

Título do capítulo	CAPÍTULO 1 – CRESCIMENTO E CONFIGURAÇÃO REGIONAL DO SISTEMA DE ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO NO SÉCULO XXI
Autores(as)	Danilo Jorge Vieira Fernando Cezar de Macedo
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-030-1/capitulo1

Título do livro	UNIVERSIDADE E TERRITÓRIO: ENSINO SUPERIOR E DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL DO SÉCULO XXI
Organizadores(as)	Fernando Cezar de Macedo Aristides Monteiro Neto Danilo Jorge Vieira
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2022
Edição	1ª
ISBN	978-65-5635-030-1
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-030-1

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea 2022

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

CRESCIMENTO E CONFIGURAÇÃO REGIONAL DO SISTEMA DE ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO NO SÉCULO XXI¹

Danilo Jorge Vieira²
Fernando Cezar de Macedo³

1 INTRODUÇÃO

O sistema de ensino superior brasileiro vivenciou importantes transformações neste século XXI, adquirindo maior escala orgânica, alcance social e extensão territorial. Conforme será analisado em detalhes, os avanços foram significativos, entre os quais se destacam, entre outros, o acentuado incremento do total de instituições e de matrículas nos cursos presenciais de graduação, assim como a expansão acelerada da titulação de mestre e doutores e dos programas de pós-graduação *stricto sensu*, que abrigam a maior parte da pesquisa científica e tecnológica do país. Não menos importante foi a ampliação da capilaridade espacial do sistema, cujo crescimento mais expressivo em localidades de menor dimensão econômica permitiu atenuar a sua desigual organização geográfica e, assim, dotou essas áreas *periféricas* com potentes estruturas intensivas em conhecimento, proporcionando a elas condições mais promissoras de desenvolvimento. Contudo, no contexto de crise e instabilidade macroeconômica que se estabeleceu no Brasil no período recente, indícios apontam para a inflexão desse processo virtuoso de transformações. De fato, considerando-se apenas as atividades de graduação, o total de matrículas em cursos presenciais passou a registrar queda a partir de 2016, interrompendo uma trajetória de expansão contínua observada desde o início da década de 1990. Combinada com esse movimento de retração e prenunciando mudanças de ordem mais estrutural, a dinâmica espacial do sistema também foi alterada: nos últimos anos, a desconcentração geográfica do sistema prosseguiu, mas deixou de ocorrer com a ampliação simultânea em todas as regiões, conformando um novo padrão de crescimento, que parece ter perdido a coerência, a articulação e a harmonia inter-regionais que marcaram a fase anterior de expansão.

1. Agradecemos a leitura atenta e os comentários críticos de Aristides Monteiro Neto a uma versão inicial deste capítulo, que muito contribuíram para melhorar o desenvolvimento e a exposição dos argumentos, eximindo-o, como de praxe, de qualquer responsabilidade em relação ao texto ora apresentado. Agradecemos também o trabalho metuculoso de Leonardo Rodrigues Porto na produção dos mapas utilizados neste capítulo.

2. Pesquisador do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: <danilojorgevieira@gmail.com>.

3. Pesquisador do PNPD/Dirur/Ipea. Professor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp). Pesquisador do Centro de Estudos do Desenvolvimento Econômico (Cede). *E-mail*: <fcmacedo@unicamp.br>.

Este capítulo examina esse ciclo de crescimento da educação pós-secundária do país, objetivando fazer um balanço de seus principais resultados, impasses e desafios do ponto de vista regional. A análise é feita em três seções, além desta sumária apresentação introdutória e de algumas considerações conclusivas feitas ao final. A discussão tem como ponto de partida as principais abordagens teóricas recentes, que, a partir da ideia da assim chamada *terceira missão* das universidades, têm buscado entender o papel que as instituições de ensino superior (IES) podem desempenhar nas transformações econômicas, sociais e produtivas dos territórios nos quais estão localizadas. Embora possa ser considerada ainda pouco conclusiva e assentada em modelos bastante abstratos, que não levam na devida conta a espacialidade complexa e o caráter socialmente contextualizado das IES, a crescente e extensa pesquisa produzida a respeito da temática elucidou diversos aspectos analíticos e empíricos importantes e, mais do que isso, permitiu reconhecer que o sistema de ensino superior consiste em uma potente estrutura suscetível de ser mobilizada para induzir um padrão mais equilibrado de desenvolvimento regional, podendo contribuir de forma decisiva para atenuar as assimetrias socioespaciais.

Delineado panoramicamente esse contexto teórico contemporâneo, a seção 3 trata dos elementos centrais da evolução regional da economia brasileira nas décadas iniciais do século XXI, condicionada, principalmente, pela reativação de um conjunto diversificado de políticas públicas setoriais e pelos efeitos macroeconômicos e produtivos advindos da alta da demanda e dos preços das *commodities* no mercado mundial, que favoreceu amplamente o país, mediante a redução das restrições externas e o impulsionamento da produção nacional desses bens primários e semielaborados. Sob tais determinantes, a desconcentração das atividades econômicas teve continuidade, permitindo atenuar as desigualdades intra e inter-regionais. No entanto, a crise que eclodiu na segunda metade da década passada modificou profundamente essa dinâmica regional, em razão, sobretudo, do debilitamento e da desarticulação das políticas públicas. A desconcentração que vinha em curso, além de perder ímpeto, passou a ser sustentada primordialmente em fatores *espúrios*, derivados dos impactos recessivos regionalmente diferenciados da crise, que tendem a afetar de forma mais drástica as economias do *centro*, por conta da maior complexidade de suas estruturas produtivas. Tendo esse pano de fundo em consideração, a seção 4 é dedicada a examinar o processo de expansão e de reconfiguração territorial do ensino superior brasileiro entre 2000 e 2018, momento no qual o sistema alcançou taxas expressivas de crescimento, tanto de suas atividades de graduação quanto de pós-graduação, em especial nas regiões menos desenvolvidas do país.

2 ENSINO SUPERIOR E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: A (RE)DESCOBERTA DA TERCEIRA MISSÃO DA UNIVERSIDADE

Dois dos produtos do ensino superior (“inventividade aplicada e capacidade intelectual instruída”, como passamos a defini-los) devem, no futuro, ser considerados como o ativo competitivo mais importante da indústria.

Prior (1987)⁴

O papel desempenhado pelas universidades no processo de desenvolvimento é amplamente reconhecido. Do ponto de vista teórico mais geral, a visão estabelecida é a de que essas instituições estão no âmago das transformações estruturais, ao produzir o conhecimento científico incorporado nas técnicas utilizadas em larga escala e de forma sistemática na esfera da produção, conformando o que Kuznets (1986) denominou de “crescimento econômico moderno” – padrão este que teria emergido a partir de meados do século XVIII, sendo caracterizado, entre outros aspectos, pela aplicação rotineira e intensiva de tecnologia baseada em ciência nas atividades econômicas. Da perspectiva histórica, a atuação estratégica e fundamental das universidades nas industrializações tardias tem sido igualmente destacada, em especial os experimentos nacionais bastante relatados na literatura especializada da Alemanha, dos Estados Unidos e da França, no século XIX, e os mais recentes da ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), do Japão, da Coreia do Sul e da China, no século XX, para citar apenas os casos mais notórios.

Mas, embora essa compreensão acerca da importância das universidades para o desenvolvimento nacional esteja plenamente assentada, o mesmo não se pode dizer sobre a incidência que elas exercem no desenvolvimento regional. De fato, apenas nas últimas décadas a atenção de estudiosos e formuladores de políticas públicas vem sendo despertada para o papel que as IES podem vir a desempenhar na escala subnacional, no sentido de impulsionar as áreas geográficas nas quais estão localizadas, contribuindo, assim, para atenuar as assimetrias espaciais derivadas da dinâmica inerente de desenvolvimento desigual do sistema econômico. Essa atuação no plano territorial consistiria em uma das *novas* funções que integram o que tem sido denominado em pesquisas recentes de *terceira missão* das universidades.

4. James Michael Leathes Prior foi presidente da General Electric Company e o primeiro reitor da Anglia Ruskin University (ARU). Nos anos 1980, foi presidente do Council for Industry and Higher Education do Reino Unido.

A definição dessa terceira missão é ainda bastante normativa e fluída,⁵ mas pode ser considerada, resumidamente, como a configuração de um âmbito de atuação das universidades, no qual as suas funções originárias e elementares de ensino e pesquisa – primeira e segunda missões, respectivamente – seriam transbordadas para além do espaço acadêmico, gerando benefícios sociais e econômicos diretos e imediatos para a sociedade – população, empresas e governo. A terceira missão, portanto, refere-se ao aprofundamento das interações estabelecidas entre a universidade e a sociedade, por intermédio de diversificados canais operatórios e fluxos materiais e imateriais capazes de induzir e apoiar transformações econômicas, sociais, institucionais, políticas e culturais. As atividades da terceira missão estariam, assim, direcionadas a promover a “geração, uso, aplicação e exploração de conhecimento e outras capacidades da universidade fora dos ambientes acadêmicos” (Molas-Gallart *et al.*, 2002, p. 3). Em suma, como anotaram Marhl e Pausits (2011, p. 47), a terceira missão seria “o veículo que permite as universidades deixarem a torre de marfim e aumentar a colaboração e o intercâmbio com a sociedade”.

A terceira missão das universidades diz respeito à relação com o mundo externo não acadêmico: indústria, autoridades públicas e sociedade (...). A terceira missão das universidades está fortemente relacionada à sua primeira (educação) e segunda missão (pesquisa); no entanto, tem sua própria dimensão. Diz respeito como as capacidades da universidade são integradas na economia e na sociedade (...). A terceira missão é multifacetada, pois abrange vários aspectos das dimensões econômica e social das universidades, como a transferência de competências às empresas por meio de recém-diplomados; contratos com os setores privado e público, e participação na vida social e cultural (Inzelt *et al.*, 2006, p. 129).

Um aspecto inicial a tratar diz respeito à atualidade dessa terceira missão atribuída às universidades; ou seja: cabe indagar em que medida as atividades elencadas nesse âmbito de atuação mais abrangente das instituições de ensino, que extrapolam o ambiente acadêmico, podem ser consideradas originais, estabelecendo de fato novas formas de interação com a sociedade, ou se elas consistem muito mais em práticas rotineiras e tradicionais de extensão universitária.

5. Um dos indicativos da ainda pouca precisão do conceito de terceira missão é o conjunto variado de termos utilizados para denominá-la. Na literatura de língua inglesa, pode-se citar os seguintes termos, empregados como equivalentes ou derivações: *third stream* (terceiro fluxo), *community/social engagement* (engajamento comunitário/social), *third level activities* (atividades de terceiro nível), entre outros. Krčmářová (2011) corrobora essa avaliação e sustenta que a diversidade de terminologias empregadas para tratar desse âmbito de atuação das IES reflete justamente a falta de clareza conceitual: “Há várias definições gerais da terceira missão. Esta pode ser definida como o engajamento em atividades não acadêmicas (...) ou como a abertura das instituições de ensino superior à sociedade circundante orientada pela prestação de serviços, com o objetivo de desenvolver simultaneamente tanto as IES quanto a sociedade (...). A terceira missão também é definida brevemente nos documentos de política como o engajamento nas comunidades (...) ou o serviço à sociedade. Todas essas definições gerais, quando deixadas sem maiores explicações, sofrem de ambiguidade terminológica, pois os termos ‘serviço’, ‘desenvolvimento’ e ‘engajamento’ não são definidos adequadamente” (Krčmářová, 2011, p. 317). Consultar, entre outros, Pinheiro, Langa e Pausits (2015).

As atividades extensionistas, como se sabe, conformaram um novo campo de atuação das universidades, ao lado de suas funções mais remotas de ensino e pesquisa, a partir da segunda metade do século XIX, quando passaram a ser desenvolvidas na Inglaterra pelas já então renomadas instituições de Oxford e Cambridge, com a oferta de cursos para segmentos sociais não integrantes da comunidade acadêmica. Tais iniciativas extramuros, que estenderam o alcance da universidade para além de seu contexto endógeno, foram posteriormente replicadas em outros países da Europa e não demoraram a transpor o Atlântico, ganhando grande impulso e novo formato nos Estados Unidos. Se no Velho Continente as práticas extensionistas foram inicialmente centradas em cursos e temáticas culturais e sociais, visando, sobretudo, populações urbanas assalariadas em acelerado crescimento, nos Estados Unidos elas assumiram caráter econômico mais nítido e demarcado, ao serem incorporadas nos *land-grant colleges* dos Estados Unidos, criando e expandindo a educação vocacional de jovens em atividades agrícolas e mecânicas (Moraes, 2015). No Brasil, onde a universidade foi um experimento tardio, a extensão também se difundiu a partir das décadas iniciais do século XX, com programas regulares de educação continuada, ensino direcionado a estratos sociais de baixa renda e, principalmente, prestação de serviços ao setor agropecuário (Paula, 2013). O Decreto nº 19.851/1931, que organizou as bases do ensino superior moderno do país, deu grande atenção às atividades extensionistas, regulando-as institucionalmente.⁶

As interações estabelecidas entre as universidades e a sociedade ao longo deste longo percurso histórico foram muito mais densas e rotineiras do que vem sendo admitido por parte considerável da pesquisa recente. Martin e Etzkowitz (2000), por exemplo, lembram que, no final do século XIX, as universidades alemãs, por meio de seus departamentos de engenharia, se envolveram profundamente com a indústria, desempenhando papel decisivo no desenvolvimento de diversos setores produtivos, como os de química; máquinas e equipamentos; energia; material elétrico e de transporte; construção civil; entre outros. Também a partir do final do século XIX, os *land-grant colleges* criados nos Estados Unidos tiveram destacada atuação no desenvolvimento regional, apoiando inicialmente a agricultura e, depois, a indústria na escala local, da mesma forma como ocorreu na Suécia, com as faculdades regionais. No século XX, embora a narrativa dominante no pós-guerra, até por volta dos anos 1980, tenha sido a da primazia da pesquisa básica

6. O referido decreto determina, em seu art. 109, que a extensão universitária teria como objetivo promover a difusão de conhecimentos “filosóficos, artísticos, literários e científicos, em benefício do aperfeiçoamento individual e coletivo” (Brasil, 1931). Vale mencionar trechos da exposição de motivos que subsidiou a proposição do Decreto nº 19.851/1931, nos quais o governo federal sustentava a importância das atividades extensionistas: “quanto à influência educativa que a universidade deve exercer sobre o meio social, [constitui] a extensão universitária poderoso mecanismo de contato dos institutos de ensino superior com a sociedade, utilizando em benefício desta as atividades universitárias. A extensão universitária se destina a dilatar os benefícios da atmosfera universitária àqueles que não se encontram diretamente associados à vida da universidade, dando, assim, maior amplitude e mais larga ressonância às atividades universitárias em que concorrerão, de modo eficaz, para elevar o nível da cultura geral do povo, integrando, assim, a universidade na grande função educativa que lhe compete no panorama da vida contemporânea” (*op. cit.*).

independente de sua aplicação prática imediata, as interações universidade-sociedade foram amplas e abrangentes, sendo o caso mais notório o dos Estados Unidos. Martin e Etzkowitz (2000) observam que, ao longo do período mencionado, a maior parte do financiamento das pesquisas nos Estados Unidos foi suprida por agências governamentais setoriais, de modo que as investigações científicas das universidades americanas foram orientadas pela resolução de problemas e desafios tecnológicos de caráter nacional, estabelecidos pelos departamentos de estado das áreas de defesa, energia e agricultura; por organizações nacionais de saúde; pela agência aeroespacial Nasa, entre outros.

Não é apenas no século XX que a terceira missão de contribuir para a economia e a sociedade coexiste nas universidades com o ensino e a pesquisa. Na verdade, na última parte do século XIX, a terceira função foi talvez ainda mais pronunciada do que hoje (Martin e Etzkowitz, 2000, p. 14).

Na mesma perspectiva, Williams-Jones (2005) argumenta que, historicamente, as universidades estabeleceram estreito relacionamento com diferentes atores da sociedade para o desenvolvimento de pesquisas, o que tornaria a metáfora da *torre de marfim* um mito.

Há uma longa história de colaboração eficaz entre universidades e indústria, e a pesquisa é frequentemente patrocinada por governos, indústrias ou instituições beneméritas (...). Para aqueles que deploram (ou exultam) as universidades como “Torres de Marfim” isoladas das preocupações do mundo, a realidade é que a pesquisa acadêmica é invariavelmente conduzida e responde à comunidade em geral (Williams-Jones, 2005, p. 249).

Em linha com esses estudos, Nedeva (2007) é ainda mais categórica: a interação universidade-sociedade consistiria em elemento inerente e originário da própria instituição acadêmica. Inerente porque as atividades principais da universidade – ensino e pesquisa – são inequivocamente úteis para a sociedade, ainda que os resultados práticos gerados por elas, em termos de benefícios sociais e econômicos, possam não ser imediatos. Originário porque o surgimento da instituição universitária na idade média pode ser considerado uma resposta a imperativos sociais da época, quais sejam: a necessidade de formação de um corpo clerical educado, bem como de profissionais habilitados a gerir o aparato da administração burocrática. Da mesma forma, segundo Nedeva (2007), a criação das universidades cívicas no Reino Unido ao longo do século XIX – assim como ocorreu na Alemanha, nos Estados Unidos e no Japão – visou atender interesses vinculados à indústria nacional, com objetivos declarados de treinar a força de trabalho e efetuar pesquisas que fossem relevantes para o desenvolvimento das empresas.

Contudo, Nedeva (2007) sustenta que, embora as atividades extensionistas não sejam novas, a configuração dessas práticas e desses procedimentos como missão institucional das universidades, conformando um domínio organizado de

atuação, é um processo inédito e, mais do que isso, expressa e implica, ao mesmo tempo, transformações substanciais nas próprias IES, impondo a elas ajustamentos determinados por novos imperativos. O entendimento é o de que a aglutinação e a transformação das atividades extensionistas em missão institucional das universidades têm sido suficientes para engendrar importantes mudanças internas, sendo elencadas pelo menos três: i) a missão tem caráter obrigatório, de modo que as interações com o meio social não acadêmico deixam de ser fortuitas, voluntárias e não planejadas e passam a ser sistemáticas, rotineiras e programáticas; ii) consolidadas como missão, as atividades extensionistas assumem natureza universal, podendo alcançar todos os campos da realidade socioeconômica circundante, em todas as escalas espaciais – local, regional, nacional, global; e iii) alçadas à posição superior de missão, as atividades extensionistas são requalificadas em termos institucionais, transitando da margem para o núcleo funcional das universidades, ao lado do ensino e da pesquisa, em igualdade de condições. Como consequência, a terceira missão veio a se estabelecer concretamente como um novo e efetivo âmbito de atuação das universidades, no qual as suas atividades internas são articuladas estreitamente com os domínios não acadêmicos. Desde este ponto de vista, a terceira missão deve ser compreendida menos como o conjunto de atividades realizadas pelas universidades, constituindo uma nova função institucional, e mais como as múltiplas relações que são estabelecidas por elas com atores sociais e agentes econômicos e políticos externos. Assim, a terceira missão é redefinida: em vez de ser considerada em termos funcionais, como tem sido majoritariamente tratada pela literatura recente, ela passa a ser conceituada a partir de sua natureza relacional imanente, expressando, portanto, um novo padrão de inserção das universidades nos domínios não acadêmicos, que passaram a ser necessários para a reprodução de suas atividades elementares de ensino e pesquisa e, por conseguinte, para a sua própria reprodução.⁷

Esse novo padrão de inserção social das universidades, que se traduz nos relacionamentos que são estabelecidos com o ambiente exógeno, começou a se delinear por volta da década de 1980, de acordo com a genealogia da terceira missão proposta por Zomer e Benneworth (2011). No cerne da organização dessa nova missão institucional das universidades, estão localizadas transformações de cunho estrutural, entre as quais se destacam a crise e a reforma do Estado e a progressiva e irrefreável integração econômica em escala mundial. Tais processos sistêmicos

7. Jongbloed, Enders e Salerno (2008) também identificam diferenças importantes entre a relação universidade-sociedade estabelecida por meio das práticas extensionistas tradicionais e aquela que deriva das atividades de terceira missão. Nestas últimas, a instituição universitária se insere em um relacionamento com menor autonomia decisória, em razão dos objetivos perseguidos, devendo, portanto, ajustar-se a uma estrutura política de poder que não necessariamente estará sob seu comando e influência hierárquica. "Os objetivos do engajamento e da terceira missão referem-se menos a afinidades e mais a parcerias, nas quais o foco recai em relacionamentos mutuamente benéficos. Isso implica um tipo diferente de relação comparativamente ao que se busca na extensão, cujo equilíbrio de poder pende para a entidade acadêmica" (Jongbloed, Enders e Salerno, 2008, p. 313).

culminaram nos fenômenos contemporâneos da globalização e do neoliberalismo, concretizados por meio de profundos ajustamentos das economias nacionais, que envolveram a desmontagem dos esquemas institucionais e econômicos de regulação e intervenção estatais; a adesão compulsória a princípios austeros de gestão das políticas monetária e fiscal; e a liberalização de mercados-chave, em especial os de trabalho, capitais e bens e serviços, entre outras reformas. Caberia acrescentar também outras duas mudanças que são de suma importância para a análise a respeito do novo padrão de inserção social das universidades. Uma delas refere-se às alterações que ocorreram na convenção do desenvolvimento que havia se firmado no pós-guerra, fazendo com que as estratégias *top-down* de inspiração keynesiana até então dominantes, caracterizadas pela primazia da escala nacional e do Estado em iniciativas coordenadas e até certo ponto solidárias de planejamento e fomento das atividades produtivas, fossem colocadas em xeque a favor de políticas *bottom-up*, de caráter concorrencial e autocentrado e calcadas em mercados desregulados e na esfera subnacional, tendo como substrato teórico os novos modelos de crescimento endógeno de extração neoclássica (Brandão, 2007). Outra mudança diz respeito à centralidade que o conhecimento assumiu nos processos de geração, reprodução e apropriação de excedentes na etapa contemporânea do capitalismo, redundando na emergência do que tem sido denominado genericamente de *economia do conhecimento* – ou economia baseada em conhecimento (EBC). Como argumentou Jessop (2007; 2017), com a emergência da EBC, o conhecimento tornou-se insumo vital da produção e fator determinante dos parâmetros econômicos de competitividade, eficiência e lucratividade, bem como de aprimoramentos em outros campos da realidade social, o que ocasionou a consolidação de seu caráter de mercadoria fictícia e, portanto, a intensificação de seus processos de mercantilização.

Essas transformações sucessivas e sobrepostas impactaram profundamente toda a sociedade e suas instituições, impondo novos imperativos às universidades, com desdobramentos consideráveis para as suas formas de organização, operação e interação com os domínios não acadêmicos. Por um lado, a crise e a reforma do Estado ocasionaram restrições crescentes de financiamento público às atividades de pesquisas, o que obrigou as universidades a buscarem novas fontes de financiamento, mediante uma maior articulação com atores externos, em especial o setor empresarial. Por outro lado, em face do acirramento da concorrência decorrente da abertura e integração comercial e produtiva dos mercados domésticos à escala global, os governos adotaram diversas medidas para induzir as universidades a colaborarem com o aumento dos padrões de competitividade e produtividade das economias nacionais, estimulando, por exemplo, atividades compartilhadas de pesquisa e desenvolvimento (P&D), transferência tecnológica, intercâmbio de conhecimentos, entre outras iniciativas, o que veio a aprofundar ainda mais o

entrelaçamento das IES com as empresas.⁸ O avanço da EBC, que ganhou maior importância no contexto de globalização, tanto no plano teórico quanto no campo mais prático das políticas públicas, também engendrou mudanças expressivas no âmbito das universidades, por serem elas fonte importante de “conhecimento alienável” (Slaughter e Rhoades, 2004, p. 15). Uma das mais importantes envolveu a produção de conhecimento, que, subordinada a processos renovados de mercantilização, passou a focar em áreas e temáticas de aplicação útil e mais imediata. Desse modo, as atividades de ensino e pesquisa foram reorientadas a convergir para uma maior aderência aos interesses dos agentes externos, que assumiram um duplo papel: o de usuários e coprodutores do conhecimento gerado nas universidades (Jessop, 2017). Nesse novo contexto, a própria governança das instituições universitárias, perpassada por interesses exógenos vinculados ao ambiente não acadêmico, foi forçosamente compatibilizada: não apenas adotou práticas de gestão balizadas por parâmetros de mercado, como os de eficiência e lucratividade, mas também *embutiu* dentro de si atividades orientadas pelo lucro para lhe habilitar a atuar autonomamente no mercado, criando capacidade própria de geração de receitas (Slaughter e Rhoades, 2004).

Em suma, evidencia-se que as transformações não foram triviais, mas alteraram a instituição universitária desde dentro e reconfiguraram, ao mesmo tempo, suas relações com os domínios externos. Martin e Etzkowitz (2000) interpretaram tal processo como a formalização de um novo “contrato social”, pelo qual as universidades passaram a ser obrigadas a atender as demandas da sociedade, sobretudo o setor empresarial, como contrapartida de financiamento público. Gibbons (2003) percebeu a emergência de um novo modo de produção de conhecimento, que, diferentemente do anterior, caracterizado pela sua natureza cognitiva e gestado internamente nas universidades, envolve múltiplos atores não acadêmicos e destina-se à aplicação prática para a solução de problemas específicos da economia e da sociedade. Slaughter e Rhoades (2004) defenderam a ideia de que as atividades de ensino e pesquisa transitaram de um regime de “bem público” para outro de “capitalismo acadêmico”, operado por uma rede de atores internos e externos ao ambiente universitário, conformando um amálgama entre universidade-estado-organizações privadas, cujas fronteiras institucionais internas crescentemente obscurecidas implicaram a mercantilização progressiva e acelerada da produção intelectual. Como sintetizou Nedeva (2007, p. 95):

8. Iniciativa paradigmática bastante citada de estímulo às atividades de P&D compartilhadas entre universidades e empresas é o *Bayh-Dole Act* (BDA), lei americana promulgada em dezembro de 1980. As normas fixadas pelo BDA permitiram que universidades e empresas retivessem as patentes sobre produtos e processos gerados a partir das pesquisas financiadas por fundos públicos da União, em vez das agências federais (Zomer e Benneworth, 2011, p. 83).

Em termos de pesquisa e conhecimento, a terceira missão cria imperativos para uma mudança global, de universidades que vendem ou doam o que já produziram para universidades que produzem o que pode ser vendido.

Condicionada por esses diferenciados interesses e transformações, a dimensão econômica da terceira missão das universidades foi enfatizada, traduzindo-se em relações muito mais articuladas, densas, frequentes e sinérgicas com as empresas, ao passo que as outras dimensões de caráter social foram relegadas a segundo plano (Laredo, 2007).⁹ Diversas iniciativas baseadas nas capacidades de ensino e pesquisa das universidades se difundiram crescentemente nas últimas décadas, visando impulsionar e modernizar as atividades econômicas, em cooperação estreita com organizações empresariais e governamentais.¹⁰ Parques tecnológicos; incubadoras de negócios inovadores de alto risco (*seed e venture capital*); compartilhamento de infraestruturas de ciência e tecnologia (C&T); implementação conjunta de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I); transferência tecnológica; criação de empresas para exploração de patentes; *spin-offs e joint-ventures*; registro e comercialização de propriedade intelectual; trabalhos de consultoria; prestação de serviços educacionais por encomenda; ensino a distância e educação continuada são algumas das iniciativas envolvendo as universidades e as organizações empresariais e governamentais que têm proliferado e alcançado escala mundial nas décadas recentes.¹¹ Contudo, as transformações nos sistemas universitários nacionais, conformando um novo âmbito de atuação institucional e um novo padrão de interação social, não tiveram evolução regular e homogênea, com manifestações similares e simultâneas em todos os países. Ao contrário, o processo ainda está em curso e segue uma dinâmica de desenvolvimento desigual e combinado, no sentido que avança assimetricamente,

9. A primazia da dimensão econômica no novo âmbito de atuação das universidades ficou patente desde nos anos 1980, quando as transformações econômicas, políticas e institucionais a que se fez referência delinearão a terceira missão das IES. Um indicativo dessa posição prioritária da temática econômica na agenda da terceira missão pode ser extraído do editorial assinado por John Kelly, da University College Dublin, no volume inaugural da revista *Industry and Higher Education*, lançada em setembro de 1987. Com o sugestivo título *An end to isolation*, o texto de Kelly, editor consultivo da nova publicação, descreveu o ambiente intelectual e institucional dominante na época nos seguintes termos: “uma mudança profunda ocorre nas instituições de ensino superior (...) ao redor do mundo, no que diz respeito à cooperação com a indústria. Isso é particularmente verdadeiro na Europa, onde o tema da cooperação universidade-indústria atingiu proporções epidêmicas, de modo que (quase) todas as universidades criaram novos escritórios para promover essa atividade” (Kelly, 1987, p. 2). Dois fatores teriam determinado essa proliferação *epidêmica* das interações universidade-indústria, segundo Kelly. Do lado das universidades, o corte de seus orçamentos; do lado da indústria, os imperativos concorrenciais impostos pelo mercado mundial e pelo avanço tecnológico. “As universidades de todo o mundo tiveram seus orçamentos severamente cortados na década passada e estão simplesmente (...) buscando a indústria para compensar seus *deficits* (...). As indústrias hoje precisam inovar para sobreviver e elas agora se voltam mais em direção à *expertise* intelectual e às instalações laboratoriais das universidades” (Kelly, 1987, p. 2). Nesse contexto em transformação, Kelly identificou uma necessária redefinição do papel da instituição universitária no âmbito da sociedade, muito mais próximo e conjugado com a indústria: “este é um momento de grande desafio para o mundo universitário, não apenas em sua luta com as finanças, mas também na busca de seu verdadeiro papel na sociedade moderna (...). O mundo da indústria e o da academia têm objetivos e valores diferentes, mas existe um território comum entre ambos no qual eles têm muito a contribuir um com o outro” (Kelly, 1987, p. 3).

10. O influente e bastante divulgado conceito teórico de Hélice Tríplice (Etzkowitz, 2008) é paradigmático deste arranjo econômico-institucional de interação universidade-empresa-governo.

11. Montesino *et al.* (2008) identificaram três dimensões na terceira missão institucional das universidades: social, empreendedora e inovadora, sendo as duas últimas claramente de natureza econômica.

com mudanças mais amadurecidas em alguns países e regiões do que em outros e assumindo configurações distintas e em diferentes níveis de maturação em todos eles. As transformações progrediram e estão mais desenvolvidas, principalmente, na América do Norte e na Europa Ocidental, onde a agenda de reformas dos sistemas universitários balizada na noção de terceira missão, visando estabelecer um novo padrão de interação social das IES, teve origem e vem sendo organizada de forma mais sistemática e programática.¹²

O papel que as universidades podem desempenhar no desenvolvimento regional, contribuindo para o impulsionamento econômico das localidades nas quais estão inseridas, integra e consiste em uma das principais temáticas dessa agenda de reformas, que vem sendo amplamente difundida por organizações multilaterais, empresariais, estatais e não governamentais, bem como grandes IES norte-americanas e europeias, principalmente. Entre esses organismos estão a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e a União Europeia, que têm divulgado a agenda e promovido estudos a respeito de boas práticas¹³ a serem seguidas para estimular o maior engajamento regional das universidades, sendo que a ênfase recai nas interações dessas instituições com as empresas, com vistas a favorecer processos geradores de encadeamentos dinâmicos e de externalidades positivas na escala local (Benneworth *et al.*, 2017).

A visão que se estabeleceu é a de que o *empreendimento acadêmico* – para usar um termo muito usual nesta literatura recente – tem potências que podem ser canalizadas para apoiar o crescimento e a modernização das economias regionais, bem como favorecer o desenvolvimento social mais amplo das localidades nas quais estão sediadas. O entendimento é de que as IES, além dos impulsos advindos de seus gastos diretos nos mercados locais de bens e serviços e de suas contratações de força de trabalho, induzem *efeitos de conhecimento*, como são designados a geração de conhecimento e de inovação tecnológica resultante de pesquisas aplicadas; o desenvolvimento de capital humano; a transferência de *know-how*, entre outros

12. Segundo Zomer e Benneworth (2011), a agenda de reformas baseada na noção de terceira missão começou a ser organizada pelo Centre for Educational Research and Innovation (Ceri), vinculado à OCDE, a partir de 1982. No entanto, mesmo nos países que lideraram as transformações em curso nos sistemas de ensino superior, a evolução é assimétrica, conforme atentaram Slaughter e Leslie (1997, p. 12-13): “o movimento em direção ao capitalismo acadêmico está longe de ser uniforme; efetivamente, caracteriza-se pela irregularidade. Mesmo nos países de língua inglesa, existe um *continuum* nessa dimensão, com os acadêmicos canadenses sem dúvida menos envolvidos com o mercado do que os acadêmicos dos Estados Unidos provavelmente estão. As instituições de ensino superior dos EUA sempre participaram em algum grau de atividade comercial, embora avaliemos que a intensificação nos últimos quinze anos tenha excedido em muito o envolvimento passado (...). Em contraste, o ensino superior no Reino Unido e na Austrália se moveu rapidamente em direção ao mercado”. Ademais, embora as transformações em curso tenham como epicentro a área geoeconômica da OCDE, os sistemas nacionais de ensino superior vivenciam mudanças em escala global, avançando em outras regiões e países, ainda que em ritmos e padrões diferenciados. A esse respeito, ver, entre outros, Kauppinen e Cantwell (2014, p. 147-165).

13. Ver, por exemplo, o trabalho preparado por Goddard (2011), intitulado *Connecting universities to regional growth: a practical guide*, sob encomenda da Comunidade Europeia.

encadeamentos virtuosos. Uma abundante e crescente pesquisa tem sido realizada nas últimas décadas visando compreender e elucidar melhor como as IES podem ser mobilizadas com a finalidade de contribuir para o desenvolvimento local, resultando na formulação de distintas abordagens sob diferentes perspectivas.¹⁴ Com base na revisão da literatura recente, Uyarra (2010) e Trippel, Sinozic e Smith (2015) identificaram cinco modelos conceituais, que sintetizam os estudos que vêm sendo feitos a respeito do papel que as IES podem exercer na escala regional, examinando suas formas e canais de interação com o meio não acadêmico das localidades em que se encontram instaladas. Os aspectos principais desses cinco modelos analíticos são sumarizados no quadro 1 e descritos em seus detalhes mais importantes na sequência.

QUADRO 1
Modelos conceituais de atuação das universidades no desenvolvimento regional

Modelo conceitual	Aspectos principais
Fábrica de conhecimento	Como produtores de conhecimento, a universidade é o principal ator do desenvolvimento, induzindo o aumento das atividades de P&D e a intensidade tecnológica do setor empresarial. Também aprimora os atributos locais dos territórios nos quais está situada, criando condições para um ciclo de crescimento e modernização sustentado e de longo prazo.
Universidade modo 2	Maior entrosamento com a economia e a sociedade, mediante a produção de conhecimento direcionado à aplicação imediata e prática na solução de problemas econômicos e sociais. Esse maior protagonismo nos domínios não acadêmicos ocorreria por intermédio de atividades de P&D compartilhada com organizações empresariais e governamentais orientadas por demandas específicas; consultorias e participação na elaboração de políticas públicas setoriais, muitas delas com grande impacto local/regional.
Universidade empreendedora	Nexos estreitos com o setor empresarial. Uso comercial intensivo das capacidades endógenas de ensino e pesquisa para geração de receitas. Incorporação de cultura e práticas empreendedoras do mundo dos negócios. Gestão comercial de direitos de propriedade intelectual e mecanismos de licenciamento de patentes. Transferência tecnológica e entrelaçamento com o setor empresarial ocorrem por meio de diferentes canais operatórios, entre os quais <i>spin-offs</i> , incubadoras, parques tecnológicos, entre outros.
Universidade inovadora	Ator-chave de sistemas regionais de inovação, por ser produtora de conhecimento. Encontra-se imersa em uma rede multifacetada e pluri-institucional de relações econômicas, políticas e sociais. Utiliza canais operatórios de interação similar ao da universidade empreendedora, como incubadoras, parques tecnológicos, <i>spin-offs</i> , licenciamentos e patentes. Ganham relevância os mecanismos de transferência tecnológica de caráter tácito e informal e as formas de transferência de conhecimento sem compensação financeira. O desempenho econômico depende menos das capacidades endógenas da universidade e mais das condições sistêmicas da região, em termos de capacidade de absorção de conhecimento. Atua estrategicamente como elo local-global. Organiza <i>clusters</i> de pequenas e médias empresas (PMEs).
Universidade engajada	Promovem a integração das atividades de ensino, pesquisa e extensão com as necessidades e especificidades regionais, de modo que o alinhamento entre esses dois âmbitos é fator crítico de sucesso.

Fontes: Uyarra (2010) e Trippel, Sinozic e Smith (2015).
Elaboração dos autores.

- 1) *Fábrica de conhecimento*: como principal produtor de conhecimento, por meio de suas atividades de ensino e pesquisa, a universidade é considerada o principal ator do desenvolvimento, na medida em que contribui para

14. Parte destas abordagens são tratadas em Diniz e Vieira (2015) e Vieira (2016; 2017).

elevantos níveis de pesquisa e inovação nas empresas. Esse modelo conceitual se baseia no entendimento dominante do pós-Segunda Guerra a respeito da primazia da pesquisa básica nos processos de inovação, firmado a partir da influente visão de Vannevar Bush.¹⁵ Segundo essa concepção, a pesquisa científica básica, realizada de forma independente de sua aplicação prática imediata, seria capaz de engendrar quase que automaticamente os processos inovativos. Por meio de um fluxo linear e unidirecional, esse conhecimento científico produzido nas universidades se transferiria em dado momento ao setor produtivo, concretizando-se em produtos e processos inovadores. Sob tal perspectiva, a mera presença da universidade configuraria potencialidades de desenvolvimento para determinado território. A metáfora da *linha de montagem* é bastante ilustrativa para esse caso e prediz que os insumos de conhecimento aportados pela universidade às empresas se transformariam em bens, serviços e processos inovadores. O modelo coloca em destaque o aspecto da proximidade geográfica, no sentido que as universidades favoreceriam as atividades situadas em seu entorno por meio de encadeamentos econômicos e, ademais, tornariam a localidade atrativa a empresas de base tecnológica e atividades de P&D, engendrando, assim, um ciclo virtuoso de crescimento.

- 2) *Universidade modo 2*: pressupõe uma transformação substancial no modo de produção do conhecimento, que teria transitado do modo 1, estritamente cognitivo e voltado ao entendimento dos fenômenos e processos, para o modo 2, que é orientado para a solução de problemas práticos.¹⁶ Assim, o conhecimento teria assumido uma forma socialmente contextualizada, uma vez que a sua produção visaria ao equacionamento de problemas imediatos da sociedade. Mais ainda, a concepção tradicional da inovação como resultado de um processo linear e unidirecional, partindo de um conhecimento básico produzido nas universidades, foi colocada em xeque. O argumento é que, no modo 2, as fronteiras entre pesquisa básica e aplicada foram diluídas e a inovação tecnológica passou a ser considerada implicada em processos sistêmicos, nos quais a universidade é um ator-chave, mas não o único. Nesse novo contexto intelectual e institucional, o padrão de inserção das universidades nos domínios não acadêmicos foi também redefinido e as IES passaram a se envolver mais estreitamente com as esferas econômicas e sociais. Assumiram maior protagonismo no desenvolvimento, por intermédio de iniciativas direcionadas a contribuir mais incisivamente no crescimento e na modernização das economias, na elaboração de políticas públicas

15. Ver Stokes (2005).

16. Ver Gibbons (2003).

e na realização compartilhada de pesquisas temáticas setoriais diversas, muitas delas de grande incidência local/regional, como saúde, transporte público, planejamento urbano etc. Vale notar que a universidade modo 2 contrasta com o modelo de *fábrica de conhecimento*, cujos fundamentos, como visto, estavam calcados na concepção linear e unidirecional do progresso técnico. Nesse sentido, o modelo fábrica de conhecimento poderia ser denominado universidade *modo 1*.

- 3) *Universidade empreendedora*: juntamente com suas funções fundamentais de ensino e pesquisa, a universidade desempenharia o papel de atuar em prol do desenvolvimento econômico. Para exercer esse papel, a universidade incorpora em seu ambiente acadêmico a cultura empreendedora do mundo dos negócios e passa a desenvolver nexos bastante ativos e estreitos com o setor empresarial, o que impulsiona o uso comercial de suas capacidades endógenas de ensino e pesquisa, com a finalidade de constituir novas fontes de receitas. Esse *ativismo empreendedor* das universidades tem sido induzido, em grade medida, pela contração de recursos públicos para pesquisas, o que obriga as instituições universitárias a buscarem fontes de financiamento alternativas, principalmente junto às organizações empresariais. Mas também pode ser estimulado pelo próprio governo, mediante a oferta de recursos condicionados a execução de projetos de pesquisa e educacionais compartilhados com o setor privado, com objetivos práticos e específicos, assim como por meio da regulação de direitos de propriedade intelectual, permitindo às IES e seus cientistas deterem patentes, por exemplo. Esse tipo de interação econômica estabelecida pelas universidades com os domínios empresariais abrange, por exemplo, a criação de unidades no âmbito das instituições universitárias para a gestão de direitos de propriedade intelectual e processos de transferência tecnológica; *spin-offs*; incubadoras e parques tecnológicos, entre outros procedimentos. Entende-se que essas iniciativas podem gerar encadeamentos dinâmicos para a economia, gerando empregos e estimulando investimentos produtivos, sobretudo em atividades intensivas em conhecimento, como as de tecnologias da informação e comunicação (TICs) e biotecnologia.
- 4) *Universidade inovadora*: tendo como ponto de partida analítico a concepção do avanço tecnológico como processo coletivo, interativo e sistêmico, a universidade é considerada um ator-chave dos sistemas regionais de inovação (SRI). A atenção recai nas interações universidade-empresa, mas imersas numa rede mais abrangente de relações econômicas, políticas e sociais com outros atores e instituições formais e informais. Como produtora de conhecimento, a universidade desempenharia papel decisivo

na relação estabelecida com o setor empresarial e, portanto, na relação ciência-produção. Entretanto, nessa abordagem, o papel desempenhado pela universidade no impulsionamento da economia dependeria menos de suas capacidades endógenas de ensino e pesquisa e mais da configuração e potências do SRI, particularmente no que se refere ao alinhamento entre a produção e a demanda de conhecimentos – ou seja, no grau de coerência existente entre o que a universidade produz de conhecimento e as necessidades derivadas da base econômica da região. Um aspecto importante é que os canais de transferência de conhecimento e de articulação com as empresas operados pela universidade inovadora são similares aos da universidade empreendedora, como incubadoras, parques tecnológicos, *spin-offs*, patentes, licenciamentos etc. Assim, pode-se dizer que esse modelo analítico é uma variação do modelo da universidade empreendedora, mas com foco mais abrangente, examinando o ambiente econômico e institucional que circunda as interações universidade-empresa. Ademais, é dada grande atenção aos mecanismos tácitos e informais de transferência tecnológica e as formas de transmissão de conhecimento que não envolvem compensações financeiras. Também é enfatizado o papel das universidades na capacitação tecnológica de pequenas e médias empresas e na estruturação de *clusters* e redes locais de suprimentos. As universidades são também consideradas atores estratégicos por sua projeção e conexões globais, podendo, assim, atuar como elemento de atração e retenção de *talentos* e como canal de acesso das empresas locais a redes internacionais de PD&I.

- 5) *Universidade engajada*: nesse desenho conceitual, as universidades são consideradas decisivas para o desenvolvimento territorial, na medida em que teriam a capacidade de promover a articulação coerente dos diferentes segmentos e atores econômicos e sociais na escala local. Isso se daria por meio de uma atuação das IES visando integrar sinergicamente suas atividades de ensino, pesquisa e extensão de um lado e, de outro, as necessidades econômicas (mercado de trabalho, inovação tecnológica etc.) e sociais (cultura, saúde, assistência social etc.) das localidades nas quais estão instaladas. Assim, grande atenção é dada ao alinhamento das atividades da universidade com a demanda e as especificidades da região.

Embora tratem de diversos aspectos importantes, esses modelos conceituais estão ainda longe de proporcionar um entendimento preciso a respeito de como o *empreendimento universitário* pode atuar em apoio ao desenvolvimento regional. A síntese que eles oferecem dos estudos que vêm sendo feitos nessa área temática evidenciam que a dimensão territorial não tem sido efetivamente incorporada na análise. Basta verificar que os cinco modelos teóricos são, a rigor, *a-escalar*,

no sentido que as interações entre universidade e o meio social que eles buscam caracterizar podem ser estabelecidas em qualquer escala ou em múltiplas escalas simultaneamente. Mesmo na abordagem da universidade inovadora, que examina o papel que as IES assumem em sistemas regionais de inovação, a dimensão escalar é bastante débil. Como processo sistêmico, a inovação envolve atores e instituições que operam em múltiplas escalas ao mesmo tempo e, em grande medida, preferencialmente na escala nacional. Esta, certamente, é a escala primordial de operação do Estado e de seus instrumentos regulatórios do comércio externo, do investimento estrangeiro, da propriedade intelectual, do mercado de trabalho, assim como dos incentivos tributários e do crédito, elementos cruciais nos sistemas de inovação. Ademais, com a globalização, os sistemas de inovação são infiltrados por interesses supranacionais, o que aumenta ainda mais a complexidade escalar desses sistemas.

Essa complicação espacial está vinculada, em grande medida, à complexa territorialidade intrínseca das IES, que operam em múltiplas escalas simultaneamente. Uma das bases dessa multiescalaridade se assenta na comunidade científica das instituições, que normalmente faz parte de redes de pesquisa espacialmente estendidas e diversas.

As universidades são organizações multidimensionais e complexas, compreendendo vários grupos de especialistas que respondem a práticas científicas de suas comunidades internacionais para melhorar sua reputação e o desenvolvimento da carreira. A busca pelo engajamento econômico é apenas uma das múltiplas agendas, atividades e incentivos que influenciam as universidades e os acadêmicos, sendo o nível regional uma das múltiplas escalas nas quais essas agendas, atividades e incentivos incidem sobre as universidades (Uyarra, 2010, p. 1.242).

Um fator adicional que condiciona a territorialidade complexa das universidades consiste no fato de que, coerentemente com as práticas de sua comunidade acadêmica, a própria instituição está inserida em redes integradas por governos, empresas, outras IES e organizações não estatais de extensão local, regional, nacional, global – o que justifica a metáfora empregada por Arbo e Benneworth (2007) de “cruzamento multiescalar” para pensar a universidade como espaço institucional de interseção e junção de diferentes atores e projetos estratégicos, o que lhe impõe enormes desafios.

As instituições de ensino superior do século XXI se veem como uma espécie de cruzamento; são espaços pelos quais atores globais, nacionais e locais atravessam visando alcançar seus objetivos. As universidades são frequentemente grandes atores estratégicos, com possibilidades de criar vínculos entre esses diferentes atores, seus objetivos e recursos. E isso coloca as universidades em uma encruzilhada, suscitando a questão de como elas consolidarão essa situação (Arbo e Benneworth, 2007, p. 55).

Outro aspecto não menos importante a ressaltar é que os modelos conceituais antes expostos não são sucessivos – como fases de uma evolução institucional das universidades – nem muito menos excludentes. Como observou Uyarra (2010), os

modelos conceituais, em verdade, tratam e descrevem diversas iniciativas e padrões de atuação adotados em maior ou menor grau por todas as universidades, compondo o leque de suas atividades rotineiras. É importante ter isso em conta porque permite inferir que as formulações teóricas que têm sido produzidas a respeito da incidência das universidades no plano regional tendem a ser muito descritivas e, principalmente, normativas e prescritivas, assentadas em análises que derivam de experiências localizadas, sobretudo dos países da América do Norte e da Europa Ocidental, em especial os Estados Unidos e o Reino Unido.¹⁷ Essa tendência enviesada de parte considerável das pesquisas recentes de deduzir análises de aplicação geral a partir de casos concretos é problemática porque negligencia ou não leva na devida conta os contextos nacionais, que são muito específicos e distintos entre si em termos institucionais, sociais e econômicos, bem como no que concerne à configuração de seus sistemas de ensino superior. Essa diversidade institucional se expressa em diferentes dimensões, como no aparato regulatório; nas formas de financiamento das atividades de ensino e pesquisa; na participação do setor privado na educação pós-secundária; na especialização e capacidades acadêmicas e científicas das IES; entre outros aspectos. Tais elementos econômico-institucionais, que variam de acordo com o país, evidenciam o caráter socialmente contextualizado dos sistemas de ensino superior e têm grande incidência sobre o padrão de organização e atuação das universidades, moldando suas interações com os domínios não acadêmicos. Em seu estudo comparativo dos sistemas universitários do Reino Unido, da Suécia e da Áustria, Tripl, Sinozic e Smith (2015) corroboram esse entendimento, constando como as instituições nacionais são determinantes para o tipo e a extensão do relacionamento estabelecido pelas IES com seu meio social.

Políticas dependentes de trajetória e de paradigmas, tradições de IES, aceitação pública do engajamento da universidade, o contexto institucional geral (como sugerido, por exemplo, pela abordagem Variedades de Capitalismo) podem ser variáveis explicativas importantes para as diferentes formas de envolvimento das IES observadas entre países e regiões (...). Outras instituições de diversos domínios políticos (financiamento de pesquisa, política educacional, política industrial etc.) têm influência no impacto regional das universidades (Tripl, Sinozic e Smith, 2015, p. 16).

Com base na discussão anterior, cabe sublinhar que, nas últimas décadas, transformações estruturais nas formas de funcionamento e no padrão de interação das universidades com o meio social, conformando um novo âmbito institucional de relacionamento com os domínios não acadêmicos, em especial o setor empresarial, revalorizaram o papel que as IES podem exercer em apoio ao desenvolvimento regional. Pesquisadores e formuladores de políticas públicas têm se esforçado para examinar como as universidades podem ser mobilizadas para contribuir no impulsionamento

17. Como observou Uyarra (2010, p. 1.241), "a literatura sobre o tema apresenta um viés em relação aos modelos universitários dos EUA e do Reino Unido".

das economias locais, favorecendo a expansão das bases produtivas e a melhoria das condições sociais das localidades nas quais estão instaladas. A abundante e crescente pesquisa que vem sendo realizada – juntamente com os documentos de trabalho patrocinados por organizações públicas e não governamentais – tratou de aspectos importantes, mas ainda não proporcionou entendimento mais preciso a respeito da incidência territorial das IES. Além do caráter normativo, parte considerável da literatura produzida busca generalizar experiências concretas, normalmente as bem-sucedidas e majoritariamente de países desenvolvidos, negligenciando – ou incorporando apenas formalmente – a diversidade institucional dos contextos nacionais, que é determinante nas interações estabelecidas pelas universidades e seu entorno não acadêmico. Baseada nessa abordagem socialmente descontextualizada, esses estudos tornam-se bastante prescritivos e podem ser lidos, em grande medida, como guias de boas práticas, a serem utilizadas como parâmetros e diretrizes por gestores públicos de forma indistinta. Ademais, os modelos conceituais utilizados são *a-escalar*, no sentido de que examinam relações que as universidades podem estabelecer com os domínios não acadêmicos em qualquer escala e/ou em múltiplas escalas ao mesmo tempo, de modo que as especificidades regionais ficam subsumidas. Esses modelos conceituais também enfatizam as articulações que envolvem as universidades e as empresas, deixando em segundo plano outros atores e segmentos sociais. Contudo, a despeito dessas deficiências, é necessário observar que os estudos em curso têm o mérito de reconhecer o sistema de ensino superior como uma potente estrutura de produção de conhecimento suscetível de ser acionada em prol do desenvolvimento regional, atuando, assim, como fator contra-arrestante da dinâmica inerente do sistema econômico de crescimento desigual e de modernização espacialmente seletiva. Identificar essas indefinições e incompletudes teóricas que persistem atualmente nos estudos pode indicar rumos metodológicos possíveis para pesquisas futuras e, também, contribui para uma análise mais pertinente da dinâmica regional brasileira e da expansão territorial do sistema de ensino superior do país, temas das próximas seções deste capítulo.

3 ASPECTOS PRINCIPAIS DA DINÂMICA REGIONAL BRASILEIRA NO SÉCULO XXI

3.1 Vetores do desenvolvimento regional brasileiro em tempos recentes

O comportamento regional da economia brasileira no século XXI vem sendo influenciado por um conjunto de fatores que atuam com temporalidades distintas, mas que, agregadamente, apontam para a continuidade, ainda que lenta, do processo de desconcentração produtiva em direção às Grandes Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste – definidas constitucionalmente como prioritárias na política regional. Todas elas ampliaram a participação na economia brasileira nestas duas primeiras décadas do século XXI em detrimento do Sudeste e, especialmente, do estado de São Paulo.

Não obstante continuarem elevadas as disparidades do produto e da renda *per capita* entre as regiões, o fato é que instrumentos mais diretamente ligados à política regional (em menor intensidade) e, indiretamente, a um conjunto de políticas públicas com forte impacto social (em maior intensidade) foram determinantes para a organização socioespacial do país, especialmente pelo caráter mais desconcentrador de sua atuação. Mobilizados combinadamente, tais instrumentos de política pública possibilitaram maior espraiamento da atividade econômica e do consumo e determinaram novas dinâmicas territoriais, pelo menos até 2014, quando a crise na economia do país colocou limites para a continuidade de algumas daquelas políticas.

Alguns autores, como Macedo e Porto (2018), Brandão (2019), Macedo, Pires e Sampaio (2017), Resende *et al.* (2015) e Araújo (2013), apontaram como a dinâmica territorial no país sofreu maior influência das políticas setoriais que não tinham como foco a questão regional, convencionalmente chamadas de políticas implícitas. Também o padrão de inserção comercial externa da economia brasileira – fortemente atrelado às *commodities* – impulsionou a base de recursos naturais localizada fora do Sudeste, estimulada pelo crescimento da demanda internacional, especialmente da chinesa. Nesse sentido, as políticas setoriais assumiram papel importante na redução das desigualdades regionais até pelo menos 2014.

Destacam-se, no bojo das políticas implícitas de desenvolvimento regional, as políticas de valorização do salário mínimo e de formalização das relações trabalhistas, que repercutiram mais fortemente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Nelas, onde a precariedade do mercado de trabalho é maior, houve maior crescimento do emprego formal proporcionalmente ao verificado no Sul e no Sudeste. Entre 2003 e 2014, no agregado Brasil, o estoque total de trabalhadores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) subiu de 29,5 milhões para 49,6 milhões. As regiões Norte (com 6,1% ao ano – a.a.), Nordeste (5,0% a.a.) e Centro-Oeste (4,9% a.a.) apresentaram taxas de crescimento médio anual superiores ao Sul (4,1% a.a.) e Sudeste (4,0% a.a.), com o que ampliaram proporcionalmente mais seus mercados de consumo urbano.

A valorização do salário mínimo e a formalização dos empregos, associadas a políticas de renda mínima (Programa Bolsa Família – PBF) e de ampliação da oferta de crédito, expandiram o consumo das famílias de mais baixa renda. A *despesa de consumo das famílias* nas contas nacionais apresentou crescimento de 5,3% a.a. entre 2003-2008 e de 5,0% a.a. entre 2008-2014. Entre 1996-1999 e 1999-2003, essas taxas foram, respectivamente, de 1,5% a.a. e 1,2% a.a. Esses números indicam a importância macroeconômica dessas políticas, que impulsionaram o comércio em regiões menos desenvolvidas, ao incluir parcela da população que historicamente ficou fora do mercado de consumo de massa.

A base de recursos naturais e a disponibilidade de terras e água fora do *core* industrial brasileiro foram outros fatores que contribuíram para a desconcentração produtiva regional, estimulada pelo crescimento tanto das atividades do agronegócio –

Centro-Oeste e região do Matopiba,¹⁸ principalmente – quanto da extrativa mineral – sudeste do Pará e litoral brasileiro, especialmente norte do Rio de Janeiro e sul do Espírito Santo. Essas regiões foram beneficiadas com obras infraestruturais para escoamento de sua produção, sobretudo no Norte e Centro-Oeste, mas também no Nordeste, como os investimentos da Transnordestina e nos Portos do Suape (Pernambuco) e Pécem (Ceará). Nessa região, destacam-se, também, os investimentos para a transposição do rio São Francisco, além de investimentos privados alavancados com o apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

A retomada dos investimentos públicos e privados, principalmente a partir de 2007, sobretudo os de infraestrutura ligados ao modelo de inserção competitiva externa do país em *commodities* agrominerais, tanto contribuiu para a desconcentração produtiva regional como reforçou o processo de interiorização da economia brasileira. Mas não apenas a infraestrutura econômica teve incidência nessa dinâmica espacial; também a social teve, por meio do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), os quais tiveram clara tendência desconcentradora no período.

As taxas de crescimento médio anual da formação bruta de capital fixo (FBKF) entre 2003 e 2008 e 2008 e 2013 foram de, respectivamente, 8,2% e 5,6%. Nos períodos 1996-1999 e 1999-2003, elas foram, respectivamente, de -0,1% e -1,8%. Houve, portanto, retomada dos investimentos, comparativamente à década final do século XX, que priorizaram as regiões Norte e Nordeste.¹⁹

Outra importante política – diretamente relacionada ao objetivo deste livro – foi a de expansão e interiorização das IES, a ser examinada em seus detalhes principais na seção 4. Observou-se ampliação da oferta pública de educação pós-secundária, que ganhou igualmente maior extensão territorial, passando a alcançar áreas anteriormente não atendidas ou atendidas apenas precariamente, em especial por instituições federais. Ademais, programas públicos de financiamento estudantil e de bolsas de estudos (Fundo de Financiamento Estudantil – Fies e Programa Universidade para Todos – Prouni) tiveram papel de destaque na ampliação do acesso à educação superior e no estímulo à expansão das IES privadas, que exerceram influência decisiva na organização espacial do sistema universitário, como se verá adiante. Por ora, o aspecto importante a se destacar é que essa reconfiguração socioespacial ocasionou a incorporação de um conjunto de municípios de pequeno e médio porte – localizados em microrregiões não atendidas (ou atendidas apenas

18. A denominação Matopiba corresponde ao acrônimo dos estados do Mato Grosso, Tocantins, Piauí e Bahia e aparece no Decreto Federal nº 8.447, de 6 de maio de 2015, que instituiu o Plano de Desenvolvimento Agropecuário do Matopiba (PDA Matopiba).

19. De acordo com Macedo e Porto (2018), o Norte e o Nordeste receberam investimentos maiores do que suas participações no produto interno bruto (PIB) brasileiro, no PAC 1 (2007-2010) e no PAC 2 (2010-2014). Foram essas as distribuições regionais desses programas: PAC 1 – Norte: 7,3%; Nordeste: 19,4%; Sudeste: 53,6%; Sul: 12,1%; Centro-Oeste: 7,6%. PAC 2 – Norte: 9,4%; Nordeste: 22,8%; Sudeste: 49,8%; Sul: 11,1%; Centro-Oeste: 6,9%.

precariedade) pela oferta de educação terciária pública e privada – ao sistema nacional de ensino superior. Ampliaram-se, assim, as perspectivas de desenvolvimento local para além da histórica ideia de atração de investimentos e incentivos fiscais, como tradicionalmente tem sido a visão das administrações públicas municipais e estaduais. Como afirmado antes e como será discutido ao longo deste livro, as interações estabelecidas entre a universidade e o seu entorno não acadêmico podem ser relevantes para a transformação e a diversificação das economias locais.

A grande incidência dessas diferentes políticas setoriais para a dinâmica socioespacial da economia brasileira neste século XXI explícita, contraditoriamente, que a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) teve pouca aderência na agenda pública e baixa influência no desempenho das economias das macrorregiões brasileiras. No entanto, há de se destacar o crescimento significativo das operações (em quantidade e em valor) dos fundos constitucionais, os quais se tornaram o principal instrumento financeiro da política regional do país, na inviabilidade da constituição de um fundo nacional de desenvolvimento regional, como estava proposto na PNDR. De fato, a despeito dos limites que eles apresentam, discutidos em diversos trabalhos, estes recursos foram importante fonte de financiamento das atividades produtivas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste nas duas primeiras décadas deste século. A importância de tais fundos está em sua grande capilaridade e impacto sobre a rede urbana, pois atingem praticamente todos os municípios das regiões-alvo, ainda que se mantenham concentrados nos maiores. A propósito, vale notar que o crescimento do volume de recursos alocados nos fundos foi um aspecto positivo. Entretanto, há interesses em articulação no Congresso Nacional visando modificar, por meio de emenda constitucional (EC), critérios de uso desses fundos. Isto poderá desvirtuar seus propósitos como instrumento de política regional, especialmente em um contexto de rigidez orçamentária, fazendo com que os recursos garantidos, como os dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO), tornem-se alvos de disputas maiores. Todas essas políticas, explícitas ou implícitas, de desenvolvimento regional foram duramente abaladas pela crise a partir de 2014 e pelo ajuste fiscal restritivo que a acompanhou.

3.2 Evolução recente da economia brasileira e rebatimentos regionais

O desempenho da economia do país nessas duas primeiras décadas foi abaixo do crescimento da economia mundial²⁰ e da América Latina e caracterizou-se por momentos diferenciados, com expansão, até 2014, e retração acumulada a partir

20. Entre 2000 e 2018, as taxas médias de crescimento da economia mundial, da América Latina e do Brasil foram de, respectivamente, 2,8%, 2,5% e 2,3%, segundo dados do Banco Mundial (<https://bit.ly/3uskvcl>), da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL (<https://bit.ly/3Dedhez>) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (<https://bit.ly/3in2B6i>).

desse ano. Setorialmente, o melhor desempenho foi nas atividades ligadas ao mercado externo – agropecuária e indústria extrativa. Conforme pode ser verificado a partir dos dados sistematizados na tabela 1, ambas cresceram por todo o período, diferentemente da indústria de transformação e da construção civil, que apresentaram momentos de crescimento e de retração. Entre 2000 e 2019, no entanto, elas apresentaram o pior desempenho setorial, abaixo de 1,0% a.a.

TABELA 1
Taxa de variação dos componentes do PIB por período – Brasil (2000-2019)
(Em %)

Setores e subsectores	2000-2003	2003-2008	2008-2014	2014-2019	2000-2019
PIB	1,9	4,8	2,8	-0,6	2,3
Agropecuária – total	7,2	3,3	2,7	2,8	3,6
Indústria – total	1,1	4,5	1,5	-2	1,3
Indústrias extrativas	8,3	3,9	3,2	1,8	3,8
Indústrias de transformação	1,8	4,5	-0,5	-2	0,8
Eleticidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos	-0,1	4,4	2,1	2,3	2,4
Construção	-2,1	4,5	5,5	-6,2	0,9
Serviços – total	2,1	4,7	3	-0,3	2,4
Comércio	-0,3	6,2	2,8	-1,6	2
Transporte, armazenagem e correio	0,6	4,8	2,8	-1,3	1,9
Informação e comunicação	5	5,4	4,7	0,7	3,8
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	0,6	9,1	4,4	-1	3,6
Atividades imobiliárias	3,7	4,3	3,4	1,3	3,1
Outras atividades de serviços	1,3	4,1	3	-0,3	2,1
Administração, saúde e educação públicas e seguridade social	3,2	2,3	1,8	0,2	1,7
Valor adicionado a preços básicos	2,1	4,6	2,6	-0,5	2,2
Impostos líquidos sobre produtos	0,4	6,3	3,9	-1,4	2,5
Despesa de consumo das famílias	0,5	5,3	4,1	-0,3	2,7
Despesa de consumo da administração pública	2,7	3,1	2,3	-0,4	1,8
Formação bruta de capital fixo	-1,4	8,2	3,9	-4,8	1,8
Exportação de bens e serviços	8,9	7	1,2	2,8	4,3
Importação de bens e serviços (-)	-3,8	14,4	6,1	-2,1	4,3

Fonte: Contas Nacionais/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/2YbIsJq>>. Acesso em: mar. 2020.

Elaboração dos autores.

O quadro macroeconômico se refletiu em desempenhos diferenciados das economias regionais, impactando-as de acordo com o papel que cada uma delas desempenha na divisão territorial do trabalho no país. As informações sistematizadas na

tabela 2 evidenciam que as regiões Norte e Centro-Oeste ampliaram suas participações no PIB brasileiro entre 2002 e 2017:²¹ a primeira, graças ao bom desempenho da indústria extrativa e da agropecuária, passou de 4,7% para 5,6% no total do país; a segunda, especializada na produção agroindustrial para exportação, passou de 8,6% para 10,0% do PIB do Brasil. O Nordeste também ampliou sua participação, consequência tanto dos investimentos públicos como das políticas sociais que, implicitamente, fizeram as vezes de política regional e resultaram em impactos positivos na economia da região. No período em destaque, a região ganhou 1,4 ponto percentual (p.p.) – de 13,1% para 14,5% do total do país entre 2002 e 2017. Em contraposição, São Paulo declinou sua participação em 2,7 p.p., assim como o Rio de Janeiro (-2,2 p.p.); ambos foram os principais perdedores no período 2002-2017. O estado de São Paulo sofreu os efeitos do baixo dinamismo da indústria de transformação. Em termos regionais, esse setor manufatureiro apresentou crescimento entre 2002 e 2017 nas regiões Norte (2,5% a.a.), Nordeste (1,8% a.a.) e Centro-Oeste (4,0% a.a.), com comportamentos intrarregionais díspares. São Paulo, ao contrário, teve taxa de 0,4% a.a. Em decorrência do mal desempenho paulista, núcleo industrial de nossa economia, a indústria de transformação do agregado Brasil cresceu apenas a 0,6% a.a. nesse período, o que demonstra não apenas os efeitos do baixo crescimento da economia, mas também a dificuldade para enfrentar a concorrência externa em condições competitivas.

TABELA 2
Participação das Grandes Regiões e de Unidades Federativas (UFs) no PIB – Brasil¹
(Em %)

	2002	2005	2008	2011	2014	2015	2016	2017	Variação 2002-2014	Variação 2014-2017
Norte	4,7	4,9	5,0	5,5	5,3	5,3	5,4	5,6	0,6	0,3
Rondônia	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,1	0,1
Acre	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
Amazonas	1,5	1,6	1,5	1,6	1,5	1,4	1,4	1,4	0,0	-0,1
Roraima	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
Pará	1,8	1,9	2,0	2,3	2,2	2,2	2,2	2,4	0,4	0,2
Amapá	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
Tocantins	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,1	0,1
Nordeste	13,1	13,0	13,1	13,3	13,9	14,2	14,3	14,5	0,8	0,5
Maranhão	1,1	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	1,4	1,4	0,3	0,0
Piauí	0,5	0,5	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,2	0,0
Ceará	1,9	1,9	1,9	2,0	2,2	2,2	2,2	2,2	0,3	0,1

(Continua)

21. Os dados das Contas Regionais/IBGE apresentam defasagem de dois anos em relação aos dados das Contas Nacionais/IBGE, razão pela qual os períodos tratados para o agregado Brasil nem sempre coincidem com as análises regionais.

(Continuação)

	2002	2005	2008	2011	2014	2015	2016	2017	Variação 2002-2014	Variação 2014-2017
Rio Grande do Norte	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	0,0	0,0
Paraíba	0,9	0,8	0,9	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,1	0,0
Pernambuco	2,4	2,3	2,3	2,5	2,7	2,6	2,7	2,8	0,3	0,1
Alagoas	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	-0,1	0,1
Sergipe	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,0	0,0
Bahia	4,0	4,1	3,9	3,8	3,9	4,1	4,1	4,1	-0,1	0,2
Sudeste	57,4	57,5	57,0	56,1	54,9	54,0	53,2	52,9	-2,4	-2,1
Minas Gerais	8,3	8,7	9,0	9,1	8,9	8,7	8,7	8,8	0,6	-0,2
Espírito Santo	1,8	2,2	2,3	2,4	2,2	2,0	1,7	1,7	0,4	-0,5
Rio de Janeiro	12,4	12,4	12,2	11,7	11,6	11,0	10,2	10,2	-0,8	-1,4
São Paulo	34,9	34,2	33,5	32,8	32,2	32,4	32,5	32,2	-2,7	0,0
Sul	16,2	15,9	16,0	15,9	16,4	16,8	17,0	17,0	0,2	0,6
Paraná	5,9	5,9	6,0	5,9	6,0	6,3	6,4	6,4	0,1	0,4
Santa Catarina	3,7	3,8	3,9	4,0	4,2	4,2	4,1	4,2	0,5	0,0
Rio Grande do Sul	6,6	6,3	6,1	6,1	6,2	6,4	6,5	6,4	-0,4	0,2
Centro-Oeste	8,6	8,6	8,9	9,1	9,4	9,7	10,1	10,0	0,8	0,6
Mato Grosso do Sul	1,1	1,1	1,2	1,3	1,4	1,4	1,5	1,5	0,3	0,1
Mato Grosso	1,3	1,6	1,6	1,6	1,8	1,8	2,0	1,9	0,5	0,2
Goiás	2,6	2,5	2,7	2,8	2,9	2,9	2,9	2,9	0,3	0,1
Distrito Federal	3,6	3,5	3,5	3,5	3,4	3,6	3,8	3,7	-0,2	0,3

Fonte: Contas Regionais/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3uofh1i>>. Acesso em: mar. 2020.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Brasil = 100%.

Por isso, observa-se perda de participação relativa do estado de São Paulo na indústria de transformação brasileira, medida pelas Contas Regionais/IBGE: baixou de 43,4% para 38,6%, configurando perda de quase 5 p.p. neste século. O estado sofre os impactos do baixo dinamismo industrial justamente por concentrar os principais ramos de atividades e a maior base manufatureira do país. Sofre com os efeitos da concorrência externa, especialmente dos produtos asiáticos, e com a concorrência interna dos demais entes federativos que praticam políticas de atração de investimentos por meio de incentivos fiscais. Algumas dessas políticas reforçaram a tendência à desindustrialização, como a *guerra comercial dos portos*, que estimulou o aumento das importações por portos fora de São Paulo e transformou muitos industriais em importadores.

É importante destacar que a desconcentração produtiva regional observada apresentou características distintas ao longo das duas décadas deste século. Até 2014, ela mostrou aspecto virtuoso nos termos definidos por Cano (2008) –

ou seja, resultou do crescimento sincrônico de todas as regiões, porém com melhor desempenho das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Nesse período, elas, agregadamente, acumularam crescimento de 2,3 p.p. Entre 2013 e 2017, a desconcentração apresentou caráter espúrio, resultado de efeito estatístico, pois o que se viu foram taxas negativas de crescimento dos PIBs regionais – a exceção foi o Centro-Oeste, que cresceu 0,4% a.a. Ou seja, as três regiões apresentaram, conjuntamente, desempenho menos pior do que a região Sudeste. Esta perdeu 2,4 p.p., enquanto aquelas três ganharam 1,9 p.p. e a região Sul ganhou 0,5 p.p. Esse resultado é esperado, tendo em vista que a crise, normalmente, tem impacto maior sobre a economia regional de base produtiva mais diversificada e ampla.

O que se observou, entre 2002 e 2017, foi que o crescimento da economia brasileira apresentou efeitos desconcentradores acelerados²² no período de recessão, razão pela qual se deve olhar com cuidado a continuidade da desconcentração no pós-2014, não obstante as atividades ligadas ao agronegócio e à indústria extrativa manterem um caráter virtuoso – em termos de desempenho econômico –, pois estas sustentaram crescimento em todo o período, inclusive durante a crise que se iniciou em 2014. A indústria de transformação, apesar dos percalços, continuou crescendo fora do centro industrial, sobretudo em atividades menos intensivas em tecnologia e processadoras de recursos naturais.

Os efeitos do crescimento até 2014 se refletiram na melhoria da renda média regional, embora esta ainda se mantenha muito diferenciada. As regiões Norte e Nordeste, que historicamente apresentam rendimento médio abaixo do país e das demais regiões, melhoraram em relação à média nacional, conforme se observa na tabela 3. Apesar da continuidade da desconcentração produtiva, que possibilitou maior convergência do PIB, a renda média regional do Norte e do Nordeste piora em relação à média nacional no período 2014-2018, o que reforça a ideia do caráter espúrio da desconcentração produtiva em momento de crise, principalmente. Além disso, em 2018, o rendimento médio das famílias no Brasil era, a preços de 2010, 2,8% menor do que em 2014, com diferenças regionais importantes. A renda média decaiu 1,8% no Sudeste e 1,5% no Sul. O Nordeste apresentou a maior redução real: 7,7%. Norte e Centro-Oeste apresentaram quedas de, respectivamente, 3,4% e 3,5%. Há que se considerar que esse quadro de queda no rendimento real das famílias foi acompanhado pela elevação do desemprego nas cinco macrorregiões. Para o agregado Brasil, a taxa de desocupação passou de 6,9% em 2013 para 11,9%

22. Considera-se mais acelerado porque, em doze anos (2002-2014), a desconcentração produtiva em direção ao Norte, Nordeste e Centro-Oeste aumentou a participação destas regiões em 2,2 p.p. no PIB do Brasil, enquanto em apenas três (2014-2017) este crescimento foi de 1,4 p.p. Deve-se considerar, no entanto, que São Paulo, naqueles três anos, deixou de perder participação relativa, enquanto Minas Gerais e Espírito Santo, que tiveram ganhos no período de crescimento, tornam-se perdedores no pós-2014. Rio de Janeiro aprofundou sua crise ao perder, no mesmo período, 1,4 p.p., contra uma queda de 0,8 p.p. entre 2002 e 2014.

em 2018. Em termos regionais, essa evolução foi de:²³ Norte – 7,6% para 11,6%; Nordeste – 8,9% para 14,4%; Sudeste – 7,0% para 12,5%; Sul – 4,1% para 7,9%; e Centro-Oeste – 5,5% para 8,9%.

TABELA 3
Diferença entre as rendas médias nacionais – Grandes Regiões
(Em %)

	2000	2010	2014	2018
Norte	60,6	64,4	68,7	68,3
Nordeste	52,1	59,9	58,9	56
Sudeste	130,9	123	122,6	124
Sul	115,1	120	118,9	120,5
Centro-Oeste	115,2	121,7	122,7	121,9

Fontes: Para 2000 e 2010, Censo Demográfico 2000 e 2010/IBGE (disponível em: <<https://bit.ly/3kUqOTd>>). Para 2014 e 2018, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua 2014 e 2018/IBGE (disponível em: <<https://bit.ly/3uubzTV>>). Acessos em: mar. 2020.

Elaboração dos autores.

Tendo como base informações regionalizadas dos depósitos de patentes e dos investimentos empresariais em P&D, indicadores usuais que denotam capacidades científicas e tecnológicas existentes, é possível verificar que a evolução das atividades inovativas foi coerente com a dinâmica econômica e espacial antes examinada. Tais atividades intensivas em conhecimento ganharam maior densidade e relevância nas décadas iniciais do século XXI, bem como maior capilaridade territorial, mas também demonstraram elevado grau de concentração regional e, ademais, explicitaram tendências de inflexão de trajetória nos anos mais recentes.

Basta verificar que o total de patentes depositadas no país teve incremento expressivo neste século XXI, mas, sobretudo, cresceu muito mais na *periferia* do que no *centro*. Como atestam os dados sistematizados na tabela 4, a quantidade de depósitos de patentes passou de 5,5 mil para 8,4 mil entre 2000 e 2017, sendo que 87% dos novos registros ocorreram na década passada. A posição relativa conjugada do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste mais do que dobrou no mesmo período, enquanto a participação combinada das regiões Sudeste e Sul tiveram declínio superior a 11%, indicando a emergência de novas capacidades tecnológicas localizadas fora da área econômica primaz. Contudo, a despeito desse movimento centrífugo, as capacidades inovativas ampliadas do país permaneceram polarizadas, conforme sugere a distribuição geográfica de depósitos de patentes, com Sudeste e Sul respondendo, em 2017, por mais de 80% dos registros, sendo que mais da metade deles estava vinculada a apenas três estados da Federação: São Paulo (31,6%), Minas Gerais (11,3%) e Rio de Janeiro (10,2%).

23. Referência: terceiro trimestre de cada ano, segundo a PNAD Contínua 2014 e 2017/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/2WtvQMY>>. Acesso em: mar. 2020.

TABELA 4
Distribuição espacial dos depósitos de patentes – Brasil, Grandes Regiões e UFs
selecionadas
(Em %)

Área geográfica	2000	2010	2014	2017
Brasil	5.505	5.881	7.372	8.390
Norte	0,67	1,09	1,29	1,95
Amazonas	0,25	0,56	0,56	0,48
Pará	0,20	0,31	0,24	0,80
Nordeste	5,07	6,61	8,80	12,74
Ceará	1,05	1,55	1,56	2,23
Pernambuco	1,18	0,92	1,94	2,65
Bahia	1,29	2,09	2,29	2,06
Sudeste	65,94	59,36	59,20	54,97
Minas Gerais	8,30	9,69	9,62	11,35
Espírito Santo	1,38	1,55	2,09	1,80
Rio de Janeiro	7,25	7,29	7,94	10,20
São Paulo	49,01	40,83	39,56	31,62
Sul	24,32	29,37	25,91	25,16
Paraná	8,70	9,59	9,06	9,07
Santa Catarina	6,32	9,28	6,85	7,04
Rio Grande do Sul	9,30	10,49	10,00	9,05
Centro-Oeste	4,00	3,57	4,80	5,17
Goiás	1,40	1,41	1,78	2,04

Fontes: Dados básicos do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (Inpi). Para 2000, 2002, 2006 e 2010, Anuário Estatístico de Propriedade Industrial 2000-2012. Os dados de 2014 e 2017 são preliminares. Disponível em: <<https://bit.ly/3zUXEaG>>. Acesso em: mar. 2020.

Elaboração dos autores.

Obs.: Foram considerados os depósitos de patente de invenção (PI), modelo de utilidade (MU) e certificado de adição de invenção (CA). Foram desconsiderados todos os casos não avaliados por não identificação da origem do primeiro depositante residente.

Esse padrão de *desconcentração concentrada*, observado tanto na evolução do PIB quanto na trajetória dos depósitos de patentes, caracterizou igualmente os investimentos empresariais em P&D. As informações reunidas na tabela 5 evidenciam que, na primeira década do século, a concentração dos investimentos em atividades internas em P&D realizados pelas empresas das indústrias extrativa e de transformação aumentou, tendo em vista que a participação conjunta do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste no total de dispêndios baixou de 8,1% para 6,0%, entre 2000 e 2011. Esse movimento centrípeto veio a ser revertido nos anos seguintes e a posição combinada da *periferia* voltou a ascender, alcançando o percentual de 9,9% em 2017. Contudo, observa-se que a desconcentração dos investimentos perdeu ímpeto entre 2014 e 2017, uma vez que, depois de avançar quase 3 p.p.

entre 2011 e 2014, a periferia ganhou apenas 1 p.p. no triênio seguinte. Ademais, é necessário atentar para o fato de que São Paulo, depois da queda verificada na primeira década, vem recompondo sua posição relativa no total de investimentos. Cabe anotar que, em termos de empresas, a participação combinada das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste cresceu até 2011, mas vem declinando desde então. Esses três aspectos são importantes para indicar os limites desse processo de desconcentração, que se traduz na persistente posição dominante da região econômica primaz, onde, em 2017, estavam sediadas 89,4% das empresas das indústrias extrativa e de transformação responsáveis por 90,1% dos dispêndios. Por fim, no triênio final da série, os investimentos realizados em atividades internas de P&D apresentaram queda nominal de 2,4% em relação a 2014. Quando medidos com base no valor corrente do PIB, os dispêndios empresariais em atividades internas de P&D, que já tinham recuado 9,2% entre 2011 e 2014, registraram queda de 14,4%, como reflexo das condições macroeconômicas adversas dominantes no país na segunda metade da década passada.

TABELA 5

Distribuição regional das empresas das indústrias extrativa e de transformação que efetuaram atividades internas de P&D e dos dispêndios realizados – Brasil, Grandes Regiões e UFs selecionadas

	2000		2011		2014		2017	
	Número de empresas	Gasto (R\$ 1 mil)	Número de empresas	Gasto (R\$ 1 mil)	Número de empresas	Gasto (R\$ 1 mil)	Número de empresas	Gasto (R\$ 1 mil)
Brasil	7.412	3.741.572	5.876	15.156.815	5.914	18.171.575	5.973	17.726.487
Norte (%)	1,50	4,86	3,54	1,74	2,66	3,39	1,89	3,40
Amazonas	0,93	4,68	1,59	1,58	2,09	3,34	1,44	3,06
Pará	0,44	0,18	1,67	0,14	0,41	0,04	0,33	0,30
Nordeste (%)	6,85	2,42	6,55	3,36	4,20	4,06	5,25	4,49
Ceará	2,43	0,71	1,28	0,94	1,12	0,89	1,44	1,39
Pernambuco	1,90	0,47	0,88	0,52	1,24	0,37	0,96	0,66
Bahia	1,20	1,14	2,52	1,58	0,97	2,49	1,54	2,24
Sudeste (%)	60,61	77,32	56,00	79,92	55,18	75,92	52,34	74,13
Minas Gerais	7,67	4,34	11,76	8,75	7,12	6,49	8,14	6,50
Espírito Santo	0,78	0,85	0,45	0,32	1,61	0,40	0,59	0,86
Rio de Janeiro	6,65	15,44	5,48	27,75	4,12	20,49	4,01	17,43
São Paulo	45,51	56,70	38,31	43,11	42,33	48,54	39,60	49,34
Sul (%)	28,61	14,62	30,50	14,11	32,70	15,16	37,09	16,00
Paraná	7,15	3,96	7,51	4,10	9,90	4,36	10,39	5,16

(Continua)

(Continuação)

	2000		2011		2014		2017	
	Número de empresas	Gasto (R\$ 1 mil)	Número de empresas	Gasto (R\$ 1 mil)	Número de empresas	Gasto (R\$ 1 mil)	Número de empresas	Gasto (R\$ 1 mil)
Santa Catarina	8,82	4,03	8,46	4,76	7,78	4,93	10,64	4,47
Rio Grande do Sul	12,64	6,62	14,52	5,24	15,02	5,87	16,06	6,38
Centro-Oeste (%)	2,43	0,78	3,41	0,87	5,27	1,47	3,43	1,98
Goiás	0,82	0,55	2,69	0,77	2,33	1,12	2,23	1,62

Fonte: Dados básicos da Pesquisa de Inovação (Pintec)/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3wbanFU>>. Acesso em: mar. 2020. Elaboração dos autores.

Em suma, a desconcentração territorial das atividades produtivas do país teve continuidade neste início de século XXI, condicionada mais por políticas setoriais e pelas novas condições macroeconômicas internas e externas do que por políticas regionais explícitas. De fato, como demonstrado nos parágrafos anteriores, a dinâmica espacial da economia brasileira esteve sob a influência, principalmente, da melhoria das condições socioeconômicas domésticas, favorecidas por políticas sociais e de emprego ativas; da recuperação dos investimentos públicos, sobretudo em infraestrutura e habitação; da ampliação do crédito público e privado, tanto para sustentar o consumo quanto para financiar projetos de investimento; da persistência da sobrevalorização cambial e da alta extraordinária da demanda e dos preços internacionais dos bens primários e semielaborados, o que induziu a forte expansão dessas atividades básicas no país, ao mesmo tempo em que debilitou a indústria de transformação nacional, entre outros fatores de caráter estrutural e conjuntural. Somados e sobrepostos, esses determinantes favoreceram mais as regiões *periféricas*, que conseguiram crescer a taxas maiores do que o *centro*. No bojo dessas transformações virtuosas, observou-se também certo espraiamento de atividades intensivas em conhecimento, com a ampliação do alcance territorial das capacidades tecnológicas e inovativas do país. No contexto de crise que se estabeleceu a partir de 2014, esse processo de desconcentração espacial que vinha em curso prosseguiu, mas com mudanças importantes em seu padrão. Por um lado, o crescimento das economias regionais deixou de ocorrer de forma conjugada nos anos analisados, de modo que a desconcentração assumiu caráter espúrio, tendo em vista que o avanço da periferia passou a refletir, em algum grau, o declínio econômico do centro. Por outro lado, a convergência de renda regional foi interrompida, enquanto a desconcentração das atividades inovativas perdeu ímpeto e deixou de ser tão nítida, com a área econômica primaz recompondo sua posição relativa. Ademais, cabe sublinhar que esse processo contínuo de transformações da geografia econômica do país demonstra limites demarcados e vem seguindo uma trajetória de *desconcentração concentrada*, caracterizada por persistentes disparidades

intra e inter-regionais. A análise do crescimento e da reconfiguração do sistema de ensino superior brasileiro, a ser feita na seção 4, deve levar em consideração esse quadro econômico e regional complexo, em razão das potencialidades que a distribuição espacial mais equilibrada das atividades de ensino superior cria para o desenvolvimento regional.

4 CRESCIMENTO E CONFIGURAÇÃO REGIONAL DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO EM ANOS RECENTES

Esta seção tem o objetivo de examinar a evolução do sistema de ensino superior do país no período recente, buscando avaliar tanto a expansão quanto as principais transformações que ocorreram na organização regional de suas atividades de graduação e de pós-graduação entre 2000 e 2018. Estes dois decênios de início de século foram particularmente importantes para o ensino superior brasileiro, como pode ser inferido pelos dados expostos na tabela 6.

Vale ressaltar, primeiramente, que a educação terciária brasileira experimentou, nos últimos quatro decênios, um ciclo de sucessivas mudanças. Após a evolução medíocre dos anos 1980, o sistema retomou sua trajetória de expansão e alcançou, neste século XXI, as maiores taxas de crescimento, tanto em termos de matrículas quanto no que diz respeito ao total de IES. Ademais, e isso é de suma importância para qualquer análise que se faça sobre a dinâmica do setor nos anos recentes, as políticas federais foram reativadas com maior intensidade, fazendo com que as instituições federais de ensino superior (Ifes) passassem a assumir grande protagonismo. De fato, entre 2000 e 2018, além de aumentar o total de matrículas em ritmo maior do que as instituições privadas, que mantiveram posição largamente dominante, a rede federal passou por forte processo de expansão e modernização de suas instalações. Basta verificar que, ao final dos anos 1990, o Brasil contava com 56 Ifes, cujas unidades localizadas em 87 municípios supriam pouco mais de 442 mil matrículas (informações referentes a 1999). Em 2018, essa rede federal já era integrada por 110 Ifes e tinha maior capilaridade territorial, estando presente em 560 municípios, com oferta superior a 1,2 milhão de matrículas em cursos presenciais de graduação.

TABELA 6
Taxa média de crescimento anual das matrículas e do número de IES – Brasil (1980-2018)
(Em %)

Período	Matrículas/IES	Total	Pública	Federal	Subnacional	Privada
1980 a 1989	Matrículas	0,98	1,73	-0,05	4,37	0,55
	IES	0,22	0,96	-0,36	1,43	0,00
1990 a 1999	Matrículas	4,40	3,70	3,66	6,98	4,81
	IES	1,80	-1,44	0,87	-2,32	2,66

(Continua)

(Continuação)

Período	Matrículas/IES	Total	Pública	Federal	Subnacional	Privada
2000 a 2009	Matrículas	6,62	4,30	4,54	4,00	7,61
	IES	6,97	3,36	4,42	2,76	7,50
2010 a 2018	Matrículas	1,79	2,98	4,43	0,77	1,33
	IES	0,72	0,81	1,18	0,61	0,71
1980 a 1999	Matrículas	2,75	2,66	1,69	5,68	2,80
	IES	1,10	-0,20	0,35	-0,43	1,42
2000 a 2018	Matrículas	4,65	4,10	5,05	2,72	4,91
	IES	4,11	2,83	3,15	2,65	4,31
1980 a 2018	Matrículas	4,02	3,53	3,54	3,50	4,25
	IES	2,75	1,04	1,75	0,70	3,09

Fonte: Dados básicos da Síntese Estatística da Educação Superior, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Disponível em: <<https://bit.ly/39Tc4NP>>. Acesso em: mar. 2020.

Elaboração dos autores.

As atividades de pós-graduação também se expandiram acentuadamente. No final dos anos 1990, o Brasil contava com 1.363 programas acadêmicos e profissionais de pós-graduação, nos quais estavam matriculados 85.276 alunos, atingindo um universo de 19.812 mestres e doutores titulados (informações referentes a 1999). Em 2018, o número de programas somava 4.291, com 288.590 estudantes matriculados, sendo alcançado o patamar de 87.333 titulações de mestres e doutores. A pós-graduação da rede federal, na qual está abrigada a maior parte das atividades de P&D do país, foi fortemente impulsionada neste período, ganhando maior densidade e extensão espacial. No final da década de 1990, essa estrutura de pesquisa básica e aplicada tinha 793 programas de natureza acadêmica e profissional e se localizava em 38 municípios, efetuando a titulação de 10.390 mestres e doutores. Em 2018, a rede federal se estendia por 177 municípios, mantinha 2.472 programas ativos e titulava 49.718 mestres e doutores.

A trajetória do sistema de ensino superior brasileiro, contudo, não foi uniforme nem linear. Ao contrário, apresentou intercorrências derivadas de alterações no contexto institucional, econômico, político e social do país, cujos desdobramentos reverberaram, em maior ou menor grau, nas ações programáticas e nas políticas públicas, condicionando, assim, a intensidade e a orientação geral (acadêmica, científica, organizacional, territorial, administrativa, fiscal-financeira, regulatória etc.) da reprodução desse sistema educacional e científico, que é reconhecidamente estratégico para o desenvolvimento nacional. A análise a ser feita nesta seção trata dos diferentes padrões de crescimento que esse sistema assumiu entre 2000

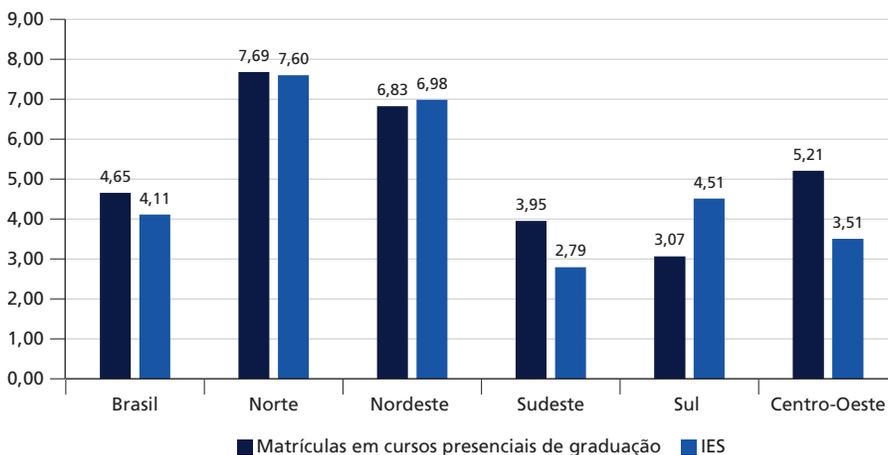
e 2018, especificamente no que diz respeito à sua dinâmica regional. Para tanto, é examinado, inicialmente, o movimento geral da educação terciária no período em referência. Descrito esse quadro mais amplo, são identificadas e caracterizadas posteriormente as distintas fases da dinâmica regional. Na continuidade, a atenção recai sobre as atividades de pós-graduação.

4.1 Aspectos principais da expansão e da dinâmica regional da educação terciária entre 2000 e 2018

O sistema de ensino superior brasileiro teve expansão bastante significativa neste século XXI. Conforme pode ser observado no gráfico 1, o total de matrículas em cursos presenciais de graduação e de IES cresceu a uma taxa média anual de 4,65% e 4,11% entre 2000 e 2018, respectivamente. A título comparativo, vale notar que a população brasileira, nesses mesmos anos, passou de 169,9 milhões para 208,5 milhões de habitantes, perfazendo incremento médio de 1,08% a.a. O ritmo de ampliação do sistema ganha contornos ainda mais expressivos se for considerada a evolução do estrato populacional de jovens em idade universitária (18 a 24 anos): as estimativas apontam para um decréscimo acumulado de 3,1% no período em referência, quando o contingente nesta faixa etária teria recuado de 23,4 milhões para 22,6 milhões de habitantes, de acordo com os levantamentos censitários e amostrais realizados nos anos mencionados.

GRÁFICO 1

Taxa média de crescimento anual do total de IES e de matrículas em cursos presenciais de graduação – Brasil e Grandes Regiões (2000-2018)
(Em %)



Fonte: Dados básicos do Censo da Educação Superior/Inep. Disponível em: <<https://bit.ly/39Tc4NP>>. Acesso em: mar. 2020. Elaboração dos autores.

Um aspecto a ser sublinhado diz respeito aos desdobramentos geográficos dessa ampliação sistêmica da educação terciária do país. É possível constatar que o crescimento foi territorialmente generalizado, com expansões do total de matrículas e da estrutura de ensino em todas as regiões em níveis não desprezíveis. Mais importante, tal avanço foi mais acentuado no Norte e no Nordeste, cujas taxas médias de incremento anual alcançadas se situaram bem acima das registradas nas demais regiões. Assim, configurou-se neste início de século XXI uma trajetória expansiva menos concentrada em termos regionais, acarretando o impulsionamento e a emergência de novos espaços potencialmente dinâmicos de localização dessas atividades intensivas em conhecimento fora das áreas centrais.

Os dados da tabela 7 e os mapas 1 e 2 permitem elucidar melhor esse processo de crescimento regional. Inicialmente, cabe verificar que o total de matrículas mais do que dobrou entre 2000 e 2018, passando de 2,694 milhões para 6,394 milhões, significando aumento acumulado de 137,3%. Em termos proporcionais, Norte e Nordeste ampliaram fortemente suas participações no total de matrículas, com elevações de 72,0% e de 47,8%, respectivamente. O Centro-Oeste também teve incremento, mas em magnitude muito mais moderada (10,6%). Sudeste e Sul, por sua vez, reduziram suas posições relativas: conjuntamente, a participação desta área primaz no volume total de matrículas baixou de 72,0% para 60,7% no período em tela, perfazendo retração de 15,7%. A maior perda proporcional foi do Sul, que chegou a ser mais do que o dobro da do Sudeste – quedas de 25,2% e de 12,0%, respectivamente. Amapá, Tocantins, Acre e Maranhão foram os estados que acumularam os maiores ganhos relativos, enquanto Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Rio de Janeiro e São Paulo foram aqueles com as perdas mais pronunciadas. Vale notar que o processo de desconcentração da área primaz Sudeste/Sul a favor de Norte/Nordeste e, em menor proporção, em direção ao Centro-Oeste foi contínuo em todo o período analisado, ainda que tenha perdido ímpeto no ciclo de crise e desaceleração da atividade econômica característico do pós-2014. Ademais, o sentido da desconcentração se alterou: se no primeiro quinquênio do século XXI o Norte foi a região com maiores ganhos proporcionais, a partir de 2005 o Nordeste assumiu essa condição e passou a apresentar avanços relativos mais intensos.

Simultaneamente ao maior volume de matrículas nos cursos presenciais de graduação, o número de IES também se expandiu, passando de 1.180 para 2.573 estabelecimentos privados e públicos, correspondendo a um aumento acumulado de 115,0%. Norte e Nordeste foram as regiões com ganhos proporcionais mais elevados, 87,1% e 67,7%, respectivamente. Digno de nota é a distinta trajetória do Sul e do Centro-Oeste. Diferentemente do que ocorreu com o total de matrículas, o comportamento dessas regiões teve sinal trocado no que se refere à rede de IES: enquanto o Centro-Oeste acumulou queda relativa de 10,4%, o Sul ampliou a sua representatividade em escala nacional em 7,6%. Ademais, o Centro-Oeste

só conseguiu reverter suas perdas relativas no período de crise do pós-2014, momento no qual a educação terciária sulina voltou a registrar queda de participação. O Sudeste, por sua vez, viu sua posição proporcional na rede nacional de IES recuar 21,5% nos anos em referência. Tocantins, Roraima, Maranhão e Amapá foram os estados com maiores ganhos relativos e Mato Grosso do Sul, Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo, os que tiveram as perdas mais elevadas. Por fim, pode-se dizer que a dinâmica regional das IES foi orientada principalmente para o Norte e, secundariamente, para o Nordeste até 2014, momento no qual esta última região passou a ter ganhos relativos maiores.

TABELA 7

Distribuição espacial das matrículas em cursos presenciais de graduação e das IES – Brasil, Grandes Regiões e UFs

Escala geográfica	Matrículas					IES				
	2000	2005	2010	2014	2018	2000	2005	2010	2014	2018
Brasil	2.694.245	4.453.156	5.449.120	6.486.171	6.394.244	1.180	2.165	2.378	2.368	2.537
Norte (%)	4,27	5,86	6,47	6,95	7,35	3,64	5,64	6,14	6,29	6,82
Rondônia	0,58	0,76	0,74	0,75	0,79	1,53	1,11	1,30	1,44	1,38
Acre	0,17	0,30	0,39	0,39	0,40	0,17	0,32	0,42	0,46	0,43
Amazonas	1,15	1,67	2,04	2,16	2,16	0,85	0,88	0,80	0,84	0,91
Roraima	0,15	0,19	0,35	0,32	0,27	0,08	0,51	0,29	0,30	0,32
Pará	1,72	1,81	1,86	2,07	2,39	0,76	1,15	1,30	1,52	2,25
Amapá	0,16	0,40	0,37	0,49	0,53	0,17	0,51	0,63	0,68	0,59
Tocantins	0,34	0,73	0,72	0,76	0,82	0,08	1,15	1,39	1,06	0,95
Nordeste (%)	15,36	16,58	19,31	21,26	22,69	13,31	17,92	18,21	19,09	22,31
Maranhão	1,00	1,49	1,60	1,89	2,37	0,59	1,15	1,35	1,39	2,09
Piauí	1,15	1,33	1,49	1,48	1,61	0,93	1,29	1,60	1,65	1,77
Ceará	2,11	2,24	2,80	3,52	3,88	1,10	2,17	2,02	2,24	3,27
Rio Grande do Norte	1,44	1,17	1,60	1,70	1,52	0,68	0,92	1,14	1,18	1,14
Paraíba	1,58	1,29	1,63	1,97	2,08	1,19	1,48	1,56	1,56	1,77
Pernambuco	3,19	3,08	3,53	3,47	3,69	3,31	3,83	3,99	4,18	4,61
Alagoas	0,84	0,93	1,20	1,27	1,29	0,93	1,15	1,05	1,14	1,14
Sergipe	0,73	0,78	0,91	1,07	1,05	0,42	0,55	0,63	0,72	0,75
Bahia	3,31	4,27	4,56	4,90	5,21	4,15	5,36	4,88	5,03	5,75
Sudeste (%)	51,89	49,62	48,75	47,00	45,66	56,53	48,55	49,16	47,55	44,38
Minas Gerais	8,89	10,48	10,26	10,26	10,14	11,44	14,36	15,56	13,09	11,86
Espírito Santo	1,64	1,89	1,86	1,82	1,80	4,92	4,53	3,70	3,46	3,04

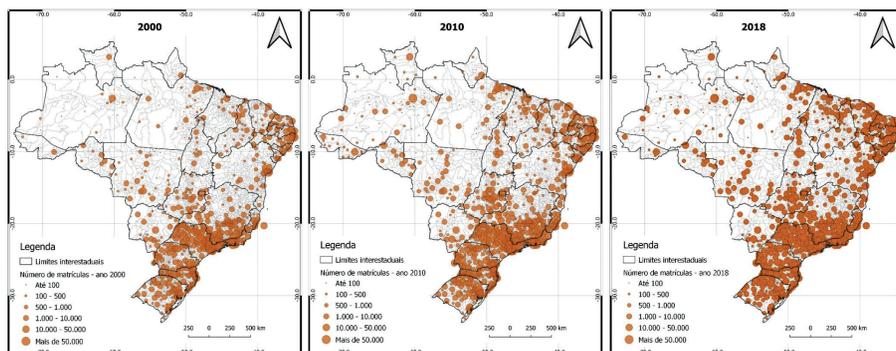
(Continua)

(Continuação)

Escala geográfica	Matrículas					IES				
	2000	2005	2010	2014	2018	2000	2005	2010	2014	2018
Rio de Janeiro	10,99	10,63	9,57	8,47	8,52	8,56	5,59	5,85	5,79	5,36
São Paulo	30,37	26,61	27,06	26,45	25,20	31,61	24,06	24,05	25,21	24,12
Sul (%)	20,13	18,98	16,39	15,35	15,06	15,17	17,09	16,23	16,98	16,32
Paraná	6,91	7,01	6,15	5,81	5,89	7,63	7,94	7,61	7,90	7,73
Santa Catarina	4,38	4,36	3,75	3,54	3,49	3,47	4,57	3,99	4,01	3,82
Rio Grande do Sul	8,84	7,61	6,49	6,01	5,68	4,07	4,57	4,63	5,07	4,77
Centro-Oeste (%)	8,35	8,95	9,09	9,43	9,24	11,36	10,81	10,26	10,09	10,17
Mato Grosso do Sul	1,57	1,47	1,35	1,35	1,36	2,54	2,03	1,68	1,44	1,30
Mato Grosso	1,58	1,54	1,68	1,98	1,93	2,46	2,59	2,52	2,49	2,40
Goiás	2,70	3,35	3,17	3,24	3,20	2,97	3,05	3,36	3,55	3,86
Distrito Federal	2,50	2,60	2,88	2,86	2,74	3,39	3,14	2,69	2,62	2,60

Fonte: Dados básicos do Censo da Educação Superior/Inep. Disponível em: <<https://bit.ly/39Tc4NP>>. Acesso em: mar. 2020. Elaboração dos autores.

MAPA 1
Distribuição geográfica das matrículas em cursos de graduação presencial – Brasil
 1A – 2000 1B – 2010 1C – 2018



Fonte: Dados da tabela 7.
 Elaboração: Leonardo Rodrigues Porto.

Obs.: Mapa cujos layout e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

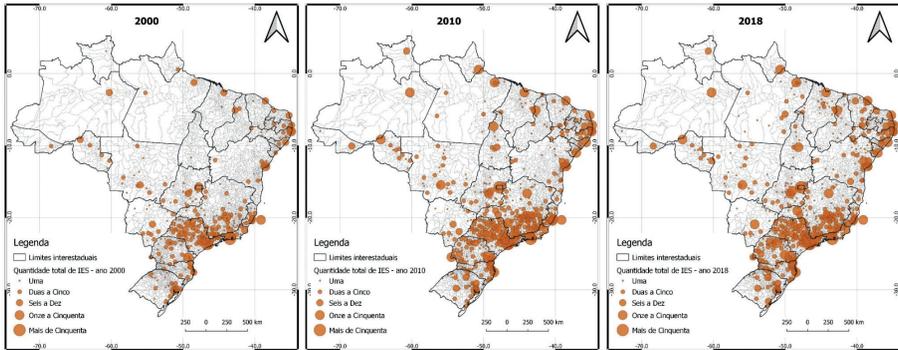
MAPA 2

Distribuição geográfica das IES – Brasil

2A – 2000

2B – 2010

2C – 2018



Fonte: Dados da tabela 7.

Elaboração: Leonardo Rodrigues Porto.

Obs.: Mapa cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A análise da trajetória da educação terciária no século XXI torna-se mais completa e compreensiva com a incorporação de uma perspectiva intrarregional, tendo como referência básica as regiões geográficas intermediárias (Regints). As informações reunidas nas tabelas 8 e 9, as quais mostram a evolução e a distribuição das matrículas e das IES de acordo com a classe econômica das Regints, são uma tentativa nesse sentido, pois proporcionam uma visão sintética e panorâmica da dinâmica intrarregional do sistema no período recente. No que se refere às matrículas (tabela 8), um aspecto importante a se destacar é a perda de posição relativa das classes superiores de Regints no total nacional, simultaneamente aos ganhos proporcionais das classes de menor dimensão econômica. Entre 2000 e 2018, a participação das Regints com PIB superior a R\$ 40 bilhões (valor corrente de 2002) baixou de 41,3% para 34,0%, resultando em uma retração de quase 18%. Ao mesmo tempo, as Regints com PIB de até R\$ 10 bilhões tiveram sua representatividade nacional fortalecida, ampliando sua participação no total de matrículas de 26,9% para 33,8%, o que significou incremento de mais de 25%; ou seja, as perdas no topo da classificação das Regints foram acompanhadas por ganhos na base, indicando uma menor concentração intrarregional das atividades da educação terciária, cujo total de matrículas passou a alcançar mais extensivamente o território nacional.

TABELA 8
Evolução das matrículas em cursos presenciais de graduação por classe econômica de Regint

Classe econômica (PIB de 2002, em R\$ 1 mil, a preços correntes)	Número de Regint por classe	2000		2005		2010		2014		2018	
		Total	%								
Mais de 300.000.000	1	476.212	17,7	663.349	14,9	876.459	16,1	984.807	15,2	927.923	14,5
De 50.000.001 a 300.000.000	3	420.255	15,6	673.834	15,1	803.503	14,7	882.818	13,6	838.087	13,1
De 40.000.001 a 50.000.000	2	216.572	8,0	344.932	7,7	390.588	7,2	436.145	6,7	404.987	6,3
De 20.000.001 a 40.000.000	8	411.424	15,3	700.661	15,7	851.748	15,6	1.066.670	16,4	1.045.288	16,3
De 10.000.001 a 20.000.000	18	443.939	16,5	783.699	17,6	872.646	16,0	1.028.986	15,9	1.016.784	15,9
De 5.000.001 a 10.000.000	26	445.964	16,6	706.941	15,9	865.346	15,9	1.077.396	16,6	1.075.844	16,8
De 1.500.001 a 5.000.000	48	245.757	9,1	511.907	11,5	687.330	12,6	880.773	13,6	939.535	14,7
Até 1.500.000	27	34.122	1,3	67.833	1,5	101.500	1,9	128.576	2,0	145.796	2,3
Brasil	133	2.694.245		4.453.156		5.449.120		6.486.171		6.394.244	

Fontes: Dados básicos do Censo da Educação Superior/Inep (disponível em: <<https://bit.ly/3F8Em5E>>); e PIB Municipal/IBGE (disponível em: <<https://bit.ly/3kUo5ZN>>). Acessos em: mar. 2020.
Elaboração dos autores.

A evolução das IES (tabela 9) foi similar à das matrículas, mas com algumas importantes distinções. Também é possível verificar queda de participação das classes superiores de Regint, com avanços dos estratos espaciais de menor escala econômica. Contudo, houve movimentos importantes nas classes de Regints intermediárias. A participação das Regints com PIB superior a R\$ 50 bilhões caiu pouco mais de 27% no total de IES entre 2000 e 2018, enquanto as classes com PIB de até R\$ 5 bilhões tiveram incremento acima de 49%. Simultaneamente a essa mudança de posição relativa verificada na base e no topo da classificação, as classes intermediárias apresentaram trajetórias contrárias entre si. A participação das Regints com PIB superior a R\$ 5 bilhões e abaixo de R\$ 20 bilhões caiu 5,4% e a das faixas com PIB acima de R\$ 20 bilhões e menor que R\$ 50 bilhões cresceu 13,2%. Assim, pode-se dizer que, se houve uma tendência de convergência entre a base e o topo da classificação das Regints, no espectro intermediário observou-se propensão à divergência.

TABELA 9
Evolução do número de IES por classe econômica de Regint

Classe econômica (PIB de 2002, em R\$ 1 mil, a preços correntes)	Número de Regint por classe	2000		2005		2010		2014		2018	
		Total	%								
Mais de 300.000.000	1	158	13,4	226	10,4	238	10,0	250	10,6	269	10,6
De 50.000.001 a 300.000.000	3	171	14,5	233	10,8	251	10,6	248	10,5	246	9,7
De 40.000.001 a 50.000.000	2	61	5,2	129	6,0	152	6,4	150	6,3	153	6,0
De 20.000.001 a 40.000.000	8	188	15,9	347	16,0	388	16,3	407	17,2	453	17,9
De 10.000.001 a 20.000.000	18	227	19,2	426	19,7	450	18,9	442	18,7	445	17,5
De 5.000.001 a 10.000.000	26	212	18,0	391	18,1	434	18,3	416	17,6	448	17,7
De 1.500.001 a 5.000.000	48	151	12,8	376	17,4	423	17,8	411	17,4	466	18,4
Até 1.500.000	27	12	1,0	37	1,7	42	1,8	44	1,9	57	2,2
Brasil	133	1.180		2.165		2.378		2.368		2.537	

Fontes: Dados básicos do Censo da Educação Superior/Inep (disponível em: <<https://bit.ly/2Y4C4mZ>>); e PIB Municipal/IBGE (disponível em: <<https://bit.ly/2Yd05ZL>>). Acessos em: mar. 2020.

Elaboração dos autores.

De qualquer forma, o movimento geral no plano intrarregional, seguindo as tendências observadas nos níveis interestadual e inter-regional, foi no sentido de redução das assimetrias existentes, configurando um processo de crescimento orgânico do sistema de educação terciária menos concentrado territorialmente. Um dos desdobramentos mais importantes dessa trajetória de expansão regional menos desigual foi, com certeza, a criação de condições mais promissoras e efetivas de impulsionamento do nível educacional da sociedade, em especial dos estratos populacionais de jovens em idade universitária. Conforme pode ser inferido a partir dos dados ordenados na tabela 10, a ampliação orgânica do sistema foi acompanhada por forte incremento do contingente de alunos concluintes de graduação e, também, da taxa de escolarização bruta (TEB) vigente no país.

TABELA 10

Total de concluintes e taxa de escolarização bruta dos cursos presenciais de graduação – Brasil, Grandes Regiões e UFs

Escala territorial	2000		2005		2010		2014		2018	
	Concluintes	TEB								
Brasil	324.734	11,5	717.858	18,1	829.286	22,8	837.304	28,6	990.415	28,3
Norte (%)	3,8	6,1	5,0	12,5	5,4	16,2	6,8	21,2	7,3	20,5
Acre	0,1	5,4	0,1	15,1	0,4	21,6	0,3	25,5	0,5	23,0
Amapá	0,1	6,0	0,3	19,4	0,3	21,0	0,4	29,6	0,5	28,5
Amazonas	0,8	7,4	1,5	17,0	1,7	23,4	2,1	28,2	2,2	26,1
Pará	1,8	5,1	1,6	7,9	1,6	9,6	2,3	13,9	2,4	14,3
Rondônia	0,5	7,9	0,7	16,2	0,6	19,0	0,7	22,4	0,7	23,2
Roraima	0,1	8,5	0,1	12,9	0,2	31,0	0,3	30,7	0,2	23,6
Tocantins	0,3	5,5	0,6	18,2	0,5	21,0	0,7	29,2	0,7	30,2
Nordeste (%)	13,2	6,1	14,3	9,9	16,1	15,0	18,5	20,9	20,1	22,6
Alagoas	0,8	5,6	0,8	10,1	0,8	16,0	0,7	18,9	0,9	21,7
Bahia	2,8	4,6	3,7	9,0	4,3	13,7	4,4	19,1	4,7	20,1
Ceará	2,0	5,6	1,4	8,8	1,9	13,3	2,6	21,4	3,3	23,8
Maranhão	1,0	3,3	1,5	7,0	1,1	9,4	1,7	14,9	1,8	18,2
Paraíba	1,7	9,0	1,0	11,0	1,2	18,4	1,4	26,4	1,9	30,6
Pernambuco	3,0	7,7	2,7	11,5	2,9	16,9	3,3	21,6	3,5	22,7
Piauí	0,5	7,7	1,6	13,9	1,5	19,3	1,6	25,5	1,4	28,0
Rio Grande do Norte	1,0	10,1	0,9	12,3	1,7	20,6	1,9	24,9	1,6	24,3
Sergipe	0,5	7,6	0,7	12,3	0,7	18,0	0,7	26,2	1,0	24,3
Sudeste (%)	57,9	14,3	54,0	22,1	53,9	27,7	49,1	33,3	48,3	32,0
Espírito Santo	1,6	10,1	2,2	17,1	2,0	22,9	1,8	28,8	1,9	28,0
Minas Gerais	10,8	9,8	11,5	18,9	11,2	23,2	10,1	28,8	10,2	29,1
Rio de Janeiro	10,9	16,0	9,9	25,9	9,1	28,9	7,6	32,6	7,9	31,3
São Paulo	34,7	16,2	30,4	22,8	31,7	29,8	29,5	36,2	28,2	34,0
Sul (%)	17,2	17,0	16,7	25,9	16,0	27,4	16,2	32,3	14,9	31,4
Paraná	7,0	14,8	7,4	25,0	6,8	26,6	7,0	30,8	6,2	30,3
Rio Grande do Sul	6,6	19,1	5,1	26,4	5,4	29,1	5,5	33,5	5,3	33,0
Santa Catarina	3,6	17,0	4,2	26,3	3,8	26,0	3,7	32,6	3,4	30,9
Centro-Oeste (%)	7,8	13,3	10,0	22,5	8,5	27,5	9,5	35,3	9,4	33,9
Distrito Federal	2,1	20,2	3,0	33,6	3,0	46,9	3,2	56,2	3,2	49,4
Goiás	2,5	10,1	4,1	20,5	3,1	22,7	3,4	27,7	3,2	27,9
Mato Grosso	1,7	11,9	1,5	17,4	1,4	23,1	1,8	35,8	1,8	35,0
Mato Grosso do Sul	1,5	15,1	1,4	21,2	1,0	24,0	1,1	30,5	1,3	28,9

Fontes: Para dados de concluintes e de matrículas, Censos da Educação Superior/Inep (disponível em: <<https://bit.ly/2ZLDH9W>>). Para dados populacionais, IBGE, sendo: os de 2000 e 2010 dos Censos Demográficos; os de 2005 e 2014 da PNAD; e os de 2018 da PNAD Contínua (disponível em: <<https://bit.ly/2Y2CSsg>>). Acessos em: mar. 2020.

Elaboração dos autores.

A ampliação do total de concluintes foi muito expressiva e mais do que triplicou nesses dois decênios iniciais do século XXI, perfazendo taxa de crescimento média anual da ordem de 6,0% – bem acima, portanto, do ritmo de expansão global tanto da rede de IES quanto do total de matrículas. Refletindo a relativa desconcentração regional do sistema, Norte, Nordeste e Centro-Oeste ampliaram a participação no contingente de concluintes, com elevações acumuladas de 89,1%, 52,2% e 20,6%, respectivamente. Sudeste e Sul, por sua vez, tiveram perdas relativas de 16,6% e 13,3%, nessa ordem. Da mesma forma, a TEB nacional mais do que dobrou, passando de 11,5% para 28,3%, o que significou um incremento de 145%. A TEB cresceu de forma expressiva em todos os estados e em todas as regiões do país, mas em níveis muito mais acentuados no Nordeste (alta de 271,3%), no Norte (237,7%) e no Centro-Oeste (155,2%).

Contudo, se os dados expostos anteriormente evidenciam um processo recente de expansão e organização da educação terciária brasileira menos desequilibrado regionalmente, com as áreas polarizadas e mais desenvolvidas do país crescendo em ritmo menos dinâmico e intenso do que as localidades *periféricas*, eles também permitem observar a continuidade de demarcadas assimetrias, tanto inter-regionais quanto intrarregionais. Basta verificar que, entre as 133 Regints, apenas catorze abrigavam, em 2018, 44% do total de IES e 50% das matrículas, quais sejam: São Paulo, Rio de Janeiro, Campinas, Distrito Federal, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, São José dos Campos, Salvador, Recife, Sorocaba, Ribeirão Preto, Goiânia e Fortaleza. Essas Regints, compostas por 789 municípios, conformam o que poderia ser denominado de polo dominante da educação terciária do Brasil. Ademais, cabe notar que as TEBs do Norte e do Nordeste permanecem, ainda, abaixo da média nacional e dos patamares verificados nas demais regiões do país. Além dessa intrínseca dinâmica de desenvolvimento desigual, reprodutora de disparidades de toda ordem, a trajetória recente do sistema de ensino superior brasileiro não foi linear e uniforme, mas apresentou irregularidades e variações que se expressaram em diferentes padrões sucessivos de crescimento e de configuração regional, que serão caracterizados em seus principais aspectos a seguir.

4.2 Padrões de crescimento e de configuração regional do sistema de ensino superior

Entende-se por padrão de crescimento e de configuração regional um conjunto de elementos e de tendências gerais de evolução que se repetem em determinados espaços e intervalos de tempo, conferindo certa uniformidade e coerência internas ao movimento de reprodução de um sistema em dado período. São mudanças parciais ou plenas em alguns ou em todos esses elementos e tendências de forma prolongada e/ou permanente, estabelecendo novos parâmetros de uniformidade e coerência internas do movimento de reprodução, que organizam e fazem emergir um novo

padrão de crescimento e de configuração regional. Para a avaliação da trajetória das atividades de ensino terciário entre 2000 e 2018, o principal critério considerado na classificação dos padrões de crescimento e de configuração regional consistiu no diferenciado ritmo de crescimento do sistema (total de matrículas e de IES), tanto em termos consolidados e regionais quanto por categoria administrativa da IES – privada, federal e subnacional (vinculada a estados e municípios). Com base nesses parâmetros gerais, foram identificados, *grosso modo*, três fases distintas de expansão do sistema, conformando, em cada uma delas, um padrão de crescimento e de configuração regional específico, cujas características fundamentais são resumidamente apresentadas a seguir, sendo necessário, contudo, um breve comentário preliminar.

Qualquer análise que busca verificar e tipificar regularidades na expansão e na organização territorial da educação terciária brasileira, com a finalidade de conferir a existência ou não de padrões uniformes e coerentes, deve levar na devida conta a grande incidência que o setor privado exerce sobre a dinâmica global do sistema. Os dados expostos na tabela 6 e os que serão discutidos na sequência evidenciam estreita convergência e correlação positiva entre o crescimento do setor privado e o do sistema em termos consolidados. Essa confluência de ritmo, intensidade e orientação decorre da posição majoritária detida pelo setor privado, que, na década de 2010, alcançou participação média anual de 72% no total de matrículas nos cursos presenciais de graduação e de 88% no conjunto das IES. Observa-se, portanto, que as decisões locacionais e as estratégias de investimento dos grupos privados têm desdobramentos diretos e decisivos para os rumos do sistema, determinando, em larga medida, a sua evolução. Nesse sentido e reconhecendo a incidência dominante das IES privadas sobre a dinâmica geral da educação terciária do país, quando se afirmar que um dado setor *liderou* *elou comandou* o crescimento e a configuração regional em período específico, não se quer dizer com isso que tal setor necessariamente determinou a expansão espacial e consolidada do sistema. Esses termos são utilizados muito mais para designar que dado setor teve desempenho superior ao dos demais e ao seu próprio desempenho no período imediatamente anterior, destacando-se pelo maior protagonismo que assumiu e gerando, ao mesmo tempo, efeitos de caráter sistêmico, ainda que tais efeitos não sejam determinantes para o movimento geral corrente do próprio sistema. Feitas essas considerações de ordem explicativa, passa-se agora à caracterização dos três padrões de crescimento e de configuração regional que se sucederam entre 2000 e 2018.

4.2.1 Fase 1: 2000-2005 – padrão de crescimento e de configuração regional liderado pela IES privada

Um aspecto inicial a se destacar nessa fase trata-se da acentuada expansão do total de matrículas, que acumulou variação positiva superior a 65% (tabela 11). Tal processo de ampliação veio a ser comandado pelo setor privado, cuja taxa de

crescimento médio se situou acima da média nacional e foi mais que o dobro da atingida pelo setor público. O desempenho contido deste setor foi determinado pela atuação represada das IES federais, tendo em vista que as IES subnacionais apresentaram maior dinamismo, impulsionando as matrículas em patamares não desprezíveis, próximos à média global.

TABELA 11

Taxa média de crescimento anual e elevação acumulada do total de IES e matrículas em cursos presenciais de graduação, segundo categoria de IES e região – Brasil e Grandes Regiões (2000-2005)

(Em %)

Categoria	Taxa média de crescimento anual											
	Brasil		Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	IES	MAT	IES	MAT	IES	MAT	IES	MAT	IES	MAT	IES	MAT
Total	10,64	8,74	18,98	14,64	16,28	10,13	7,87	7,93	12,86	7,67	9,74	10,01
Setor público	4,64	5,05	8,15	9,75	5,31	4,44	5,27	3,62	1,82	5,53	3,09	6,70
Federal	8,04	3,09	7,82	7,37	8,89	2,67	7,48	2,28	5,77	2,20	12,25	2,61
Subnacional	2,58	7,17	8,89	17,49	3,18	6,32	4,08	4,69	0,00	8,63	-3,65	14,41
Setor privado	11,55	10,34	21,47	20,91	19,44	18,12	8,17	8,99	14,88	8,52	10,45	11,56
Categoria	Variação acumulada											
	Brasil		Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	IES	MAT	IES	MAT	IES	MAT	IES	MAT	IES	MAT	IES	MAT
Total	83,47	65,28	183,72	126,97	147,13	78,45	57,57	58,05	106,70	55,84	74,63	77,23
Setor público	31,25	34,40	60,00	74,71	36,36	29,79	36,11	23,75	11,43	38,12	20,00	47,60
Federal	59,02	20,06	57,14	53,25	66,67	17,16	54,17	14,47	40,00	13,93	100,00	16,71
Subnacional	16,52	51,53	66,67	163,06	20,69	44,48	27,08	31,62	0,00	64,34	-20,00	124,25
Setor privado	92,63	80,44	221,21	212,48	190,27	171,65	60,17	67,61	129,86	63,37	81,51	92,77

Fonte: Dados básicos do Censo da Educação Superior/Inep. Disponível em: <<https://bit.ly/3A1CS9y>>. Acesso em: mar. 2020. Elaboração dos autores.

Obs.: IES = instituição de ensino superior; MAT = matrículas.

Em termos regionais, cabe ressaltar a acentuada expansão das matrículas verificada em todas as regiões, mas em ritmo muito mais pronunciado no Norte e, secundariamente, no Nordeste e no Centro-Oeste. Assim como ocorreu no plano consolidado, essa dinâmica espacial foi comandada pelo setor privado, que elegeu as três regiões mencionadas como área geográfica prioritária de operação. As IES públicas federais foram mais ativas no Norte, mantendo atuação contida análoga nas demais regiões, ao passo que as IES subnacionais tiveram maior protagonismo no Norte, no Centro-Oeste e no Sul.

No que se refere à rede de IES, observou-se expansão igualmente acelerada no quinquênio em tela e, assim como nas matrículas, o setor privado comandou o processo de crescimento. Uma distinção importante foi o maior ativismo das IES federais frente às IES subnacionais, contrariamente ao que ocorreu com o total de matrículas. O crescimento da rede federal foi mais de três vezes superior ao do subsistema gerido por estados e municípios, indicando que as políticas desses entes subnacionais visaram mais à ampliação de vagas do que à expansão orgânica de sua estrutura administrativo-institucional.

No plano regional, o setor privado também comandou o crescimento, avançando em ritmo acelerado no Norte e, secundariamente, no Nordeste e no Sul. As políticas de expansão federal e municipal tiveram orientações distintas: as primeiras deram ênfase ao Centro-Oeste e, secundariamente, ao Nordeste e ao Norte; as segundas foram mais ativas no Norte.

Em resumo, essa fase foi caracterizada pelo crescimento acentuado do sistema, com aumentos expressivos no total de matrículas e de IES. O setor privado foi o grande protagonista deste processo expansivo, acelerando investimentos na instalação de unidades e na oferta de matrículas. No plano regional, o crescimento foi igualmente vigoroso, com ampliação do sistema de forma generalizada por todas as regiões, mas com mais intensidade no Norte e, secundariamente, no Nordeste e no Centro-Oeste. O setor privado também foi o principal agente na configuração regional do sistema, mediante estratégias de alocação espacial de investimentos orientada para o avanço e o domínio de mercados fora da área primaz.

4.2.2 Fase 2: 2005-2014 – padrão de crescimento liderado pela IES federal e de configuração regional comandado predominantemente pela IES privada

A ampliação das matrículas teve acentuada desaceleração, como consequência da expressiva contração que se observou no ritmo de expansão do setor privado, cuja taxa de crescimento médio anual em torno de 12% do quinquênio anterior baixou drasticamente para menos de 4% (tabela 12). As IES subnacionais também perderam fôlego e contiveram o seu ritmo de expansão. O setor público federal, contrariamente, assumiu maior protagonismo e elevou a oferta de matrículas, passando a comandar o processo de crescimento nesta fase.

Do ponto de vista regional, o total de matrículas foi ampliado em todas as regiões, mas sobretudo no Nordeste e no Norte. No entanto, nessa dimensão espacial, explicitou-se um contexto peculiar, que vale a pena detalhar. Cabe notar, inicialmente, que as IES federais foram bastante ativas e elevaram as matrículas em níveis relevantes em todas as regiões do país, mas com mais intensidade no Sudeste e, secundariamente, no Nordeste. Além disso, o ritmo de crescimento no Sul foi superior ao verificado no Norte e no Centro-Oeste. Assim, é possível evidenciar

que a política de expansão de matrículas das IES federais não teve uma orientação regional bem definida, uma vez que elevou a escala nas regiões *periféricas*, mas também impulsionou, ao mesmo tempo, sua presença nas áreas primazes. As IES subnacionais, por sua vez, tiveram atuação contraditória, tendo em vista que o total de matrículas dessas instituições cresceu no Norte e no Sudeste, teve incremento bastante contido no Nordeste e decresceu no Sul e no Centro-Oeste. Diante deste quadro peculiar e contraditório, as IES privadas mantiveram o comando sobre a dinâmica regional nesta fase, intensificando suas atividades no Nordeste – que passou a ser o seu novo vetor de crescimento – e, secundariamente, no Norte.

Em relação à rede de IES, observou-se também forte contração no ritmo de crescimento, em razão, principalmente, do comportamento do setor privado, o qual foi determinante para a perda de ímpeto do ciclo expansivo. Contudo, as IES federais refrearam igualmente seu crescimento, situação que contrastou com o desempenho do setor público subnacional, que praticamente manteve o mesmo nível de incremento do quinquênio anterior. Mas são necessários alguns comentários para elucidar melhor essa dinâmica de crescimento envolvendo a rede pública federal de ensino superior.

TABELA 12

Taxa média de crescimento anual e elevação acumulada do total de IES e matrículas em cursos presenciais de graduação, segundo categoria de IES e região – Brasil e Grandes Regiões (2005-2014)
(Em %)

Taxa média de crescimento anual												
Categoria	Brasil		Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	IES	MAT	IES	MAT	IES	MAT	IES	MAT	IES	MAT	IES	MAT
Total	0,90	3,83	2,02	5,61	1,54	6,45	0,69	3,27	0,83	1,65	0,21	4,38
Setor público	1,72	3,68	4,56	4,26	0,65	4,02	3,41	4,49	-2,59	1,63	0,00	2,86
Federal	0,99	6,46	4,45	4,80	1,50	6,74	-0,84	7,40	1,96	6,45	0,00	5,33
Subnacional	2,23	0,25	4,81	2,85	0,00	0,70	5,38	1,75	-6,33	-4,14	0,00	-1,42
Setor privado	0,80	3,89	1,58	6,73	1,69	8,30	0,37	3,00	1,17	1,66	0,23	4,93
Variação acumulada												
Categoria	Brasil		Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	IES	MAT	IES	MAT	IES	MAT	IES	MAT	IES	MAT	IES	MAT
Total	9,38	45,65	22,13	72,64	16,49	86,78	7,14	37,98	8,65	17,78	2,14	53,45
Setor público	18,61	43,58	56,25	51,71	6,67	48,36	39,80	55,18	-23,08	17,57	0,00	32,55
Federal	10,31	86,96	54,55	59,77	16,00	91,98	-8,11	104,22	21,43	86,82	0,00	68,08
Subnacional	24,63	2,55	60,00	32,39	0,00	7,22	68,85	18,99	-48,00	-34,46	0,00	-13,32
Setor privado	8,27	46,41	16,98	91,79	18,29	121,94	3,78	34,44	12,39	17,86	2,31	61,84

Fonte: Dados básicos do Censo da Educação Superior/Inep. Disponível em: <<https://bit.ly/3zW9lbu>>. Acesso em: mar. 2020. Elaboração dos autores.

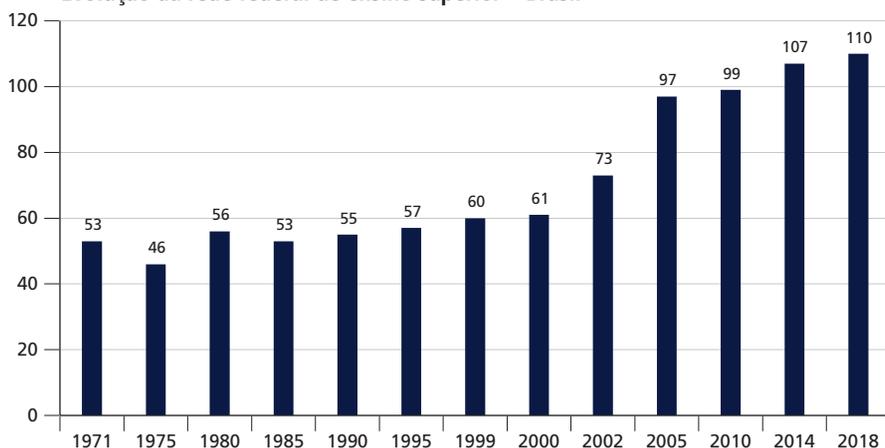
Obs.: IES = instituição de ensino superior; MAT = matrículas.

Como ressaltado anteriormente, a rede federal de ensino superior experimentou intenso processo de expansão e modernização neste século XXI, estendendo seu alcance social e territorial. Em uma perspectiva histórica, foi o período de maior crescimento dessa rede de instituições. Conforme pode ser constatado pelos dados organizados no gráfico 2, a rede federal de ensino superior ficou praticamente estagnada por duas décadas e meia, entre 1971 e 1995, retomando a trajetória de crescimento somente na segunda metade dos anos 1990, mas ainda em ritmo bastante lento.

No início do século XXI, delineou-se gradualmente um contexto mais favorável, com a emergência de um ciclo expansivo mais forte e prolongado, fazendo com que a rede de instituições federais quase dobrasse de tamanho. Contudo, esse ciclo não foi uniforme, tendo em vista a expressiva concentração do crescimento nos anos iniciais do período em referência. De fato, das cinquenta Ifes criadas nos dois primeiros decênios deste século, 24 foram instaladas entre 2003 e 2005, o que correspondeu a praticamente metade dos novos estabelecimentos que foram constituídos nas diferentes regiões do país entre 2000 e 2018.

Ademais, foi implementado um processo de consolidação organizacional, fundindo e/ou integrando instituições em 2008, principalmente em razão da criação dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia (Ifets), muitos deles originados a partir da reestruturação dos centros federais de educação tecnológica então existentes. Esse processo resultou na diminuição do número de Ifes de 106 para 93 entre 2007 e 2008.

GRÁFICO 2
Evolução da rede federal de ensino superior – Brasil



Fontes: Para informações referentes ao período 1971-1975, Anuário Estatístico do Brasil/IBGE (disponível em: <<https://bit.ly/3uogzcR>>). Para as demais informações, Sinopse Estatística da Educação Superior/Inep (disponível em: <<https://bit.ly/3CTJp7Q>>). Acessos em: mar. 2020.

Elaboração dos autores.

Esses dois eventos – concentração temporal da ampliação da rede federal de ensino superior entre 2003 e 2005 e consolidação de instituições em 2008 – criam certa distorção de ordem estatística para a análise desse período e explicam, em grande medida, o desempenho discrepante do setor público federal, pois resultam em um padrão de atuação que combinou, em simultâneo, acentuada expansão das matrículas e crescimento orgânico mais moderado.

No plano regional, a expansão do total de IES foi generalizada, mas as taxas de crescimento foram mais acentuadas no Norte, no Nordeste e no Sul, resultado da confluência de diretrizes diferenciadas de atuação de cada categoria de instituição, que pode ser assim sintetizada:

- IES privadas: tiveram como vetor de crescimento o Nordeste e, secundariamente, o Norte, mas buscando também reforçar sua presença no Sul;
- IES federais: atuaram com mais intensidade no Norte e, secundariamente, no Sul. Também ampliaram presença no Nordeste e contraíram no Sudeste; e
- IES subnacionais: expansão foi maior no Sudeste e no Norte, ficando estagnadas no Nordeste e no Centro-Oeste e contraindo a posição no Sul.

Tendo em conta essas diferentes trajetórias em termos espaciais, caracterizadas por estratégias que favoreceram em maior ou menor grau áreas periféricas e polarizadas ao mesmo tempo, pode-se verificar que as IES privadas adotaram um modelo de atuação regional mais coerente e bem definido, com diretrizes claramente estruturadas no sentido de reforçar sua participação nas regiões de menor expressão econômica – o Norte e o Nordeste. Assim, é possível afirmar que, nessa fase, foram as estratégias de expansão e de alocação espacial de investimentos dos grupos privados que se mantiveram predominantes na configuração da dinâmica regional do sistema.

Em resumo, esta fase foi marcada pela desaceleração do crescimento do sistema, em razão do comportamento do setor privado, que reduziu o ritmo de expansão. Contrariamente a este recuo dos grupos privados, as IES federais intensificaram a estratégia expansionista, calcada, primordialmente, na ampliação de matrículas, aumentando também a sua rede física, embora em níveis menos acentuados. Diante dessas diretrizes distintas, as IES federais passaram a liderar o crescimento do sistema nesta fase. Em termos regionais, observou-se a continuidade do crescimento generalizado das matrículas e do total de IES em todas as regiões. Essa dinâmica territorial do sistema manteve-se sob a dominância das IES privadas, tendo em vista a atuação mais bem definida que adotaram de reforçar a posição em áreas periféricas, em detrimento das regiões mais desenvolvidas. Ademais, nessa estratégia, visando estender o alcance espacial de seus mercados, os grupos privados elegeram o Nordeste como principal vetor do crescimento e, secundariamente, o Norte – que no período anterior tinha catalisado as diretrizes de expansão dessas

IES. Cabe destacar a atuação das IES federais, que careceu de uma orientação claramente regional. A política implementada, ao que parece, teve como prioridade dar maior extensão territorial às atividades de graduação do setor público federal, sem se preocupar em corrigir as assimetrias existentes. Isso se traduziu em uma ação que buscou, por um lado, dotar as regiões periféricas de estruturas de ensino mais robustas, ampliando as condições de acesso local, e, por outro, reforçar, ao mesmo tempo, a presença das Ifes nas áreas mais desenvolvidas do país.

4.2.3 Fase 3: 2014-2018 – padrão de crescimento liderado pela IES federal e de configuração regional comandado pela IES privada

O processo de crescimento das matrículas foi interrompido nesta fase, acumulando moderada retração, como consequência do desempenho negativo do setor privado (tabela 13). Em movimento contrário, o setor público, tanto federal quanto subnacional, expandiu as matrículas, embora em ritmo mais contido na comparação com o período imediatamente anterior. Neste contexto de contração das matrículas em termos consolidados, as IES federais mantiveram o comando sobre o crescimento, com ampliação das matrículas em quase 14% – patamar bem superior ao das IES subnacionais.

TABELA 13
Taxa média de crescimento anual e elevação acumulada do total de IES e matrículas em cursos presenciais de graduação, segundo categoria de IES e região – Brasil (2014-2018) (Em %)

Categoria	Taxa média de crescimento anual											
	Brasil		Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	IES	MAT	IES	MAT	IES	MAT	IES	MAT	IES	MAT	IES	MAT
Total	1,39	-0,29	3,03	0,83	4,60	1,02	0,00	-0,86	0,59	-0,67	1,54	-0,70
Setor público	0,00	1,89	-0,81	0,09	-6,39	0,82	2,23	2,39	1,30	2,86	1,09	3,91
Federal	0,55	2,60	0,00	0,59	0,00	2,77	1,15	2,65	0,00	3,22	1,92	3,39
Subnacional	-0,36	0,61	-2,64	-1,42	-13,45	-2,86	2,58	2,07	2,90	2,05	0,00	5,17
Setor privado	1,56	-1,11	3,74	1,35	6,03	1,15	-0,33	-1,70	0,53	-2,06	1,58	-2,42
Categoria	Variação acumulada											
	Brasil		Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	IES	MAT	IES	MAT	IES	MAT	IES	MAT	IES	MAT	IES	MAT
Total	7,14	-1,42	16,11	4,20	25,22	5,23	0,00	-4,23	2,99	-3,30	7,95	-3,46
Setor público	0,00	9,80	-4,00	0,44	-28,13	4,17	11,68	12,54	6,67	15,12	5,56	21,14
Federal	2,80	13,69	0,00	2,98	0,00	14,64	5,88	13,95	0,00	17,19	10,00	18,13
Subnacional	-1,80	3,09	-12,50	-6,92	-51,43	-13,53	13,59	10,76	15,38	10,66	0,00	28,65
Setor privado	8,07	-5,44	20,16	6,92	34,02	5,88	-1,62	-8,21	2,69	-9,90	8,14	-11,54

Fonte: Dados básicos do Censo da Educação Superior/Inep. Disponível em: <<https://bit.ly/2ZEf5jb>>. Acesso em: mar. 2020. Elaboração dos autores.

Obs.: IES = instituição de ensino superior; MAT = matrículas.

Os dados reunidos na tabela 14 proporcionam uma visão mais detalhada dessa inflexão observada nos anos recentes na trajetória das matrículas nos cursos presenciais de graduação. O crescimento do sistema foi interrompido em 2015, passando a vivenciar quedas continuadas a partir de então, acumulando perda de quase 240 mil matrículas no triênio 2016-2018.²⁴ Apenas a título ilustrativo, esse total de matrículas era próximo ao patamar alcançado isoladamente por Ceará e Pernambuco em 2018 e se situava acima do volume registrado em 20 das 27 UFs no mesmo ano, quais sejam: Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins. A queda no total de matrículas em termos consolidados não foi maior em razão do desempenho das redes públicas federal e subnacional, que mantiveram a expansão, acumulando, conjuntamente, aumento de cerca de 125 mil matrículas no triênio em referência, o que compensou parte da contração do setor privado, de mais de 364 mil matrículas – patamar próximo ao total do Rio Grande do Sul em 2018.

TABELA 14

Total de matrículas dos cursos presenciais de graduação, de acordo com o setor da instituição de ensino – Brasil (2014-2018)

Ano	Total	Setor público federal	Setor público subnacional	Setor privado
2014	6.486.171	1.083.586	628.203	4.774.382
2015	6.633.545	1.133.172	621.339	4.879.034
2016	6.554.283	1.175.650	624.634	4.753.999
2017	6.529.681	1.204.956	661.600	4.663.125
2018	6.394.244	1.231.909	647.595	4.514.740

Fonte: Dados básicos do Censo da Educação Superior/Inep. Disponível em: <<https://bit.ly/3un0jJ6>>. Acesso em: mar. 2020. Elaboração dos autores.

Do ponto de vista regional, um aspecto de suma importância a ser destacado diz respeito à interrupção de um dado processo expansivo observado até então, pelo qual todas as regiões vinham crescendo de forma simultânea e combinada: nesta fase, enquanto o Norte e o Nordeste continuaram sua trajetória de expansão, o Sudeste, o Sul e o Centro-Oeste registraram contração das matrículas. A desconcentração do sistema teve, portanto, prosseguimento, com o Nordeste se estabelecendo como vetor de crescimento deste momento e, secundariamente, o Norte, mas com perdas relativas e absolutas no Sudeste, no Sul e no Centro-Oeste.

24. Vale ressaltar que a tendência de inflexão do ciclo expansivo das matrículas nos cursos presenciais de graduação evidenciou-se em 2015, momento no qual foi observada acentuada desaceleração do crescimento, interrompendo, inclusive, a trajetória de taxas de expansão ascendentes que tinha sido reiniciada em 2012.

Além disso, reiterou-se a peculiar e contraditória atuação do setor público, já identificada na fase anterior, mas de forma ainda mais demarcada agora, com as IES federais e subnacionais atuando no sentido do agravamento das assimetrias existentes. Enquanto as IES federais ampliaram as matrículas em todas as regiões, mas em níveis mais acentuados no Centro-Oeste e no Sul e em ritmo convergente no Nordeste e no Sudeste, as IES subnacionais decresceram no Norte e no Nordeste e expandiram no Centro-Oeste, no Sudeste e no Sul.

As IES privadas, por sua vez, demonstraram uma lógica de ação territorial bem mais definida, orientada para a expansão fora da região primaz Sudeste/Sul: enquanto houve retração das matrículas no Centro-Oeste, no Sul e no Sudeste, houve ampliação no Norte e no Nordeste.

A despeito da inflexão verificada na trajetória das matrículas, a rede de IES continuou em expansão nessa fase, mas mantendo o mesmo ritmo contido da fase anterior, sob a liderança do setor privado. As IES federais também continuaram em crescimento, em níveis moderados, ao passo que as IES subnacionais apresentaram retração de sua rede.

No plano regional, um dado importante a sublinhar foi a interrupção do processo de crescimento territorialmente generalizado da rede de IES, que vinha ocorrendo de forma simultânea e combinada em todas as regiões, seguindo dinâmica análoga à das matrículas, como apontado anteriormente. Nesta fase, enquanto o Sudeste ficou estagnado, as demais regiões registraram expansão do total de IES, rompendo, em grande medida, com a coerência que prevalecia no modelo de crescimento regional. Ademais, a evolução da rede pública de instituições de ensino replicou o mesmo modo de atuação observado nas matrículas, tendendo a acentuar as disparidades inter-regionais. Assim, as instituições privadas voltaram a comandar plenamente a configuração regional desta fase, na medida em que buscaram impulsionar e reforçar a participação nos mercados do Norte e do Nordeste.

Em resumo, esta fase foi marcada pela contração no total de matrículas, o que significou uma inflexão na trajetória ascendente do sistema de ensino superior brasileiro observada de forma ininterrupta desde 1993. Essa ruptura foi determinada pelo setor privado, que passou a registrar queda continuada das matrículas a partir de 2016. O setor público contrabalançou esse desempenho negativo, mantendo a expansão das matrículas, sobretudo por parte das IES federais. Contraditoriamente a essa evolução das matrículas, a rede de instituições de ensino prosseguiu em expansão, embora de forma contida, em razão tanto do baixo dinamismo dos grupos privados e do setor público federal quanto da retração que ocorreu no subsistema mantido por estados e municípios. Considerado em conjunto, o crescimento desta fase foi liderado pelas IES federais, que, diferentemente das outras categorias de instituições, sustentaram uma diretriz global expansiva, visando ampliar sua rede,

bem como o volume de matrículas. Na dimensão regional, o principal aspecto a se destacar foi a interrupção do processo de crescimento simultâneo e combinado das matrículas e da rede de IES em todas as regiões do país, que passaram a apresentar desempenhos não apenas distintos, mas, principalmente, contrastantes entre si. Como um dado a mais de complexificação dessa nova dinâmica espacial que se delineou nesta fase, o setor público federal e subnacional atuou no sentido de reproduzir as disparidades inter-regionais existentes, permanecendo a configuração territorial do sistema sob a influência das estratégias de expansão e das decisões de investimentos dos grupos privados.

É pertinente apresentar uma breve síntese provisória da discussão feita até o momento sobre a evolução da educação terciária brasileira neste século XXI, antes da análise subsequente da trajetória das atividades de pós-graduação. Foi demonstrado que o sistema de ensino superior do país vivenciou expressiva expansão orgânica e geográfica entre 2000 e 2018. A ampliação das matrículas em cursos presenciais de graduação, da rede de IES, do contingente de concluintes e da taxa de escolarização foi bastante significativa e atingiu ritmo mais acentuado nas regiões *periféricas*, resultando em um ciclo de crescimento menos concentrado espacialmente, bem como na maior extensão territorial do sistema, que reforçou a presença e passou a alcançar áreas antes desassistidas ou precariamente atendidas. A reconfiguração geográfica induzida pela expansão orgânica do sistema engendrou transformações que se expressaram em um movimento de convergência, que veio a ser concretizado, em maior ou menor grau, nas escalas inter-regional, interestadual e intrarregional. Assim, embora se mantenham ainda persistentemente elevadas, as assimetrias territoriais do sistema de educação terciária do país foram atenuadas neste início de século XXI.

Essa trajetória de crescimento e desconcentração regional do sistema não foi uniforme, mas transitou por três padrões distintos, que se sucederam ao longo dos dois decênios iniciais do século XXI. Da caracterização que foi feita de cada um desses padrões de crescimento e de configuração regional, cabe sublinhar, por ora, três aspectos principais. O primeiro refere-se ao protagonismo que o setor público federal assumiu, passando a liderar o crescimento do sistema a partir de 2005. Contudo, tal ativismo não teve uma orientação regional clara, na medida em que expandiu o total de matrículas e a dimensão da rede de instituições federais de maneira indiferenciada em termos espaciais, dotando tanto a *periferia* quanto as áreas mais desenvolvidas do país de estruturas mais robustas e acesso mais efetivo praticamente em igualdade de condições. O segundo aspecto vincula-se ao anterior e diz respeito à maior influência das instituições privadas na configuração regional do sistema de ensino superior. De fato, como foi demonstrado, as estratégias de expansão e as decisões de alocação espacial de investimento dos grupos privados deram prioridade ao Norte e ao Nordeste e, em menor grau, ao Centro-Oeste, em

uma clara orientação de ampliação, ocupação e controle de mercados ainda pouco explorados e fora das áreas primazes, de modo que essa orientação em direção à *periferia* acabou por incorporar um caráter regional que faltou à rede de ensino público federal. Entretanto, é necessário um comentário adicional para qualificar melhor os distintos parâmetros de atuação regional das IES privadas e federais.

As políticas públicas adotadas pelo governo federal no âmbito do ensino superior não se restringiram às ações diretas implementadas por meio de suas instituições de ensino. Elas foram mais abrangentes e envolveram outros mecanismos, como os de caráter regulatório, financeiro, fiscal e tributário, os quais incidiram sobre as decisões dos agentes (indivíduos e empresas), influenciando, assim, suas escolhas e estratégias, com desdobramentos decisivos para a evolução do sistema. Com as IES privadas não foi diferente, e as diretrizes que adotaram foram, em larga medida, moldadas por essas iniciativas de políticas públicas, entre as quais se destacaram os instrumentos de financiamento, especificamente o Prouni, criado em 2004 para suprir bolsas integrais e parciais, e o Fies, instituído em 2001, que ganharam grande expressão. O total de matrículas da rede privada assistidas por esses dois programas governamentais conjuntamente quase triplicou na década de 2010, passando de 448.220 para 1.396.221 entre 2010 e 2018. Se for considerado que as IES federais alcançaram, em 2018, 1.231.951 matrículas, é possível dizer que, por meio do Prouni e do Fies, foi constituída dentro da rede privada uma capacidade de atendimento de escala análoga à existente na rede federal. Esse maciço financiamento público, por meio de crédito e bolsas de estudo parciais e integrais (baseadas em gastos tributários), induziram e sancionaram as estratégias de expansão e de investimento dos grupos privados, criando e/ou reforçando espaços atrativos de valorização do capital. As informações sistematizadas na tabela 15 evidenciam esse processo que, escudado em instrumentos financeiros operados pelo governo federal, permitiu a um maior número de localidades fora das áreas primazes ampliar seus atributos locais e se transformar em mercados promissores para a atuação dos grupos privados.

TABELA 15

Densidade espacial de financiamento: número de contrato e de bolsas por cem matrículas, de acordo com a classe econômica da Regint – Brasil

Regints por classe econômica (PIB de 2002, em R\$ 1 mil, a preços correntes)	Número de regiões por classe	Fies			Prouni		
		2010	2014	2018	2010	2014	2018
Mais de 300.000.000	1	0,42	10,42	0,59	2,76	3,34	4,25
De R\$ 50.000.001 a 300.000.000	3	0,80	14,66	0,82	2,48	3,11	3,52
De 40.000.001 a 50.000.000	2	3,65	13,43	1,54	3,56	4,64	7,33
De 20.000.001 a 40.000.000	8	2,07	15,98	1,68	3,53	3,62	5,34

(Continua)

(Continuação)

Regints por classe econômica (PIB de 2002, em R\$ 1 mil, a preços correntes)	Número de regiões por classe	Fies			Prouni		
		2010	2014	2018	2010	2014	2018
De 10.000.001 a 20.000.000	18	1,92	13,49	1,57	3,03	3,36	4,46
De 5.000.001 a 10.000.000	26	2,93	17,62	2,11	3,44	3,75	5,17
De 1.500.001 a 5.000.000	48	3,37	23,92	4,55	4,85	4,76	8,28
Até 1.500.000	27	3,65	23,76	8,51	10,48	9,54	15,60
Brasil	133	1,90	15,33	1,83	3,30	3,72	5,34

Fonte: Dados abertos do Ministério da Educação (MEC). Disponíveis em: <<https://bit.ly/3uraVqm>>. Acesso em: mar. 2020.
Elaboração dos autores.

Considerando o número de operações firmadas no âmbito do Fies e do Prouni na década de 2010, observa-se que as Regints de menor peso econômico, com PIB de até R\$ 10 bilhões (valores correntes de 2002), alcançaram densidade de financiamento (contrato/bolsa por grupo de cem matrículas em cursos presenciais da rede privada) bem acima da observada nas mais desenvolvidas, cujo PIB supera os R\$ 50 bilhões. Essa discrepância tendeu a aumentar entre 2010 e 2018, em favor das regiões situadas na base da classificação econômica. A análise dos distintos parâmetros de atuação das IES privadas e federais no plano regional, portanto, deve levar em consideração, de forma mais abrangente, os variados mecanismos de política pública que vieram a ser manejados para induzir e dar sustentação à expansão do sistema de ensino superior do país.

O terceiro aspecto a ser sublinhado concerne ao novo padrão de configuração regional do sistema que emergiu entre 2014 e 2018, tendo como pano de fundo as condições macroeconômicas bastante adversas e instáveis que passaram a prevalecer no país, derivadas da contração do investimento, do produto e do emprego. Nesse contexto de crise e incertezas, uma dinâmica espacial transformada se estabeleceu, modificando o processo de desconcentração regional do sistema que vinha em curso. Se, até aquele momento, a desconcentração ocorria em um quadro em que todas as regiões cresciam de forma combinada e simultânea, conformando um ciclo virtuoso de crescimento mais equilibrado territorialmente, agora, tal processo perdeu essa coerência interna. A desconcentração prosseguiu em 2014-2018, mas em novas bases: a expansão da periferia foi conjugada ao mesmo tempo com a estagnação e/ou retração das regiões centrais, dando origem, portanto, a um ciclo de crescimento vicioso. Ademais, a perda de coerência interna se manifestou em desempenhos regionais cada vez mais divergentes, no que pode ser denominado de dinâmica regional *puzzle*. Por exemplo, se entre 2000 e 2014, a TEB cresceu concomitantemente no Norte e no Nordeste, na fase 2014-2018 ela manteve trajetória ascendente apenas no Nordeste, vindo a

declinar no Norte. Tendência análoga foi igualmente observada na evolução da rede de IES, cuja expansão perdeu ímpeto no Norte entre 2014 e 2018 e acelerou no Nordeste no mesmo período.

4.3 Aspectos principais da expansão e da dinâmica regional da pós-graduação entre 2000 e 2018

Assim como a educação terciária, as atividades de pós-graduação vivenciaram intensas transformações neste século XXI, mudando de escala e ampliando o seu alcance territorial. Mas, contrariamente ao que ocorreu com a graduação, a pós-graduação teve uma trajetória ascendente mais uniforme, mantendo tendências de crescimento e de desconcentração regional relativamente mais lineares ao longo do período em referência. Essa expansão orgânica e geográfica pode ser inicialmente descrita pelas informações sistematizadas na tabela 16, as quais permitem constatar o salto que ocorreu em termos quantitativos e regionais na titulação de mestres e doutores no Brasil. O termo *salto* é apropriado no caso, porque, de fato, o crescimento que correu foi bastante significativo. No início do século, o Brasil titulava cerca de 23 mil mestres e doutores ao ano, patamar que superou 74 mil titulações em 2018 – considerando apenas os cursos *stricto sensu*. Enquanto a titulação de mestres quase triplicou entre 2000 e 2018, a de doutores mais do que quadruplicou no mesmo período. Com isso, a densidade de novos mestres e doutores titulados teve forte incremento, passando, respectivamente, de 10,37 para 24,76 mestres titulados por 100 mil habitantes e de 3,13 para 10,98 doutores titulados por 100 mil habitantes. A densidade de titulação de mestres e doutores cresceu em todas as regiões do país, mas de forma muito mais acentuada no Norte, no Nordeste e no Centro-Oeste, evidenciando um importante processo de espraiamento territorial da pós-graduação, que reforçou sua presença em muitas localidades, bem como passou a alcançar outras nas quais ainda não havia penetrado.

Como as atividades de P&D do país estão majoritariamente alocadas nos programas de pós-graduação, esse processo de desconcentração ganha maior relevância. Por um lado, porque se transforma em um vetor de propagação espacial de estruturas intensivas em conhecimento e de grande potencial de inovação científica e tecnológica, criando condições mais promissoras para o desenvolvimento das localidades nas quais se implantam. Por outro lado, porque ele fortalece, induz e abre possibilidades para a emergência de novas centralidades territoriais para além das áreas primazes, favorecendo, assim, a constituição de uma dinâmica mais equilibrada de desenvolvimento regional.

TABELA 16

Densidade de novos mestres e doutores titulados: total de titulados por 100 mil habitantes – Brasil, Grandes Regiões e UFs

Escala territorial	Mestres						Doutores					
	2000	2002	2006	2010	2014	2018	2000	2002	2006	2010	2014	2018
Brasil – Titulados	17.611	23.457	29.742	36.247	46.245	51.610	5.318	6.894	9.366	11.314	17.286	22.894
Brasil – Densidade	10,37	13,40	15,83	19,00	22,76	24,76	3,13	3,94	4,99	5,93	8,51	10,98
Norte	2,07	4,02	6,00	8,48	10,63	14,00	0,28	0,37	0,58	1,09	1,89	3,43
Acre	0,00	0,00	1,62	7,91	6,56	19,81	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,33
Amapá	0,00	0,00	0,00	4,18	4,77	10,76	0,00	0,00	0,00	0,00	0,79	0,85
Amazonas	3,27	5,58	8,39	11,02	11,55	15,92	0,60	0,61	0,87	1,41	1,88	4,44
Pará	2,82	6,24	7,71	8,93	12,37	14,28	0,31	0,54	0,82	1,57	2,85	4,10
Rondônia	0,00	0,10	2,22	5,63	5,19	8,04	0,00	0,00	0,00	0,32	0,17	0,86
Roraima	0,00	0,00	3,57	5,33	13,20	15,90	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,11
Tocantins	0,00	0,00	0,97	6,22	9,46	12,20	0,00	0,00	0,00	0,00	0,87	2,58
Nordeste	4,15	5,61	7,46	11,49	15,34	17,54	0,44	0,73	1,50	2,38	4,44	6,21
Alagoas	0,92	1,88	4,42	7,79	8,60	10,99	0,18	0,37	0,54	0,96	1,26	2,95
Bahia	2,44	3,76	4,79	8,10	11,69	12,90	0,31	0,39	1,01	1,51	3,12	4,89
Ceará	5,01	6,55	7,85	12,01	14,16	17,03	0,61	1,06	1,42	2,48	5,25	6,69
Maranhão	0,55	0,92	1,96	2,98	4,88	6,91	0,00	0,00	0,11	0,09	0,50	1,17
Paraíba	12,02	14,62	16,70	22,97	31,84	33,43	0,64	1,46	3,57	6,03	9,25	11,25
Pernambuco	7,81	9,81	12,07	15,92	18,87	20,21	0,92	1,52	3,12	4,34	7,01	9,47
Piauí	0,00	0,68	3,46	6,77	12,48	14,20	0,00	0,00	0,00	0,26	1,35	2,33
Rio Grande do Norte	6,77	9,72	14,45	23,61	30,52	36,85	0,94	1,33	3,24	5,11	9,98	11,98
Sergipe	0,90	1,90	5,45	13,93	24,00	28,30	0,00	0,00	0,10	1,21	3,78	7,52
Sudeste	15,00	18,46	20,84	23,42	25,80	26,68	6,06	7,34	8,66	9,53	12,08	14,48
Espírito Santo	2,94	4,17	8,88	13,00	20,21	22,38	0,10	0,18	0,71	1,02	3,57	5,02
Minas Gerais	8,62	10,95	14,41	18,71	23,83	27,79	1,93	2,51	3,65	5,14	8,01	10,57
Rio de Janeiro	19,20	21,96	25,79	27,24	30,82	32,02	6,10	6,97	9,37	10,52	13,92	17,12
São Paulo	17,45	21,90	23,04	25,06	25,34	24,53	8,54	10,41	11,46	11,96	14,07	16,11
Sul	15,00	18,55	23,43	27,88	34,27	38,68	2,26	2,95	4,83	6,46	11,04	15,57
Paraná	8,25	12,39	20,43	23,62	30,71	38,90	1,06	1,48	3,33	3,87	8,90	12,42
Rio Grande do Sul	17,54	21,33	27,31	33,85	41,12	43,67	3,14	4,59	6,62	9,27	14,57	20,39
Santa Catarina	22,23	24,23	21,63	24,77	28,74	30,40	2,74	2,50	4,21	6,00	8,70	12,91
Centro-Oeste	6,26	10,89	14,72	16,70	24,94	25,95	0,98	1,10	2,16	3,19	6,19	8,65
Distrito Federal	22,57	35,94	41,45	38,56	49,91	50,79	5,41	6,01	9,82	10,82	18,23	22,40
Goiás	4,00	6,20	7,95	11,79	16,50	17,96	0,06	0,09	0,90	2,07	4,19	5,06
Mato Grosso	1,16	3,44	7,27	9,72	17,75	20,77	0,00	0,00	0,00	0,26	1,89	3,64
Mato Grosso do Sul	1,78	6,29	13,25	14,41	27,59	25,58	0,00	0,00	0,08	1,55	3,35	9,00

Fontes: Para informações sobre mestres e doutores titulados, Geocapes (disponível em: <<https://bit.ly/3zWhWka>>). Para dados populacionais, IBGE, sendo: os de 2000 e 2010 dos Censos Demográficos; os de 2002, 2006 e 2014 da PNAD; e os de 2018 da PNAD Contínua (disponível em: <<https://bit.ly/3uyoDI8>>). Acessos em: mar. 2020.

Elaboração dos autores.

Os dados expostos na tabela 17 e o mapa 3 elucidam melhor essas características virtuosas do processo de ampliação e desconcentração das atividades de pós-graduação, ao mostrar a evolução dos programas *stricto sensu* na escala intrarregional. Cabe notar, inicialmente, a grande expansão do número de programas acadêmicos de mestrado e doutorado, que mais do que dobrou entre 2000 e 2018, subindo de 1.406 para 3.549. Vale notar que, mesmo no ciclo de crise macroeconômica, as atividades de pós-graduação mantiveram a trajetória de crescimento, acumulando alta de mais de 10% no total de programas entre 2014 e 2018. Ademais, excetuando a Regint superior, com PIB acima de R\$ 300 bilhões (preços correntes de 2002), houve crescimento em todas as demais classes de região, sendo que a ampliação no total de programas de pós-graduação foi muito mais acelerada e intensa nas classes inferiores com PIB de até R\$ 20 bilhões.²⁵ Essas classes de Regint, que congregam 119 das 133 regiões, perfazendo 89% do total, sediavam 338 programas de pós-graduação em 2000, o que correspondia a uma participação de 24%. Em 2018, o número de programas instalados nas mesmas regiões somava 1.747, elevando a participação dessas classes de Regint para 49,2%. Emblemático dessa dinâmica espacial relativamente mais espaiada a que se vem fazendo referência foi o desempenho das Regints inferiores, com PIB de até R\$ 1,5 bilhão, que foram sendo paulatinamente incorporadas no sistema de pós-graduação neste século XXI.

TABELA 17
Evolução e distribuição dos programas de pós-graduação *stricto sensu* por classe de região, por Regint – Brasil

Regint por classe econômica (PIB de 2002, em R\$ 1 mil, a preços correntes)	Número de regiões por classe	2000		2002		2006		2010		2014		2018	
		Total	%										
Mais de 300.000.000	1	381	27,1	399	25,2	289	13,7	309	11,9	358	11,2	371	10,5
De R\$ 50.000.001 a 300.000.000	3	320	22,8	331	20,9	422	20,0	459	17,7	525	16,4	555	15,6
De 40.000.001 a 50.000.000	2	163	11,6	176	11,1	212	10,1	246	9,5	269	8,4	298	8,4
De 20.000.001 a 40.000.000	8	204	14,5	240	15,2	392	18,6	479	18,5	534	16,7	578	16,3

(Continua)

25. A queda absoluta e proporcional da Regint superior (PIB acima de R\$ 300 bilhões) no total de programas acadêmicos de mestrado e doutorado foi determinada pelo processo de interiorização da pós-graduação ocorrido no estado de São Paulo neste século XXI. De acordo com os dados da Capes, o número de programas acadêmicos de pós-graduação existentes na capital paulista baixou de 376 para 303 entre 2000 e 2018, enquanto a oferta estadual passou de 485 para 766. Assim, a participação das IES localizadas na capital no total de programas de mestrado e doutorado *stricto sensu* em funcionamento em São Paulo caiu de 77,5% para 39,6% no período em referência. A experiência da Universidade de São Paulo (USP) é emblemática deste processo de interiorização. Tendo como base as informações sistematizadas pela Capes, verifica-se que, em 2000, a USP tinha 211 programas acadêmicos de pós-graduação, ofertados na capital. Em 2018, esse total de programas subiu para 239, sendo que 160 estavam alocados nas instalações da USP situadas na capital e o restante nos *campi* de Bauru, Piracicaba, Pirassununga, Ribeirão Preto e São Carlos.

(Continuação)

Regint por classe econômica (PIB de 2002, em R\$ 1 mil, a preços correntes)	Número de regiões por classe	2000		2002		2006		2010		2014		2018	
		Total	%										
De 10.000.001 a 20.000.000	18	155	11,0	212	13,4	401	19,0	509	19,6	611	19,1	685	19,3
De 5.000.001 a 10.000.000	26	162	11,5	200	12,6	328	15,6	457	17,6	635	19,8	730	20,6
De 1.500.001 a 5.000.000	48	21	1,5	25	1,6	63	3,0	129	5,0	249	7,8	308	8,7
Até 1.500.000	27	0	0,0	0	0,0	1	0,0	5	0,2	18	0,6	24	0,7
Brasil	133	1.406		1.583		2.108		2.593		3.199		3.549	

Fonte: Sistema de Informações Georreferenciadas da Capes (Geocapes). Disponível em: <<https://bit.ly/3iECwQn>>. Acesso em: mar. 2020.

Elaboração dos autores.

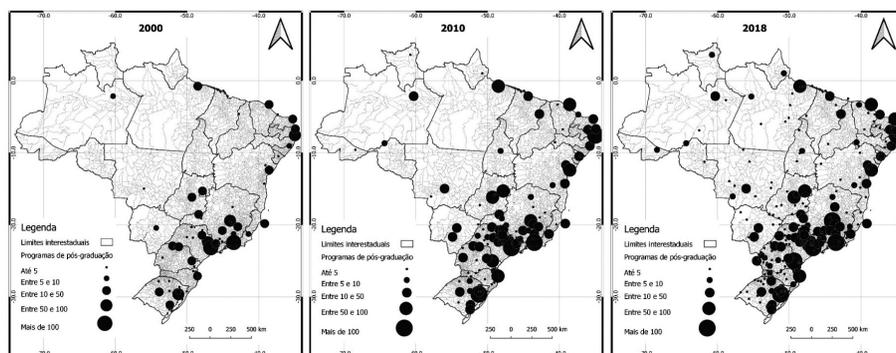
MAPA 3

Distribuição geográfica dos programas *stricto sensu* – Brasil

3A – 2000

3B – 2010

3C – 2018



Fonte: Geocapes.

Elaboração: Leonardo Rodrigues Porto.

Obs.: Mapa cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Contudo, é necessário reconhecer que, a despeito desse processo virtuoso de crescimento mais equilibrado em termos regionais, as atividades de pós-graduação permanecem ainda bastante concentradas no espaço: em 2018, apenas catorze das 133 Regints (São Paulo, Rio de Janeiro, Campinas, Distrito Federal, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, São José dos Campos, Salvador, Recife, Sorocaba, Ribeirão Preto, Goiânia e Fortaleza), compostas por 789 municípios, abrigavam 1.802 programas de pós-graduação, o equivalente a 51% do total.

Do ponto de vista da categoria administrativa, a evolução da pós-graduação brasileira no século XXI reiterou a predominância do setor público, em especial das

IES federais, como pode ser constatado a partir das informações da tabela 18. Do total de programas de pós-graduação *stricto sensu* e de mestres e doutores titulados, o setor público manteve participação média próxima a 85% nos anos em referência.

TABELA 18
Titulação de doutores e mestres e total de programas por categoria administrativa da IES – Brasil

Categoria administrativa	2000		2002		2006	
	Titulação	Programas	Titulação	Programas	Titulação	Programas
Público (%)	87,4	88,5	84,1	85,3	82,0	82,2
Federal	52,7	57,0	49,5	54,6	51,5	54,3
Subnacional	34,7	31,5	34,6	30,6	30,5	27,9
Privado (%)	12,6	11,5	15,9	14,7	18,0	17,8
Total	22.929	1.406	30.351	1.583	39.108	2.108

Categoria administrativa	2010		2014		2018	
	Titulação	Programas	Titulação	Programas	Titulação	Programas
Público (%)	83,4	83,5	85,5	84,5	85,1	84,2
Federal	53,9	56,8	57,6	58,7	58,2	59,3
Subnacional	29,5	26,7	27,9	25,8	26,9	25,0
Privado (%)	16,6	16,5	14,5	15,5	14,9	15,8
Total	47.561	2.593	63.531	3.199	74.504	3.549

Fonte: Geocapes. Disponível em: <<https://bit.ly/3usazQj>>. Acesso em: mar. 2020.
Elaboração dos autores.

Embora a primazia do setor público tenha sido mantida, as IES privadas lograram ampliar a participação relativa no sistema nacional de pós-graduação, tanto no total de titulações quanto no de programas acadêmicos, com incrementos de 2,3 e 4,2 p.p. entre 2000 e 2018, respectivamente. Contudo, cabe notar que esse crescimento relativo ficou concentrado na primeira década do século XXI, não se sustentando a partir de 2010. De qualquer forma, com o avanço proporcional das IES privadas, a participação do setor público baixou moderadamente. Tal retração se deveu exclusivamente ao desempenho das IES subnacionais, que perderam posição relativa nos programas de pós-graduação (-6,5 p.p.) e nas titulações de mestres e doutores (-7,7 p.p.) entre 2000 e 2018.

As IES federais, por sua vez, reforçaram seu comando nas atividades de pós-graduação do país, com incrementos relativos de 2,3 p.p. e 5,5 p.p. nos programas e no total de titulações, respectivamente, no período em referência. Assim, em 2018, o número de programas e o contingente de mestres e doutores titulados das IES federais corresponderam ao dobro do alcançado pelas IES subnacionais e foram quatro vezes maiores do que os das IES privadas. Digno de nota é que, a despeito

das mudanças relativas observadas, o total de programas de pós-graduação e de titulações cresceu nos anos analisados em todas as categorias de IES – públicas federais, públicas subnacionais e privadas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo tratou da evolução do sistema de ensino superior brasileiro neste início de século XXI, buscando examinar, em especial, a expansão e as transformações na configuração regional das atividades de graduação e de pós-graduação. Demonstrou que, entre 2000 e 2018, tais atividades foram impulsionadas no país, adquirindo maior escala orgânica, alcance social e extensão territorial. A análise feita ao longo da exposição permitiu constatar que a educação terciária vivenciou mudanças estruturais, que se expressaram em acentuado incremento da rede de IES, das matrículas em cursos presenciais, do contingente de concluintes e da taxa de escolarização. As alterações na pós-graduação foram igualmente significativas, tendo sido também alavancada, como pôde ser evidenciado pelo aumento acelerado tanto da titulação de mestres e doutores quanto no que se refere ao total de programas de cursos *stricto sensu* oferecidos por instituições públicas e privadas. Mais importante, essa expansão do ensino superior ocorreu de forma menos concentrada do ponto de vista espacial, com ritmo de crescimento mais intenso nas áreas *periféricas*. Pode-se dizer que o espaço do ensino superior brasileiro foi alargado e tornou-se territorialmente menos desigual. Basta verificar que, ao encerrar os anos 1990, o sistema contava com instalações em 650 municípios, sendo que 466 deles eram de pequena dimensão populacional, com até 100 mil habitantes, o que representava cerca de 9% do total de municípios e dos assentamentos de pequeno porte do país. Em 2018, como consequência das transformações que incidiram no ensino superior nas décadas iniciais do século XXI, esse espaço tinha se transfigurado, tornando-se mais abrangente e relativamente mais difuso em termos geográficos: comportava em seu âmbito 1.121 municípios, dos quais 815 com população de até 100 mil habitantes, significando quase 15% do conjunto nacional de municípios e 16% dos núcleos de menor escala populacional.

Essa reorganização do sistema de ensino superior tem implicações relevantes e não pode ser considerada como mero ajustamento espacial determinado pelas dinâmicas regionais cambiantes e em contínua transformação da sociedade e da economia brasileira, como se tal reorganização sistêmica fosse apenas um processo induzido. Ao contrário, conforme foi discutido nas páginas anteriores, o sistema de ensino superior tem sido cada vez mais reconhecido como uma potente estrutura intensiva em conhecimento suscetível de ser mobilizada em prol do desenvolvimento das localidades nas quais está implantado, em decorrência dos encadeamentos que pode gerar, tanto de ordem material quanto de natureza imaterial, relacionados aos seus efeitos econômicos diretos (gastos de consumo e de investimentos) e às

suas atividades estritamente acadêmicas (ensino, pesquisa e extensão). Desde tal perspectiva, a reorganização espacial do sistema, mais do que uma mudança induzida, consiste em uma mudança potencialmente indutora, ao estabelecer condições mais promissoras para a emergência de novas centralidades e lógicas territoriais dispersas, estimulando um padrão de desenvolvimento regional mais equilibrado.

Contudo, as formas de interação estabelecidas pelas IES com o meio social circundante e os canais operatórios que são utilizados para dinamizar o território permanecem ainda pouco compreendidos pela vasta e crescente pesquisa que vem sendo realizada nas últimas décadas para elucidar melhor o papel que as atividades de ensino superior podem vir a desempenhar no desenvolvimento regional. Conforme foi discutido anteriormente, a vertente teórica majoritária que se estabeleceu nesse campo temático, em parte organizada em torno do conceito fluído de *terceira missão*, não proporcionou bases analíticas mais compreensivas a respeito da incidência que as IES podem ter sobre suas localidades e o entorno social adjacente, no sentido de contribuir para incentivar o crescimento econômico, a modernização produtiva e a melhoria das condições sociais gerais. Embora tenham tratado de aspectos teóricos e empíricos importantes a serem levados em consideração, os estudos mais influentes e representativos, derivados sobretudo de experiências e problemáticas de economias industrializadas (e menos heterogêneas e desiguais que as economias subdesenvolvidas), são ainda muito descritivos e normativos, podendo ser lidos, em grande medida, como um guia de boas práticas. Tornam-se, assim, formulações bastante abstratas e socialmente descontextualizadas, que negligenciam e/ou não levam na devida conta a variedade nacional e a especificidade institucional dos sistemas de ensino superior, não passíveis de serem generalizadas. Ademais, a visão hegemônica se mostra a-espacial e a-escalar, na medida em que não incorpora efetivamente nos seus modelos analíticos o espaço nem muito menos a complexa multiescalaridade das IES e de sua comunidade acadêmica. Por fim, mas não menos importante, a perspectiva teórica dominante também não tem dado atenção apropriada aos desdobramentos da etapa contemporânea de globalização e de políticas econômicas baseadas em parâmetros de austeridade fiscal, disciplina monetária e menor ativismo estatal para o ensino superior.

Nesse contexto transformado, os esquemas anteriores de geração, apropriação e difusão de conhecimento científico empregados pelas IES, e até então operados por elas com certa autonomia e independência, estão em mutação e submetidos a reformulações compulsórias, sendo infiltrados principalmente por interesses econômicos exógenos ao ambiente acadêmico e passando a se vincular mais estreitamente às estruturas do mercado, visando assegurar condições para a sua manutenção e reprodução. Como consequência desses processos de mutação da própria forma de organização e funcionamento do sistema de ensino superior, as interações estabelecidas pelas IES com o seu entorno social e econômico e, por suposto, sua incidência regional são afetadas e complexificadas, conformando

desafios adicionais, tanto para os estudiosos quanto para os formuladores de políticas públicas. De qualquer modo, como foi salientado em outras passagens deste texto, as pesquisas têm o mérito de fazer com que o sistema de ensino superior seja reconhecido como uma estrutura estratégica possível de ser acionada para apoiar, fomentar e impulsionar a transformação socioeconômica das localidades nas quais esteja implantado, contra-arrestando, assim, as tendências ao desenvolvimento assimétrico imanente do próprio sistema econômico.

Em países periféricos como o Brasil, caracterizados por demarcadas heterogeneidades estruturais em diversos âmbitos da realidade socioeconômica, essas potencialidades do sistema de ensino superior adquirem maior importância, pois suas estruturas físicas (laboratórios, centros de pesquisa e treinamento, hospitais, clínicas, bibliotecas, museus, parques tecnológicos, incubadoras e demais instalações e equipamentos científicos, culturais, esportivos e recreativos) e sua comunidade acadêmica (professores, pesquisadores, alunos e servidores) podem ser engajadas em projetos de desenvolvimento de base territorial, contribuindo para a implementação de estratégias programáticas de atenuação das desigualdades regionais. Nesses termos, o sistema de ensino superior consiste em um *fator* que pode vir a ser manejado estrategicamente e programaticamente no sentido de modificar o padrão de *desconcentração concentrada* e os ciclos recorrentes de *desconcentração espúria* que vêm marcando a dinâmica regional brasileira, conforme foi examinado neste capítulo. A orientação calcada na mobilização do sistema de ensino superior para condicionar a dimensão regional do desenvolvimento brasileiro perpassou as políticas públicas neste século XXI, vindo a ocupar lugar de destaque nos planos plurianuais (PPAs) do governo federal, ao ponto de os programas e as ações setoriais implementados para apoiar e fomentar as atividades de graduação e pós-graduação assumirem o caráter de política regional implícita, em razão de seus desdobramentos espaciais.

De fato, como analisado nas seções precedentes, a expansão do sistema de ensino superior brasileiro neste início de século XXI alcançou rimo mais intenso nas áreas periféricas, engendrando, assim, importantes implicações de natureza espacial. A evolução regional das atividades de graduação e de pós-graduação no período em referência, contudo, foram diferenciadas. Conforme foi examinado em detalhes, os cursos presenciais de graduação transitaram por três diferentes padrões de crescimento e de configuração regional entre 2000 e 2018. A caracterização de cada um desses padrões permitiu identificar de maneira mais compreensiva a trajetória recente da educação terciária do país, elucidando os principais elementos que conformaram a sua dinâmica geral e territorial, cabendo destacar, a seguir, cinco aspectos fundamentais para o melhor entendimento das transformações em curso.

Em primeiro lugar, deve ser salientada a inflexão que parece ter se delineado na trajetória do sistema entre os anos 2014 e 2018, com a emergência de um novo padrão de desenvolvimento regional das atividades de graduação, circundado

pelo contexto macroeconômico mais adverso e instável do país. A manifestação mais evidente de tal inflexão foi a queda no total de matrículas verificada neste momento, decorrente da contração nas IES privadas, o que veio a interromper um ciclo longo de expansão contínua iniciado no começo da década de 1990. Nesse contexto de crise e incertezas, a desconcentração prosseguiu, mas em bases totalmente distintas das que prevaleceram desde o início do século: além de perder ímpeto, o crescimento do sistema deixou de ocorrer de forma simultânea e combinada em todas as regiões, sendo que a expansão no Norte e no Nordeste passou a ser acompanhada, concomitantemente, pela retração e/ou estagnação nas demais regiões. Assim, pode-se dizer que o ciclo de crescimento regional *virtuoso*, no qual o sistema se expandia em todas as regiões ao mesmo tempo, mas avançava com mais intensidade na *periferia* do que no *centro*, foi interrompido. Em seu lugar emergiu um ciclo de crescimento regional *vicioso*, sem coesão interna e caracterizado por desempenhos individuais das regiões não apenas distintos, mas também divergentes e desordenados entre si, configurando uma dinâmica regional *puzzle*.

Em segundo lugar, destaca-se a atuação do setor público federal, que passou a demonstrar grande protagonismo, vindo a liderar o crescimento do sistema de ensino superior. Na periodização utilizada neste capítulo, esse maior protagonismo do setor público federal se estabeleceu a partir de 2005. Contudo, como comentado anteriormente, tendo como referência a expansão da rede de IES federais, foi a partir de 2003 que as políticas federais na educação terciária foram crescentemente mais acionadas e se tornaram mais ativas.

Em terceiro lugar, cabe chamar a atenção para a inexistência de uma orientação regional bem definida na atuação do setor público federal. De fato, as informações sistematizadas neste capítulo evidenciam que houve uma estratégia governamental que ampliou as matrículas e a rede de instituições de ensino de forma indiferenciada no âmbito regional, buscando dotar a *periferia* de novas infraestruturas e de maior acesso à educação terciária e, ao mesmo tempo, reforçar a presença das IES federais nas áreas primazes. Essa inexistência de orientação regional por parte do setor público federal se explicitou mais claramente na fase de 2014 a 2018, quando a sua atuação foi no sentido de reforçar assimetrias existentes. A propósito, é importante reconhecer que, sob o ponto de vista regional, o setor público subnacional, que em 2018 respondia por 6,46% do total de IES e por 10,13% das matrículas em cursos presenciais, tende a apresentar uma atuação que reforça as assimetrias inter-regionais. Isso porque os investimentos das IES subnacionais estão, em grande medida, determinados pela capacidade de gastos de estados e municípios, que é muito desigual. Assim, as IES controladas pelos governos subnacionais das regiões mais desenvolvidas têm condições mais promissoras para a expansão de sua rede física e do volume de matrículas. Esse quadro econômico-institucional assimétrico no plano subnacional coloca em xeque e antagoniza os objetivos da política regional, impondo enormes

desafios em termos federativos, no sentido de cobrar iniciativas por parte da União direcionadas a estabelecer e manejar mecanismos de coordenação, compensação e equalização intergovernamentais no âmbito da educação superior.

O quarto aspecto a sublinhar diz respeito à atuação do setor privado no plano regional. Diferentemente das instituições públicas federais e subnacionais, as IES privadas incorporaram diretrizes regionais mais bem definidas em suas estratégias de expansão e nas suas decisões locais, visando expandir seus negócios para áreas periféricas de rentabilidade atrativa e localidades pouco e/ou ainda não exploradas. Dessa maneira, a estratégia de expansão e ocupação de mercados teve rebatimentos territoriais de suma importância na dinâmica espacial do sistema de ensino superior, cuja conformação geográfica veio a ser, nos anos analisados, condicionada pelas preferências locais e pela lógica de crescimento dos grupos privados.

Por fim, e não menos importante, é necessário reconhecer que essas estratégias privadas de expansão e ocupação de mercados, que tiveram rebatimentos territoriais importantes sobre o sistema de ensino superior, foram suportadas, em grande medida, por esquemas de financiamento público operados pelo governo federal por meio de crédito (Fies) e de bolsas de estudo calcadas em gastos tributários (Prouni). Tendo em consideração esses mecanismos de política pública mais abrangentes, verifica-se que a atuação do governo federal no âmbito do sistema de ensino superior incorporou a dimensão regional, mas de forma indireta e através de instrumentos de caráter indutor, como foram os esquemas de financiamento. Sob tal aspecto, pode-se dizer que o governo federal abdicou de uma atuação regional mais direta, privilegiando mecanismos que, fundamentalmente, reforçavam, estimulavam e/ou sancionavam as estratégias de crescimento e as decisões locais dos grupos privados. Essa decisão governamental suscita diversas indagações a respeito da conveniência e das implicações de deixar um âmbito tão importante da política pública e de grande potencial de engendrar transformações socioespaciais – como é o sistema de ensino superior – sob a influência das orientações locais dos grupos empresariais, que se vinculam, sobretudo, às perspectivas de lucro.

As atividades de pós-graduação, diferentemente das de graduação, tiveram uma dinâmica espacial distinta. Basta verificar que o padrão de crescimento regional foi mais linear e se caracterizou por uma trajetória de expansão contínua em todas as regiões e em ritmo mais acentuado na *periferia*, conformando um ciclo de desenvolvimento virtuoso, tanto em termos de programas quanto no que se refere à titulação de mestres e doutores. Essa dinâmica regional foi determinada pelo setor público federal, que teve reforçada a posição de comando e de controle detida historicamente no ensino de pós-graduação. Ademais, como as atividades de P&D do país são abrigadas em sua grande maioria nos cursos de pós-graduação, a distribuição geográfica menos desequilibrada dessas estruturas intensivas em conhecimento certamente qualificou e modificou a natureza desse processo

de desconcentração regional, ao fortalecer as tendências de difusão espacial de processos inovativos e, conseqüentemente, criar condições mais promissoras de desenvolvimento local.

Contudo, embora o sistema de ensino superior brasileiro tenha ampliado o seu alcance territorial neste início de século XXI, incorporando áreas até então desassistidas e reforçando a sua presença nas localidades nas quais já havia penetrado, persistem ainda acentuadas desigualdades regionais. Como sublinhado neste capítulo, as atividades de graduação e de pós-graduação continuam ainda fortemente concentradas em catorze das 133 Regiões – São Paulo, Rio de Janeiro, Campinas, Distrito Federal, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, São José dos Campos, Salvador, Recife, Sorocaba, Ribeirão Preto, Goiânia e Fortaleza. Essa área primaz, composta por 789 municípios, configura o polo dominante da educação universitária do Brasil e demarca limites rígidos ao espraiamento do sistema, o que reitera a necessidade de políticas públicas de cunho setorial e regional visando apoiar, induzir e engendrar a difusão espacial dessa potente estrutura intensiva em conhecimento, de modo a constituir bases mais propícias e consolidadas para sedimentar uma trajetória de desenvolvimento territorialmente integrado e equilibrado para o país.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, T. B. Desenvolvimento regional brasileiro e as políticas públicas federais no governo Lula. In: SADER, E. (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. Rio de Janeiro: Boitempo Editorial; Flacso Brasil, 2013.

ARBO, P.; BENNEWORTH, P. **Understanding the regional contribution of higher education institutions: a literature review**. Paris: OECD Publishing, 2007. (Education Working Paper, n. 9).

BENNEWORTH, P. *et al.* National higher education policies challenging universities' regional engagement activities. **Economiaz**, n. 92, p. 113-139, 2017.

BRANDÃO, C. A. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: Unicamp, 2007.

_____. Dinâmicas e transformações territoriais recentes: o papel da PNDR e das políticas públicas não regionais com impacto territorial. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2460).

BRASIL. Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931. Dispõe que o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferência, ao systema universitário, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização technica e administrativa das universidades é instituída no presente decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte Estatuto

das Universidades Brasileiras. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 11 abr. 1931. Disponível em: <<https://bit.ly/3mdHV1G>>.

CANO, W. **Desconcentração produtiva regional no Brasil (1970-2005)**. São Paulo: Editora da Unesp, 2008.

DINIZ, C. C.; VIEIRA, D. J. Ensino superior e desigualdades regionais: notas sobre a experiência recente do Brasil. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, v. 36, p. 99-115, 2015.

ETZKOWITZ, H. **The Triple Helix: university-industry-government innovation in action**. New York; London: Routledge, 2008.

GIBBONS, M. A new mode of knowledge production. *In*: RUTTEN, R.; BOEKEMA, F.; KUIJPERS, E. (Ed.). **Economic geography of higher education: knowledge, infrastructure, and learning regions**. London: Routledge, 2003.

GODDARD, J. **Connecting universities to regional growth: a practical guide – a guide to help improve the contribution of universities to regional development, with a view to strengthening economic, social and territorial cohesion, in a sustainable way**. Bruxelas: Comissão Europeia, 2011.

INZELT, A. *et al.* **Third Mission**. Methodological guide. Lugano: Observatory of the European University, 2006.

JESSOP, B. Knowledge as a fictitious commodity. *In*: BUGRA, A.; AGARTAN, K. (Ed.). **Reading Karl Polanyi for the 21st century: market economy as a political project**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.

_____. Varieties of academic capitalism and entrepreneurial universities. **Higher Education**, n. 73, p. 853-870, 2017.

JONGBLOED, B.; ENDERS, J.; SALERNO, C. Higher education and its communities: interconnections, interdependencies and a research agenda. **Higher Education**, n. 56, p. 303-324, 2008.

KAUPPINEN, I.; CANTWELL, B. The global enterprise of higher education. *In*: CANTWELL, B.; KAUPPINEN, I.; SLAUGHTER, S. (Ed.). **Academic capitalism in the age of globalization**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2014.

KELLY, J. An end to isolation. **Industry and Higher Education**, v. 1, n. 1, p. 2-3, 1987.

KRČMÁŘOVÁ, J. The third mission of higher education institutions: conceptual framework and application in the Czech Republic. **European Journal of Higher Education**, v. 1, n. 4, p. 315-331, 2011.

KUZNETS, S. **Crescimento econômico moderno**: ritmo, estrutura e difusão. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

LAREDO, P. Revisiting the third mission of universities: toward a renewed categorization of university activities? **Higher Education Policy**, n. 20, p. 441-456, 2007.

MACEDO, F. C.; PIRES, M. J. S.; SAMPAIO, D. P. 25 anos de fundos constitucionais de financiamento no Brasil: avanços e desafios à luz da PNDR. **Eure – Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales**, v. 43, p. 257-277, 2017.

MACEDO, F. C.; PORTO, L. R. Proposta de atualização das tipologias da PNDR: nota metodológica e mapas de referência. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2414).

MARHL, M.; PAUSITS, A. Third Mission indicators for new ranking methodologies. **Evaluation in Higher Education**, v. 5, n. 1, p. 43-64, 2011.

MARTIN, B. R.; ETZKOWITZ, H. **The origin and evolution of the university species**. In: ORGANISATION OF MODE 2/TRIPLE HELIX KNOWLEDGE PRODUCTION. 2000. Workshop held, Gothenburg University, Sweden, 2000.

MOLAS-GALLART, J. *et al.* **Measuring third stream activities**. Final Report to the Russell Group of Universities. Brighton: University of Sussex, 2002.

MONTESINOS, P. *et al.* Third mission ranking for world class universities: beyond teaching and research. **Higher Education in Europe**, v. 33, n. 2/3, p. 259-271, 2008.

MORAES, R. C. **Educação superior nos Estados Unidos**: história e estrutura. São Paulo: Editora da Unesp, 2015.

NEDEVA, M. New tricks and old dogs? The ‘third mission’ and the re-production of the university. In: EPSTEIN, D. *et al.* **World yearbook of education 2008**: geographies of knowledge, geometries of power – framing the future of higher education. Nova York: Routledge, 2007.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Oslo Manual**: guidelines for collecting and interpreting innovation data. Paris: OECD Publishing; European Commission, 2005.

PAULA, J. A. A extensão universitária: história, conceito e propostas. **Interfaces – Revista de Extensão**, v. 1, n. 1, p. 5-23, 2013.

PINHEIRO, R.; LANGA, P.V.; PAUSITS, A. One and two equals three? The third mission of higher education institutions. **European Journal of Higher Education**, v. 5, n. 3, p. 233-249, 2015.

PRIOR, J. Learning a common language. **Industry and Higher Education**, v. 1, n. 1, p. 4-5, 1987.

RESENDE, G. M. *et al.* Fatos recentes do desenvolvimento regional no Brasil. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2054).

SLAUGHTER, S.; LESLIE, L. L. **Academic capitalism**: politics, policies, and the entrepreneurial university. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.

SLAUGHTER, S.; RHOADES, G. **Academic capitalism and the new economy**: markets, state, and higher education. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004.

STOKES, D. E. **O quadrante de Pasteur**: a ciência básica e a inovação tecnológica. Campinas: Editora da Unicamp, 2005.

TRIPPL, M.; SINOZIC, T.; SMITH, H. L. The role of universities in regional development: conceptual models and policy institutions in the UK, Sweden and Austria. **European Planning Studies**, v. 23, n. 9, p. 1-19, 2015.

UYARRA, E. Conceptualizing the regional roles of universities, implications and contradictions. **European Planning Studies**, v. 18, n. 8, p. 1227-1246, 2010.

VIEIRA, D. J. Desenvolvimento regional, C&T e ensino superior: notas sobre o contexto recente do Brasil e da Bahia. **Bahia Análise e Dados**, v. 26, n. 1, p. 33-51, 2016.

_____. Evolução do ensino superior brasileiro em período recente: novas perspectivas para o desenvolvimento regional? *In*: MONTEIRO NETO, A.; CASTRO, C. N.; BRANDÃO, C. (Org.). **Desenvolvimento regional no Brasil**: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

WILLIAMS-JONES, B. Knowledge commons or economic engine: what's a university for? **Journal of Medical Ethics**, v. 5, n. 31, 249-250, 2005.

ZOMER, A.; BENNEWORTH, B. The rise of the university's third mission. *In*: ENDERS, J.; BOER, H. F.; WESTERHEIJDE, D. F. **Reform of higher education in Europe**. Rotterdam: Sense Publishers, 2011.