



# Das Políticas Públicas de Desenvolvimento Regional às Universidades Federais – A Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS na MESOMERCOSUL<sup>1</sup>

*Wellington Tischer<sup>2</sup>, Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC, wellington.tischer@uffs.edu.br*

*Isa de Oliveira Rocha<sup>3</sup>, Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC, isa.rocha@udesc.br*

---

<sup>1</sup> Título em inglês: *From public policies of Regional Development to Federal Universities – Federal University of Fronteira Sul - UFFS in MESOMERCOSUL*

<sup>2</sup> Mestrando do Programa de Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental - PPGPLAN da Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC.

<sup>3</sup> Professora associada do Programa de Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental - PPGPLAN da Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC

## RESUMO

O presente artigo visa analisar a relação entre as políticas públicas de desenvolvimento regional e a criação e expansão de universidades federais no Brasil entre 2000 e 2014, mais especificamente a implantação da Universidade Federal da Fronteira Sul na MESOMERCOSUL. A metodologia consistiu em levantamentos de dados e informações em sítios eletrônicos, imprensa, consultas eletrônicas a órgãos governamentais, análise documental e construção de linhas do tempo. É apresentada e debatida a relação entre políticas públicas de desenvolvimento regional e a criação de universidades federais para atendimento de demandas locais de agentes do ensino superior público empenhados na obtenção de um *campus* universitário a partir da perspectiva de indução do desenvolvimento local no contexto da "Guerra dos lugares". Espera-se com o presente artigo contribuir com o debate em curso sobre os impactos produzidos por essas Instituições Federais de Ensino Superior - IFES no contexto da interiorização e do desenvolvimento regional.

**Palavras Chave:** Desenvolvimento Regional; Universidades Federais; Expansão Universitária.

## RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo tratar de comprender la relación entre las políticas públicas en el desarrollo regional y la creación y expansión de las universidades federales de Brasil entre 2000 y 2014 a partir de la aplicación de la Universidad Federal de Fronteira Sul en la región fronteriza de Brasil conocida como MESOMERCOSUL. La metodología consistió en datos de la encuesta y la información en sus sitios web, prensa, consultas electrónicas a las agencias del gobierno, análisis de documentos y los timelines. Se presenta y discute la relación entre la política pública de desarrollo regional y la creación de universidades federales para satisfacer la demanda local de agentes de educación superior públicas implicadas en la consecución de un campus universitario desde la perspectiva de la inducción del desarrollo local en el contexto de la "guerra lugares". Se espera que este artículo contribuye al debate en curso sobre los impactos producidos por las instituciones federales de Educación Superior - IFES en el contexto de la internalización.

**Palabras Clave:** Desarrollo local; Universidades federales; Expansion universitária.

## INTRODUÇÃO

Em 15 de setembro de 2015, em comemoração aos seis anos da publicação da Lei nº. 12.029 de 15 de setembro de 2009 que criou a Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS, encerra o período *pro tempore* que correspondeu à a implantação da UFFS na Mesorregião Grande Fronteira do MERCOSUL – MESOMERCOSUL<sup>4</sup> (Figura 1). A partir de 2009, a atuação *multicampi* nos municípios de Chapecó em Santa Catarina; Cerro Largo, Erechim e Passo Fundo (2013) no estado do Rio Grande do Sul; e Laranjeiras do Sul e Realeza no Paraná, representa uma vitória para os movimentos sociais e lideranças políticas e comunitárias envolvidas com a sua criação e aos servidores e comunidade acadêmica responsáveis pela sua implantação.

Diante dessa realização está um contexto de interiorização do ensino superior através de políticas públicas como o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI e do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE do Ministério da Educação e, também, intensificação e coincidência de Políticas Públicas para o Desenvolvimento Regional, como o Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais – PROMESO no recorte das mesorregiões diferenciadas iniciadas no Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF e do Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido na Macrorregião Nordeste do Brasil sob o comando do Ministério da Integração Nacional.

Figura 1 – Localização e delimitação da Mesorregião Grande Fronteira do MERCOSUL.



Fonte: Ministério da Integração Nacional (2016a)

4 O presente artigo é parte modificada do capítulo 2 da dissertação de mestrado intitulada “Ensino Superior Público e Desenvolvimento Regional: criação, implantação e expansão da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) na MESOMERCOSUL” submetida ao Programa de Pós-graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental – PPGPLAN da Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC.

Muitas das universidades federais criadas pelos Governos Federais FHC, Lula e Dilma são tributárias desse contexto de interiorização a partir dos marcos do REUNI .

O modelo de universidade adotado com vários *campi*, ênfase na extensão universitária e atendimento especializado às demandas dos movimentos sociais visa também à promoção do desenvolvimento regional integrado e sustentável como forma de induzir o desenvolvimento de regiões estagnadas ou reprimidas, como estatui a Missão Institucional da UFFS:

1. Assegurar o acesso à educação superior como fator decisivo para o desenvolvimento da Mesorregião Grande Fronteira MERCOSUL, a qualificação profissional e a inclusão social;
2. Desenvolver atividades de ensino, pesquisa e extensão, buscando a interação e a integração das cidades e estados que compõem a grande fronteira do MERCOSUL e seu entorno.
3. Promover o desenvolvimento regional integrado – condição essencial para a garantia da permanência dos cidadãos graduados na Mesorregião Grande Fronteira MERCOSUL e a reversão do processo de litoralização hoje em curso. (Missão Institucional UFFS)

As políticas de indução do desenvolvimento regional para o interior encontram-se de certa forma com a disponibilização de novos *campi* de universidades federais em cidades médias ou cidades pequenas atendendo a critérios demográficos. Implamtam-se com maior frequência em municípios com população entre 50.000 e 100.000 habitantes, compreendidos como polos de desenvolvimento e que nos permite relativizar a desconcentração em curso, interpretada na UFFS como *deslitoralização*, ao mesmo tempo em que afirma o papel de protagonismo de cidades distantes das capitais de estados.<sup>5</sup>

## PLANEJAMENTO REGIONAL E MESORREGIÕES DIFERENCIADAS

Os primeiros passos para definir uma mesorregião na área da Fronteira Oeste da Macrorregião Sul do Brasil remontam ao ano de 1997. Segundo o Portal do Fórum da MESOMERCOSUL trata-se de uma iniciativa com base na experiência das Associações de Municípios em Santa Catarina e dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES no estado do Rio Grande do Sul, como ferramenta de planejamento da Bacia Hidrográfica do Rio Uruguai. Naquele ano foi apresentado ao Ministério do Orçamento e Planejamento um Plano de Desenvolvimento Sustentável para esse recorte geográfico.

Posteriormente, em dezembro de 2000, houve a inclusão dos municípios vizinhos do estado do Paraná, ao sul do rio Iguaçu, por “compartilharem história e cultura semelhantes, além dos mesmos problemas de dinamismo econômico e demográfico” e também por já terem iniciado os trabalhos para o estabelecimento de mesorregiões diferenciadas, em discussão dentro do Ministério da Integração Nacional segundo Fórum da Mesorregião Grande Fronteira do MERCOSUL (2003).

---

<sup>5</sup> Nesse contexto, a UFFS é *sui generis*, apresentando dois *campi* em municípios com menos de 20.000 habitantes (Cerro Largo e Realeza) e um em Laranjeiras do Sul, com população próxima dos 30.000 habitantes segundo dados de estimativa do IBGE/2015.

Uma primeira definição e o delineamento da Mesorregião Grande Fronteira do MERCOSUL tem sua origem na Lei 10.466, de 29 de maio de 2002, que dispõe sobre o Programa Grande Fronteira do MERCOSUL:

Art. 1. A ser implementado na área formada pelos Municípios dos Estados de Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, cujas sedes estejam localizadas na faixa de até 450 km (quatrocentos e cinquenta quilômetros) de largura ao longo da fronteira do Brasil com a Argentina, o Paraguai e o Uruguai. (BRASIL, 2002)

Essa lei previa a promoção do cooperativismo, fortalecimento da agricultura familiar, reversão do processo de êxodo rural, integração ao Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, estabelecimento de modelos de desenvolvimento sustentável e cooperação entre microrregiões homogêneas com a criação de polos de desenvolvimento através dos denominados Arranjos Produtivos Locais – APLs. A lei estabelecia ainda a prioridade de aplicação de recursos em instalação de centros de convivência rural, obras de infraestrutura de transporte e recursos energéticos, defesa sanitária, proteção do meio ambiente e a criação e expansão de núcleos de pesquisa científica e tecnológica. O programa deveria ser gerenciado pelo Ministério da Integração Nacional, recém-criado em 1999.

Contudo, somente a partir do Decreto 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, foram criadas as Mesorregiões diferenciadas que assim foram definidas pelo art. 3 que traça as estratégias de desenvolvimento regional em diferentes escalas:

Entende-se por Mesorregião Diferenciada o espaço subnacional contínuo menor que o das macrorregiões, existentes ou em proposição, com identidade comum, que compreenda áreas de um ou mais Estados da Federação, definido para fins de identificação de potencialidades e vulnerabilidades que norteiem a formulação de objetivos socioeconômicos, culturais, político-institucionais e ambientais. (BRASIL, 2007)

O Decreto 6.047/2007 compreendia ainda os espaços de faixa de fronteira compreendidos no art. 20 da Constituição Federal do Brasil. Como aqueles de 50 quilômetros de largura ao longo das fronteiras terrestres que compreendem os limites oeste, o Semiárido e as Regiões Integradas de Desenvolvimento, o complexo geoeconômico e social, conforme art. 43 também da Constituição de 1988. Os objetivos dessa Política Nacional de Desenvolvimento Regional constantes no art. 2 dizem respeito à inclusão social, de produtividade, sustentabilidade ambiental e competitividade econômica.

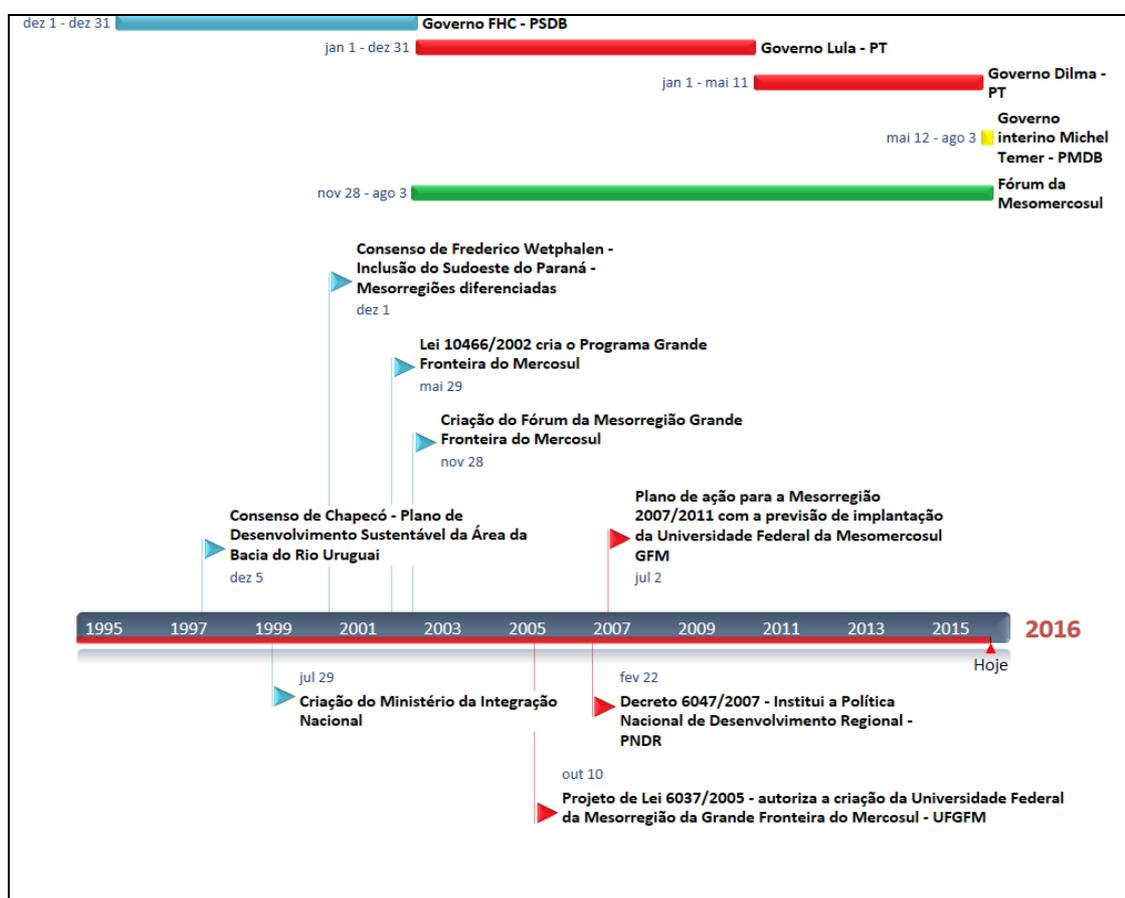
Segundo o referido decreto, caberia ao Ministério da Integração Nacional conduzir a política e definir os limites territoriais das 14 mesorregiões diferenciadas. Destacam-se na Macrorregião Sul a definição da Mesorregião da Grande Fronteira do MERCOSUL, Vale do Ribeira e Guaraqueçaba, que engloba o litoral paranaense e paulista e a Mesorregião da Metade Sul do Rio Grande do Sul, na região do bioma do pampa.

Igualmente desempenhou papel de grande importância na criação da Mesorregião da Grande Fronteira Sul – GFM a instalação de um Fórum em Erechim, em 28 de novembro de 2002, que serviu de base para que grupos organizados nas associações de municípios e conselhos, institutos, agências de desenvolvimento, universitários e sociedade civil assumissem a postura de recuperar estratégias presentes no Plano de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Área da Bacia do Uruguai de 1997 conforme Perin, Damo e Bonetti (2003). A articulação desse Fórum com o Governo Federal é demonstrada pela presença de organizadores que ocupavam posições

estratégicas dentro do Ministério da Integração Nacional preservadas na passagem do Governo FHC para Lula em 2003.

Esse Fórum da Mesorregião produziu grande quantidade de documentos técnicos e relatórios (Figura 2), dos quais se destaca uma característica, entre 2003 e 2007, contendo os seguintes aspectos: a) grau baixo de urbanização em torno de 65%; b) presença de cooperativas e a tradição do associativismo; c) rendimentos médios 40% em comparação com os rendimentos da Região Sul; d) presença de dinamismo no setor agropecuário e agroindustrial; e) concentração de propriedades rurais de até 100 hectares com grande vulnerabilidade socioeconômica; f) emigração para outras regiões.

Figura 2. Linha do tempo sobre a atuação do Fórum da Mesorregião Grande Fronteira do MERCOSUL.



Elaboração: Wellington Tischer

Essa leitura da MESOMERCOSUL foi repetida à exaustão pelas lideranças políticas em comitês, audiências, comissões e apresentações institucionais antes e durante a criação da UFFS. Corazza (2015) aponta o isolamento da vida política e a tardia incorporação à economia nacional como elemento comum e articulador em toda a região de fronteira que tem como peculiaridade uma história compartilhada e idêntica entre os estados da Fronteira Sul do Brasil.

A partir dos anos 1990 vêm sendo pensadas e articuladas Políticas Públicas para o desenvolvimento da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul – MESOMERCOSUL para a superação da estagnação econômica. Para Cargnin (2014), o primeiro programa de atenção ocorre em 1998, com relação à época das “Regiões Diferenciadas” e à atuação sequente do Ministério da Integração Nacional – MIN no ano posterior, com a atuação de dois dispositivos: a elaboração do Plano Plurianual – PPA 2008-2011 e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR. Para o autor, A PNDR passou a tratar da redução das desigualdades regionais, historicamente construídas durante a formação territorial do país e agravadas pela dinâmica dos mercados. (CARGNIN, 2014)

Dois indicadores básicos constituíram a combinação para a conformação dessas “Regiões Diferenciadas”, renda e dinamismo, publicados pelo IBGE: o rendimento médio mensal por habitante e a taxa geométrica de variação dos produtos internos brutos municipais por habitante conforme Cargnin (2014). Ainda que tenha sofrido uma re-regionalização a partir do Decreto 6.047 de 2007, a Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul tem sua gênese nesse momento histórico e avança sobre questões como o desenvolvimento regional num país marcado pela atuação político-administrativa em entes federativos consagrados: União, Estados e Municípios e que não se traduz em Políticas Públicas eficientes para superar assimetrias entre as regiões.

Esta assimetria regional, que ao mesmo tempo expõe a mesorregião como desigual socioeconomicamente perante o continente da macrorregião sul, é também marcada internamente entre os municípios conforme estudos de Florêncio et al. (2008), conformando uma mesorregião de baixa densidade (32,06 hab/km<sup>2</sup>) relativa à Região Sul, com baixo percentual de participação da população urbana (63,87%) e também pelo fato de os municípios-polo com mais de 50.000 habitantes apresentarem menor estagnação econômica do que os municípios menores e rápido crescimento econômico nos municípios com população entre 20.000 e 50.000 habitantes. Basta lembrar que nesses municípios se inserem as plantas industriais das agroindústrias nos últimos 50 anos que são atrativos de emprego e renda para a população rural que predomina nos municípios menores (MAMIGONIAN, 2011; ESPÍNDOLA, 2012).

Igualmente a análise de Lima et al. (2010) contribui para uma leitura das desigualdades intrarregionais na MESOMERCOSUL entre suas microrregiões. Segundo o autor, ainda que o ritmo de crescimento tenha beneficiado municípios-polo, explicando microrregiões com PIB significativo terem desigualdades maiores, o perfil das desigualdades regionais é assim descrito:

No início do século XXI, em termos comparativos não houve mudança significativa no coeficiente de desenvolvimento regional das microrregiões da GFM [MESOMERCOSUL], em relação à Região Sul. Com isso, a relação entre o produto e o emprego manteve-se constante e os ganhos de produção por trabalhador não tiveram avanços significativos na comparação da mesorregião da Grande Fronteira com a Região Sul do Brasil. (LIMA et al., 2010, p. 140)

Ainda Lima et al. (2010) relatam um perfil mais diversificado entre as microrregiões no estado de Santa Catarina, enquanto no Rio Grande do Sul permanece o caráter de especialização, o que significa uma distribuição mais equitativa do emprego formal entre os três setores econômicos; as microrregiões catarinenses também têm grande densidade agroindustrial, fruto da formação sócio-espacial pequeno-mercantil.

Para Cargnin (2014), houve uma sensibilização no plano federal a partir dos anos 1990 para superar essa caracterização de baixo dinamismo e reduzir as disparidades intra e inter-regionais:

A criação de regiões diferenciadas originou-se na década de 90, quando os meios acadêmicos e os gestores públicos já apontavam a necessidade da criação de recortes mais precisos para intervenção com ações de desenvolvimento regional. No ano de 1995, a então Secretaria Especial de Políticas Regionais (SEPRE), vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, já sinalizava a necessidade de atuação mais focada em regiões-problema. (CARGNIN, 2014, p. 25)

Cargnin (2014) destaca ainda a atuação de apoio aos Arranjos Produtivos Locais - APLs através do extinto Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-regiões – PROMOVER como um instrumento transversal da PNDP nessas Mesorregiões Diferenciadas e também à PDFF, iniciadas no Governo de FHC. Um rearranjo interno é apontado pelo autor, na convergência de três programas: o Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais – PROMESO, o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido – CONVIVER e o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF conforme Figura 3. Esta pasta a ser executada no MIN, por meio da Secretaria de Políticas Regionais – SPR tinha por diretrizes básicas: delimitar os espaços sub-regionais prioritários, organizar os atores sociais e dinamizar a estruturação econômica das sub-regiões com o acompanhamento dos atores locais. (CARGNIN, 2014).

A Figura institucional do Fórum das Mesorregiões emerge a partir desse momento de congregar atores locais para desempenhar um papel central na PROMESO com funções deliberativas e formulação de soluções possíveis aos problemas diagnosticados. A primeira mesorregião a disponibilizar sua atuação foi justamente a MESOMERCOSUL conforme apontam Florêncio et al. (2008) e Cargnin (2014) justamente pela forte mobilização de atores influenciados pelas universidades comunitárias, do associativismo e cooperativismo e das experiências das Associações de Municípios em Santa Catarina e dos COREDEs no Rio Grande do Sul propiciar um ambiente político favorável à construção de “consensos” como os documentos e pactos políticos estabelecidos entre 1997 e 2003 anteriormente aos fóruns expressos na Figura 02.

Para Florêncio et al. (2008), tratava-se de políticas públicas para evitar o baixo dinamismo e o fluxo migratório para regiões mais dinâmicas por meio do fomento a vocações endógenas. Para superar tais condições, vários projetos alternativos de desenvolvimento foram financiados pelo MIN com ênfase na agricultura familiar, utilizando um montante de R\$ 8.519.756,00 entre 2003 e 2006 para projetos nos setores agroindustrial, turístico, moveleiro, vitivinicultura, piscicultura e lapidação utilizando o conceito dos Arranjos Produtivos Locais.

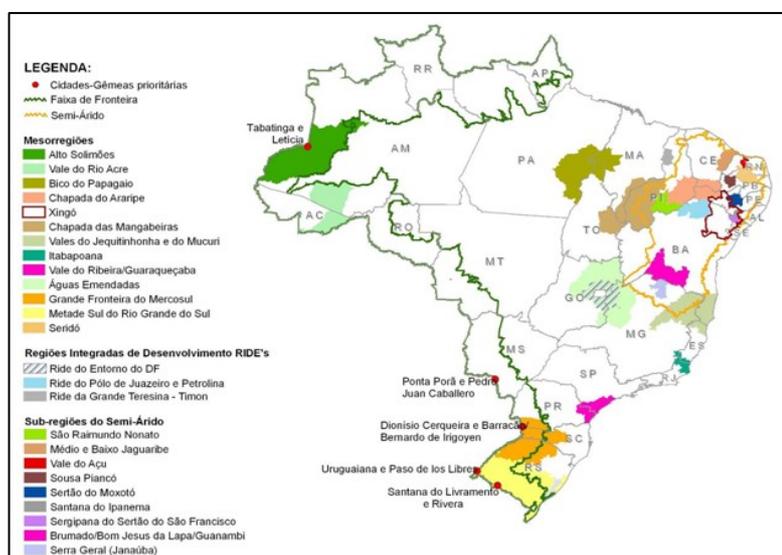
Ainda que o PDFF tenha dado lugar a outros Programas de Integração Sul-americana e o Fórum continue suas funções, uma breve busca no Portal da MESOMERCOSUL revela que é a partir da Política do REUNI que se observa uma nova guinada no sentido de atendimento especializado às demandas da agricultura familiar, atores organizados em torno dos Fóruns e das pastas do MIN, bem como de novas lideranças assumindo o poder no Governo do Partido dos Trabalhadores, embora houvesse um período de transição em que foram preservadas políticas, programas, projetos e ações ligados às APLs. Ao observar a atuação dos Fóruns da Metade Sul do Rio Grande do Sul e da MESOMERCOSUL, percebe-se que os agentes locais e regionais empenhados inicialmente naquele expediente passam a buscar trazer instituições capazes de traduzir e dar novos rumos ao desenvolvimento, isto é, as universidades federais. Cargnin (2014) descreve assim aquele momento de transição em 2008:

Embora inserindo-se dentro do processo de expansão das universidades públicas no Brasil, sua criação envolveu alguma mobilização dos atores regionais e, não por coincidência, sua atuação se encontra em uma das regiões diferenciadas. Mesmo que se trate de uma estratégia governamental mais

ampla, de expansão das universidades no país, a criação da Universidade [UNIPAMPA] representou um acréscimo na discussão do desenvolvimento regional. (CARGNIN, 2014, p.31)

O Programa REUNI, estabelecido pelo Decreto 6.096 de 2007, prevê a expansão de novos *campi* e novas IFES como estratégia de descentralização e interiorização, e também, de desenvolvimento regional com a diminuição das desigualdades e assimetrias federais através de metas como a expansão e criação de cursos estratégicos voltados para o desenvolvimento local e regional com foco em questões: da saúde pública, do esporte, do direito, da administração, do meio ambiente, educação e engenharias com ênfase em inovação no setor energético. (BRASIL, 2012)

Figura 3- Painel de Controle do Ministério da Integração Nacional com camadas de limites para as Mesorregiões Diferenciadas, Regiões de Desenvolvimento - Rides, Faixa de Fronteira e Semiárido



Fonte: Ministério da Integração Nacional (2016b)

A garantia de fixação de recursos humanos mais qualificados para evitar a peregrinação de Ensino Superior com aumento de investimentos para conformação de infraestruturas universitárias em mesorregiões diferenciadas, no semiárido nordestino, na faixa de fronteira e nas periferias das grandes cidades seria encarado estrategicamente a partir dos marcos dessa Política Pública do REUNI, colocando o próprio MIN como importante articulador dos Planos Plurianuais para garantir o êxito dos trabalhos. Para o REUNI - 2012:

A ação proposta é expandir as vagas das universidades públicas em áreas identificadas como estratégicas para garantir o desenvolvimento econômico e social do país e onde são apontados déficits de pessoal como algumas áreas estratégicas [...] tanto para o nível de graduação como para pós-graduação. (BRASIL, 2012)

Para tanto, o REUNI estabeleceu a meta de reduzir 50% do déficit de graduados nas áreas estratégicas acima e de dobrar o número de mestres e doutores até o ano de 2020. Além dessas preocupações estratégicas, o Relatório técnico do REUNI em 2012, que naquele momento refletia sobre a Política em curso, trazia importantes considerações políticas sobre a localização geográfica:

É importante observar nas escolhas dos municípios, a localização geográfica e sua importância no contexto das micro e mesorregiões, de forma a atender a um número maior de estudantes que concorrem às vagas ofertadas. A escolha apropriada dos municípios garante boa infraestrutura e boa rede de empresas que se habilitam aos editais de licitação, de forma a se evitar atrasos ou dificuldades em obras. (BRASIL, 2012)

Esse Relatório Técnico de 2012 trazia como contribuição alguns princípios norteadores para um possível REUNI 2, com base na aplicação de questionários semiestruturados respondidos pelos reitores de universidades federais, representantes da ANDIFES, estudantes ligados à União Nacional dos Estudantes – UNE e pela Associação Nacional de Pós-Graduação – ANPG. Dentre algumas diretrizes, convém destacar:

- A criação das novas unidades acadêmicas devem colaborar para o processo de desenvolvimento regional;
- As Universidades a serem criadas deverão atender preferencialmente aos municípios que sejam polos de mesorregiões;
- As propostas de instalação de cursos, campus e universidades devem implicar estudos preliminares das condições socioeconômicas das regiões para se assegurar a importância da escolha dessas unidades para o desenvolvimento do país e para correção de assimetrias regionais.

O impacto da Universidade Federal da Fronteira Sul no contexto mesorregional pode ser medido pelo volume de recursos disponibilizados, comparando-a com os Arranjos Produtivos Locais – APLs, muito embora essas ações não tenham deixado de existir, enquanto os APLs disponibilizaram R\$ 8 milhões para projetos específicos, em especial agroindústrias familiares, entre 2003 e 2006 na MESOMERCOSUL, a implantação da UFFS significou R\$ 808 milhões entre 2010 e 2015 segundo dados disponibilizados no Relatório de Gestão *Pro Tempore*, isto é, mais de 100 vezes o investimento das políticas aplicadas pelo MIN em curto prazo.

De certa forma, a instalação de *campi* de Universidade Federal passa a ser compreendida como uma Política para o Desenvolvimento Regional pelos atores envolvidos nos processos de criação e implantação e também da comunidade envolvida, gerando, sobretudo, novos serviços, valorização imobiliária com efeitos multiplicadores de geração de emprego e renda e disponibilização de infraestrutura e tecnologia da informação, para além da sua função de formação profissional e atividades de ensino, pesquisa e extensão, conforme explica Oliveira Jr. (2014):

O fato é que em muitos casos, a instalação de universidade em cidades pequenas e médias acaba representando uma retomada no desenvolvimento e crescimento social, político e econômico dos municípios, influenciando no aumento da oferta de emprego e renda, devido ao montante elevado de recursos públicos destinados aos custos de implantação, que envolvem basicamente infraestrutura. (OLIVEIRA JR, 2014, p. 1342).

Existe, igualmente, um espelhamento do processo de expansão das universidades federais sobre a disponibilização de infraestruturas e serviços para melhoria e adaptação de novas funções e novas demandas das populações locais, conforme esclarece Baumgartner (2015). Isto, em parte, explica que, apesar de “regionais”, essas universidades são encaradas com certo localismo pelos atores locais, sobretudo lideranças políticas, pois trazem consigo novas dinâmicas. Basta notar que a Política do REUNI está longe de ser uma unanimidade entre professores, alunos e sindicatos

docentes como efetividade no objetivo de reenquadrar a universidade pública num projeto de desenvolvimento social do país ou mesmo de melhoria na qualidade do ensino superior público.

A UFFS foi primeiramente concebida para o recorte regional de atendimento ao MERCOSUL como mesorregião que faria parte de um plano de integração latino-americana, posteriormente seria criada a Universidade da Integração Latino-americana – UNILA com sede em Foz do Iguaçu. Trevisol (2015) explica que um ambiente político favorável e a atuação política intensa de um Movimento Pró-Universidade Federal – MPUF a partir de 2005 foi decisivo para a criação da Universidade Federal da Fronteira Sul. Todo esse processo de criação da UFFS é iniciado a partir de outubro de 2003 em evento em Chapecó, no qual o presidente da República Lula garante uma Universidade para a Mesorregião Oeste de Santa Catarina.

A partir desse evento tem início a atuação do Movimento Pró-Universidade Federal. Apesar de "forte mobilização social e participação política de movimentos sociais e outras organizações da sociedade civil, articulação política, atuação parlamentar, grupos de trabalho, reunião com o MEC e divulgação na imprensa" (TREVISOL, 2015, p. 14), há no interior desse grande grupo de atores sociais grandes diferenças ideológicas a respeito das noções de desenvolvimento regional, conforme entrevistas realizadas pelo próprio autor Trevisol (2013).

Convém salientar também a atuação multicampi de muitas universidades comunitárias, principalmente no Oeste de Santa Catarina e Noroeste gaúcho e universidades fundacionais e particulares nas microrregiões do oeste catarinense e do sudoeste do Paraná. A atuação dessas Instituições de Ensino Superior – IES na MESOMERCOSUL emerge nos anos 1980 e se intensifica nos anos 1990, naquilo que, Santos e Silveira (2000) denominaram "Fronteira educacional", dado o aumento significativo da oferta e relação de inscritos no período de 1985 a 1996 e aumento na vocação de homogeneização dos saberes ligados a saberes organizacionais, engenharias, informacionais e áreas de formação de professores.

O direito ao ensino superior público que deveria ser universal nessa mesorregião se deu somente a partir de 2000, com a interiorização de novos *campi* de universidades estaduais, universidades federais "consolidadas" e, por último, das "novas" universidades federais e do concomitante avanço da Rede de Institutos Federais de Educação Superior a partir de 2005. Anteriormente, o ensino superior particular possibilitou o atendimento de antigos reclamos ao longo das décadas de 1970 e 80 pelo ensino superior público, que se intensificaram com a "cristalização" ou estancamento imputados às IFES dos anos 1990.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A interiorização das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES, muito além das funções sociais desempenhadas pela educação em si, promoveram o desenvolvimento regional e local. No período de implantação, a infraestrutura disponibilizada em obras e instalações provisórias e, igualmente, a contratação de profissionais de alta qualificação técnica, com seus vencimentos e salários, cooperaram, juntamente com o público de estudantes, a incrementar a economia por meio, por exemplo de aluguéis, transportes e outras despesas cotidianas. Tal contexto de dinamização foi compreendido pelos atores sociais envolvidos no processo de criação e, posteriormente, na expansão da UFFS como de indução ao desenvolvimento regional e local.

"Trazer um Campus da Universidade Federal" passou a ser o expediente de grande parte dos atores sociais envolvidos e que não cessou com a assinatura da lei de criação, nem mesmo durante

a implantação da UFFS nos cinco municípios da MESOMERCOSUL. A partir da expansão do campus Passo Fundo (2013), esses acordos foram retomados e trabalhados internamente através de comissões, grupos de trabalho e portarias internas no âmbito da própria universidade e, com maior intensidade, na mídia regional. Tal panorama levou os dirigentes da UFFS a construir indicadores mais afinados para a expansão de novos *campi* e estabelecer pactos com a comunidade regional para eleger prioridades. Em decorrência, os *campi* Indígena e Concórdia em Santa Catarina foram contemplados no Plano Plurianual – PPA (2016-2019) da instituição.

A partir de indicativos de um REUNI 2 que vinha sendo alinhavado no MEC, muitos protagonistas sociais foram mobilizados no intuito de estimular a economia local em seus municípios com a implantação de um campus, demonstrando que muito além da promoção do desenvolvimento regional ou da inclusão social através do ensino superior, essas instituições têm sido encaradas como grandes empreendimentos semelhantes às indústrias dos anos 1990, quando as municipalidades renunciavam aos impostos em favor de grupos empresariais interessados em se instalar na região. Desta vez, cedeu-se lugar ao lobby e realinhamentos políticos locais para obter um campus do Governo Federal.

Sobre isso, Santos e Silveira (2000) explicam que, apesar de pouco estudada a questão, a “Guerra dos Lugares” para implantar instituições de ensino superior desempenha um papel importante na geração de renda e riqueza, daí a legitimidade dos interesses de agentes municipais por implantá-las no seu município, ainda que a escolha de determinada infraestrutura para cursos superiores de graduação esteja mais atrelada a peculiaridades do território nacional, impondo sua lógica aos agentes da educação superior e não ao contrário.

Ao perceberem o impacto local gerado pelos *campi* em implantação, muitos desses agentes consideraram aquilo que Petterini et al. (2015) apud Menezes- Filho et al. (2016) relata: que em municípios menores o efeito curto prazo é mais significativo de que no longo; o contrário ocorre nos municípios maiores que no curto prazo os efeitos foram insignificantes, ao passo que no longo prazo os novos *campi* promoveram significativos ganhos nas economias locais.

Tratava-se, portanto, de garantir um “campus a qualquer custo”, o que, de certa forma, explica os lobbys nos mais diversos níveis – midiático, institucional e político – e de projetos de *campi* organizados sem prévios estudos sobre demandas locais e regionais ou de uma clara estratégia de desenvolvimento. O período expansivo da UFFS, que coincide com a implantação, pode ser assim definido a partir do olhar dos agentes: “garantir o campus e a infraestrutura primeiro, para depois se discutir os melhores cursos!” em parte legado desse processo de criação.

Em que pesem tais considerações, a criação e a implantação das IFES e especialmente, neste caso, a Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS na Mesorregião Grande Fronteira do MERCOSUL – MESOMERCOSUL, imprimiram e continuam protagonizando novo dinamismo ao desenvolvimento local e regional.

## REFERÊNCIAS

BAPTISTA, Carolinne Montes; ARAÚJO, Rafaela Alves Quadros de; FONTES, Cláudia Pereira; PINHEIRO, Ilurdes Alves; VÉRAS, Renata Meira. **O estado da arte sobre o REUNI**. In: Anais do XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Americas – Rendiminetos académicos y eficácia social de la Universidade. Florianópolis, 2014.

- BAUMGARTNER, Wendel Henrique. **Cidades Universitárias, Cidades Médias, Cidades Pequenas: Análises sobre o processo de instalação de novos campi universitários.** In: Revista Espaço Aberto. Rio de Janeiro, 2015.
- BRASIL. **Decreto 6.047/2007 – Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/L10466.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10466.htm). Acesso em 30 de março de 2016.
- \_\_\_\_\_. **Decreto 6.096 de 24 de abril de 2007 - Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm). Acesso em 16 de março de 2015.
- \_\_\_\_\_. **Lei 10.466/2002 – Dispõe sobre o Programa Grande Fronteira do MERCOSUL.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/L10466.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10466.htm). Acesso em 30 de março de 2016.
- \_\_\_\_\_. **Lei 12.029 de 15 de setembro de 2009 - Dispõe sobre a criação da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/Lei/L12029.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Lei/L12029.htm). Acesso: 16 de março de 2015.
- CARGNIN, Antonio Paulo. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional e Repercussões no Rio Grande do Sul.** In: Revista Mercator. V.13 n.1 Fortaleza, 2014.
- CORAZZA, Gentil. **Fronteira Sul: Traços da formação econômica.** In: RADIN, José C; VALENTINI, Delmir J; ZARTH, Paulo A. (org.) História da Fronteira Sul. Editora da UFFS. Chapecó, 2016.
- ESPÍNDOLA, Carlos José. A incorporação das duas macroformações socioespaciais do Sul do Brasil. In: **Anais do Colóquio Internacional de Geocrítica.** Bogotá, 2012.
- MENEZES-FILHO, Naercio; OLIVEIRA, Alison Pablo; ROCHA, Roberto Hsu; KOMATSU, Bruno Kawaoka. O impacto do Ensino Superior sobre o Trabalho e a Renda dos Municípios Brasileiros. INSPER – Centro de Políticas Públicas – Policy paper. n. 20. Agosto de 2016.
- FLORÊNCIO, David Rodrigo; RUSCH, Fernando; THEIS, Ivo Marcos. **Análise de políticas de desenvolvimento regional: o caso da MESOMERCOSUL.** In: Revista Dynamis tecnocientífica. N. 14. Vol 1. Blumenau, 2008.
- FÓRUM DA MESORREGIÃO GRANDE FRONTEIRA DO MERCOSUL. **Consensos e estratégias para o desenvolvimento da Mesorregião Grande Fronteira do MERCOSUL.** Erechim: Edifapes, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Relatório Final do Plano de Ação para a Mesorregião da Grande Fronteira do MERCOSUL - Meso MERCOSUL - 2007-2011.** Erechim, RS: Edifapes, 2007.
- LIMA, Jandir Ferrera de; EBERHARDT, Paulo Henrique de Cezaro. **Mesorregião Grande Fronteira do MERCOSUL: perfil locacional do desenvolvimento regional.** Revista REDES, Santa Cruz do Sul, 2010.

MAMIGONIAN, Armen. A indústria de Santa Catarina – Dinamismo e Estrangulamento. In: MAMIGONIAN, Armen (Org.). **Santa Catarina. Estudos de Geografia econômica e social.** Série Livros Geográficos IV. Florianópolis, 2011.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria n.948 - Institui Comissão de Projeto da futura Universidade Federal da Fronteira Sul.** Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. **Análise sobre a Expansão das Universidades Federais 2003 a 2012 – Relatório da Comissão constituída pela Portaria n.126/2012.** Brasília, 2013. Disponível em [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=12386-analise-expansao-universidade-federais-2003-2012-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=12386-analise-expansao-universidade-federais-2003-2012-pdf&Itemid=30192). Acesso em 16 de Agosto de 2016.

\_\_\_\_\_. **Apresentação sobre Diretrizes, Metas e Indicadores para o Programa REUNI.** Disponível em [http://reuni.mec.gov.br/images/stories/pdf/apresentacoes/reuni\\_contribuicoes-expansao-2.pdf](http://reuni.mec.gov.br/images/stories/pdf/apresentacoes/reuni_contribuicoes-expansao-2.pdf). Acesso em 13 de outubro de 2016.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira.** Disponível em: [http://www.mi.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=ab3fdf20-dcf6-43e1-9e64-d6248ebd1353&groupId=10157](http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=ab3fdf20-dcf6-43e1-9e64-d6248ebd1353&groupId=10157). Acesso: 16 de novembro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Plano plurianual 2012-2015 Mais Brasil do Governo Federal.** Disponível em: <http://ppamaisbrasil.planejamento.gov.br/sitioPPA/paginas/aplicativo-inicio.xhtml>. Acesso: 16 de novembro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Programa de Reestruturação do programa de desenvolvimento da Faixa de Fronteira.** Disponível em: <http://www.mi.gov.br/web/guest/comissao-permanente-para-o-desenvolvimento-e-a-integracao-da-faixa-de-fronteira>. Acesso: 16 de novembro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Secretaria de Programas Regionais. A Faixa de Fronteira e o Desenvolvimento Regional.** XI Marcha dos Prefeitos – Brasília–DF, 18 de abril de 2008. Disponível em: [https://www.google.com.br/search?q=marcia+damo+apresenta%C3%A7%C3%A3o+conc%C3%B3rdia&espv=2&source=lnms&tbm=isch&sa=X&ved=0ahUKEwjTriz77fMAhXMh5AKHTUfAbAQ\\_AUICG&biw=1242&bih=606#imgsrc=JpalQKDt687J9M%3A](https://www.google.com.br/search?q=marcia+damo+apresenta%C3%A7%C3%A3o+conc%C3%B3rdia&espv=2&source=lnms&tbm=isch&sa=X&ved=0ahUKEwjTriz77fMAhXMh5AKHTUfAbAQ_AUICG&biw=1242&bih=606#imgsrc=JpalQKDt687J9M%3A). Acesso em maio de 2016b.

OLIVEIRA Jr, Antonio. **A universidade como polo de desenvolvimento local/regional.** In: Anais do I Simpósio Mineiro de Geografia. Alfenas, 2014.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria L. **O Ensino Superior Público e Particular e o Território Brasileiro.** Brasília: ABMES, 2000.

SANTANA, Elissandro Trindade de. **A Universidade Federal do Recôncavo da Bahia e a Produção do espaço urbano-regional.** Dissertação de mestrado apresentada ao programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Geociências da Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2012.

TREVISOL, Joviles; LÓ, Marcelo Antonio. **Educação e Política: Movimentos Sociais e participação no processo de criação da Universidade Federal da Fronteira Sul.** Relatório final PIBIC/CNPq. Chapecó, 2013.

\_\_\_\_\_. O ensino superior público na Mesorregião Fronteira Sul – implantação da UFFS. In: RADIN, José C; VALENTINI, Delmir J; ZARTH, Paulo A. (org.) História da Fronteira Sul. Editora da UFFS. Chapecó, 2016.

\_\_\_\_\_. **A pós-graduação na Universidade Federal da Fronteira Sul: interiorização e redução de assimetrias em uma região de fronteira.** In: Revista Brasileira de Pós-Graduação. Brasília, 2015.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL **Caderno de trabalhos gestão *pro tempore* UFFS - Relatório de investimento em obras e planejamento nos campi da UFFS.** Chapecó, julho de 2015.

VIGNATTI, Claudio. **Projeto de lei n. 2005 que autoriza a criação da Universidade Federal da Mesorregião da Grande Fronteira do MERCOSUL - UFGFM e dá outras providências.** Brasília, 2005.