



Expansão e interiorização das universidades federais no período de 2003 a 2014: perspectivas governamentais em debate

Arlete Maria Monte de Camargo* e Israel Martins Araújo

*Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Pará, Rua Augusto Corrêa 1, 66073-040, Belém, Pará, Brasil. *Autor para correspondência. E-mail: ammcamargo@gmail.com*

RESUMO. A redução da influência do setor público na educação superior brasileira ocorreu desde o final do século passado, motivada pela falta de investimentos nesse setor. Os governos Lula da Silva (2003-2006) (2007-2011) mantiveram o fomento ao segmento privado, direcionando investimentos ao setor público com a preocupação em criar novas universidades federais com a perspectiva de interiorizá-las, já que a sede da maioria dessas universidades estava concentrada nas capitais dos estados. Dilma Rousseff (2011-2014) orientou-se pela mesma linha de seu antecessor, procurando dar continuidade a abertura de universidades no interior do país. Neste trabalho analisou-se a constituição dessa política com foco na interiorização, integração e regionalização da educação superior, base do processo de criação dessas universidades, que ocorre contraditoriamente às restrições orçamentárias existentes. Além do levantamento bibliográfico sobre a temática, utilizou-se dados secundários referentes à taxa de escolarização de educação superior e os sítios das universidades pesquisadas. Apesar das contradições que acompanham essa política, há indícios de que a política contribuiu para a diminuição das assimetrias regionais existentes no país, o que não impede que outros critérios tenham sido igualmente considerados.

Palavras-chave: expansão da educação superior, interiorização, universidades federais.

Expansion and interiorization of federal universities in the period 2003-2014: government perspectives in debate

ABSTRACT. The reduced influence of the public sector in the Brazilian higher education has occurred since the end of the last century, due to the lack of investments in this sector. The Lula da Silva governments (2003-2006) (2007-2011) continued to promote the private segment, directing investments to the public sector with the concern to create new federal universities with the perspective of internalizing them, since the headquarters of most of these was concentrated in the state capitals. Dilma Rousseff (2011-2014) was guided by the same line as her predecessor, seeking to continue opening universities in the interior of the country. This paper analyzes the constitution of this policy focused on the internalization, integration and regionalization of higher education, the basis of the process of creating these universities, which occurs contradictorily to the existing budgetary constraints. In addition to the bibliographical survey on the subject, we used secondary data referring to the rate of higher education enrollment in the sites of the universities surveyed. Despite the contradictions that accompany this policy, there are indications that the policy has contributed to reduce regional asymmetries in the country, which does not prevent other criteria being equally considered.

Keywords: expansion of higher education, interiorization, federal universities.

Expansión e interiorización de las universidades federales en el período de 2003 a 2014: perspectivas gubernamentales en debate

RESUMEN. La reducción de la influencia del sector público en la educación superior brasileña ocurrió desde el final del siglo pasado, motivada por la falta de inversiones. Los gobiernos Lula da Silva - 2003-2006 y 2007-2011 - mantuvieron el fomento al segmento privado y, en relación al sector público, dirigieron las inversiones con la preocupación de crear nuevas universidades federales con la perspectiva de interiorizarlas, puesto que la sede de la mayoría de ellas estaba concentrada en las capitales de los estados. Dilma Rousseff (2011-2014) se orientó por la misma línea de su antecesor, buscando dar continuidad a la apertura de universidades en el interior del País. En este trabajo, se analizó la constitución de esta política, con enfoque en la interiorización, en la integración y en la regionalización de la educación superior, base del proceso de creación de estas universidades, hecho que contraría las restricciones presupuestarias

actuales. Además de la búsqueda bibliográfica sobre la temática, se utilizaron datos secundarios referentes a la tasa de escolarización de la educación superior en sitios electrónicos de las universidades investigadas. Pese sus contradicciones, hay indicios de que esta política contribuyó para la disminución de las asimetrías regionales existentes en el País, lo que no impide que otros criterios hayan sido igualmente considerados.

Palabras-clave: expansión de la educación superior, interiorización, universidades federales.

Introdução

O trabalho apresentado tem como referência o projeto ‘Políticas da Expansão da Educação Superior no Brasil’, o qual considera que desde a década de 1990 a Educação Superior vem sofrendo inúmeras mudanças expressas nas políticas voltadas para esse nível de educação, dentre as quais se destacam a ampliação e a diversificação do sistema, a ampliação do setor privado, além da ênfase nas práticas gerenciais tanto no setor privado como no setor público.

Sabe-se que a década de 1990 foi marcada por constantes mudanças e tensões na América Latina no que diz respeito ao entendimento sobre o papel do Estado e seus limites face à necessidade de reorganização do capitalismo, em sua nova fase, o capitalismo global. (Cabral Neto, 2012).

No que diz respeito à educação, verificou-se a primazia do setor privado, momento em que se instaura com força a lógica neoliberal, que estimulou práticas de austeridade, enxugamento estatal e flexibilização das políticas públicas do Estado como objetivos necessários a um pretenso ‘desenvolvimento’. Em suma, esse período, segundo Mancebo, Maués e Chaves (2006, p. 42) é marcado pela:

[...] implementação das políticas de ajuste neoliberais, as esferas pública e privada foram redefinidas nas mais variadas atividades humanas, no âmbito do Estado e da sociedade civil. Sob o efeito da estratégia neoliberal, desencadeou-se um processo de ampliação do espaço privado não apenas nas atividades ligadas ao setor produtivo, mas também no campo dos direitos sociais conquistados pelas lutas da classe trabalhadora. Como consequência para o setor educacional, em especial para a educação superior brasileira, os sucessivos governos brasileiros neoliberais vêm implementando uma reforma estrutural nas universidades.

Os governos Lula da Silva (2003 - 2006), (2007-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014) mantiveram a lógica de incentivo ao setor privado com a implantação de políticas que privilegiaram a renúncia fiscal, como foi o caso do Programa Universidade Para Todos - PROUNI, além da manutenção do Fundo de Financiamento Estudantil - FIES iniciado no governo Fernando Henrique Cardoso. Além disso, em seus governos abriram a possibilidade de ampliar as responsabilidades estatais

com a educação e investimentos no setor público, apesar do predomínio da lógica neoliberal. Adotou-se o modelo de fomento da educação superior privada, com a utilização de recursos financeiros do Fundo Público, além de direcionar parte dos investimentos para o setor público, que se traduziu na expansão e interiorização das universidades federais.

No ano de 2003, que corresponde ao início do governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, foram registradas 3.887.022 matrículas em cursos de graduação presenciais. Dentre as regiões brasileiras a que apresentava maior percentual de matrículas era a região Sudeste, com 49,34%, seguida da região Sul com 19,17% e a região Nordeste com 16,07% do total das matrículas; por último, as regiões Centro-Oeste e Norte, com 9,49% e 5,92% respectivamente, o que apontava para um quadro de assimetria entre as regiões (MEC/INEP, 2003).

Em relação às políticas de expansão da educação superior, em documento produzido pelo Ministério da Educação - MEC e Secretaria da Educação Superior - SESU intitulado ‘A democratização e expansão da educação superior no país. 2003-2014’, fica evidente a intenção de ampliar o acesso à rede pública e contribuir para a redução das assimetrias regionais (Brasil, 2014b).

Pode-se dizer que as ações do Estado não se restringem ao que se convencionou denominar de regras negativas do ‘jogo’ econômico, já que “[...] o Estado encarrega-se ininterruptamente de uma série de medidas materiais positivas para as massas populares, mesmo quando estas medidas refletem concessões impostas pela luta das classes dominadas” (Poulantzas, 1985, p. 36).

Neves (2007) aponta que o ritmo e a direção das políticas educacionais, como parte das políticas sociais do Estado, em determinada formação social concreta na sociedade capitalista são determinados “[...] pelo estágio de desenvolvimento das forças produtivas e das relações de produção e, também, pelo embate provisório das várias propostas educacionais em disputa pela hegemonia do Estado, em sentido estrito, e na sociedade civil” (Neves, 2007, p. 208). Isso significa dizer que apesar do caráter hegemônico assumido pelas medidas políticas e econômicas nas últimas décadas, isso não se deu sem que houvesse reação de setores da

sociedade, sobretudo por parte daqueles historicamente ausentes de espaços ocupados prioritariamente pelas elites brasileiras. Esses setores conseguem mesmo que timidamente, realizar movimentos que pressionam por uma maior participação nos vários setores da sociedade, inclusive na educação superior, o que não se restringe somente à realidade brasileira, mas em diferentes contextos internacionais.

No que diz respeito à educação superior, verifica-se que “[...] a expansão dos sistemas de educação superior em todas as regiões trouxe novos grupos econômicos para a universidade, com uma maior diversidade de culturas, níveis de formação e expectativas acadêmicas” (McCowan & Schendel, 2015, p. 20). Corroboram assim o entendimento de que o desenvolvimento dos sistemas educacionais decore tanto em termos quantitativos e qualitativos das novas relações entre ciência e trabalho e das relações entre ciência e vida, o que é próprio das civilizações urbano-industriais (Neves, 2007). Incluem assim as demandas efetivas da classe trabalhadora pela socialização do saber e da pressão crescente de formar profissionais e trabalhadores para atender ao mercado de trabalho.

Pode-se dizer ainda que prevalece o entendimento de que “[...] a educação superior pode produzir mudanças na compreensão do mundo das pessoas, suas relações com os outros e sua capacidade de ter uma vida próspera, e tais impactos nem sempre são possíveis de serem avaliados” (McCowan & Schendel, 2015, p. 41).

Dentro dessa perspectiva é que pode ser analisada a criação de dezoito universidades federais nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, com a criação de 173 câmpus em cidades do interior do país. Essa política governamental foi possível com o advento do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI, instituído pelo decreto nº 6.096/2007 (Brasil, 2007), que injetou aporte financeiro nas universidades públicas federais mediante contratos de gestão que deveriam ser assinados por essas Instituições de Educação Superior - IES.

Segundo documento do MEC/SESU (Brasil, 2014b) já mencionado, houve um incremento do orçamento das universidades federais entre os anos de 2003 a 2013, já que das 45 universidades federais existentes passou-se para 63 universidades federais, com uma ampliação de 40% do total dessas universidades.

A expansão e interiorização das universidades federais irá se ampliar com a implantação do REUNI, programa federal voltado para a criação de

“[...] condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais” (Brasil, 2007). Dessa forma, o REUNI se colocou como um dos programas governamentais que contribuiu para o movimento de interiorização das universidades federais no Brasil, além do programa Universidade Aberta do Brasil - UAB (Brasil, 2006).

Entendemos que a democratização do acesso à educação superior se expressa dentre outros nas mudanças dos indicadores sociais, como as que envolve a presença de segmentos menos favorecidos da sociedade brasileira, e ampliação das taxas de escolarização nesse nível de educação. Com referência à Taxa líquida ajustada de Escolarização na Educação Superior¹, verifica-se que no período de 2003 a 2013 essa taxa subiu de 10 para 18% (Brasil, 2014b), o que indica do ponto de vista quantitativo um resultado positivo das políticas de expansão da educação superior no Brasil que incluem tanto o REUNI, direcionado para as instituições públicas federais, quanto o PROUNI (Brasil, 2005) e o FIES (Brasil, 2001), criado ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, políticas que privilegiam a renúncia fiscal do setor privado com vistas à ampliação da oferta na educação superior.

Neste trabalho procurou-se analisar a constituição dessa política de governo com foco na interiorização da educação superior, uma das bases do processo de criação dessas universidades, em um movimento que ocorre contraditoriamente às restrições orçamentárias existentes. Procurou-se identificar o foco assumido nessa política e em comparação com as taxas de escolarização dos estados onde essas universidades foram criadas; a intenção é comparar esses indicadores sociais em relação ao avanço, expansão e interiorização das instituições criadas, já que um dos propósitos dessa política estão voltados para a redução das assimetrias regionais no Brasil.

A metodologia utilizada envolveu a revisão da literatura, levantamento e análise documental sobre os marcos regulatórios das políticas de expansão da educação superior, mapeamento das instituições universitárias interiorizadas, análise dos dados secundários sobre taxas de escolarização da educação superior e informações constantes no sítio das universidades e o Plano de Desenvolvimento

¹ Taxa Líquida Ajustada de Escolarização na Educação Superior – Percentual de pessoas de 18 a 24 anos que frequentam cursos de graduação na educação superior ou que já concluíram um curso de graduação em relação à população de 18 a 24 anos.

Institucional (PDI) das universidades e de seus respectivos Relatórios de Gestão.

Expansão e interiorização da educação superior no Brasil: elementos históricos e conceituais.

A literatura sobre interiorização da educação superior no Brasil se encontra dividida, geralmente, em dois aspectos: os que a enxergam como uma forma de acesso democrático à educação superior e de atendimento às demandas regionais, e aqueles que enxergam a interiorização como orientada pelas demandas do Estado Capitalista, vinculado ao capital internacional e seu interesse de exploração de recursos e mão de obra local. Vejamos agora como essas tendências se materializaram na literatura selecionada.

A ampliação das oportunidades educacionais não se dá de forma homogênea na sociedade brasileira, o que se reflete na forma pela qual o Estado brasileiro organiza as suas políticas educacionais. Segundo Neves (1994), inicialmente a oferta educacional procurou atender a demanda ainda que restrita, de ações educacionais através do Estado, objetivando a formação de um corpo de funcionários adaptados a funções de gerência e a tarefas especializadas de execução de uma produção cientificamente organizada, num plano mais geral, a formação de seus intelectuais orgânicos. Outro aspecto apontado e igualmente determinante em relação à ampliação do aparato escolar, relaciona-se com a:

[...] necessidade de compreensão dos instrumentos imprescindíveis a utilização de um novo código cultural, que se traduz concretamente, no conteúdo das ocupações de novos postos de trabalho e na participação efetiva em instituições sócio-políticas emergidas da sociedade de corte urbano-industrial, transformadas por sua vez, em demandas educacionais (Neves, 1994, p. 28).

A política expansionista da educação superior tal como ocorreu no Brasil, a partir de 1960, procurou responder às exigências do modelo econômico então implantado e que demandava por profissionais de nível superior. Além disso, com o alargamento dos estratos médios da população, essa mesma faixa da sociedade pressionou por ampliação das oportunidades educacionais, em especial no nível superior, na medida em que isso representava para muitos a possibilidade de ascensão social.

Estudo realizado por Madeira (1982) sobre a expansão do ensino superior no Brasil, no período de 1960 a 1974, o autor aponta que esse processo de expansão cumpriria uma dupla finalidade: a elevação dos níveis de consumo, além da seleção dos

melhores recursos humanos destinados a se integrar nos quadros das grandes empresas ou no mercado dos símbolos, já que a educação superior continua a ser entendida como um fator de mobilidade social, o que é um ideal a ser alcançado. Identifica ainda quatro mecanismos fundamentais que comandaram o ensino superior no Brasil nessas décadas, seja a multiplicação dos estabelecimentos isolados deste nível de ensino, com o crescimento da rede de estabelecimentos isolados e particulares, formando a maior parte das escolas superiores; em terceiro a concentração de vagas na área de ciências humanas e a implantação de uma rede de ensino no interior dos estados.

Com isso, observou-se a participação de certa parcela do capital brasileiro nesse processo de expansão e atendimento ainda que parcial as necessidades de ampliação de escolarização no interior dos estados, as quais constituíam uma aspiração das camadas mais favorecidas socialmente. Dentro dessa perspectiva, a expansão do ensino superior no Brasil e, em particular, no interior dos estados era justificada pela necessidade de favorecer o desenvolvimento regional já que as camadas mais pobres e da área rural são as mais atingidas pela centralização do acesso ao ensino superior público no Brasil, como comprovado por Medeiros (2008), em sua dissertação de mestrado.

Além disso, essa centralização do ensino superior público acabou contribuindo para a migração de habitantes dessas cidades do interior que motivados a mudança de condição social precisavam migrar para as capitais, muitas vezes acompanhados de suas famílias, e uma vez formados não retornavam aos seus locais de origem, estabelecendo-se nas capitais (Rieder, 2011).

Em relação à criação da rede federal de educação superior, constata-se que foram criadas várias universidades federais no interior dos estados na década de 1950 e 1960; esse foi o caso da Universidade Federal de São João Del Rey – UFSJ, Universidade Federal de Uberlândia – UFU, Universidade Federal do Triângulo Mineiro – UFTM, Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF, Universidade Federal de Ouro Preto – UFOP, Universidade Federal de Viçosa UFV (federalizada em 1969), situadas no estado de Minas Gerais. Outras universidades federais criadas nesse período foram a Universidade Federal de São Carlos situada na cidade de mesmo nome no estado de São Paulo, a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Universidade Federal de Pelotas – UFPel, essas duas últimas localizadas no estado do Rio Grande do Sul. Essas instituições foram pioneiras no processo de interiorização das universidades federais,

as quais se localizavam predominantemente nas capitais dos estados.

O uso ideológico da educação superior é apontado por Oliven (1990), quando indica que a materialização das instituições desse nível de ensino no interior dos estados, é condição necessária ao desenvolvimento, o que justificaria o interesse de tantas cidades no interior pela criação de estabelecimentos de ensino superior. Esse movimento foi observado igualmente na década de 1980 quando teve início de forma mais sistemática a interiorização de universidades públicas, momento que coincidiu com o período de distensão política, como identificam Camargo (1997) em sua dissertação sobre a interiorização da Universidade Federal do Pará - UFPA e Dourado (1997), em sua tese de doutorado sobre expansão e interiorização do ensino superior em Goiás nos anos 1980.

Estudo desenvolvido por Camelo (1992) sobre a interiorização da Universidade Estadual do Ceará - UECE, identifica a presença de práticas político-eleitorais, quando se refere à instalação de faculdades no interior dos estados, uma vez que observa-se uma estreita relação entre a instalação de cursos ou faculdades e o prestígio dos políticos de um determinado município, predominando as práticas clientelistas.

Sobre o assunto, Avelar (1996), em estudo sobre o clientelismo de Estado e política educacional brasileira, aponta a convivência de diferentes estágios no processo político com implicações na política educacional brasileira. Para a autora, há uma estreita vinculação entre as chamadas políticas sociais e as elites tradicionais, enfatizando a extrema influência que essas exercem no controle dessas questões. Situação que é facilitada pelo processo de articulação dessas políticas acontecer muito próxima à chamada burocracia estatal.

Em análise sobre a expansão e interiorização da Universidade Federal de Goiás - UFG nos anos 1980, Dourado (1997) afirma que a efetivação da expansão ocorre de várias formas, combinadas ou não, seja pela criação de novas instituições ou na ampliação de vagas em instituições já existentes. Para esse autor, a expansão e interiorização

[...] nem sempre se efetivam através de mecanismos de planejamento qualitativo sendo, na maioria das vezes, resultado de pressões sociais e barganhas políticas as mais diversas o que, contudo, não confere a esse processo o caráter de processo desordenado mas indica que, a despeito de sua aparente feição, ela é sempre orientada por escolhas, por opções, sendo, portanto, política e constituindo-se como uma política (Dourado, 1997, p. 539).

Dessa forma, o fenômeno da interiorização da educação superior tem sido justificado pelo crescimento dos grandes centros, além da necessidade de fixação do homem nas cidades menores, já que há uma ampliação das demandas sobretudo por serviços de saúde e educação.

Outra concepção igualmente presente nos documentos sobre a temática - interiorização - diz respeito a uma preocupação acentuada em valorizar o regional, isto se traduz em atendimento às necessidades regionais, resgate às tradições e conhecimento das comunidades interioranas. Nesse sentido, Medeiros (2008) compreende o movimento de interiorização, como um movimento de regionalização e, mas que não se restringe a isso, já que reconhece um processo de inclusão social, descentralizando o capital de conhecimento localizado nos grandes centros urbanos, direcionando-os para os interiores, o que se constituiria numa democratização espacial do conhecimento e do acesso.

A Secretaria de Ensino Superior - SESU vinculada ao Ministério da Educação, qualifica a interiorização em balanço realizado sobre a expansão da educação superior publicado em 2014, onde a interiorização é considerada como “[...] essencial para combater o desequilíbrio no desenvolvimento regional e atingir estudantes sem condições de se deslocar para outras regiões” (Brasil, 2014b, p. 20). Segundo esse documento, tal política se justificaria já que:

Os egressos do ensino médio sem opções de educação superior em sua região tendem a migrar, muitas vezes em caráter definitivo, para locais onde a oferta é mais ampla e diversificada. A região abandonada perde a oportunidade de fixar profissionais altamente qualificados e os estudantes sem condições financeiras de migrar para regiões mais propícias perdem a oportunidade de se qualificar (Brasil, 2014b, p. 20).

Entra em cena, assim, a discussão advinda desse aspecto positivo da interiorização, como explorado acima que envolve a democratização do acesso, descentralização do conhecimento e o favorecimento da inclusão social de setores que historicamente não tinham acesso a essa etapa da escolarização.

Sobre o assunto, Brito (2014), em artigo que discute a importância da interiorização das universidades levanta questionamentos como: a quem serve a interiorização em tese e o que ela propõe de fato? Esse autor aponta que “[...] o REUNI promoveu a criação de Universidades não só nas regiões metropolitanas, mas também no interior. Mas tal programa também promove a interiorização de maneira fragmentada, sem uma

estrutura de universidade” (Brito, 2014, p. 9). São apontadas pelo mesmo a contradições presente no processo de interiorização se estabelece no Brasil enquanto política ao afirmar que:

Não acreditamos na ideia de que a interiorização de tais instituições tenha fundamentalmente um papel de ser um ‘cérebro regional’ e criar um ‘*intelligentsia*’ para pensar e produzir conhecimento para avanços desenvolvimento socioeconômicos. [...] podemos entender que a interiorização das instituições de ensino superior públicas não se distancia desse processo de ser mais um instrumento de qualificação do território a partir de políticas públicas para o desenvolvimento local com base em critérios técnico-mercantis. Acreditamos que tal processo, na medida em que uma instituição é interiorizada – mesmo fragmentada e impingida pelos ditames instrumentais econômicos ou de mera qualificação profissional e simbólica – pode sim possibilitar novas sociabilidades, convivendo, rompendo e dialogando com as antigas. Não que a universidade tenha um papel de redentora e represente as maiores benfeitorias da modernidade, mas pelo de que ela é, sem sombra de dúvidas, recheada de múltiplas funções e relações sociais que lhes são próprias (Brito, 2014, p.10, grifo do autor).

Fica claro, contudo que o posicionamento do trabalho do autor não é de qualificar a interiorização como negativa, mas abordá-la como um processo multifacetado que merece ser visto de diferentes ângulos, sobretudo para aqueles que nem sempre costumam ser destacados.

Em análise desenvolvida sobre a política de expansão das universidades federais que ocorreu via REUNI, Medeiros (2012) observa que esse movimento traduz uma concepção de educação superior que geralmente se encontra “[...] mais fiel e alinhada às orientações da matriz neoliberal, sustentadora do modo de produção capitalista que desumaniza toda e qualquer relação social” (Medeiros, 2012, p. 286).

Dessa forma, nessas orientações se constata dentre outros a exacerbação do produtivismo acadêmico, o aprofundamento da heteronomia, a precarização do trabalho docente, e a deterioração das condições nas quais o trabalho docente é realizado, em um quadro de adversidade sem que substancialmente tenham sido aportados recursos financeiros compatíveis com um programa dessa natureza, reforçando assim práticas gerenciais, que afirmam ser possível fazer mais com menos.

Na mesma linha de crítica sobre o processo de interiorização no Brasil, Rodríguez e Martins (2005) já elucidavam a discussão sobre a quem serve a interiorização, quando publicam o trabalho sobre a expansão e interiorização da educação superior na

Região Centro-Oeste: ‘As Políticas de Privatização e Interiorização do Ensino Superior: Massificação ou Democratização da Educação Brasileira’.

Nesse estudo, as autoras vão propor a discussão sobre os momentos de expansão do ensino superior que ocorreram no estado do Mato Grosso do Sul, e abrindo um debate sobre como a interiorização se localizou, já que o modelo assumido nesse estado foi centralmente assumido pela iniciativa privada, já que “[...] as cidades do interior são percebidas como um bom negócio para expandir as ofertas de educação superior” (Rodríguez, & Martins, 2005, p. 46).

Trata-se portanto de um contexto marcado pelo acentuado caráter mercantil que a educação superior vem assumindo ultimamente, favorecido pela desigualdade na oferta de educação superior do ponto de vista regional ou geográfico, conforme já indicado pelo número de matrículas nas regiões brasileiras. Esses números desiguais contribuíram para a expansão da educação superior em cidades do interior dos estados, a partir da iniciativa privada, sobretudo em período anterior ao REUNI, onde se verificou um recuo na oferta do setor público.

Outra contribuição é a de Sousa e Coimbra (2016), que indicam, a partir de estudo de caso realizado em uma instituição pública federal, a Universidade Federal do Maranhão - UFMA, em que a interiorização da educação superior tem ocorrido com poucos investimentos. Para esses autores, a interiorização está se implementando sob uma pretensa democratização do conhecimento, de forma precária, localizada num contexto de desemprego, recessão e precarização do trabalho a fim de simular uma inclusão social. Em relação às instalações físicas dessa IES, afirmam os autores:

É interessante destacar que, a princípio, mesmo diante da formalização desses campi, alguns deles funcionavam e ainda funcionam em prédios com infraestrutura precária ou ainda não possuíam áreas próprias para a construção de suas instalações. Esse é o caso do Campus de Grajaú e de Balsas, que iniciaram suas atividades nas instalações de escolas públicas cedidas pelos municípios enquanto aguardavam a entrega dos prédios em processo de construção. Nestes espaços, as condições para o desenvolvimento das atividades administrativas e acadêmicas de docentes e discentes eram bastante precários (Sousa & Coimbra, 2016, p. 14 e 15).

Os autores apontam que o modelo de expansão proposto pelo REUNI, e de modo especial o processo de expansão e interiorização da UFMA, contribui para o enfraquecimento da formação universitária que tem por base uma formação pautada na indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, já que as condições de funcionamento dos campi são exemplos do processo de

interiorização promovido que acabam por se reproduzir em todo o país.

Como marca também incorporada pela literatura sobre interiorização, recorre-se também a uma característica que começa a ganhar expressividade como a criação de cursos tecnológicos em abundância e o incentivo veemente do redesenho institucional das universidades federais nos interiores, à exemplo dos bacharelados e licenciaturas interdisciplinares.

Ainda sobre a UFMA, Sousa e Coimbra (2016, p. 17) constataam que

[...] um dos aspectos do processo de interiorização da UFMA se refere ao caráter dos cursos implantados no interior do estado, onde, na maioria dos campi que foram criados ou passaram a funcionar no período pós-REUNI, foi priorizada a oferta cursos de licenciaturas interdisciplinares (LI's).

À guisa de conclusão sobre a breve revisão feita sobre o assunto, pode-se perceber como os debates estão divididos entre os dois posicionamentos explicitados no início: o posicionamento que entende esse processo como favorável à democratização do acesso e ao desenvolvimento regional, bem como o que identifica olhar sobre alguns processos precários na implementação dessa interiorização e se constitui em mais uma forma de se pensar a educação como objeto de troca no capital, onde os interiores se configurariam o novo palco dessa troca.

Morosini Franco, e Segenreich (2011, p. 135) afirmam que “[...] a expansão é uma tendência que se constrói historicamente na Educação Superior brasileira [...]”; dentro dessa ótica, pode-se afirmar que , a interiorização é um processo que se constrói, não só historicamente, como na história à medida que as facetas que o envolvem, ainda se desenvolvem no presente; tornam-se necessárias análises cautelosas que contemplem tanto o aspecto positivo da descentralização do conhecimento, do acesso dos setores populacionais historicamente ausentes dos processos de formação em nível superior, bem como os aspectos negativos da precarização e de possível ‘venda’ da mão de obra e recursos naturais ao capital estrangeiro.

A interiorização das universidades federais no período de 2003 a 2014

No período de 2003 a 2014, período que compreendeu os dois mandatos do Governo Lula da Silva e o 1º mandato de Dilma Rousseff, foram criadas 18 universidades federais localizadas em diferentes estados das regiões brasileiras. Dessas, apenas a Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde

de Porto Alegre - UFCSPA e a Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR (multicampi) tem sua sede localizada em uma capital, e conta em 13 campi em todo o estado do Paraná.

As demais, todas estão sediadas em cidades do interior dos estados modelo prioritário é o multicampus². Parte dessas novas instituições tem sua origem a partir de desmembramento de outra IES; ou campi de outras universidades, ou instituições isoladas de educação superior ou de educação tecnológica (UTFPR) e já contavam com uma infraestrutura física e recursos humanos (corpo docente e técnico administrativo). São poucas as que foram criadas efetivamente, como é o caso da Universidade Federal do ABC - UFABC, ou das universidades com perfil internacionalizado Universidade Federal da Integração Latino-Americana - UNILA, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB, Universidade Federal da Fronteira do Sul - UFFS e a Fundação Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA,

O Quadro 1 indica as universidades federais que foram criadas no período compreendido entre os anos de 2003 a 2014 e cuja sede está localizada no interior do país, e as regiões onde essas IES estão localizadas.

Verifica-se que essas IES estão localizadas da seguinte forma: na Região Norte foram criadas duas instituições, a UFOPA e a UNIFESSPA, localizadas no estado do Pará; na Região Nordeste foram criadas seis universidades localizadas nos estados da Bahia, Ceará e Rio Grande do Norte. A Região Centro-Oeste registra a criação de uma única universidade, a região Sudeste quatro universidades e a região sul três universidades. Do ponto de vista das assimetrias regionais, sete universidades foram criadas em estados das regiões sul e sudeste, as quais historicamente tem maior acesso à educação superior em comparação às demais regiões brasileiras.

Em levantamento obtido no Datapédia³, sítio construído pela Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, parceria entre a Fundação João Pinheiro, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, é possível identificar entre outros dados, a taxa de frequência líquida em nível superior dos estados e cidades do interior que sediam as universidades federais e que foram criadas no período de 2003 a 2014. Os dados são referentes ao Censo 2010 (Datapédia, 2017) e a Tabela 1 expressa tal situação.

² Sobre modelo de universidade multicampus ler Medeiros, Maues, & Chaves (2006).

³ Ver Datapédia: <http://www.datapedia.info/public/mapa>

Quadro 1. Universidades federais criadas no período de 2003 a 2014 nos Governos Lula da Silva e Dilma Rousseff por região e sede no interior do país.

Nome da IFES	Região	Sede da Universidade
Universidade Federal de Alfenas - UNIFAL	SE	Alfenas - MG
Universidade Federal dos Vales Jequitinhonha e Mucuri - UFVJM	SE	Diamantina - MG
Universidade Federal do Triângulo Mineiro - UFTM	SE	Uberaba - MG
Universidade Federal Rural do Semi-Árido - UFERSA	NE	Mossoró - RN
Fundação Universidade Federal do ABC - UFABC	SE	Santo André - SP
Fundação Universidade Fed. de Grande Dourados - UFGD	CO	Dourados - MS
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia - UFRB	NE	Cruz das Almas - BA
Fundação Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA	S	Bagé - RS
Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS	S	Chapecó - SC
Universidade Federal do Oeste do Pará - UFOPA	N	Santarém - PA
Universidade Federal da Integração Latino Americana - UNILA	S	Foz do Iguaçu - PR
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB	NE	Redenção - CE
Universidade Federal do Oeste da Bahia - UFOB	NE	Barreiras - BA
Universidade Federal do Sul da Bahia - UFESBA	NE	Itabuna - BA
Universidade Federal do Sul Sudeste do Pará - UNIFESSPA	N	Marabá - PA
Universidade Federal do Cariri - UFCA	NE	Juazeiro do Norte - CE

Fonte: Sítio das universidades federais (Datapédia, 2017).

Tabela 1. Taxa de Frequência Líquida⁴ das cidades que sediam as universidades federais criadas no período de 2003 a 2014.

Cidade Sede das universidades	Taxa de Frequência líquida Cidade sede	Taxa de Frequência líquida estado da UF
Alfenas - MG	24,6	14,9
Diamantina - MG	15,9	14,9
Uberaba - MG	26,3	14,9
Mossoró - RN	16,9	12,5
Santo André - SP	25,9	16,9
Dourados - MS	23	15,9
Cruz das Almas - BA	13,5	7,9
Bagé - RS	15,2	18,5
Chapecó - SC	22,2	19,2
Santarém - PA	11,16	6,8
Foz do Iguaçu - PR	19,1	18,5
Redenção - CE	4,0	9,7
Barreiras - BA	13,8	7,9
Itabuna - BA	14,15	7,9
Marabá - PA	7,95	6,8
Juazeiro do Norte - CE	13,9	9,7

Fonte: Datapédia (2017).

No ano de 2010 a taxa de frequência líquida em nível superior no Brasil era de 13,9%; nos estados que sediam as universidades federais criadas a situação era a seguinte: Pará (6,84%), Minas Gerais (14,97%), Rio Grande do Norte (12,5%), São Paulo (16,91%), Mato Grosso do Sul (15,9%), Bahia (7,9%), Rio Grande do Sul (18,5%), Santa Catarina (19,2%), Paraná (19,2%) e Ceará (9,7%). (IBGE, 2010). Por esses dados, observa-se que os estados das regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul tem uma taxa líquida superior a observada no Brasil, o que indica que esses estados tem uma situação diferenciada positivamente em relação a estados brasileiro das regiões Norte e Nordeste, caso do Ceará, Bahia, Pará e Rio Grande do Norte.

Se o principal critério observado no processo de criação das universidades federais no período foi o de diminuição das desigualdades regionais, os

estados das regiões Norte e Nordeste uma taxa de frequência líquida inferior à observada no Brasil. Do total de 16 universidades federais criadas no período em análise, 8 estão localizadas nas regiões Norte e Nordeste, o que é uma situação desejável, do ponto de vista da indução de políticas públicas. Seus habitantes (sobretudo os do interior dos estados) tem dificuldades financeiras para viabilizar sua formação a partir do segmento privado e são regiões historicamente com problemas na oferta de escolarização. Apesar disso, observa-se que em apenas quatro estados foram criadas universidades, o que não significa dizer que nos demais estados que compõem as regiões não haja necessidade de ampliar a oferta de educação superior pública pelas razões já anunciadas.

Dessa forma, para que o processo de interiorização efetivamente ocorresse, precisaria ser estendido a outros territórios espaciais que se constituem em regiões periféricas na realidade brasileira, como é o caso da região Norte e Nordeste, e que permitiria de fato a regionalização pretendida. Com esse entendimento, reafirmamos Medeiros (2008), que associa o movimento de interiorização, como um movimento de inclusão social, e que permite a descentralização do capital de conhecimento localizado nos grandes centros urbanos.

Esse movimento favoreceria a democratização espacial do conhecimento e do acesso, além de permitir a fixação de seus habitantes no interior dos estados, conforme indica Rieder (2011).

As demais universidades criadas estão localizadas nas regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste em estados como Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul com taxas de escolarização superior as observadas no Brasil, o que indica a existência de outros critérios

⁴ Razão entre o número de pessoas na faixa etária de 18 a 24 anos frequentando a educação superior e a população total dessa mesma faixa etária multiplicado por 100.

que basearam a criação dessas IES, que não seriam necessariamente razões baseadas nas assimetrias regionais conforme apontado no documento da SESU/MEC (Brasil, 2014b), mas que muitas vezes decorrem do prestígio dos setores políticos de determinadas regiões brasileiras.

Considerações Finais

Sabe-se que a ampliação das oportunidades educacionais não tem ocorrido homogeneamente no Brasil, o que decorre inclusive da forma pela qual o Estado brasileiro vem organizando suas políticas educacionais. Em relação à escolarização em nível superior, a necessidade de aumento dessa etapa constitui-se em uma das metas do Plano Nacional de Educação (Brasil, 2014a), o qual considera a necessidade de elevação da taxa bruta de matrícula para 50% e a taxa líquida para 33%.

As políticas educacionais são constituídas a partir de diferentes critérios que envolvem desde a formação de quadros para atender ao próprio estado, caso por exemplo dos cursos de licenciatura voltados para a formação de professores em exercício na educação básica, além das necessidades decorrentes do processo produtivo nas regiões em que a oferta educacional se dá, atendendo assim as demandas desse setor. Sobre o assunto, Moreira e Ribeiro (2012) mostram como a presença de oferta de educação superior representa uma forma de atração de investimentos voltados para o desenvolvimento local, já que políticas de expansão da educação superior costumam movimentar a estrutura dos municípios onde a oferta ocorre, gerando empregos e oportunidades, não se restringindo portanto a um crescimento restrito ao campo educacional.

Se a criação das novas universidades federais considerou efetivamente a necessidade de reduzir as assimetrias regionais observadas nas regiões brasileiras, esse critério foi parcialmente atendido quando se verifica a criação de oito universidades federais em estados das regiões Norte e Nordeste, os quais tem taxas de frequência líquida inferiores à média observada no Brasil. Apesar disso, destaca-se que a expansão esteve limitada à quatro estados dessas regiões, e no caso da região Norte apenas um estado foi privilegiado.

Conforme visto nos sítios das IES criadas, essas tiveram origem muitas vezes a partir de desmembramento de outra universidade ou de instituição isolada de educação superior, as quais já contavam com corpo docente e técnico administrativo, além de infraestrutura preexistente. Essa situação acabou favorecendo o fomento da

educação superior a partir da lógica neoliberal, com práticas gerenciais voltadas para a ideia de fazer mais com menos, considerando as reformas estruturais em curso nas universidades brasileiras, já que a expansão não ocorreu necessariamente com o aporte de recursos adicionais.

Isso contribuiu para a criação de instituições com missões e lastro acadêmico e intelectual diferenciados, o que foi acentuado com a adoção de critérios relacionados com a perspectiva de internacionalização da educação superior, e integração regional, como é o caso da UNILA, UNILAB, UNIPAMPA e UFSS.

Além disso, importante lembrar que como afirma Dourado (1997), a efetivação da expansão nem sempre ocorre a partir de mecanismos de planejamento qualitativo, resultando muitas vezes de pressões sociais e barganhas políticas as mais diversas, o que revela que as opções são sempre orientadas por razões as mais diversas que acabam por configurar as políticas sociais.

Importante lembrar Camelo (1992), a qual em estudo sobre a interiorização da Universidade Estadual do Ceará - UECE, identificou como definidor dos critérios para criação de faculdades no interior dos estados, a presença de práticas político-eleitoreiras como determinante no processo de expansão dessas instituições; dessa forma, apesar de não haver elementos conclusivos sobre o assunto e dado os limites do estudo aqui apresentado, outros critérios podem ter pautado a expansão das universidades federais, como o prestígio de grupos políticos mais próximos ao poder então instalado. Esse parece ser o caso da criação da UFABC no estado de São Paulo, situada em área que se constitui em berço político do então Presidente Lula da Silva, repetindo assim processo de expansão já ocorrido em meados das décadas de 1950 e 1960, em que inúmeras universidades foram criadas em Minas Gerais, período em que foi presidente o mineiro Juscelino Kubistchek de Oliveira.

Referências

- Avelar, L. (1996). Clientelismo de Estado e Política Educacional Brasileira. *Educação e Sociedade*, (54), 34-51.
- Brasil. (2001). Lei nº 10.260 12 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.
- Brasil. (2005). Lei nº 11.096 13 de janeiro de 2005. Conversão da MPv nº 213, de 2004. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI,

- regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei no 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 14 jan. 2005. Recuperado de <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm
- Brasil. (2006). *Decreto nº 5.800 8 de junho de 2006*. Dispõe sobre o sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/decreto/d5800.htm.
- Brasil. (2007). *Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007*. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Recuperado de <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf>
- Brasil. (2014a) *Lei nº 13.005, de 24 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil.
- Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Ensino Superior. (2014b). *A democratização e expansão da educação superior no país: 2003 - 2014*. (Balanço Social 2003 - 2014). Brasília, DF. Recuperado de http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192
- Brito, L. C. (2014) A importância dos estudos sobre interiorização da universidade e reestruturação territorial. *Espaço e Economia. Revista Brasileira de Geografia Econômica*, II(4), 1-17.
- Cabral Neto, A. (2012) Mudanças contextuais e as novas regulações: repercussões no campo da política educacional. *Educação em Questão*, 42(28), 7-40.
- Camargo, A. M. M. (1997). *A universidade na Região Amazônica: um estudo sobre a interiorização da UFPA* (Dissertação de Mestrado). Centro de Educação, Programa de Pós-graduação em Educação: Políticas Públicas, Universidade Federal do Pará, Belém.
- Camelo, Z. M. C. (1992). *A Interiorização da UECE: sua representação por professores das faculdades do interior* (Dissertação de Mestrado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.
- Datapédia. (2017). Recuperado de <http://www.datapedia.info/public>.
- Dourado, L. F. (1997). Expansão e interiorização da Universidade Federal de Goiás nos anos 80: a parceria com o poder público municipal. *Anais do IV Seminário Nacional de Estudos e Pesquisas 'História, Sociedade e Educação no Brasil'*. Campinas, SP, Brasil.
- Madeira, V. P. C. (1982). Mecanismos e processos da expansão do ensino superior. *Educação em Debate*, 4(1), 23-37.
- Mancebo, D., Maués, O., & Chaves, V. L. J. (2006). Crise e reforma do Estado e da Universidade Brasileira: implicações para o trabalho docente. *Educar*, 28, 37-53. doi: 10.1590/S0104-40602006000200004
- McCowan, T., & Schendel, R. (2015). A mudança do papel da universidade e seu impacto na sociedade em países de baixa renda. In J. R. Silva Junior et al. *Internacionalização, mercantilização e repercussões em um campo de disputa* (p. 19-48). Belo Horizonte, MG: Fino Traço.
- Medeiros, I. A. (2008) *Inclusão social na universidade: experiências na UNEMAT* (Dissertação de Mestrado). Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- Medeiros, L. G. M. (2012). *O REUNI – Uma nova regulação da política de expansão da educação superior: o caso da UFPA* (Tese de Doutorado em Educação). Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém.
- Medeiros, L. G. M., Maues, O. C., Chaves, V. J. (2006). Universidade Federal do Pará: Um Modelo de Universidade Multicampi para a Amazônia. In M. Morosini. (Org.), *A Universidade no Brasil: concepções e modelos* (p. 187-199). Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.
- Ministério da Educação e Cultura [MEC]. (2003). *Censo da Educação Superior - Sinopse Estatística da Educação Superior 2003*. Recuperado de <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>.
- Moreira, D. M. C., & Ribeiro, F. A. (2012). A interiorização do ensino superior no Brasil: um estudo de caso do IFCE como promotor de desenvolvimento local na cidade de Canindé – CE. *Anais do VII Congresso Norte-Nordeste de Pesquisa e Inovação: ações sustentáveis para o desenvolvimento regional*. Palmas, TO.
- Morosini, M., Franco, M. E. D. P., & Segenreich, S. (2011). A expansão da educação superior no Brasil, pós-LDB/96: organização institucional e acadêmica. *Inter-Ação*, 36(1), 119-140. doi: 10.5216/ia.v36i1.15034
- Neves, L. M. W. (1994). *Educação e política no Brasil de hoje*. São Paulo, SP: Cortez.
- Neves, L. M. W. (2007). Brasil Século XXI: propostas educacionais em disputa. In J. C. Lombardi, & J. L. Sanfclice (Orgs.), *Liberalismo e educação em debate* (p. 205-222). Campinas, SP: Autores Associados.
- Oliveira, A. C. (1990). *A parquialização do ensino superior: classe média e sistema educacional no Brasil*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Poulantzas, N. (1985). *O Estado, o poder e o socialismo* (2a ed.). Rio de Janeiro, RJ: Edições Graal.
- Rieder, A. (2011). A interiorização da educação superior no Brasil: caso de Mato Grosso. *Revista GUAL*, 4(3), 228-247. doi: 10.5007/1983-4535.2011v4n3p228
- Rodríguez, M. V., & Martins, L. G. A. (2005). As políticas de privatização e interiorização do ensino superior: massificação ou democratização da educação brasileira? *Revista de Educação*, 8(8), 41-52.
- Sousa, A. P. R., & Coimbra, L. J. P. (2016). A 'democratização' do ensino superior em tempos neoliberais: uma análise do processo de expansão das universidades federais pela via da interiorização. *Anais do X Seminário Nacional do HISTEDBR: 30 anos do HISTEDBR (1986-2016) Contribuições para a História e Historiografia da Educação Brasileira*. Campinas, SP.

Received on June 5, 2017.

Accepted on September 18, 2017.

License information: This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Arlete Maria Monte de Camargo: Professora Titular (aposentada) do Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará, com doutorado em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais (2004) e pós-doutorado na Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Desenvolve estudos e pesquisas na área de formação de professores, currículo e expansão da educação superior, trabalho docente na educação básica. Atua na pós-graduação em educação *stricto sensu*, com orientações de mestrado e doutorado. Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Educação Superior – GEPEs e do Grupo de Estudos e Pesquisa em Políticas Educacionais, Formação e Trabalho Docente – GESTRADO/UFPA. Integra a Rede *Universitas Br*.
E-mail: ammcamargo@gmail.com
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5209-9693>

Israel Martins Araújo: Concluinte de Curso de Bacharelado em Ciências Sociais da Universidade Federal do Pará. Colaborador no projeto de pesquisa Mídia e Violência: as narrativas midiáticas na Amazônia Paraense (2014 a 2015). Bolsista de pesquisa OBEDUC/CAPES no projeto de pesquisa Políticas de expansão da educação superior no Brasil (2015-2017). Integrou o GESTRADO/UFPA no período de 2015 a 2017.
E-mail: israel.araujocs@outlook.com
Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0239-7171>

A autora 1 foi responsável pela concepção, delineamento, análise e interpretação dos dados; redação do manuscrito, revisão crítica do conteúdo e aprovação da versão final a ser publicada; O autor 2 foi responsável pela concepção, delineamento, análise e interpretação dos dados.