 1, p. 35-64, set. 1993. Disponível em:
<https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/2306>.

DINIZ, C. C.; VIEIRA, D. J. Ensino Superior e Desigualdades Regionais: notas sobre a experiência recente do Brasil. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 36, n. 129, p. 99-115, jul./dez. 2015. Disponível em:
<https://ipardes.emnuvens.com.br/revistaparanaense/article/view/767>.

DOURADO, L. F. **A interiorização do Ensino Superior e a privatização do público**. Goiânia: Editora UFG, 2001.

DRAGO, C. **Forecasting *Boxplot* Time Series**. Rome: University Niccolo Cusano, 2015.

FÁVERO, M. D. L. D. A. A Universidade do Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 28, p. 17-36, dez. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-40602006000200003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/yCrwPPNGGSBxWJCmLSPfp8r/abstract/?lang=pt>.

FECAM. Federação Catarinense de Municípios. **Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável Santa Catarina**. Florianópolis: FECAM, 2017.

FELTES, H. P. D. M.; BALTAR, M. A. R. Novas perspectivas para mestrados profissionais: competências profissionais e mercados regionais. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, Brasília, v. 2, n. 4, p. 72-78, jul. 2005. Disponível em: <https://rbpg.capes.gov.br/index.php/rbpg/article/view/79>.

FERNANDES, A. S. A. Dependência de trajetória e mudança institucional. **Perspectivas**, São Paulo, v. 44, p. 177-192, jul./dez. 2013. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/7407>.

FERREIRA, A.; SANTOS, E. A. Expansão da universidade pública e o seu impacto na economia local: microevidências a ampliação dos *campi* da UFF em Volta Redonda. **Revista Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 14, n. 1, p. 86-109, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/3469/642>.

FERREIRA, L. R.; CHAVES, V. L. J. A Pós-Graduação no Brasil: a expansão de doutores no novo Plano Nacional de Educação. **Revista Científica EccoS**, n. 45, p. 291-312, jan./abr. 2018. DOI: <https://doi.org/10.5585/eccos.n45.7934>. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/eccos/article/view/7934>.

FERREIRA, S.; DE OLIVEIRA, J. F. Universidades Federais, Desenvolvimento Regional e Inovação. In: **XXIV Seminário Nacional UNIVERSITAS/BR**. Maringá: UEM, 2016.

FERRERA DE LIMA, J. *et al.* A percepção do Desenvolvimento Regional na Grande Fronteira do Mercosul. **Revista Estudos do CEPE**, Santa Cruz do Sul, n. 35, p. 133-150, jan./jun. 2012. DOI: <https://doi.org/10.17058/cepe.v0i35.2559>. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/cepe/article/view/2559>.

FERRERA DE LIMA, J.; EBERHARDT, P. H. D. C. Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul: perfil locacional do desenvolvimento regional. **Revista de Desenvolvimento Regional**, Santa Cruz do Sul, v. 15, n. 2, p. 134-151, maio/ago. 2010. DOI: <https://doi.org/10.17058/redes.v15i2.1304>. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/1304>.

FIALHO, N. H. Chão desigual - a categoria espaço/território no contexto da pesquisa e da pós-graduação em educação no Brasil. In: NASCIMENTO, A D.; HETKOWSKI, T M. **Educação e contemporaneidade: pesquisas científicas e tecnológicas**. Salvador: EDUFBA, 2009.

FIALHO, N. H. **Universidade Multicampi**. Brasília: Editora Plano, 2005.

FIALHO, N. H. Universidades estaduais no Brasil: pauta para a construção de um Sistema Nacional articulado de Educação. **Revista da FAEBA** - Educação e Contemporaneidade, Salvador, v. 21, n. 38, p. 81-93, jul./dez. 2012. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0104-70432012000200008&lng=pt&nrm=iso.

FIGUEIREDO FILHO, D. B.; DA SILVA JÚNIOR, J. A. Desvendando os Mistérios do Coeficiente de Correlação de Pearson (r). **Revista Política Hoje**, Pernambuco, v. 18, n. 1, p. 115-146, 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3852>.

FIRJAN. Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. **Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal**. Rio de Janeiro: FIRJAN, 2018. Disponível em: <http://firjan.com.br/ifdm/consulta-ao-indice/>. Acesso em: 21 set. 2020.

FISK, G. **PSPP for beginners**. GNU PSPP, 2022. Disponível em: <http://www.garyfisk.com/pspp/index.html>. Acesso em: 2022 ago. 2022.

FONAPRACE. Fórum de Pró-Reitores De Assuntos Estudantis. *In: V Pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das IFES*. Uberlândia: [S.n.], 2019.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

FRIEDMAN, J. R. P. **Introdução ao Planejamento Regional** (com referência especial à Região Amazônica). Escola Brasileira de Administração Pública. Rio de Janeiro: Getúlio Vargas, 1960.

FRITSCH, R.; JACOBUS, A. E.; VITELLI, R. F. Diversificação, mercantilização e desempenho da educação superior brasileira. **Avaliação**, Campinas, v. 25, n. 1, p. 89-112, jan./abr. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1414-40772020000100006>. Disponível em: scielo.br/j/aval/a/nQ9WySh5STQddnnpvQyszWM/?lang=pt.

FUJITA, L. D. V.; BAGOLIN, I. P.; FOCHEZATTO, A. Spatial distribution and dissemination of education in Brazilian municipalities. **The Annals of Regional Science**, v. 66, n. 2, p. 255-277, set. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1007/s00168-020-01020-3>. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s00168-020-01020-3>.

FUSCO, W. **A expansão do ensino superior no Nordeste**: desenvolvimento regional e população. Mesa ABEP/ANPUR, 6 nov. 2020. Disponível em: <https://anpur.org.br/mesa-abep-anpur-a-expansao-do-ensino-superior-no-nordeste-desenvolvimento-regional-e-populacao/>.

FUSCO, W.; OJIMA, R. Educação e Desenvolvimento Regional: os efeitos indiretos da política de descentralização do ensino superior e a mobilidade pendular no estado do Pernambuco. **Revista Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 13, n. 1, p. 247-263, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://www.rbhdr.net/revista/index.php/rbhdr/article/download/2737/579/5939>.

GARCIA, R. *et al.* Efeitos da interação universidade-empresa sobre a inovação e o desenvolvimento regional. *In*: SERRA, M.; ROLIM, C.; BASTOS, A. P. **Universidades e Desenvolvimento Regional**: as Bases para a Inovação Competitiva. Rio de Janeiro: Ideia D, 2018.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1996.

GNU. **GNU PSPP**. GNU PSPP, 2022. Disponível em: <http://www.gnu.org/software/pspp/>. Acesso em: 04 ago. 2022.

GOEBEL, M. A.; MIURA, M. N. A universidade como fator de desenvolvimento: o caso do município de Toledo - PR. **Revista Expectativa** - Secretariado, Gestão e Comunicação, v. 1, n. 3, p. 35-47, 2004. DOI: <https://doi.org/10.48075/revex.v3i1.743>. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/expectativa/article/view/743>.

GOODCHILD, M. F. Geographic information systems and science: today and tomorrow. *In*: **Annals of GIS**, p. 3-9, 2009.

GUIMARÃES, E. N. *et al.* A interiorização do Ensino Superior e a mobilidade estudantil reversa nos pequenos municípios. *In*: DE MACEDO, F. C.; MONTEIRO NETO, A.; VIEIRA, D. J. **Universidade e Território** - Ensino superior e desenvolvimento regional no Brasil do século XXI. Brasília: IPEA, 2022.

GUIMARÃES, J. L. **Desigualdades regionais na educação: a municipalização do ensino em São Paulo**. São Paulo: Unesp, 1995.

GUMIERO, R. G. Expansão e interiorização do Ensino Superior na Universidade Federal da Grande Dourados-MS: Uma avaliação do Reuni. *In*: DE MACEDO, F. C.; MONTEIRO NETO, A.; VIEIRA, D. J. **Universidade e Território** - Ensino superior e desenvolvimento regional no Brasil do século XXI. Brasília: IPEA, 2022.

HUGGINS, R.; JOHNSTON, A. The economic and innovation contribution of universities: a regional perspective. **Environment and Planning C: Government and Policy**, v. 27, p. 1088-1106, dez. 2009. DOI: <https://doi.org/10.1068/c08125b>. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1068/c08125b>.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Banco de Tabelas Estatísticas (SIDRA)**. SIDRA, 2021. Disponível em: <http://sidra.ibge.gov.br/home/pms/brasil>. Acesso em: 1 maio 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Rede de Influência das Cidades 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv40677.pdf>.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Rede de Influência das Cidades 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html?=&t=acesso-ao-produto>.

ICS. Instituto Cidades Sustentáveis. **Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades - Brasil**. Brasil: ICS, 2022. Disponível em: <https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/>. Acesso em: 20 jul. 2022.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Superior** - Notas estatísticas, 2019. Disponível em: <portal.inep.gov.br/web/guest/censo-da-educacao-superior>. Acesso em: 13 jun. 2020.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Atlas da Vulnerabilidade Social**. IPEA, 2019. Disponível em: <http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/mapa>. Acesso em: 15 nov. 2021.

JANUZZI, P. D. M. Indicadores Sociais. In: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. **Dicionário de Políticas Públicas**. São Paulo: UNESP, 2015a.

JANUZZI, P. D. M. Índice de Desenvolvimento Humano. In: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. **Dicionário de Políticas Públicas**. São Paulo: UNESP, 2015b.

KARLSEN, J. Power, Institutions and Periphery: What can a small university college do? In: PINHEIRO, R.; YOUNG, M.; SIMA, K. **Higher Education and Regional Development - Tales from Northern and Central Europe**. Cham: Palgrave Studies, 2018.

KARLSEN, J. When regional development becomes an institutional responsibility for universities: the need for a discussion about knowledge construction in relation to universities' third role. **AI & Society**, v. 19, p. 500-510, ago. 2005. DOI: <https://doi.org/10.1007/s00146-005-0330-9>. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s00146-005-0330-9#citeas>.

KRAJEVSKI, L. C. A importância da UFFS/*Campus* Laranjeiras do Sul (PR) e o Desenvolvimento do Território Cantuquiriguaçu. 2018. 434 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, 2018.

KRAJEVSKI, L. C. Universidade e Desenvolvimento Regional: o caso da UFFS - *Campus* Laranjeiras do Sul. In: DE MACEDO, F. C.; MONTEIRO NETO, A.; VIEIRA, D. J. **Universidade e Território** - Ensino superior e desenvolvimento regional no Brasil do século XXI. Brasília: IPEA, 2022.

LAGO, I. *et al.* Políticas públicas e gestão universitária: a experiência da UFFS. **Di@logus**, v. 4, n. 2, p. 153-169, 2014.

LETTI, A. G.; BITTENCOURT, M. V. L.; VILA, L. E. Análise comparativa da eficiência das universidades federais entre as regiões brasileiras (2010 a 2016). **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 16, n. 1, p. 382-396, jan./abr. 2020.

LONGLEY, P. A. *et al.* **Geographical Information Systems and Science**. 2. ed. West Sussex: John Wiley & Sons, 2005.

MAGALHÃES, A. M. A Identidade do Ensino Superior: a Educação Superior e a Universidade. **Revista Lusófona de Educação**, v. 7, p. 13-40, 2006. Disponível em: <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/713>.

MAGALHÃES, A. M. S.; REAL, G. C. M. A evasão no contexto da expansão da pós-graduação stricto sensu: uma discussão necessária. **Revista Perspectiva**, Florianópolis, v. 38, n. 2, p. 1-18, abr./jun. 2020. DOI: <https://doi.org/10.5007/2175-795X.2020.e62019>. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/2175-795X.2020.e62019>.

MAIA, C. M.; DOS SANTOS, T. V. Universidade Federal da Fronteira Sul - *Campus Cerro Largo*: a percepção da comunidade após cinco anos de implantação. **Revista do Desenvolvimento Regional**, Taquara, v. 16, n. 2, p. 99-115, jan. 2019. DOI: <https://doi.org/10.26767/1218>. Disponível em: <https://seer.faccat.br/index.php/coloquio/article/view/1218>.

MANCIBO, D.; DO VALE, A. A.; MARTINS, Tânia B. Políticas de expansão da educação superior no Brasil 1995-2010. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 60, p. 31-50, jan./mar. 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782015206003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/QKyJmCvwkGxsJqg7vSCC4xk/abstract/?lang=pt>.

MARQUES, A. C. H.; CEPÊDA, V. A. Um perfil sobre a expansão do ensino superior recente no Brasil: aspectos democráticos e inclusivos. **Perspectivas**, São Paulo, v. 42, p. 161-192, jul./dez. 2012. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/5944>.

MARTINELLI, M. **Mapas da geografia e cartografia temática**. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2009.

MARTINELLI, M. Um breve apanhado sobre a breve história da Cartografia Temática. In: **3º Simpósio Iberoamericano de História da Cartografia** - Agendas para a História da Cartografia Iberoamericana. São Paulo, p. 1-27, 2010.

MARTINS, A. C. P. Ensino Superior no Brasil: da descoberta aos dias atuais. **Acta Cirúrgica Brasileira**, v. 17, n. suplemento 3, p. 1-63, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/acb/a/8jQH56v8cDtWGGZ8yZdYjHHQ/?lang=pt&format=pdf>.

MARTINS, C. B. O Ensino Superior Brasileiro nos anos 90. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 41-60, 2000. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392000000100006>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/9mVz3rLgsChQbW9LNMnrLjD/?lang=pt>.

MARTINS, H. *et al.* Expansão das universidades federais e interiorização do desenvolvimento em Minas Gerais. In: DE MACEDO, F. C.; MONTEIRO NETO, A.; VIEIRA, D. J. **Universidade e Território** - Ensino superior e desenvolvimento regional no Brasil no século XXI. Brasília: IPEA, 2022.

MASSUCATTO, N.; PEZARICO, G.; RUBIN-OLIVEIRA, M. Expansão da educação superior stricto sensu: o sudoeste do Paraná. **Revista Desenvolvimento Regional em debate**, Canoinhas, v. 6, n. 1, p. 159-174, jan./jul. 2016. DOI: <https://doi.org/10.24302/drd.v6i1.647>. Disponível em: <http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/647>.

MATIELLO, A. M. *et al.* Chapecó/SC: o agronegócio, o setor terciário em expansão e a crescente desigualdade socioespacial. In: SPOSITO, M. E. B.; MAIA, D. S. **Agentes**

Econômicos e Reestruturação Urbana e Regional - Dourados e Chapecó. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016.

MÁXIMO, F. R. C. C. Efeitos territoriais de políticas educacionais: a recente expansão e interiorização do ensino federal em cidades não-metropolitanas no Ceará. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 12, p. 1-17, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20190080>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/NyRfbr7QL6k4ZZyDQBtV7YQ/?lang=pt>.

MCCOWAN, T. **Higher Education for and beyond the Sustainable Development Goals**. London: Palgrave Studies in Global Higher Education, 2019a.

MCCOWAN, T. Os perigos do conceito de impacto no ensino superior. **Revista Eletrônica de Educação**, v. 13, n. 3, p. 777-795, set./dez. 2019b. DOI: <https://doi.org/10.14244/198271993592>. Disponível em: <https://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/view/3592>.

MEC. Ministério da Cultura e Educação. **Desenvolvimento e Educação**. Brasília: MEC, 1975.

MEC. Ministério da Cultura e Educação. **Relatório da Comissão Constituída pela Portaria n.126/2012**. Brasília, 2014.

MIDDLEJ, M. M. B. C.; FIALHO, N. H. Universidade e Região. **Revista Práxis Educacional**, Vitória da Conquista, v. 1, n. 1, p. 171-189, out. 2005. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/praxis/article/view/487>.

MINAYO, M. C. D. S. **Pesquisa Social**. Teoria, método e criatividade. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MOMM, C. F.; JÖNS, H. Decentralized concentration through cyclical events: the geographies of academic conferences in urban and regional development and planning in Brazil, 2004-2013. **Geoforum**, v. 112, p. 104-117, jun. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2020.01.004>. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0016718520300038>.

MONTEIRO NETO, A.; BRANDÃO, C. A.; DE CASTRO, C. N. Desenvolvimento Regional brasileiro: dilemas e perspectivas neste início de século XXI. In: MONTEIRO NETO, A.; DE CASTRO, C. N.; BRANDÃO, C. A. **Desenvolvimento Regional no Brasil**: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: IPEA, 2017.

MORAES, M. C. B. **503 dúvidas para você tirar sobre a educação superior no Brasil**. Florianópolis: Nanquim, 2016.

MORAES, R. C. Expansão do ensino superior: o que isso nos ensina sobre o vínculo entre as relações sociais e as políticas de educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 130, p. 197-218, jan./mar. 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302015144769>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/WpDKKbgRvGHT6CC7kmwfvTJ/abstract/?lang=pt>.

MORAES, R. C. Políticas Públicas para o Ensino Superior e a pesquisa: a necessária diversidade institucional. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1213-1222, out./dez. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/BgSYYQtBxGvQm7TwXNvzGdc/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em:

MORAES, R. C. Universidades norte-americanas na virada do milênio. In: MORAES, Reginaldo C.; DE PAULA E SILVA, M.; DE CASTRO, L. C. **Modelos internacionais de educação superior** - Estados Unidos, França e Alemanha. São Paulo: Editora da Unesp, 2017.

MOROSINI, M. Internacionalização da Educação Superior: um modelo em construção? In: **INEP Modelos internacionais de Educação Superior**. Brasília: INEP, 2006.

MOTA JÚNIOR, A. M. As universidades estaduais na Bahia e o desenvolvimento local e regional. **Revista Práticas em Gestão Pública Universitária**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 122-141, jul./dez. 2018. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/pgpu/article/view/16810>.

NACIF, P. G. S. **Reitor analisa *multicampi* das Universidades Federais em artigo no Jornal A Tarde**. Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, 2013. Disponível em: <https://ufrb.edu.br/portal/noticias/3375-reitor-analisa-multicampia-das-universidades-federais-em-artigo-no-jornal-a-tarde>. Acesso em: 26 jul. 2020.

NEGREIROS, R.; MONTEIRO NETO, A. Dossiê: paradigmas técnicos-econômicos e reconfiguração territorial. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 223-240, maio/ago. 2019. DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2019v21n2p223>. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/6072>.

NEVES, C. E. B. Demand and supply for higher education in Brazil. In: SCHWARZMAN, S.; PINHEIRO, R.; PILLAY, P. **Higher Education in the BRICS Countries** - Investigating the pact between higher education and society. Londres: Springer, 2015.

NEVES, C. E. B. Ensino Superior no Brasil: expansão, diversificação e inclusão. In: **Anais...** São Francisco: Congresso da Associação de Estudos Latino-Americanos (LASA). 2012.

NIQUITO, T. W.; RIBEIRO, F. G.; PORTUGAL, M. S. Impacto da criação das novas Universidades Federais sobre as economias locais. **Planejamento e Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, n. 51, p. 367-394, jul./dez. 2018. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/839>.

NORTH, D. C. **Institutions, Intitutional Change, and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NOVAES, I. L.; FIALHO, N. H. Descentralização educacional: características e perspectivas. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, v. 26, n. 3, p. 585-602, set./dez. 2010. DOI: <https://doi.org/10.21573/vol26n32010.19800>. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19800>.

OECD. **Education at a Glance**. Paris: OECD Publishing, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1787/f8d7880d-en>. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2019_f8d7880d-en.

OECD. Organization for economic co-operation and development. **Geography of higher education task and finish group**. Proceedings of the TFG meeting: OECD, 2022.

OLIVEIRA JÚNIOR, A. de. Universidades: polos de crescimento do século XXI. In: GUIMARÃES, A. R.; FONSECA, R. G.; FERNANDES, S. **Olhares da geografia brasileira: dinâmica ambientais e questões sociais na atualidade**. Ituiutaba: Barlavento, 2019.

OLIVEIRA, N. M.; DE BRITO, E. P.; MEDEIROS, M. R. Universidade Federal do Tocantins - UFT e sua inserção regional: uma abordagem da Teoria dos Lugares Centrais. **Revista Interface**, Porto Nacional, n. 6, p. 1-10, maio 2013. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/interface/article/view/513/311>.

PARANHOS, D. B. *et al.* Desvendando os Mistérios do Coeficiente de Correlação de Pearson: o retorno. Leviathan. **Cadernos de Pesquisa Política**, n. 8, p. 66-95, 2014. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2237-4485.lev.2014.132346>. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/leviathan/article/view/132346>.

PAZETO, A. E. **Universidade Brasileira e Udesc – projeto, autonomia e gestão**. Florianópolis: Udesc, 2020.

PEER, V.; PENKER, M. Higher Education Institutions and Regional Development: a meta-analysis. **International Regional Science Review**, v. 39, n. 2, p. 228-253, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1177/0160017614531145>. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0160017614531145?journalCode=irxa>.

PEREIRA DE SOUZA, P. N. **Estrutura e funcionamento do ensino superior brasileiro**. São Paulo: Pioneira, 1991.

PIANA, C. F. D. B.; MACHADO, A. D. A.; SELAU, L. P. R. **Estatística Básica - Versão Preliminar**. Pelotas: UFPel, 2009.

PINHEIRO, R. *et al.* University Complexity and Regional Development in the Periphery. In: PINHEIRO, R. *et al.* **Higher Education and Regional Development - Tales from Northern and Central Europe**. Cham: Palgrave Studies, 2018.

PINHEIRO, R.; BENNEWORTH, P. Regional Roles of Higher Education. In: SHIN, J C.; TEIXEIRA, P. **Encyclopedia of international higher education higher education systems and institutions**. Dordrecht: Springer, 2018.

PINHEIRO, R.; BERG, L. N. Categorizing and assessing *multi-campus* universities in contemporary higher education. **Tertiary Education and Management**, v. 23, n. 1, p. 5-22, jun. 2017a. DOI: <https://doi.org/10.1080/13583883.2016.1205124>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13583883.2016.1205124?journalCode=rtem20>.

PINHEIRO, R.; BERG, L. N. Translating strategy, values and identities in higher education: the case of *multi-campus* systems. **Tertiary Education and Management**, v. 23, n. 1, p. 1-4, jun. 2017b. DOI: <https://doi.org/10.1080/13583883.2016.1248858>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13583883.2016.1248858>.

PINHEIRO, R.; GESCHWIND, L.; AARREVAARA, T. A World Full of Mergers: The Nordic Countries in a Global Context. In: PINHEIRO, R.; GESCHWIND, L.; AARREVAARA, T. **Mergers in higher education**. London: Springer, 2016.

PIQUET, R.; LEAL, J. A. A.; TERRA, D. C. T. Mestrado profissional: uma proposta polêmica no Sistema Brasileiro de Pós-Graduação. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, Brasília, v. 2, n. 4, p. 30-37, jul. 2005. Disponível em: <https://rbpg.capes.gov.br/index.php/rbpg/article/view/75>.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Índice de Desenvolvimento Humano** (IDH). Brasília: PNUD, 2013. Disponível em: <http://www.pnud.org.br>. Acesso em: 17 mar. 2020.

POCHMANN, M. Política de educação: novos desafios no início do século XXI. In: SANDER, E. **O Brasil que queremos**. 2 ed. Rio de Janeiro: UERJ, LPP, 2017.

POCHMANN, M.; DA SILVA, L. C. Concentração Espacial da Produção e Desigualdades Sociais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 22, p. 1-25, 2020. DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbeur/a/VFqGSVHt6rHCnXjDzcWymRR/?lang=pt>.

PORSSE, A. A.; GOMES, L. C.; BRAGANÇA, R. C. Impacto sistêmico do ensino superior no Brasil: uma análise EGC com enfoque no mercado de trabalho. In: SERRA, M.; ROLIM, C.; BASTOS, A. P. **Universidades e Desenvolvimento Regional** - as Bases para a inovação competitiva. Rio de Janeiro: Ideia D, 2018.

PROTA, L. Um novo modelo de universidade. São Paulo: Editora Convívio, 1987.

QUEIROZ, F C. B. P. *et al.* Transformações no ensino superior brasileiro: análise das Instituições Privadas de Ensino Superior no compasso com as políticas de Estado. **Ensaio - Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 79, p. 349-370, abr./jun. 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362013000200009>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/ZjxVZScb8SKnxtpXjNkGwqz/abstract/?lang=pt>.

RAMBO, A G.; DEVES, O D.; DE ANDRADE, M L. Sistemas agrários, políticas públicas e desenvolvimento territorial local/regional: considerações acerca da porção oeste da mesorregião Grande Fronteira do Mercosul - Brasil. **Pampa – Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales**, Santa Fe, v. 4, p. 137-165, 2008. DOI: <https://doi.org/10.14409/pampa.v1i4.3155>. Disponível em: <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/PAMPA/article/view/3155>.

RAMOS, L. O. L.; FERREIRA, R. A. A educação superior brasileira em novas configurações. **Revista de Educação Interterritórios**, Pernambuco, v. 2, n. 3, p. 49-77, 2016. DOI: <https://doi.org/10.33052/inter.v2i3.237377>. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/interterritorios/article/view/237377>.

RECHE, D. **A produção do espaço urbano de pequenas cidades no contexto regional de inserção da Universidade Federal da Fronteira Sul**. 2018. 317 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

REIS, C.; DA SILVA, J. D. F.; STALOGH, R. Distribuição regional das Instituições de Ensino Superior no estado de Santa Catarina: a lacuna na mesorregião do Vale do Itajaí e as contradições das políticas públicas de expansão de vagas. **Revista Gestão Universitária na América Latina**, Florianópolis, v. 6, n. 4, p. 280-301, 2013. DOI: <https://doi.org/10.5007/1983-4535.2013v6n4p280>. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2013v6n4p280>.

RIBEIRO, D. **A Universidade Necessária**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

RIBEIRO, M. D. G. A Educação Superior norte-americana: gênese de um modelo. **História da Educação**, Porto Alegre, v. 20, n. 48, p. 75-93, jan./abr. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/2236-3459/56594>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/heduc/a/JK3xjSR8fDTWwT6Pd8Rxbrq/abstract/?lang=pt>.

RIEDER, A. A interiorização da Educação Superior no Brasil: caso de Mato Grosso. **Revista Gestão Universitária na América Latina**, Florianópolis, v. 4, n. 3, p. 228-247, set./dez. 2011. DOI: <https://doi.org/10.5007/1983-4535.2011v4n3p228>. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2011v4n3p228>.

RIPPEL, V. C. L. *et al.* A importância das instituições de ensino superior de Toledo (Paraná - Brasil) no desenvolvimento do município. In: **Atas do 16.º Workshop da APDR: Redes de Ensino Superior: contributos e novos desafios para a economia e para a sociedade**. Évora: [s.n.], p. 136-146, 2013.

RISTOFF, D. Introdução. In: (INEP), INSTITUTO N. D. E. E. P. E. A. T. **Modelos internacionais de Educação Superior**. Brasília: INEP, 2006.

RODRIGUES, A. A. D. A. **Estatística** - da Educação Básica ao Ensino Superior. Uberlândia: UFU, 2017.

RODRIGUES, C. Universities, the second academic revolution and regional development: A tale (solely) made of "Techvalleys"? **European Planning Studies**, v. 19, n. 2, p. 179-194, fev. 2011. DOI: <https://doi.org/10.1080/09654313.2011.532664>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09654313.2011.532664>.

RODRIGUES, N. **Estado, Educação e Desenvolvimento Econômico**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1984.

RODRIGUEZ, V. Centralização/descentralização. In: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. **Dicionário de Políticas Públicas**. São Paulo: UNESP, 2015.

ROLIM, C. Índice de inserção regional das instituições de ensino superior. In: SERRA, M.; ROLIM, C.; BASTOS, A. P. **Universidades e Desenvolvimento Regional** - as Bases para a inovação competitiva. Rio de Janeiro: Ideia D, 2018.

RONDINELLI, D. A.; MCCULLOUGH, J. S.; JOHNSON, R. W. Analysing decentralization policies in developing countries: a political-economy framework. **Development and change**, v. 20, n. 1, p. 57-87, jan. 1989. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.1989.tb00340.x>. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-7660.1989.tb00340.x>.

RORATO, G. Z. **Expansão do ensino superior federal, atores territoriais e emergência de novas escalas de poder e gestão: a Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS)**. 2016. 257 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2016.

ROSSATO, E. **A expansão do ensino superior no Brasil - do domínio público à privatização**. Passo Fundo: Editora da UPF, 2006.

ROTH, L. *et al.* A estrutura do ensino superior no Brasil. **Revista Gestão Universitária na América Latina**, Florianópolis, v. 6, n. 3, p. 111-126, set. 2013. DOI: <http://dx.doi.org/10.5007/1983-4535.2013v6n3p111>. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3193/319328457006.pdf>.

RUBIN-OLIVEIRA, M.; FRANCO, M, E. D. P. F. Produção de conhecimento interdisciplinar: contextos e pretextos em programas de pós-graduação. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, Brasília, v. 12, n. 27, p. 15-35, abr. 2015. Disponível em: <https://rbpg.capes.gov.br/index.php/rbpg/article/view/558>.

RUSCH, F. **Processo de desenvolvimento mesorregional: o caso da mesorregião diferenciada Mesomercosul**. 2008. 139 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, 2008.

SAMPAIO, H. Diversidade e diferenciação no Ensino Superior no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 29, n. 84, p. 43-55, fev. 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092014000100003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/WqYKwZfRp6tmh3Qk5NDpLCb/abstract/?lang=pt>.

SAMPAIO, H. **Evolução do ensino superior brasileiro, 1808-1990**. São Paulo: USP, 1991.

SAMPAIO, H.; BALBACHEVSKY, E.; PEÑALOSA, V. **Universidades estaduais no Brasil: características institucionais**. São Paulo: NUPES/USP, 1998.

SANTOS, M. Sociedade e espaço: a formação social como teoria e como método. **Boletim Paulista de Geografia**, São Paulo, n. 54, p. 35-59, jun. 1977. Disponível em: <https://publicacoes.agb.org.br/index.php/boletim-paulista/article/view/1092>.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: Território e sociedade no início do século XXI**. 13. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O ensino superior público e particular e o território brasileiro**. Brasília: ABMES, 2000.

SASSI, G. P. Introdução à Estatística Descritiva para pesquisas em Informática na Educação. In: JQUES, P. A. *et al.* **Metodologia de Pesquisa Científica em Informática na Educação: Abordagem Quantitativa**. Porto Alegre: SBC, 2020.

SAVIANI, D. A expansão do Ensino Superior no Brasil: mudanças e continuidades. **Revista Poíesis Pedagógica**, Goiás, v. 8, n. 2, p. 4-17, ago./dez. 2010. DOI: <https://doi.org/10.5216/rpp.v8i2.14035>. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/poesis/article/view/14035>.

SCHUTZER, H.; CAMPOS, S. C. A. Educação Superior e qualificação para o desenvolvimento econômico nacional. **Revista Planejamento e Desenvolvimento**, Curitiba, v. 3, n. 1, p. 147-164, jul./dez. 2014. DOI: <https://doi.org/10.3895/rbpd.v3n2.3588>. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd/article/view/3588>.

SCHWARZMAN, S. Demands and policies for higher education. In: SCHWARZMAN, S.; PINHEIRO, R.; PILLAY, P. **Higher Education in the BRICS Countries** - investigating the Pact between Higher Education and Society. Londres: Springer, 2015.

SEMESP. Associação Profissional das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo. **Mapa do Ensino Superior no Brasil**. São Paulo: SEMESP, 2019.

SENKEVICS, A. S. A expansão recente do Ensino Superior: cinco tendências de 1991 a 2020. **Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 199-246, 2021. DOI: <https://doi.org/10.24109/27635139.ceppe.v3i4.4892>. Disponível em: <http://cadernosdeestudos.inep.gov.br/ojs3/index.php/cadernos/article/view/4892>.

SETEC. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Simulações para Reordenamento das Unidades da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica**. Brasília: Ministério da Educação, 2018.

SGUISSARDI, V. O desafio da educação superior no Brasil: quais são as perspectivas? **Avaliação**, Campinas, v. 5, n. 2, p. 7-25, 2000. Disponível em: <https://periodicos.uniso.br/avaliacao/article/view/1098>.

SGUISSARDI, V. Reforma universitária no Brasil - 1995-2006: precária trajetória e incerto futuro. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, p. 1021-1056, out. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302006000300018>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/PsCdVc87JdsF6KDX7LhGq6H/abstract/?lang=pt>.

SIEDENBERG, D. R. Indicadores de desenvolvimento socioeconômico: uma síntese. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 1, n. 1, p. 45-71, jan./jun. 2003. DOI: <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2003.1.45-71>. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/67>.

GEOCAPES. **GEOCAPES** - Sistema de Informações Georreferenciadas. Brasília: CAPES, 2020. Disponível em: <http://geocapes.capes.gov.br>. Acesso em: 10 ago. 2020.

SILVA JÚNIOR, J. D. R.; CATANI, A. M. A Educação Superior Pública brasileira nas duas últimas décadas: expansão e mercantilização internacionalizada. In: DE SOUSA, J. V. **Educação Superior**: Cenários, impasses e propostas. Campinas: Editores Associados, 2013.

SILVA, J. A. S.; SILVA, O. R. Políticas públicas de educação superior e desenvolvimento local: as transformações no município de Cachoeira (BA) após a implantação da Universidade

Federal do Recôncavo da Bahia. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 24, n. 2, p. 209-232, maio/ago. 2019. DOI: <https://doi.org/10.17058/redes.v24i2.11655>. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/11655>.

SPOSITO, M. E. B.; MAIA, D. S. **Agentes Econômicos e Reestruturação Urbana e Regional** - Dourados e Chapecó. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016.

SUCUPIRA, N. **Condição Atual da Universidade e a Reforma Universitária Brasileira**. Brasília: MEC, 1973.

TEIXEIRA, P. *et al.* Concorrência e diversificação espacial no Ensino Superior europeu: uma comparação do contributo dos sectores público e privado. In: REGO, C. **Redes de Ensino: Contributos perante os desafios do Desenvolvimento**. Évora: Uevora, 2013a.

TEIXEIRA, P. *et al.* Policy changes, marketisation trends and spatial dispersion in European higher education: comparing public and private sectors. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, v. 7, n. 2, p. 271-288, dez. 2013b. DOI: <https://doi.org/10.1093/cjres/rst027>. Disponível em: <https://academic.oup.com/cjres/article-abstract/7/2/271/624843?redirectedFrom=fulltext>.

TELEGINSKI, D. E.; RAU, C.; DO NASCIMENTO, D. E. Impacto da Universidade Pública no índice de desenvolvimento humano de municípios no Estado do Paraná. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 150-169, maio/ago. 2019. DOI: <https://doi.org/10.3895/rbpd.v8n2.7796>. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd/article/view/7796>.

TISCHER, W.; GONZÁLEZ, M. A. S. A produção do espaço urbano em cidades médias a partir das novas demandas de classe média – a importância de garagens, suítes e dormitórios de apartamentos em Chapecó (SC). **Revista de Arquitetura IMED**, Passo Fundo, v. 11, n. 1, p. 56-70, out. 2022. ISSN 2318-1109. Disponível em: <https://seer.atitus.edu.br/index.php/arqimed/article/view/4414>. DOI: <https://doi.org/10.18256/2318-1109.2022.v11i1.4414>.

TISCHER, W. E a caminhabilidade, como vai? - Como pensar cidades voltadas aos pedestres. **Revista Infinity**, Itapiranga, v. 6, n. 1, p. 140-148, 2021b. Disponível em: <http://revistas.faifaculdades.edu.br/index.php/infinity/article/view/784>.

TISCHER, W. **Ensino Superior Público e Desenvolvimento Regional: criação, implantação e expansão da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) na Mesomercosul**. 2016. 161 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

TISCHER, W.; HECK, A. R. Entre a maquete de estudos, jogos educativos e plataformas Google: o ateliê integrado no contexto das pequenas e médias cidades brasileiras. **Revista de Arquitetura, Cidade e Contemporaneidade**, Pelotas, v. 6, n. 20, p. 328-351, jan. 2022. DOI: <https://doi.org/10.15210/pixo.v6i20.20437>. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/pixo/article/view/20437>.

TISCHER, W.; TURNES, V. A. Interiorização da Pós-Graduação na Região Sul: dispersão Stricto Sensu e concentração da excelência. **Revista Internacional de Educação Superior**, Campinas, SP, v. 9, n. 00, p. e023045, 2022. DOI: 10.20396/riesup.v9i00.8663669. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/riesup/article/view/8663669>.

TISCHER, W. Modelos internacionais de educação superior: Estados Unidos, França e Alemanha. **Roteiro**, Joaçaba, v. 45, p. 1-6, jan./dez. 2020. DOI: <https://doi.org/10.18593/r.v45i0.23416>. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/roteiro/v45/2177-6059-roteiro-45-e23416.pdf>.

TISCHER, W. O instrumento das Leituras Comunitárias na implantação dos *campi* e o Plano Diretor da Universidade Federal da Fronteira Sul. In: **Anais de Encontro Nacional da Associação de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional**. Recife: ANPUR, 2013.

TISCHER, W. **Projeto de Pesquisa de Doutorado**. Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Florianópolis, 2018.

TISCHER, W. Resenha do livro "Universidade Brasileira e Udesc: projeto, autonomia e gestão". **Revista Linhas**, Florianópolis, v. 22, n. 49, p. 433-440, maio/ago. 2021a. DOI: <https://doi.org/10.5965/1984723822492021433>. Disponível em: revistas.udesc.br/index.php/linhas/article/view/18424.

TISCHER, W.; ARAÚJO, A. The Geodesign Method: an interview with Carl Steinitz. **Revista InterEspaço**, Grajaú/MA, v. 6, p. 1-15, dez. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.18764/2446-6549.e202029>. Disponível em: <http://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/interespaco/article/view/13430/8752>.

TISCHER, W.; TAROUÇO, F. De "Ilha da Magia" à cidade criativa - reposicionamento e transformações urbanas em Florianópolis (SC). **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, Curitiba, v. 11, n. 2, p. 381-402, maio/ago. 2021. DOI: <https://doi.org/10.3895/rbpd.v11n2.14221>. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd/article/view/14221>.

TISCHER, W.; TURNES, V. A. Desenvolvimento regional e educação superior - contribuições das Instituições de Ensino Superior (IES) para as regiões. **Desenvolvimento Regional em debate**, Canoinhas, v. 10, p. 1-6, abr. 2020. DOI: <https://doi.org/10.24302/drd.v10i0.2784>. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd/article/view/14221>.

TISCHER, W.; TURNES, V. A.; ROCHA, I. D. O. A Educação superior no desenvolvimento regional: uma análise bibliométrica da produção acadêmica em eventos científicos na área PLURD de 2014 a 2019. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 21-41, jan./abr. 2021a. Disponível em: <https://www.revistappr.com.br/artigos/publicados/artigo-a-educacao-superior-no-desenvolvimento-regional-uma-analise-bibliometrica-da-producao-academica-em-eventos-cientificos-na-area-plurd-de-2014-a-2019.pdf>.

TISCHER, W.; TURNES, V. A.; ROCHA, I. D. O. A expansão das Instituições de Ensino Superior (IES) como empreendimentos regionais no Brasil - uma discussão a partir do uso de

metáforas. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 171-190, maio/ago. 2020. Disponível em: https://www.revistappr.com.br/artigos/publicados/artigo-a-expansao-das-instituicoes-de-ensino-superior-_ies_-como-empreendimentos-regionais-no-brasil---uma-discussao-a-partir-do-uso-de-metaforas.pdf.

TISCHER, W.; TURNES, V. A.; ROCHA, Isa D. O. Inovação Social na gestão da Universidade pública: o caso da infraestrutura urbana da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). **Revista Práticas em Gestão Pública Universitária**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 63-88, jul./dez. 2021b. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/pgpu/article/view/43873>.

TORRES, H. D. G.; FERREIRA, M. P.; DINI, N. P. Indicadores Sociais: por que construir novos indicadores como o IRPS. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 80-90, dez. 2003. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392003000300009>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/gVSH6qvNrsMzkPL3XhxKcD/?lang=pt>.

TRAMONTIN, R. **Ensino Superior: uma agenda para repensar seu Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: IPEA. 1995.

TREVISOL, J. A pós-graduação na Universidade Federal da Fronteira Sul: interiorização e redução das assimetrias em uma região de fronteira. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, Brasília, v. 12, n. 28, p. 505-532, ago. 2015. Disponível em: <https://rbpg.capes.gov.br/index.php/rbpg/article/view/781>.

TREVISOL, J.; DE BASTIANI, S. C. O cinquentenário da Educação Superior no Oeste de Santa Catarina: Dinâmicas e Tendências (1968-2018). **Revista Internacional de Educação Superior**, Campinas, v. 6, p. 1-25, nov. 2020. DOI: <https://doi.org/10.20396/riesup.v6i0.8656167>. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/riesup/article/view/8656167>.

VALLADARES NETO, J. *et al.* **Boxplot**: um recurso gráfico para a análise e interpretação de dados quantitativos. **Revista Odontológica do Brasil Central**, Goiânia, v. 26, n. 76, p. 1-6, abr. 2017. DOI: <https://doi.org/10.36065/robrac.v26i76.1132>. Disponível em: <https://www.robrac.org.br/seer/index.php/ROBRAC/article/view/1132>.

VERHINE, R. E.; DE SOUZA, Â. R. Compreendendo a crise recente da Pós-Graduação Brasileira. **Jornal de Políticas Educacionais**, Paraná, v. 15, p. 1-12, nov. 2021. DOI: <https://doi.org/10.0.21.4/jpe.v15i0.83788>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/download/83788/45131>.

VINHAIS, H. E. F. **Estudo sobre o impacto da expansão das Universidades Federais no Brasil**. 2013. 246 f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

VONBUN, C.; MENDONÇA, J. L. D. O. **Educação Superior uma comparação internacional e suas lições para o Brasil**. Brasília: IPEA, 2012.

WANZINACK, C.; SIGNORELLI, M. C. Expansão do Ensino Superior Federal e Desenvolvimento Regional: o caso da Universidade Federal do Paraná no litoral paranaense. **Revista Gestão Universitária na América Latina**, Florianópolis, v. 7, n. 2, p. 286-307, maio

2014. DOI: <https://doi.org/10.5007/1983-4535.2014v7n2p286>. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2014v7n2p286>.

WILKS, S. S. Presidential address. **Journal of American Statistical Association**, v. 46, n. 253, 1-18, 1951.

WOLFF, R. P. **O ideal da Universidade**. São Paulo: UNESP, 1993.

ZANCAN, S.; BOLZAN, D. P. V. Contextos emergentes na UFSM: a expansão da pós-graduação. **Revista Educação Por Escrito**, Porto Alegre, v. 8, n. 2, p. 244-259, jul./dez. 2017. DOI: <https://doi.org/10.15448/2179-8435.2017.2.28394>. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/porescrito/article/view/28394>.