

POR UMA ABORDAGEM DAS UNIVERSIDADES NO SUL DO BRASIL A PARTIR DOS ATORES E DAS MÚLTIPLAS ESCALAS DE PODER E GESTÃO

Geisa Zanini Rorato

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional –
PROPUR da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

geisazr@gmail.com

Aldomar Arnaldo Rückert

Professor Associado na Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

aldomar.ruckert@gmail.com

1. Introdução

O processo de desenvolvimento contemporâneo envolve conhecimento, tecnologia e inovação como principais fatores de competitividade para os sistemas produtivos e principalmente para os territórios. O processo de desenvolvimento contemporâneo baseado nestes fatores vê nas instituições de ensino superior um fator diferenciador para as regiões, fato que pode ser verificado pelo crescimento acelerado do ensino superior no Brasil nos últimos 20 anos (Tabela 1).

Tabela 1 – IES, Número de Cursos Presenciais e Alunos Matriculas em Cursos Presenciais, 2000 e 2012.

	Total		Pública		Privada	
	2000	2012	2000	2012	2000	2012
IES	1.180	2.416	176	304	1.004	2.112
N. Cursos Presenciais	10.585	31.866	4.021	10.905	6.564	20.961
Alunos Matric. Cursos Presenciais	2.694.245	5.923.838	887.026	1.715.752	1.807.219	4.208.086

Fonte: MEC/Inep/Deed.

O número de alunos matriculados em cursos presenciais cresceu 161,2% entre 2000 e 2012 (INEP/MEC). Percebe-se predominância de matrículas no setor privado, que apresentou crescimento de 57%, superior ao crescimento do setor público (48,3%). A predominância do setor privado também é verificada quando analisamos o número de IES no Brasil, que também cresceu significativamente entre 2000 e 2012 (104,7%), o setor público cresceu 42,1%, valor inferior ao verificado no setor privado (52,5%). Analisando as IES por

categoria Organização Acadêmica, verificamos um aumento no número de universidades entre 2000 e 2012 (19,2%), sendo que 100% das novas universidades criadas neste período são públicas (neste período foram criadas 18 novas universidades federais).

Analisando o número de universidades, entre 2000 e 2012 verificamos que houve uma inversão em relação ao predomínio das universidades públicas. Em 2002 45,4% das universidades eram públicas e em 2012 essa porcentagem atingiu 56%. Este dado demonstra o reflexo dos investimentos do Governo Federal na educação superior a partir de 2003. Essa inversão também foi verificada na Região Sul, única região onde isto aconteceu. Em 2000 o predomínio era das universidades privadas (64%) e em 2012 a participação destas caiu para 41,3%.¹ Na Região Norte, Nordeste e Centro-Oeste manteve-se, no período, predomínio das universidades públicas, já no Sudeste verifica-se, no período, predomínio das universidades privadas.

Os dados demonstram que o ensino superior no Brasil consolidou-se com base em dois segmentos bem definidos e distintos (NEVES, 2012, p. 3): “um público e um privado, abarcando hoje um sistema complexo e diversificado de instituições públicas (federais, estaduais e municipais) e privadas (confessionais, particulares, comunitárias e filantrópicas)”. O relativo equilíbrio verificado entre o setor público e privado em termos de número de instituições e matrículas rompe-se a partir dos anos 1970, motivada pela natureza da sua expansão, já que o setor privado foi mais dinâmico para anteder à crescente demanda do mercado.

No segmento público, o aumento no número de universidades foi motivado pelo Programa de Expansão Fase I das Universidades Federais implantado em 2003 e, em seguida, pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. O REUNI constitui-se em uma das ações integrantes do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), fato que demonstra o reconhecimento, pelo governo federal, do papel estratégico das universidades para o desenvolvimento econômico e social. Para ingresso no REUNI, as universidades interessadas deveriam apresentar um Plano de Reestruturação, com ênfase especial na interiorização (BRASIL, 2009), permitindo que o ensino de qualidade fosse acessível às regiões mais remotas do País. O programa previa como forma de expansão do número de vagas, entre outras ações, a criação de novos campi em Universidades já existentes e também

¹ Uma razão provável pode ter sido a mudança de classificação das universidades municipais no Estado de Santa Catarina, estas eram consideradas como privadas mas atualmente estão em processo de mudança de categoria administrativa e passam a ser consideradas públicas. No Censo da Educação do Ensino Superior já foram classificadas como públicas.

incentivava a criação de novas universidades em todo o país, possibilitando a expansão e interiorização das instituições federais de educação superior (BRASIL, 2009).

Como resultado desta política, de 2005 a 2013 foram criadas 18 novas universidades federais. O número de campi de universidades federais passou de 148 em 2003 para 315 em 2014, e o número de municípios atendidos em todo o Brasil passou de 114 para 266 (MEC/INEP). Considerando as regiões do país, a região Nordeste foi a que recebeu maior número de novas universidades criadas a partir do REUNI (6), seguida pela região Sul (5), Sudeste (4), Norte (2) e Centro-Oeste (1). Quatro das novas universidades criadas apresentam caráter de integração regional e internacional, sendo duas delas localizadas na região Sul, a Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS, que integra os estados fronteiriços da região Sul; e a Universidade Federal da Integração Latino- Americana – UNILA, voltada para todos os países da América Latina. Cabe destacar também que das 18 universidades criadas a partir do REUNI, aproximadamente 45% são instituições novas, 35% foram resultado de desmembramento de instituição já existente e o restante (20%) tiveram pelo menos um de seus campi desmembrados de instituições já existentes.

O segmento privado também foi contemplado pelo REUNI, pois foram adotadas políticas públicas de transferência de recursos estatais para a iniciativa privada, como o Financiamento Estudantil (FIES) e, mais recentemente, o Programa Universidade Para Todos (PROUNI), aprovado em 2005 (AMORIN, 2010).

Com base no exposto, pode-se verificar que o ensino superior no Brasil foi formado por dois setores, o público e o privado, o que pode evidenciar a existência de múltiplos atores que atuam no território. A existência de múltiplos atores possibilita superar a visão de que o Estado é o único ou principal ator que atua na sua gestão. O Estado retoma seu papel de indutor da expansão do ensino superior principalmente pela expansão do ensino superior público mas também investindo no setor privado. Porém esta expansão ocorre em territórios já densamente ocupados e que já contam com estruturas voltadas ao ensino superior. Portanto, as repercussões territoriais dependerão das interações entre atores sociais já consolidados e como estes reagem à implantação de uma nova variável no território, a universidade.

2 Território, múltiplos atores e escalas de poder e gestão territorial

Para compreender as repercussões territoriais das universidades na região, é

importante entender o território como uma arena de atores que usam o território para atingir seus interesses. Baudelle et. al. (2011) afirma que para os geógrafos o território pode ser analisado sob três pontos de vista: existencial, relacionado à identidade; físico, que permite compreender as configurações territoriais e a estrutura particular de cada espaço; e organizacional, que entende o território como um sistema organizado pelos atores, buscando identificá-los, quais papéis desempenham e como se dão as trocas de informação e processo de decisão. A partir do viés físico e organizacional, é possível entender o território como uma arena de atores e verificar quais as ações que efetivamente são concretizadas no território. Desta forma, entende-se como repercussões territoriais as ações dos atores que efetivamente se concretizam e podem ser mensuradas e identificadas.

O entendimento do território a partir de seu uso político não deve mais estar enfocado na visão de que o Estado é o grande agente da produção do espaço por meio de suas políticas territoriais, mas deve abranger a multidimensionalidade de atores que exercem seu poder e gestão no território em diferentes escalas. A multidimensionalidade do poder deve ser considerada a partir das múltiplas escalas de poder e gestão. Sanchez (1992, p. 78) ao tratar das políticas territoriais, alerta sobre a importância de considerar as escalas a partir das quais a decisão política é percebida e vivida. O que na escala regional pode ser coerente, na escala local, de bairro ou individual pode ter efeitos negativos no espaço da vida cotidiana. Quando analisamos as universidades federais, estamos analisando a repercussão no território regional/local de uma decisão na escala federal. Assim, o que

ocorre no território não depende exclusivamente dos membros que o configuram, senão que será uma vontade dialeticamente relacionada com vontades e atuações desde todos os âmbitos territoriais com capacidade de intervenção ou de influência direta, derivada ou indireta (SANCHEZ, 1992, p. 78 – tradução nossa).

Estas afirmações deixam claro que os múltiplos atores que atuam no território podem representar interesses de diferentes escalas. Entender o território a partir destes atores e das escalas que representam e articulam é o que pretende-se neste trabalho, utilizando como recorte o ensino superior federal a partir das universidades e tendo como estudo de caso a Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS.

A partir do exposto, a identificação dos atores territoriais e sua conceituação é fundamental. O território remete à prática de poder e de uso do espaço. Segundo Raffestin (1993, p. 152)

do Estado ao indivíduo passando por todas as organizações pequenas ou grandes, encontram-se atores sintagmáticos que produzem o território. (...) O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível.

Adota-se a definição proposta por Rosière (2007, p. 283) de atores, no sentido geopolítico do termo. Para ele, atores são todas as entidades que elaboram representações territoriais e práticas do espaço, que exprimem essas representações e agem sobre o espaço, estruturando redes e território. Este autor diferencia os atores clássicos da geopolítica (Estado, Exército e Igreja), que estão cada vez mais dividindo espaço com novos atores territoriais: da sociedade civil (partidos políticos, ONGs, guerrilhas), da economia (empresas transnacionais, mercado financeiro), da mídia (considerada como quarto poder) e o povo, no sentido de agrupamentos humanos identificados e organizados.

Estas definições são importantes para a identificação dos atores a partir das universidades, não só os considerados atores geopolíticos clássicos (mais diretamente o Estado em relação as universidades públicas e Igreja em alguns casos de universidades comunitárias e confessionais) como também os novos atores territoriais. Incluem-se no processo outros atores, como associações de municípios, políticos, movimentos sociais, imprensa regional, entidades representativas, estudantes, professores, clubes de serviços, agricultores, representantes da melhor idade e entidades religiosas, etc.

Tendo como objetivo identificar os atores envolvidos na implantação das universidades federais, utilizar-se-á como estudo de caso a UFFS, que foi resultado da articulação de diversos movimentos sociais relacionados, entre outros temas, à agricultura familiar. Para sua constituição, foi criado o Movimento Pró-Universidade Federal, composto por movimentos sociais como Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (Fetraf/Sul), a Via Campesina, a Central Única dos Trabalhadores (CUT), entre outros movimentos sociais. A partir destas articulações, foram definidas as cidades que receberiam campus da UFFS (originalmente foram definidos cinco campi, posteriormente foi criado campus em Passo Fundo). Porém, verifica-se na região articulação de outros atores que buscam atrair para seu território um campus da UFFS. Recentemente (junho 2014) foram realizadas manifestações que visavam atrair um campus da UFFS em Ijuí e na região Celeiro. São os atores tentando incluir novos pontos na rede, tentando “construir” vários tipos de tessituras e articular todos os pontos ou somente alguns, em rede” (RAFFESTIN, 1983, p. 151). Estas manifestações deixam claro o que Raffestin (1993, p. 156) fala sobre os atores, estes não se opõem, “agem e, em consequência, procurar manter relações, assegurar funções, se influenciar, se controlar, se interditar, se permitir, se distanciar ou se aproximar e, assim, criar redes entre eles”. Estas redes são estabelecidas buscando fortalecer os papéis dos atores no território. Compreender como são constituídas estas tessituras permite visualizar o que é efetivamente implantado nos territórios, ou seja, é a partir da identificação destas tessituras

que é possível apreender as repercussões territoriais das ações dos atores e como estes mobilizam recursos nas diferentes escalas de poder e gestão.

3. REUNI – Política Setorial com repercussões territoriais

A pesquisa aqui proposta considera como ponto de partida a aplicação de uma política setorial voltada à educação superior (REUNI). Acredita-se que a política de interiorização e expansão do ensino superior têm repercussões territoriais, mesmo esta não sendo uma política de cunho territorial explícito. As repercussões territoriais das políticas sempre existirão, mesmo que a preocupação com suas repercussões no território não estejam explícitas. A política de expansão e interiorização do ensino superior federal verificada a partir dos anos 2000 pode ser considerada como uma política setorial com repercussões territoriais. Esta afirmação é corroborada por Bacelar (2012) que diferencia três tipos de políticas públicas, sendo agrupadas de acordo com seu objetivo. As políticas públicas voltadas à redução das desigualdades são as políticas setoriais com visão regional (implícita) e as políticas regionais strictu sensu (explícitas). Já as políticas voltadas à valorizar as potencialidades regionais englobariam as políticas territoriais (estímulo ao protagonismo das regiões). O primeiro tipo engloba políticas setoriais nacionais com abordagem territorial demonstrando preocupação regional. Nestas políticas Tânia Bacelar inclui, entre outras, a de expansão e interiorização dos institutos federais e das universidades federais.

Nesse sentido parece importante que no termo de referencia da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR II haja menção das ações do Ministério da Educação relacionadas à expansão do ensino superior, ressaltando a importância destas no sentido da redução das desigualdades regionais.

Juntamente com a expansão e interiorização dos IFETs, a criação de novas universidades federais e implantação de novos campi, priorizando regiões menos desenvolvidas, é um dos esforços marcantes no sentido da redução das desigualdades no País, significando que este problema vem sendo considerado pelo governo federal (Texto de Referência PNDR II, 2012).

A política de expansão e interiorização do ensino superior federal no Brasil pode ser considerada uma política setorial, porém apresenta grande potencial transformador do território onde se insere, portanto entender as repercussões desta política passa a ser fundamental para o planejamento do território visando a redução das desigualdades regionais.

4. Ensino Superior no Sul do Brasil

A formação do ensino superior no Brasil deu-se de forma diferenciada nas

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

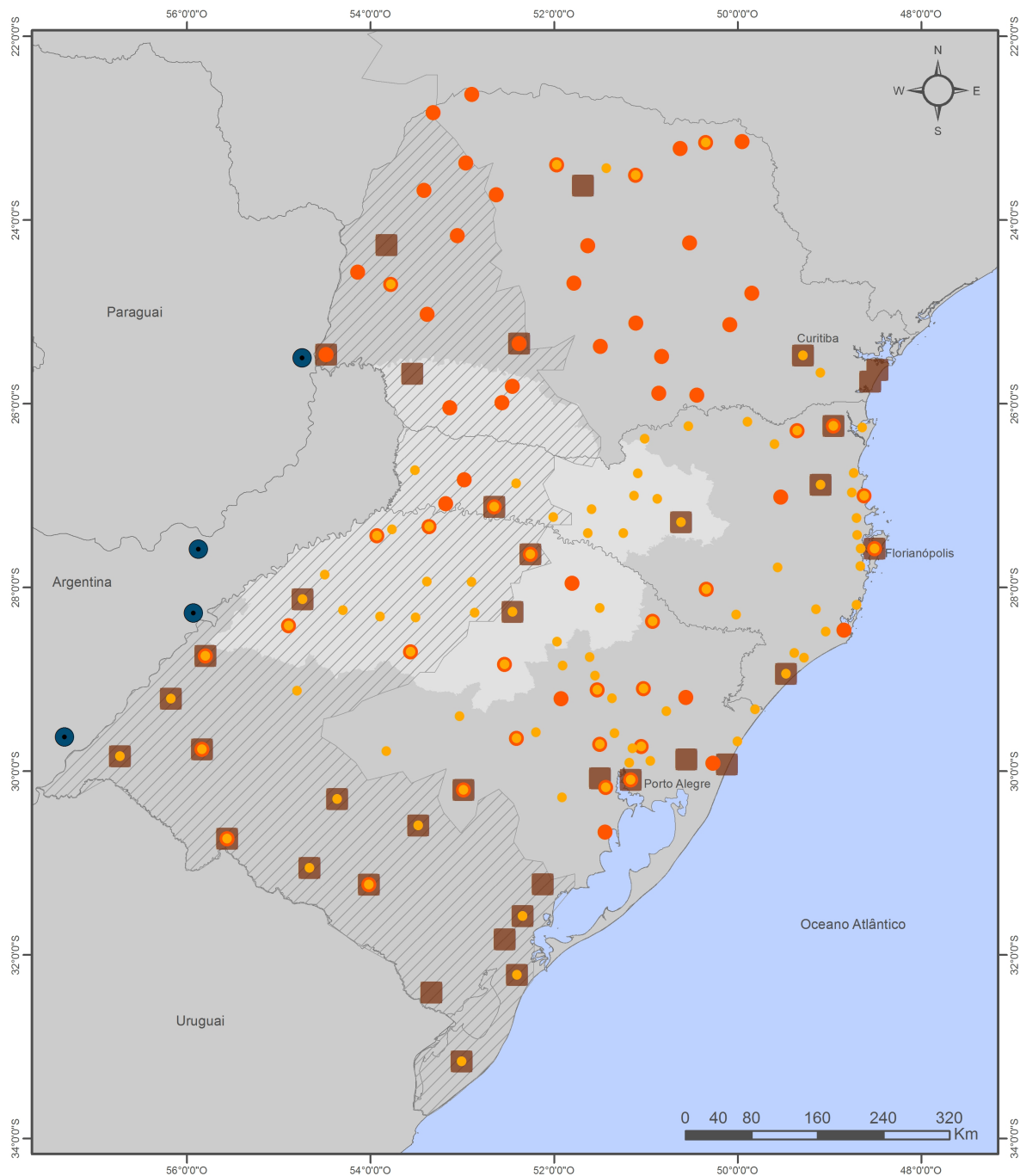
Em 2012 o Sul do Brasil contava com 409 instituições de ensino superior, sendo 46 universidades (11,2%), destas 27 eram públicas (58,7%) e 19 privadas (41,3%). Dentre as públicas, 11 eram federais (40,8%), 8 estaduais (29,6%) e 8 municipais (29,6%). Chama atenção o fato de que todas as universidades municipais da região Sul estão localizadas em SC, as estaduais no PR (75%) e as privadas no RS (63%), todas sem fins lucrativos. (Tabela 2 e Figura 1).

Tabela 2 – Número de Instituições de Educação Superior, por Organização Acadêmica e Categoria Administrativa na região Sul.

Categoria Administrativa	Instituições				
	Total	Universidade	Centro Univ.	Faculdade	Cefet
REGIÃO SUL					
Total	409	46	21	336	6
Pública	49	27	5	11	6
Federal	17	11	-	-	6
Estadual	15	8	-	7	-
Municipal	17	8	5	4	-
Privada	360	19	16	325	-

Fonte: INEP/MEC, 2012.

Figura 1: Universidades públicas e privadas no Sul do Brasil.



Legenda

- Instituições de Ensino Superior na Fronteira
- Universidades Privadas
- Universidades Públicas Estaduais
- Universidades Públicas Federais
- Faixa_Fronteira_arcosul
- Faixa de Fronteira
- Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul

Elaboração: Geisa Zanini Rorato
2015
Apoio: CAPES/Projeto Pró-Defesa
FAPERGS



Fonte: autora com base nos dados do Censo da Educação Superior de 2012.

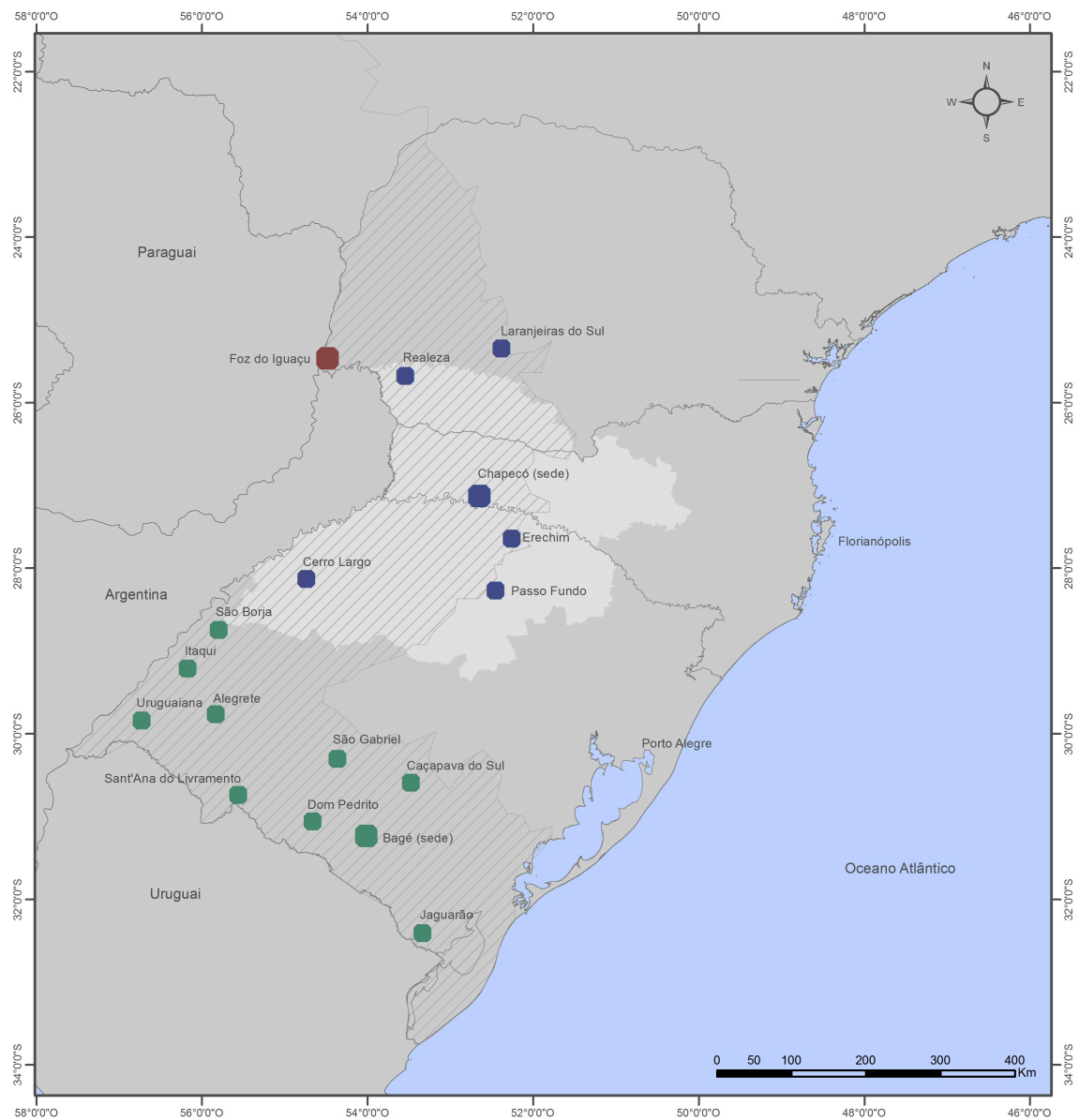
Na Região Sul foram instaladas 5 novas universidades a partir do REUNI, 3 delas localizadas na Faixa de Fronteira. Uma delas é a UFFS, uma Universidade Federal interestadual e multicampi. A UFFS foi resultado da articulação de vários atores regionais unidos no Movimento Pró-Universidade. As primeiras discussões acerca da criação da UFFS ocorreram no Fórum da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul (MESOMERCOSUL), órgão instituído para debater os assuntos de interesse das regiões abrangidas nos três Estados da região Sul (noroeste do RS, sudoeste do PR e oeste de SC). Em maio de 2006 ficou definido que a saída para a obtenção de uma universidade federal na região seria um projeto único, visto que as propostas feitas pelos três estados individualmente foram rejeitadas. Nesta ocasião foi criado um grupo de trabalho envolvendo a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (Fetraf/Sul), a Via Campesina, a Central Única dos Trabalhadores (CUT), entre outros movimentos sociais. A proposta da UFFS já nasceu multicampi, e deveria buscar suprir a carência de vagas na Fronteira Mercosul e reverter a tendência de concentração no litoral. A escolha pelos municípios é justificada por serem “locais de maior expressão para o principal objetivo da nova universidade, ou seja, desenvolver a região da Fronteira Sul, a partir da qualificação profissional e da inclusão social, respeitando as características locais” (UFFS, 2014). Em 15 de setembro de 2009, a criação da UFFS é oficializada com a lei 12.029/2009.

A UFFS está localizada nos três estados da Região Sul do Brasil e com campi em seis cidades (Chapecó - SC, Cerro Largo – RS, Erechim – RS, Passo Fundo – RS, Laranjeiras – PR e Realiza – PR) (Figura 2). A região onde insere-se a UFFS corresponde a região diferenciada Grande Fronteira do Mercosul, definida pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR. Apesar de atualmente o Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais - PROMESO não existir mais, a regionalização proposta por este programa continua pertinente, pois quando da criação da UFFS, este recorte foi utilizado como referência.

A pertinência da escolha do recorte territorial da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul e da UFFS é reforçada por Cargnin (2011, p. 267), quando aponta que

Entre as repercussões territoriais concretas atribuídas ao Programa de Sustentabilidade dos Espaços Sub-regionais (PROMESO) foi citada a criação de duas universidades federais – a Universidade do Pampa (UNIPAMPA) e a Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) – [...] A criação dessas universidades se insere em uma estratégia federal de expansão do ensino superior e de escolas técnicas para regiões estagnadas e de baixa renda, que sofrem um contínuo processo de esvaziamento, pela perda de sua população jovem. Devido a essa especificidade, a ação foi reconhecida como uma iniciativa concreta para a transformação dessas regiões, há muito reivindicada pelos atores regionais.

Figura 2 - Campi Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS.



Legenda

Universidades Federais implantadas a partir do REUNI

- UFFS
- UFFS (sede)
- UNILA
- UNIPAMPA
- UNIPAMPA (sede)

- Faixa de Fronteira - Arcosul
- Faixa de Fronteira
- Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul

Elaboração: Geisa Zanini Rorato
2015
Apoio: CAPES/Projeto Pró-Defesa
FAPERGS



Fonte: autora com base nos dados do Censo 2012 e sites das universidades.

Analisando o mapa acima, verifica-se que o município de Laranjeiras (PR), contemplado com um campus da UFFS, está fora desta região. O motivo de este município ter sido contemplado deve-se a articulação dos atores envolvidos no processo de criação e instalação da universidade. O campus da UFFS foi o primeiro a ser construído dentro de um assentamento de ex-sem-terra. O campus de Realeza (PR) não fazia parte do projeto original de criação da Universidade, este foi incluído por imposição do então Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, Paulo Bernardo.

Acredita-se que a UFFS é um caso interessante por implantar um modelo de universidade que transpõe as fronteiras estaduais, a partir do momento que implanta campi em três Estados. Este fato não ocorre por acaso, está alinhado a objetivos de integração regional. As escalas de poder e gestão territorial neste caso tornam-se mais complexas assim como a atuação dos múltiplos atores, que disputam poder pelo território.

Como visto anteriormente, sua constituição ainda está em andamento, pois verifica-se que várias regiões mobilizam-se para atrair um campus desta instituição. Foram realizados Fóruns com objetivo de apoiar um campus em Ijuí e na região Celeiro (encontro ocorreu em Tenente Portela), ambos ocorridos em junho de 2014. Este fato torna inda mais interessante o estudo de caso da UFFS, pois possibilitará visualizar as mobilizações que estão sendo feitas pelos atores em relação a UFFS e que reforçam como estes atores entendem a universidade como um fator fundamental para o desenvolvimento. Segundo entrevista com o Vice-Reitor da UFFS, existe a previsão de criação de mais seis campi, incluindo o projeto de um campus indígena.

Outro dado interessante para a pesquisa em andamento foi a verificação da existência de outras universidades nos municípios onde foram implantados campi da UFFS. Pode-se perceber que dos seis campi implantados, apenas o de Realeza no PR não apresentou sobreposição com outra universidade (Tabela 3). Este dado reforça a importância da pesquisa, pois o território já está densamente ocupado por instituições de ensino superior (foram levantadas apenas universidades). Entender como repercute no território esta nova estrutura parece fundamental para subsidiar as políticas públicas.

Tabela 3 – Municípios com campus da UFFS e campus de outras universidades.

Estado	Município	Campus
PR	Laranjeiras	UNICENTRO (estadual) UFFS (federal)
	Realeza	UFFS (federal)
SC	Chapecó	UNOCHAPECÓ (privada)
		UDESC (estadual)
		UFFS sede (federal)

RS	Cerro Largo	URI extensão (privada) UFFS (federal)
	Erechim	URI sede (privada) UERGS (estadual) UFFS (federal)
	Passo Fundo	UPF sede (privada) UFFS em implantação (federal)

Fonte: autora.

5. Por uma abordagem das universidades a partir dos atores e das múltiplas escalas de poder e gestão

Entende-se o território como um produto social, uma arena de lutas e uma fonte de recursos. Segundo Cazarotto (2011, p. 35) “no interior do território existem conflitos, disputas pela implementação de projetos políticos entre os diferentes atores do desenvolvimento”. Para Castro (2005, p. 97-98), o poder pode ser entendido como

a manifestação de uma possibilidade de dispor de um *instrumento* para se chegar a um fim (a vantagem ou o efeito desejado), mas a possibilidade de chegar a este fim supõe a existência de uma relação necessariamente assimétrica.

Considerando que a ideia de poder traz intrinsecamente um componente de relação e assimetria, o poder se manifesta em situações relacionais assimétricas (CASTRO, 2005) que podem ser apreendidas pelas diferentes materializações de ações através da criação de objetos geográficos, que espelham a intencionalidade de seus atores. Nesse sentido e com a ampliação das possibilidades para a manifestação de poder no espaço a partir da gestão territorial (CAZAROTTO, 2011), as regiões “mais dinâmicas” podem ser aquelas que contam com atores “mais dinâmicos”, que “mobilizam-se no sentido de atrair recursos de toda a ordem para atender as necessidades do território onde atuam” (idem, p. 35). Porém, “os fenômenos que se manifestam em um recorte territorial de menor abrangência podem ser determinados por múltiplas escalas” (CAZAROTTO, 2011, p. 38). Rückert (2004, p. 5) afirma que “os territórios são mais densos e mais complexos do ângulo dos múltiplos poderes que nele e sobre ele atuam”. Assim, a configuração do ensino superior no território não se apresenta de forma homogênea e nem mesmo foi construído por um ator, seja do setor privado ou de uma escala pública de menor abrangência como o município ou a região. Os territórios que apresentam maior densidade institucional podem evidenciar a existência de atores que mobilizam recursos de qualquer ordem, seja do setor privado ou público nas diversas escalas de poder e gestão.

Pode-se considerar que muitos fenômenos, antes de se manifestarem na escala local podem ser determinados por outras escalas. Assim, o resultado dos fenômenos que se manifestam num local originam-se de uma intenção pensada por atores que podem ser locais

ou multiescalares como os atores clássicos da geopolítica (Estado, Exército e Igreja) ou como os novos atores territoriais: da sociedade civil, da economia, da mídia e o próprio povo. Esta intenção pode manifestar-se como ação conduzida por um ou diversos atores. Portanto, o domínio das escalas é um elemento prévio a toda a ação (RACINE, RAFFESTIN, RUFFY, 1983).

Nesse sentido, quando buscamos compreender um fenômeno espacial, é imprescindível que este seja apreendido no conjunto do contexto em que se reproduz. A escala, como estratégia de representação e apreensão da realidade, define o campo empírico da pesquisa de investigação e de análise (CASTRO, 1995, p. 120).

A escolha dos diferentes espaços de conceptualização, planos superpostos, que não podem ser representados numa única escala, é uma etapa primordial no método de investigação geográfica. A passagem do heterogêneo para o homogêneo dá-se pelo recorte de subconjuntos, no interior de um combinatório de elementos diferenciados (RACINE, RAFFESTIN, RUFFY, 1983, p. 123-135). Para estes autores, escala pode ser definida “como uma função do esquecimento coerente que permita uma ação bem sucedida. A escala aparece desde então como um filtro que empobrece a realidade mas que preserva aquilo que é pertinente em relação a uma dada intenção” (RACINE, RAFFESTIN, RUFFY, 1983, p. 128). Assim, buscando entender o território a partir de seus usos, as escalas geográficas de poder serão utilizadas como técnica de análise. Neste ponto faz-se necessária a escolha de subconjuntos de análise, ou seja, é necessário definir o recorte de subconjuntos a serem considerados.

O território será entendido a partir da análise dos subconjuntos do ensino superior presentes em uma região, analisando múltiplas escalas. No âmbito do ensino superior, a princípio foram identificadas as escalas de poder e gestão que consideram de onde partem as decisões e até onde alcançam.

Usando como recorte a Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, foram identificados os seguintes subconjuntos (ver Figura 1):

- Subconjunto das universidades privadas sem fins lucrativos, que incluem as comunitárias profundamente enraizadas nas regiões, as confessionais e filantrópicas;
- Subconjunto das universidades públicas municipais;
- Subconjunto das universidades públicas estaduais, com iniciativa mais recente de implementação em algumas regiões (RS) e já profundamente enraizadas (PR e SC) e

- Subconjunto das universidades públicas federais, contemplando as já existentes e as novas universidades em campi instalados a partir da implantação do REUNI.

Transpondo o recorte dos subconjuntos para as escalas de poder e gestão, leva-se em consideração de onde partem as decisões e até onde alcançam. Sendo assim, definiram-se as quatro escalas de análise:

- Escala Federal-Regional/Local: engloba as universidades federais (as já existentes e as implantadas a partir do REUNI);
- Escala Estadual-Regional/Local: engloba as universidades estaduais;
- Escala Local-Regional: engloba as universidades comunitárias, pela sua peculiaridade em relação a escala da qual parte a iniciativa para sua implantação;
- Escala Internacional-Regional/Local: engloba as confessionais e particulares com fins lucrativos, também diferenciadas pela escala da qual parte a iniciativa de implantação.

Ressalta-se que esta leitura pode modificar-se a partir do momento que a pesquisa seja aprofundada, pois outras escalas não previamente identificadas podem surgir.

6. Conclusões Parciais

Este artigo teve como objetivo apresentar a discussão teórica e estruturação da metodologia que vem sendo desenvolvida ao longo da pesquisa de doutorado sobre as repercussões territoriais das universidades criadas a partir do REUNI, mais especificamente tendo como estudo de caso a UFFS. Acredita-se que esta universidade, por estar situada em três estados diferentes, pode evidenciar mais claramente as articulações que foram e continuam sendo necessárias para sua viabilização e gestão.

A decisão sobre a expansão da rede de ensino superior federal foi tomada na escala federal, porém acredita-se que as regiões/locais que foram beneficiadas com a instalação de novos campi ou novas universidades partiu da articulação de atores que vislumbraram aí uma oportunidade de ampliar seu poder sobre o território. As universidades federais são implantadas no território por atores na escala nacional, a partir de movimentos e resistências articuladas em múltiplas escalas. Acredita-se que as demais universidades já existentes no território mobilizam atores que se movem nos diferentes níveis escalares e reagem de formas distintas ao processo de criação e implantação das universidades federais. Por se tratar de uma universidade interestadual (única com este caráter criada pelo REUNI)

acredita-se que as decisões tomadas sobre a localização dos campi da UFFS tenham envolvido diversos atores que se movem em múltiplas escalas de poder e gestão.

7. Referências Bibliográficas

AMORIM, C. C. **O uso do território brasileiro e as instituições de ensino superior**. Tese apresentada ao Departamento de Geografia, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Doutor em Geografia Humana, 2010.

BACELAR, Tânia. **Tendências e Perspectivas do Desenvolvimento Regional no Brasil**. Apresentação realizada na Conferência Estadual de Desenvolvimento Regional - RS. Porto Alegre, 25 de setembro de 2012.

BAUDELLE, Guy et alii. **Le développement territorial en Europe. Concepts, enjeux et débats**. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2011. Capítulo 1. Le développement territorial: finalités et spécificités. P. 13-27.

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais: Reuni 2008** – Relatório de Primeiro Ano. 2009. Disponível em: <portal.mec.gov.br/. Acesso em: 3 out. 2011.

CASTRO, Iná E. de. **Geografia e política**. Território, escalas de ação e instituições. Rio de Janeiro: Bertrand-Brasil, 2005. Capítulo 3. O poder e o poder político como problemas.

CAZAROTTO, Rosmari. **A Geografia do conhecimento na inovação do território: um estudo a partir dos polos de inovação tecnológicas – RS – Vale do Rio Parto e Vale do Taquari – RS**. Porto Alegre: UFRGS / Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2011. (Tese de Doutorado).

CARGNIN, Antônio Paulo. Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: vestígios, marcas e repercussões territoriais. Porto Alegre: UFRGS / Programa de Pós Graduação em Geografia, 2011. (Tese de Doutorado).

NEVES, Clarissa Eckert Baeta. Ensino Superior no Brasil: expansão, diversificação e inclusão. Preparado para apresentação no Congresso de 2012 da LASA (Associação de Estudos Latino Americanos), em São Francisco, Califórnia Maio 23 a 26, 2012.

RACINE, J.B., RAFFESTIN, C.; RUFFY, V. Escala e ação, contribuições para uma interpretação do mecanismo de escala na prática da Geografia. **Revista Brasileira de**

Geografia, v. 45, n.1, p. 123-135, jan. Mar. 1983.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

ROSIÈRE, Stéphane. **Géographie politique & Géopolitique**. Une grammaire de l'espace politique. 2^a édition. Paris: Ellipses. 2007. Capítulo 2 da Segunda Parte. Les acteurs géopolitiques. P. 283-346.

RÜCKERT, Aldomar Arnaldo. Políticas territoriais, ciência & tecnologia e a ação de atores locais e regionais. O Polo de Modernização Tecnológica da Serra – Rio Grande do Sul – Brasil. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 6, n° 11, jan./jun. 2004, p. 148-183.

SANCHEZ, Joan-Eugeni. **Geografia Política**. Madrid: Editorial Síntesis. 1992. Capítulo 3. Ámbitos de la geografía política.

SCHMIDT, João Pedro; CAMPIS, Luiz Augusto C. As instituições comunitárias e o novo marco jurídico do público não-estatal. *In*: **Instituições comunitárias** [CD-ROM]: Instituições públicas não-estatais / organizador, João Pedro Schimidt. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009.

UFFS, 2014. Site da Universidade Federal da Fronteira Sul [Online]. Disponível: <http://www.uffs.edu.br/>. Acesso em 15 outubro 2014.