

Título do capítulo	CAPÍTULO 11 A UNIVERSIDADE VAI À PERIFERIA: ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DO ENSINO SUPERIOR NA ÁREA DE AÇÃO PRIORITÁRIA DA PNDR
Autor(es)	Danilo Jorge Vieira
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350516cap11
Título do livro	Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas
Organizadores(as)	Aristides Monteiro Neto Lucileia Aparecida Colombo João Mendes da Rocha Neto
Volume	1
Série	-
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	1a
ISBN	9786556350516
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350516

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <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 do Planejamento e Orçamento.

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

A UNIVERSIDADE VAI À PERIFERIA: ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DO ENSINO SUPERIOR NA ÁREA DE AÇÃO PRIORITÁRIA DA PNDR

Danilo Jorge Vieira¹

1 INTRODUÇÃO

Uma das transformações mais significativas experimentadas pelo Brasil neste início de século XXI foi a expansão do sistema de ensino superior, que alcançou maior escala orgânica, maior alcance social e maior dimensão geográfica. Este capítulo busca examinar tais transformações a partir da perspectiva de um recorte espacial periférico: a área de ação prioritária da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que representa uma fração territorial abrangente e diversa, composta por 3.363 municípios, situados em 26 estados da Federação. Trata-se de uma parte do espaço nacional vulnerável e subalternizada, que responde por cerca de um quinto do produto interno bruto (PIB) e da força de trabalho formal do país e onde reside aproximadamente um terço da população brasileira.

Embora não tenha conseguido ainda se estabelecer efetivamente como uma política estatal ativa e coerente, a PNDR, criada em 2007, recuperou, em bases renovadas, o planejamento regional no Brasil. Nas estratégias, orientações e princípios que estabeleceu para a superação das demarcadas desigualdades regionais do país, a PNDR designa atribuições cruciais para as instituições de ensino superior (IES), cujas atividades geradoras de conhecimento podem ser mobilizadas com a finalidade de criar condições mais promissoras de desenvolvimento nesse grande espaço periférico e marginalizado na divisão territorial do trabalho que hierarquiza a economia brasileira.

Como será examinado em detalhes neste capítulo, no ciclo expansivo recente da educação terciária do país, as atividades de graduação presencial e de pós-graduação tiveram expressivo crescimento na área geográfica de ação prioritária da PNDR, logrando mesmo alterar o contexto do ensino superior nesse espaço caracterizado por debilidades sociais e econômicas estruturais. Basta verificar que, em 2000, a rede de IES instalada na área de ação da PNDR atingia 341 municípios por meio de cursos

1. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea); e doutor em desenvolvimento econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp).

presenciais de graduação. Em 2019, essa abrangência havia sido alargada, envolvendo 567 municípios. Os programas de pós-graduação, responsáveis por grande parte da pesquisa científica realizada no país, também ganharam maior capilaridade espacial: entre 2000 e 2019, o seu alcance se estendeu de 7 para 96 municípios.

Mas, a despeito dos avanços observados, as debilidades estruturais dessa área geográfica periférica persistem. O ponto de vista defendido neste capítulo é de que, para além da necessidade inelutável de dar bases institucionais robustas à PNDR, de modo a transformá-la em uma política estatal efetiva, a inserção do sistema de ensino superior nesse espaço periférico, que conforma a “problemática” regional brasileira contemporânea, deve assumir novo padrão, de modo a estabelecer um tipo de engajamento socioespacial significativo, fazendo com que as IES passem a estar imbricadas/entranhadas com seus territórios e articuladas com os objetivos estruturantes da PNDR.

O capítulo está organizado em seis seções, incluindo esta breve apresentação introdutória e as considerações feitas ao final. Inicialmente, é abordado o conceito muito em voga atualmente de engajamento social do ensino superior, buscando evidenciar que os espaços periféricos exigem um tipo específico de inserção das IES, em razão das condições socioeconômicas próprias desses espaços subalternizados. Na terceira seção, é caracterizada a área geográfica de ação prioritária da PNDR e, na quarta, são discutidos os principais aspectos de sua trajetória regional recente. A quinta seção é dedicada a examinar a evolução das atividades de graduação presencial e de pós-graduação nesta sub-região do país nos primeiros dois decênios do século XXI.

2 ENSINO SUPERIOR, TERRITÓRIOS PERIFÉRICOS E ENGAJAMENTO SOCIOESPACIAL

A convergência territorial das condições econômicas e sociais estabelecida como objetivo estruturante da PNDR, com vistas a alcançar um padrão de desenvolvimento mais equilibrado e integrado em termos espaciais para o país, designa papel crucial para as IES, pressupondo o envolvimento de tais instituições nos processos de ajustamento e de transformações que deverão ser engendrados para a superação do quadro crônico de acentuadas desigualdades regionais que caracteriza historicamente a sociedade brasileira. As possibilidades abertas à necessária inserção substantiva das IES no esforço nacional de enfrentamento às assimetrias regionais estão inscritas nas próprias estratégias da PNDR, que são orientadas para estimular e induzir o aumento espacialmente disperso da produtividade e da competitividade das atividades produtivas, criando condições mais promissoras e robustas para o desenvolvimento econômico dos territórios “periféricos”. Ademais, pautada pela inclusão social e pela sustentabilidade ambiental e tendo como princípio a valorização da diversidade cultural do país, a PNDR elegeu os seguintes eixos setoriais de intervenção, entre

outros: ciência, tecnologia e inovação; educação e qualificação profissional; infraestrutura econômica e urbana; acesso a serviços públicos essenciais; e fortalecimento das capacidades governativas dos entes federativos. As IES, produtoras de conhecimento, formadoras de força de trabalho qualificada e supridoras de muitos serviços e bens coletivos e culturais, estão habilitadas a incidir de forma relevante em todos esses objetivos, diretrizes e dimensões da PNDR.

Esse diversificado e abrangente âmbito estabelecido pela PNDR para a potencial atuação das IES, contudo, envolve muitos problemas teóricos e práticos ainda em aberto, cuja complexidade vem suscitando intenso debate entre formuladores de políticas públicas e estudiosos a respeito do papel que os sistemas de ensino superior desempenham (e podem vir a desempenhar) no desenvolvimento regional. O termo “engajamento” pode ser arrolado para elucidar diversos aspectos dessa temática, por se tratar de um conceito-chave nas abordagens recentes, chegando mesmo a estruturar uma ampla e extensa agenda emergente de pesquisa. A ideia de engajamento é bastante abrangente e denota as diversas formas de inserção das IES em um contexto socioespacial mais amplo, mediante vínculos estabelecidos com diferentes atores externos ao ambiente acadêmico e o envolvimento com múltiplos problemas, questões e desafios econômicos e sociais, conformando uma “terceira missão” institucional, articulada às outras missões da universidade de ensino e pesquisa.²

Embora tenha alcançado grande divulgação, a concepção de engajamento permanece ainda muito fluida e imprecisa.³ Em uma revisão sistemática da literatura, Cuthill (2011, p. 22, 23) catalogou 48 denominações diferentes empregadas em quase 2 mil artigos publicados entre 2001 e 2007 para designar e qualificar o engajamento da universidade com o seu ambiente externo não acadêmico. Mas as indefinições não se restringem apenas à utilização do termo, tendo alcance conceitual mais amplo, uma vez que há também pouca exatidão a respeito de outros aspectos, em especial a dimensão espacial dos processos de engajamento.

2. Embora seja objeto de um volume numeroso e crescente de pesquisas em período recente, a ideia de engajamento social da universidade não é nova e tem origens remotas na extensa literatura especializada e na tradição intelectual que se constituiu no campo de estudos sobre o ensino superior e a instituição universitária. Essa noção de engajamento da universidade, no sentido de seu entranhamento no contexto socioespacial mais amplo ao qual está vinculada, foi central, por exemplo, no movimento que culminou na chamada Reforma de Córdoba, deflagrada no início do século XX, na Argentina, e que influenciou todo o continente latino-americano. A propósito da Reforma de Córdoba, ver Sader, Gentili e Aboites (2008), entre outros. Essa mesma ideia de entranhamento socioespacial da instituição universitária está presente e balizou as formulações teóricas de vários autores brasileiros, entre os quais cabe destacar trabalhos que já se tornaram clássicos, como os de Teixeira (1968), Ribeiro (1969), Fernandes (2010) e Pinto (1994).

3. O termo “engajamento” ganhou grande difusão nos últimos anos, por meio de inúmeros trabalhos de cunho acadêmico e documentos oficiais de governos, organizações multilaterais e universidades, configurando um certo “modismo” na sua utilização, conforme observaram McCormick, Kinzie e Gonyea (2013, p. 47): “o engajamento está em voga. O termo proliferou amplamente no ensino superior, com o engajamento cívico, engajamento comunitário, engajamento da atividade acadêmica e engajamento estudantil atizando a discussão. O termo penetrou até mesmo nos escalões superiores do organograma, com vice-presidentes, vice-reitores, vice-presidentes e vice-reitores assistentes e associados, reitores e diretores diversos responsáveis pelo ‘engajamento’, ‘engajamento comunitário’, ‘engajamento estudantil’ etc.”.

De modo geral, os estudos têm interpretado que o engajamento pode ocorrer do local ao global simultaneamente, sem muita clareza, contudo, de como tais vinculações interativas entre universidade e sociedade se diferenciam e/ou se adaptam às alterações de escala. Os comentários metodológicos de Farnell (2020) sobre o projeto *Towards a European Framework for Community Engagement in Higher Education (TEFCE)*, suportado pela União Europeia em apoio ao engajamento social das universidades do bloco econômico, explicitam essa questão analítica:

deve-se notar que o termo ‘comunidade’ não se restringe necessariamente ao nível local. Embora seja mais fácil sustentar relacionamentos produtivos com parceiros geograficamente próximos, o engajamento comunitário também pode ter dimensões regional, nacional e internacional (Farnell, 2020, p. 26).

Esse tipo de abordagem, em grande medida “aescalar”, negligencia ou não leva na devida conta as especificidades de cada uma dessas escalas, nas quais podem estar incidindo objetivos, interesses e projetos estratégicos não apenas distintos, mas antagônicos e excludentes entre si, como bem indagou Hazelkorn (2016).

Há (...) um componente local *versus* global, com tensões emergentes em torno do grau em que essas dimensões são sinérgicas ou antagônicas. Por exemplo, a ‘comunidade’ em referência está geograficamente próxima da universidade ou bastante distante? Até que ponto a busca por um engajamento global ou a internacionalização estão ignorando a comunidade ou as questões situadas à porta da instituição? (Hazelkorn, 2016, p. 45).⁴

Tais imprecisões e indefinições conceituais e metodológicas refletem, em grande medida, a própria complexidade das instituições universitárias – ou, de forma mais ampla, dos sistemas de ensino superior. O conceito de *multiversidade* formulado originalmente por Kerr (2005) traduz bem essa natureza complexa da universidade contemporânea, considerada como uma instituição perpassada por múltiplos, diversificados e contraditórios interesses, de origem endógena e exógena ao ambiente acadêmico. Essas forças sociais distintas e, frequentemente, antagônicas, estão em permanente ação e disputa entre si, condicionando o padrão de atuação da universidade e, portanto, o seu modo de inserção e de incidência na sociedade (ou, na terminologia de Kerr, para definir os diferentes e possíveis “usos” da universidade). Em abordagem convergente, Arbo e Benneworth (2007) empregam o termo *multi-scalar crossroads* para qualificar a universidade contemporânea: ao se configurar como um *cruzamento* em que se interceptam, entrelaçam e colidem projetos estratégicos de variados atores vinculados às escalas local, regional, nacional e global, a instituição

4. Hazelkorn (2016, p. 45-46), citando outros autores, vai mais longe e sublinha as crescentes contradições entre as escalas local-global no bojo dos processos contemporâneos de globalização econômica: “Enquanto [os níveis] local, regional, nacional e internacional eram considerados anteriormente, dentro de um portfólio de atividades, equilibrado, complementar e sinérgico, atualmente costumam ser retratados como facetas contraditórias da universidade, já que a ‘dimensão global tornou-se qualitativamente mais importante’ (...) A tensão entre as missões global, nacional e regional é mais pronunciada atualmente, na busca do modelo de universidade de classe mundial (UCM) (...) O modelo UCM encorajou as universidades a perderem seu senso de identidade territorial”.

universitária é colocada em uma *encruzilhada*, cujos dilemas, ambiguidades, contradições e escolhas moldam a forma como ela atua e interage com o contexto socioeconômico mais amplo no qual está incorporada.

A discussão a respeito do engajamento social das universidades deve necessariamente levar em consideração essa complexidade institucional e a diversidade de interesses em jogo, pois esses elementos influenciam, impulsionam, dificultam, interditam e, principalmente, fazem com que os processos de engajamento sejam sempre intencionados e comprometidos com determinados fins.⁵ Como consequência disso, o engajamento social da universidade assumirá diferentes padrões, em termos de segmentos sociais abrangidos, objetivos estabelecidos, recursos mobilizados, posição hierárquica ocupada nas agendas e no âmbito institucional das partes envolvidas etc.

Hazelkorn (2016) elaborou uma taxonomia para caracterizar sinteticamente as formas de engajamento social adotadas pelas IES, identificando três modelos básicos distintos, cujos principais aspectos estão sintetizados no quadro 1. De acordo com essa formulação, o tipo de engajamento balizado pela Justiça Social parte da concepção de que o ensino superior tem deveres e responsabilidades societárias, devendo atuar em prol de mudanças estruturais tanto na sociedade quanto no próprio ambiente institucional das universidades. A inclusão social, o empoderamento das comunidades marginalizadas, a democratização das agendas de ensino e pesquisa, a interpelação do “academicismo”, o intercâmbio mutuamente benéfico entre o mundo acadêmico e as comunidades local, regional, nacional e global são alguns dos princípios e objetivos desse tipo de engajamento.

QUADRO 1
Modelos de engajamento social das universidades

Modelo	Características fundamentais
Justiça social	Orientações estruturantes: enfrentamento da exclusão social; transformações na sociedade e na educação superior; empoderamento da comunidade; democratização das atividades acadêmicas (ensino e pesquisa). Enfatiza as comunidades; os princípios democráticos; o caráter social da educação. Estimula as atividades cívicas e coletivas. Oposição ao “academicismo”. Abordagem multiescalar: engajamento comunitário local, regional, nacional, global.
Bem público	Orientação estruturante: ensino superior como bem público. Orientação estratégica: conciliar os modelos de desenvolvimento econômico e de justiça social. Concepção básica: atividades de ensino e pesquisa devem ser orientadas para a solução de problemas sociais e econômicos práticos – impacto, relevância e benefícios sociais efetivos.

(Continua)

5. É nesse sentido que Benneworth (2013, p. 5) sustenta que “as universidades não são apenas atores que se relacionam com governos e usuários, mas instituições enredadas em sistemas complexos de relacionamento com parceiros sociais com seus próprios objetivos, intenções, culturas e normas”.

(Continuação)

Modelo	Características fundamentais
Desenvolvimento econômico	<p>Orientações estruturantes: aprofundar as interações universidade-empresas; induzir a constituição de sistemas de inovação nas escalas local, regional, nacional.</p> <p>Concepção básica: educação superior é o “motor” da inovação tecnológica, do crescimento econômico e das vantagens competitivas.</p> <p>Universidade como lócus do “capital acadêmico”, fator primordial para a constituição de economias intensivas em conhecimento.</p> <p>Ênfase na proximidade geográfica entre universidade e empresas, para encadear processos de aglomeração urbana e regional.</p> <p>Ênfase no ensino que promove a empregabilidade dos estudantes e qualifica os mercados de trabalho locais, regionais e nacional.</p> <p>Valoriza a propriedade intelectual; as atividades de transferência tecnológica; <i>startups</i>; empreendedorismo de professores e alunos; incubadoras; e parques tecnológicos.</p>

Fonte: Hazelkorn (2016, p. 47-53).
Elaboração do autor.

No outro extremo da classificação formulada por Hazelkorn (2016) está o modelo de Desenvolvimento Econômico, cuja ênfase recai sobre a modernização e a expansão das forças produtivas da sociedade. Nessa agenda de engajamento, o ensino superior é considerado o “motor” do progresso técnico e do crescimento econômico, sendo um dos pilares de organização dos sistemas de inovação local, regional e nacional. O foco é colocado em iniciativas que estimulem e fortaleçam as interações entre as universidades e o setor produtivo, de modo que são valorizados os vínculos estabelecidos com as empresas e o governo – a metáfora da “Hélice Tríplice” de Etzkowitz e Leydesdorff (2000) é bastante representativa dessa abordagem. A proximidade geográfica entre IES e empresas é considerada crucial, estando no cerne dos processos aglomerativos urbanos e regionais. Grande importância é dada à capacidade das universidades de induzir a criação de novas empresas e de fomentar o empreendedorismo. São termos-chave nesse modelo de engajamento: *startups*, incubadoras, parques tecnológicos, propriedade intelectual, transferência e comercialização tecnológica. A pesquisa aplicada à solução de problemas práticos e o ensino que garanta a empregabilidade dos estudantes, favorecendo a qualificação do mercado de trabalho, são elementos estruturantes do ensino superior nessa perspectiva. Como lócus do chamado “capital acadêmico”, as IES são consideradas também como cruciais para a constituição de economias intensivas em conhecimento.

Em posição intermediária, o modelo de Bem Público se baseia em fundamentos que buscam conciliar os outros dois tipos anteriores de engajamento, equilibrando as ênfases dadas às dimensões social e econômica/empresarial. O aspecto importante a ressaltar é que este modelo tem como pressuposto principal a ideia de que as atividades de ensino e de pesquisa consistem em bens públicos, de modo que o conhecimento que as IES produzem é igualmente um bem público, sendo de livre e pleno acesso a todos os integrantes da sociedade, independentemente da

posição que ocupam. Com base em tal pressuposto, avalia-se que o padrão de engajamento dele derivado teria alcance e resultados igualmente indistintos e sistêmicos, tanto em termos espaciais quanto sociais, incidindo ao mesmo tempo nas escalas local, regional, nacional e global, bem como em todos os estratos da sociedade. Outro aspecto a salientar concerne ao entendimento de que, como bens públicos, o ensino e a pesquisa devem ser orientados por critérios de impacto, relevância e benefícios efetivos e mensuráveis, visando a assegurar a resolução de problemas práticos, a aprendizagem, a empregabilidade, a sustentabilidade social e ecológica etc. As abordagens teóricas da Quádrupla e Quíntupla Hélice (Carayannis, Barth e Campbell, 2012), que incorporam outros atores e outras problemáticas socioeconômicas e ambientais à Tríplice Hélice, são associadas ao modelo de engajamento de bem público.

Entre esses três padrões de engajamento, os fundamentos e as diretrizes do modelo de Desenvolvimento Econômico têm orientado majoritariamente as interações que os sistemas de ensino superior estabelecem com o seu entorno não acadêmico mais amplo, explicitando a prevalência dos interesses e dos projetos estratégicos hegemônicos. As implicações socioespaciais desse tipo de inserção social das IES de caráter mais empresarial (*enterprising*) e empreendedor (*entrepreneurial*) são de grande extensão: além de restringirem o acesso de segmentos marginalizados ao sistema de ensino superior (Benneworth, 2013), enfraquecem os nexos territoriais.

Em um momento de crescente demanda da sociedade, o ensino superior foi indiscutivelmente transformado em uma entidade privada autossuficiente, desconectada do Estado-nação ou do comprometimento com sua região, pois se concentra na diversificação e privatização de sua base de financiamento, no recrutamento internacional de talentos e no engajamento global. (...) os estudantes também são mais móveis: eles não necessariamente se identificam nem estão enraizados em sua região, seja como graduandos ou empregados; mais uma vez, os interesses público e privado estão se confundindo. De modo similar, os acadêmicos pertencem a um mercado de trabalho internacionalizado, geralmente com maior afinidade com sua disciplina ou campo de pesquisa do que com sua instituição ou seu local (Hazelkorn, 2016, p. 54).

O que deve ser ressaltado é que os processos de engajamento social das IES não são uniformes, podendo assumir variadas formas e gerar diferentes resultados, a depender dos objetivos e dos atores sociais envolvidos, mas, principalmente, porque são moldados sob condições determinadas pelos distintos e não equipotentes interesses em jogo. Ademais, o próprio contexto socioespacial das IES interfere nos processos de engajamento, em razão de suas especificidades. Estudos têm demonstrado como as realidades socioeconômicas de países subdesenvolvidos (Appel *et al.*, 2017) e de regiões periféricas (Pinheiro, Young e Šima, 2018) são fatores que incidem nas relações entre IES e sociedade e influenciam seus efeitos, cobrando e se desdobrando em arranjos institucionais e parâmetros sociais e econômicos próprios.

Para a PNDR, tais aspectos são de crucial importância, em razão de ter como foco prioritário de ação espaços periféricos, caracterizados por debilidades estruturais, como será visto em detalhes na próxima seção. Esse contexto socioespacial subalternizado nos esquemas de geração e apropriação de excedentes organizados historicamente no Brasil vai exigir um tipo de inserção das IES específico e coerente com as condições sociais, econômicas e culturais territorialmente existentes. A pesquisa coordenada por Benneworth (2013) a respeito do engajamento das universidades com comunidades socialmente excluídas pode ser bastante útil, pois desenvolve diversas formulações teóricas e metodológicas pertinentes para subsidiar e nortear a reflexão sobre as possibilidades de mobilização das IES em apoio às transformações socioeconômicas do grande agregado territorial periférico escolhido para a ação prioritária da PNDR. Para o que interessa a esta discussão, basta sublinhar três elementos analíticos elaborados por Benneworth e seus colaboradores.

O primeiro diz respeito à noção de comunidades socialmente excluídas, que constituem o segmento destinatário e catalisador do tipo de engajamento social abordado no estudo. Trata-se de comunidades situadas em posição estruturalmente desfavorável, submetidas a processos sistêmicos, contínuos e acumulativos de exclusão, que ocorrem em múltiplas dimensões simultaneamente: social, econômica, política, institucional e, também, na dimensão espacial. Ou seja: a exclusão e a marginalização dessas comunidades se projetam no espaço, assumindo a configuração de uma segregação socioespacial.

O segundo elemento se refere à ideia de grandes desafios, que consistem em problemas estruturais enfrentados pela sociedade, de natureza complexa e multidisciplinar, envolvendo questões científicas, técnicas, sociais e humanísticas e abrangendo, portanto, praticamente todas as áreas de conhecimento nas quais a universidade atua. Assim, a instituição universitária estaria habilitada a contribuir de forma relevante para o equacionamento desses grandes desafios sociais.

O terceiro e último elemento analítico a se destacar consiste no que Benneworth (2013, p. 171) denominou de engajamento significativo (*meaningful engagement*). Trata-se de um conceito-chave nessa formulação teórica, utilizado para qualificar um tipo especial de inserção social da universidade de caráter substancial, capaz de gerar impactos sistêmicos sobre a realidade socioeconômica à qual ela se vincula. Quatro características básicas fundamentam o engajamento significativo, enumeradas a seguir.

- 1) A escala e o alcance do padrão de engajamento permitem superar o descompasso frequente entre os grandes problemas sociais existentes e as insuficientes, pontuais e seletivas ações extensionistas da universidade (*big social problems versus small university activities*).

- 2) A comunidade se envolve sistematicamente em todo o processo, deixando de ser um polo passivo na interação com a universidade.
- 3) A inserção da universidade no contexto socioespacial circundante deve contribuir de forma decisiva para criar condições promissoras para a superação do quadro de precariedades e vulnerabilidades preexistentes, possibilitando a interrupção dos processos de exclusão social e de segregação territorial.
- 4) As estratégias e ações de engajamento social devem assumir posição hierárquica central no âmbito institucional da universidade, configurando-se como uma missão equivalente às atividades de ensino e pesquisa.

O tipo de engajamento social da universidade que deriva dos três elementos analíticos anteriormente mencionados é consistente com o contexto socioespacial e os objetivos estruturantes da PNDR. Basta verificar que a área geográfica de ação prioritária da PNDR, situada em posição periférica nos circuitos de geração e apropriação de excedentes, é caracterizada por debilidades socioeconômicas estruturais que a transformam na “questão regional” contemporânea do país. Trata-se de um grande desafio nacional, cujo enfrentamento cobra a mobilização de variados recursos econômicos, políticos e institucionais para a sua superação, entre os quais o sistema de ensino superior, que pode desempenhar papel relevante, por meio de formas de engajamento social significativo nesses territórios marginalizados, a serem estruturadas em torno dos objetivos fixados pela PNDR, de superação do atual quadro de demarcadas desigualdades regionais.

As seções subsequentes deste capítulo buscam delinear melhor o quadro existente para a potencial inserção das IES nessa problemática regional do país, tendo como ponto de partida a sumária caracterização da área geográfica de ação prioritária da PNDR.

3 A PNDR E SUA ÁREA GEOGRÁFICA DE AÇÃO PRIORITÁRIA

A criação da PNDR, em 2007, pode ser considerada um marco dos mais significativos na trajetória recente do planejamento regional do país. Além de ter significado a retomada das ações do governo no âmbito regional, que tinham sido debilitadas e desarticuladas nas décadas anteriores de crise e de ajustamento neoliberal, a PNDR estabeleceu bases renovadas para o enfrentamento das demarcadas e persistentes desigualdades espaciais que caracterizam historicamente a sociedade brasileira. Com o objetivo principal de promover a convergência das condições de vida e de desenvolvimento entre as (e dentro das) regiões do país, a PNDR foi calcada em estratégias de caráter multiescalar, direcionadas a redistribuir os

excedentes a favor dos territórios mais frágeis e vulneráveis, buscando conciliar, ao mesmo tempo, a inclusão social, a sustentabilidade ambiental, a diversificação e a complexificação da base produtiva e o aumento da produtividade e da competitividade das atividades econômicas. Uma diretriz central estabelecida foi a de apoiar processos que possibilitem a consolidação de uma rede urbana policêntrica, a fim de induzir a desconcentração e a interiorização do desenvolvimento nacional, de modo a criar condições estruturalmente mais promissoras para a superação do quadro crônico de assimetrias regionais existentes.

A articulação intersetorial das ações do governo central no território, a coordenação federativa das diversas iniciativas regionais dos entes governamentais e a concertação social no nível local e sub-regional foram parâmetros de governança e de institucionalidade fixados pela PNDR, a fim de potencializar e dar dimensão mais ampla aos efeitos espaciais da política regional e das políticas públicas, de modo geral. Contudo, diversos fatores e impasses de ordem econômica, política e institucional afetaram a implementação da PNDR desde a sua criação, restringindo e frustrando as transformações que poderiam vir a ser engendradas pelos novos fundamentos, abordagens e orientações que ela preconizou e estabeleceu em termos normativos. A análise mais detalhada desse processo extrapola os objetivos do presente estudo, cabendo destacar apenas dois aspectos principais da PNDR, em especial a área geográfica delimitada para a sua ação prioritária e a pouca efetividade que tem demonstrado para incidir na dinâmica regional do país.

Em relação à área geográfica, vale observar, inicialmente, que o Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, definiu o escopo de ação prioritária da PNDR nas escalas regionais descritas a seguir.

- 1) Macrorregional: com foco prioritário nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.
- 2) Sub-regional:
 - a) mesorregiões diferenciadas;
 - b) outros espaços sub-regionais;
 - c) região do Semiárido;
 - d) faixa de fronteira; e
 - e) Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE). No próprio Decreto nº 6.047/2007 foram especificadas, em anexo, treze mesorregiões diferenciadas, nove sub-regiões e três RIDE,

sendo posteriormente acrescidas mais uma mesorregião diferenciada e outras duas sub-regiões.⁶

Outras áreas de ação prioritária poderiam ser selecionadas na escala sub-regional, mediante tipologia elaborada para a delimitação do quadro das desigualdades regionais brasileiras, tendo como base informações municipais agregadas a nível microrregional, relativas à evolução da renda média mensal por habitante e à taxa geométrica de variação do PIB.⁷ Considerando esses parâmetros de renda e dinâmica econômica local, as microrregiões seriam então agrupadas em quatro classes distintas: i) alta renda; ii) dinâmica; iii) estagnada; e iv) baixa renda. As sub-regiões dos tipos ii, iii e iv seriam as áreas elegíveis para a ação prioritária da PNDR.

O Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019, aplicou praticamente os mesmos parâmetros na definição das escalas e da área geográfica prioritária de ação da PNDR. Na tipologia de áreas sub-regionais, vale mencionar os seguintes procedimentos normativos introduzidos pelo novo decreto: i) a adoção das regiões geográficas imediatas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) como recorte territorial em substituição às microrregiões; ii) a previsão de revisão da tipologia após a realização de cada Censo Demográfico; e iii) a prorrogação da tipologia vigente até que sejam disponibilizadas as informações do Censo Demográfico de 2020, ainda pendente de conclusão.

A tipologia das microrregiões que balizou a elaboração do mapa referencial das desigualdades regionais brasileiras para fins de implementação da PNDR foi atualizada por meio da Portaria nº 34, publicada em 18 de janeiro de 2018, com base nos critérios metodológicos da Nota Técnica nº 52/2017, anexada à mencionada portaria. Foram utilizados os mesmos indicadores relativos à renda média por habitante e à variação do PIB, calculados nos níveis municipal e microrregional – tendo como referência, entre outras variáveis, o PIB dos municípios para os anos de 2002 a 2004 e 2012 a 2014 e renda para os anos de 1991, 2000 e 2010. O estudo identificou nove classificações possíveis, combinando três categorias de renda (alta, média e baixa) com outras três de dinâmica econômica (alta, média e baixa). As áreas prioritárias de ação da PNDR foram definidas como as microrregiões e os municípios de baixa e média renda, independentemente do dinamismo econômico apresentado (art. 2º da Portaria nº 34/2018).

6. Essas áreas adicionais foram acrescidas pelos decretos nº 6.290/2007 e nº 7.340/2010. Posteriormente, por meio da Portaria nº 954, de 24 de novembro de 2010, ficaram delimitadas: i) treze mesorregiões diferenciadas – Vale do Rio Acre; Alto Solimões; Bico do Papagaio; Xingó; Chapada do Araripe; Chapada das Mangabeiras; Águas Emendadas; Vales do Jequitinhonha e do Mucuri; Vale do Ribeira/Guaraqueçaba; Itabapoana; Grande Fronteira do Mercosul; metade sul do Rio Grande do Sul; Seridó; ii) nove sub-regiões do Semiárido – São Raimundo Nonato (Piau); Médio e Baixo Jaguaribe (Ceará); Vale do Açu (Rio Grande do Norte); Souza e Piancó (Paraíba); Sertão do Moxotó (Pernambuco); Santana do Ipanema (Alagoas); Sergipana/Sertão do São Francisco (Sergipe); Brumado/Bom Jesus da Lapa/Guanambi (Bahia); Serra Geral (Minas Gerais); e iii) três regiões integradas de desenvolvimento: RIDE do entorno do Distrito Federal, criada pela Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998; RIDE Teresina em Timon, criada pela Lei Complementar nº 112, de 19 de setembro de 2001; RIDE Juazeiro/Petrolina, criada pela Lei Complementar nº 113, de 19 de setembro de 2001.

7. Macedo e Porto (2020) analisam a tipologia espacial da PNDR e propõem novos critérios de atualização.

Baseada em tais critérios e parâmetros, a delimitação da área geográfica de ação prioritária da PNDR – doravante denominada neste capítulo de Agregado Territorial da PNDR – passou a abranger 3.363 municípios, distribuídos por 368 microrregiões de 26 estados. Conforme mostram os dados da tabela 1, mais da metade dos municípios está situada no Nordeste, que também inclui mais de 48% do total de microrregiões. A região Sudeste, particularmente, Minas Gerais, tem importante representatividade no Agregado Territorial da PNDR. Vale notar que Bahia e Minas Gerais são os estados com maior participação, tanto no total de municípios quanto no que se refere ao conjunto de microrregiões. Deve ser destacada também a importância relativa das sub-regiões do Semiárido e da Amazônia Legal, que envolvem, combinadamente, 235 microrregiões e 1.926 municípios, situados em quatro regiões do país – o que corresponde a 64% do total de microrregiões e a 57% dos municípios do Agregado Territorial da PNDR.

TABELA 1
Distribuição das microrregiões e municípios prioritários da PNDR por macrorregião, Unidade da Federação (UF) e sub-região

Unidade geográfica	Municípios		Microrregiões	
	n. abs.	%	n. abs.	%
Norte	407	12,1	60	16,3
Acre	21	0,6	5	1,4
Amapá	15	0,4	4	1,1
Amazonas	61	1,8	13	3,5
Pará	143	4,3	22	6,0
Rondônia	39	1,2	6	1,6
Roraima	14	0,4	4	1,1
Tocantins	114	3,4	6	1,6
Nordeste	1.725	51,3	177	48,1
Alagoas	92	2,7	12	3,3
Bahia	407	12,1	31	8,4
Ceará	175	5,2	32	8,7
Maranhão	213	6,3	20	5,4
Paraíba	217	6,5	21	5,7
Pernambuco	176	5,2	17	4,6
Piauí	210	6,2	14	3,8
Rio Grande do Norte	164	4,9	18	4,9
Sergipe	71	2,1	12	3,3

(Continua)

(Continuação)

Unidade geográfica	Municípios		Microrregiões	
	n. abs.	%	n. abs.	%
Sudeste	698	20,8	71	19,3
Espírito Santo	67	2,0	11	3,0
Minas Gerais	497	14,8	38	10,3
Rio de Janeiro	44	1,3	10	2,7
São Paulo	90	2,7	12	3,3
Sul	298	8,9	34	9,2
Paraná	160	4,8	20	5,4
Rio Grande do Sul	109	3,2	11	3,0
Santa Catarina	29	0,9	3	0,8
Centro-Oeste	235	7,0	26	7,1
Goiás	108	3,2	8	2,2
Mato Grosso	92	2,7	13	3,5
Mato Grosso do Sul	35	1,0	5	1,4
Amazônia Legal	676	20,1	89	24,2
Norte	407	12,1	60	16,3
Nordeste	177	5,3	16	4,3
Centro-Oeste	92	2,7	13	3,5
Semiárido	1.250	37,2	146	39,7
Nordeste	1.159	34,5	136	37,0
Sudeste	91	2,7	10	2,7
Agregado Territorial da PNDR	3.363	100,0	368	100,0

Fonte: Nota Técnica nº 52/2017; Portaria nº 34/2018.

Elaboração do autor.

Obs.: n. abs. – números absolutos.

Embora alcance 60% do total de municípios do país, o Agregado Territorial da PNDR respondia, em 2018, por 19,6% do PIB nacional e por 18,8% do total de postos de trabalho formais de 2019, reunindo, nesse mesmo ano, 35,6% da população brasileira em suas delimitações geográficas. Ademais, conforme os dados organizados na tabela 2, dos 3.363 municípios do Agregado Territorial da PNDR, 2.809 (83,5% do total) consistem, na verdade, em pequenas localidades econômicas, com PIB inferior a R\$ 500 milhões (2018). Apenas seis municípios (0,2% do total) tinham PIB igual ou superior a R\$ 10 bilhões. De modo geral, observa-se que 99% dos municípios possuíam PIB abaixo de R\$ 5 bilhões, correspondendo a 79% do PIB combinado do Agregado Territorial da PNDR. Do ponto de vista demográfico, um quadro similar se repete: 2.323 dos 3.363 municípios do Agregado Territorial da PNDR (69,1% do total) são pequenos aglomerados, com população menor do que 20 mil habitantes. Nesses municípios, residiam 21,5 milhões de habitantes, cerca de um terço da população do Agregado

Territorial da PNDR (2019). No outro extremo, apenas três municípios (0,1% do total) contavam com população acima de 500 mil habitantes e abrigavam conjuntamente pouco mais de 1,6 milhão de habitantes (2,2% do total). Evidencia-se, assim, que o Agregado Territorial da PNDR é majoritariamente formado por pequenas comunidades: os municípios com menos de 100 mil habitantes representam 97% do total, abrigando 77% da população.

Tais números, apesar de bastante sintéticos, são suficientes para permitir que se verifique a posição subalternizada e periférica que o Agregado Territorial da PNDR assume no âmbito da sociedade e da economia brasileira. Os próprios responsáveis pela nota técnica que subsidiou a delimitação desse agregado sublinharam que, na sua grande maioria, esse conjunto de municípios encontrava-se em situação estruturalmente débil, não dispondo de condições econômicas e sociais adequadas para engendrar processos de transformações sustentáveis.⁸

TABELA 2
Distribuição de municípios do Agregado Territorial da PNDR de acordo com o valor do PIB e tamanho da população

Classe econômica – PIB 2018				
Classe de município	Total de municípios		Valor combinado do PIB (R\$) ¹	(%)
		(%)		
Igual ou acima de R\$ 10 bilhões	6	0,2	101.096.598.992	7,4
De R\$ 5 bilhões a menos de R\$ 10 bilhões	25	0,7	183.309.895.332	13,3
De R\$ 1 bilhão a menos de R\$ 5 bilhões	227	6,7	453.985.726.669	33,0
De R\$ 500 milhões a menos de R\$ 1 bilhão	296	8,8	206.059.365.102	15,0
Menos de R\$ 500 milhões	2.809	83,5	429.628.870.676	31,3
Agregado Territorial da PNDR	3.363	100,0	1.374.080.456.771	
Tamanho populacional – população (2019)				
Classe de município	Total de municípios		Valor combinado do PIB (R\$) ¹	(%)
		(%)		
De 500 mil ou mais habitantes	3	0,1	1.653.018	2,2
De 200 mil a menos de 500 mil habitantes	24	0,7	6.792.642	9,1
De 100 mil a menos de 200 mil habitantes	68	2,0	8.774.904	11,7
De 50 mil a menos de 100 mil habitantes	204	6,1	13.660.218	18,3
De 20 mil a menos de 50 mil habitantes	741	22,0	22.343.159	29,9
Menos de 20 mil habitantes	2.323	69,1	21.531.913	28,8
Agregado Territorial da PNDR	3.363	100,0	74.755.854	

Fonte: IBGE, 2018; 2019.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Em valores correntes.

8. Esse diagnóstico se refere aos municípios que foram classificados simultaneamente como de baixa/média renda e de baixo/médio dinamismo. Esse grupo soma 2.382 municípios, representando 71% do total do Agregado Territorial da PNDR.

Outro aspecto da PNDR a destacar diz respeito à baixa efetividade que tem demonstrado desde a sua criação, há quase uma década e meia, o que implica efeitos e resultados muito débeis e restritos, limitando a sua influência sobre a dinâmica regional do país neste início de século XXI, que permanece, assim, condicionada por outros fatores determinantes. Diversos estudos trataram dessa situação, em grande medida paradoxal, visto que a PNDR, a despeito dos avanços que trouxe para o planejamento regional do país, municiando os gestores públicos com um potente instrumento de ação governamental, não logrou se estabelecer como uma política estatal efetiva (Coelho, 2014; Macedo e Porto, 2018; Brandão, 2014; 2020; Alves e Rocha Neto, 2014; Resende, 2017; Monteiro Neto, 2014). A fragilidade e as indefinições da base de financiamento da PNDR têm sido arroladas como as principais razões explicativas dos impasses observados. De fato, a PNDR não chegou a contar com um fundo financeiro específico para dar sustentação aos seus dispositivos e ações, uma vez que o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) proposto teve a sua constituição vinculada a uma reforma tributária que não se concretizou. O Decreto nº 9.810/2019, que redefiniu as bases institucionais da PNDR, abandonou de vez a perspectiva de criação de um fundo regional específico, mantendo o financiamento vinculado às seguintes principais fontes de recursos: orçamento da União; fundos constitucionais (Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO, Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO); fundos de desenvolvimento (Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA, Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE e Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste – FDCO); incentivos e benefícios tributários; programas dos bancos públicos federais; entre outros. Tais fontes de financiamento, ainda que relevantes, não estão plenamente incorporadas à PNDR e se submetem a outras lógicas, interesses e orientações. Sem base de financiamento dedicada e própria, a PNDR não conseguiu ainda estabelecer instrumentos operacionais, orçamentários e institucionais efetivos, persistindo uma condição de esvaziamento e fragilização da política. A governança almejada para a operacionalização da PNDR, que enlaça as dimensões intersetorial, interjurisdicional e político-local, também não foi alcançada. No plano do governo central, a articulação da PNDR com outras políticas setoriais com forte rebatimento territorial não chegou a se concretizar, mantendo-se as ações ministeriais em grande medida estanques e insuladas. No âmbito federativo, a estruturação de mecanismos de coordenação e de cooperação intergovernamental foi igualmente frustrada, de modo que a PNDR não foi assimilada pelos entes subnacionais nem foi possível criar um arcabouço efetivamente de base nacional para a sua implementação. No campo social, a concertação entre os diversos atores e segmentos das comunidades em torno de prioridades locais e programas de cunho regional continuou no campo das intenções, impossibilitando o necessário “enraizamento” socioespacial da PNDR.

Essas debilidades operacionais, orçamentárias, financeiras, políticas e institucionais comprometeram a efetividade da PNDR, restringindo a sua incidência sobre a dinâmica regional do país neste século XXI. Outros fatores afetaram a trajetória espacial da economia brasileira, cabendo destacar os principais elementos determinantes a seguir descritos.

- 1) O processo de inflacionamento dos preços internacionais de bens primários e semielaborados, gerando fortes impulsos para as economias locais vinculadas a essas atividades primário-exportadoras.
- 2) O processo de deflação dos preços internacionais dos bens industriais, sobretudo os bens de consumo, impactando negativamente as economias locais de base produtiva mais industrializada e complexa.
- 3) O fortalecimento e a expansão das políticas sociais, de valorização do salário mínimo, de geração e formalização do trabalho, da expansão do crédito e de apoio ao consumo, favorecendo amplamente o mercado doméstico, em especial as cidades de menor expressão econômica e porte populacional.
- 4) A execução de grandes projetos de investimento pelo governo central, governos subnacionais, estatais e empresas privadas.
- 5) A continuidade da guerra fiscal entre os estados e diversos municípios, que induziu certa desconcentração territorial dos investimentos privados.
- 6) A crise macroeconômica que eclodiu em 2014, cujos efeitos depressivos foram mais pronunciados nas economias regionais e locais mais desenvolvidas e complexas.

Combinados, esses fatores implicaram um processo de crescimento relativamente mais acentuado na “periferia” do que no “centro”, o que resultou na atenuação das assimetrias regionais no Brasil neste século XXI, mas seguindo um característico padrão contido de evolução, a ser sumariamente tratado na próxima seção.

4 TRAJETÓRIA REGIONAL RECENTE DO BRASIL E DO AGREGADO TERRITORIAL DA PNDR

A economia brasileira manteve neste século XXI a trajetória de desconcentração produtiva iniciada em meados da década de 1970, dando continuidade, assim, à gradual atenuação das acentuadas e persistentes desigualdades espaciais do país. Mas, em razão da pouca efetividade da PNDR, essa evolução não conseguiu romper com a dinâmica regional contraditória e restringida que vem marcando esse processo nas últimas quatro décadas. Sua expressão mais evidente tem sido o padrão característico de desconcentração concentrada das atividades econômicas da área primaz em direção aos espaços periféricos e subalternizados na divisão territorial dos processos de geração e apropriação de excedentes organizados historicamente no Brasil. De fato, da perspectiva

macrorregional, os dados sistematizados na tabela 3 evidenciam que, ao mesmo tempo em que Norte, Nordeste e Centro-Oeste ampliaram moderadamente a participação consolidada no PIB nacional entre 2002 e 2018, o Sul também foi favorecido e conseguiu reforçar sua posição econômica relativa no mesmo período, em especial nos anos de crise pós-2014. Ou seja, parte da perda econômica relativa da área primaz foi retida dentro de suas próprias demarcações geográficas, sendo realocada parcialmente entre alguns de seus próprios estados, entre os quais Minas Gerais e Paraná,⁹ explicitando, assim, os limites do atual padrão dominante de desconcentração concentrada.

TABELA 3
Participação das macrorregiões, sub-regiões e UFs selecionadas no PIB nacional (2002-2018)

	2002	2005	2010	2014	2018	
Brasil (R\$ bilhões)¹	1.489	2.171	3.886	5.779	7.004	
	Período (%)					
Unidade geográfica	2002	2005	2010	2014	2018	Variação acumulada
Agregado Territorial da PNDR	17,4	18,0	18,2	19,3	19,6	12,9
Agregado PNDR – Semiárido	4,2	4,1	4,3	4,5	4,8	15,9
Agregado PNDR – Amazônia Legal	3,1	3,3	3,6	3,8	4,2	37,0
Norte	4,7	4,9	5,3	5,3	5,5	17,8
Amazonas	1,5	1,6	1,6	1,5	1,4	-3,7
Pará	1,8	1,9	2,1	2,2	2,3	29,5
Nordeste	13,1	13,0	13,5	13,9	14,3	9,6
Bahia	4,0	4,1	4,0	3,9	4,1	3,4
Ceará	1,9	1,9	2,0	2,2	2,2	15,4
Pernambuco	2,4	2,3	2,5	2,7	2,7	9,9
Sudeste	57,4	57,5	56,1	54,9	53,1	-7,4
Minas Gerais	8,3	8,7	9,0	8,9	8,8	5,3
Rio de Janeiro	12,4	12,4	11,6	11,6	10,8	-12,5
São Paulo	34,9	34,2	33,3	32,2	31,6	-9,4
Sul	16,2	15,9	16,0	16,4	17,1	5,2
Paraná	5,9	5,9	5,8	6,0	6,3	6,0
Rio Grande do Sul	6,6	6,3	6,2	6,2	6,5	-1,7
Centro-Oeste	8,6	8,6	9,1	9,4	9,9	15,3
Distrito Federal	3,6	3,5	3,7	3,4	3,6	0,5
Goiás	2,6	2,5	2,7	2,9	2,8	7,7

Fonte: IBGE.

Elaboração do autor.

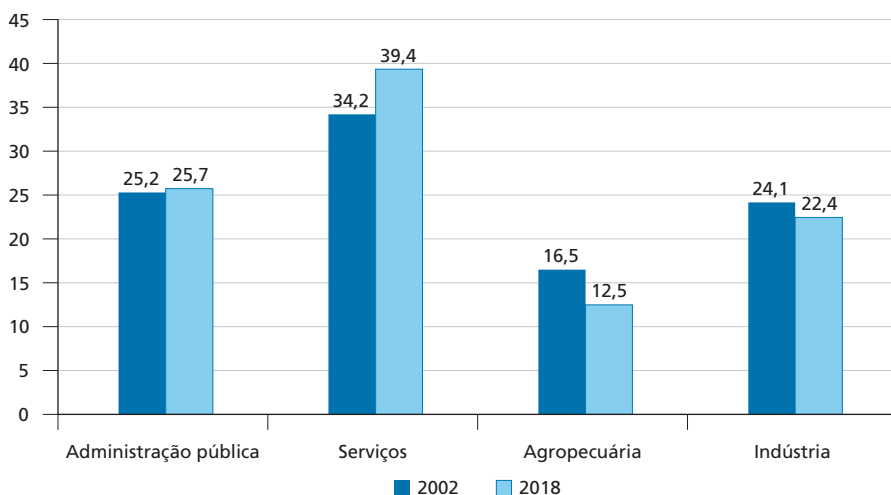
Nota: ¹ Em valores correntes.

Obs.: PIBs estaduais, regionais e nacional equivalem à soma dos PIBs municipais.

9. Entre 2002 e 2018, as participações relativas do Espírito Santo e de Santa Catarina no PIB nacional cresceram 7,7% e 16,4%, respectivamente.

Em trajetória similar, as assimetrias econômicas no plano intrarregional também foram atenuadas, como pode ser constatado pela evolução do Agregado Territorial da PNDR: entre 2002 e 2018, a participação desta área no PIB nacional teve incremento de 12,9%, sendo que as sub-regiões do Semiárido e da Amazônia Legal tiveram melhor desempenho (15,9% e 37,0%, respectivamente). Contudo, a despeito desse ganho relativo, não se observou a ocorrência de transformações estruturais no Agregado Territorial da PNDR, conforme permitem inferir os dados do gráfico 1. Do ponto de vista da estrutura produtiva, os setores de serviços e de administração pública não apenas mantiveram a predominância, como também registraram aumento proporcional de participação no valor adicionado bruto (VAB), ao passo que a indústria e, mais intensamente, a agropecuária, tiveram perdas relativas entre 2002 e 2018.

GRÁFICO 1
Estrutura produtiva do Agregado Territorial da PNDR (2002-2018)
(Em %)¹



Fonte: IBGE.

Elaboração do autor

Nota: ¹ Porcentagem do VAB a preços correntes.

As informações a respeito da distribuição setorial dos postos formais de trabalho apresentadas na tabela 4 corroboram o entendimento de que o Agregado Territorial da PNDR ampliou a sua representatividade econômica em âmbito nacional neste início do século XXI, mas sem lograr simultaneamente transformações estruturais em sua base produtiva. Um aspecto a ressaltar é a extraordinária expansão do mercado de trabalho formal observada entre 2000 e 2019: o contingente de trabalhadores com carteira assinada mais do que dobrou, alcançando crescimento superior à média nacional, de modo que a participação relativa do Agregado

Territorial da PNDR teve elevação de quatro pontos percentuais (p.p.) – incremento de 27% em termos proporcionais. Cabe notar que todos os setores acumularam expansão significativa do emprego no período analisado, sendo que as atividades de agropecuária, indústria de transformação, serviços industriais de utilidade pública (Siup) e extrativa mineral, embora tenham também registrado acentuada elevação dos postos de trabalho, foram as que alcançaram menor desempenho. Assim, esses quatro setores perderam posição relativa, sobretudo a indústria de transformação e a agropecuária. A administração pública e os serviços mantiveram o predomínio nos mercados de trabalho locais, e o setor de serviços superou a indústria de transformação. Por fim, deve ser destacada a posição nacional relevante do Agregado Territorial da PNDR nas atividades primárias (extrativa mineral e agropecuária) e que foi reforçada, indicando que, de fato, esse espaço periférico do país não experimentou transformações estruturais nesses dois decênios iniciais do século XXI.

TABELA 4
Distribuição setorial do emprego formal no Agregado Territorial da PNDR (2000-2019)

Setor – IBGE	2000			2019		
	Total	Brasil (%)	Agregado PNDR (%)	Total	Brasil (%)	Agregado PNDR (%)
Total	3.877.646	14,8	100,0	8.922.718	18,8	100,0
Extrativa mineral	44.747	40,8	1,2	102.271	44,9	1,1
Indústria de transformação	754.000	15,4	19,4	1.305.942	18,1	14,6
Siup	34.440	11,9	0,9	67.648	14,9	0,8
Construção civil	118.476	10,8	3,1	297.215	14,8	3,3
Comércio	654.644	15,4	16,9	1.885.040	19,9	21,1
Serviços	794.156	9,2	20,5	2.021.573	11,3	22,7
Administração pública	1.078.644	18,3	27,8	2.572.535	29,0	28,8
Agropecuária, extração vegetal, caça e pesca	398.489	37,2	10,3	670.494	45,4	7,5

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (Rais), 2000; 2019.
Elaboração do autor.

Em resumo, com os impasses na implementação da PNDR, a economia brasileira manteve a dinâmica de desconcentração concentrada das atividades produtivas que tem caracterizado as mudanças na sua configuração espacial desde pelo menos meados da década de 1970, favorecendo incrementalmente as regiões periféricas. No bojo desse processo restringido, o Agregado Territorial da PNDR conseguiu ganhar maior relevância econômica relativa no plano nacional, mas sem lograr simultaneamente transformações estruturais que requalificassem sua posição na divisão inter-regional do trabalho que organiza a economia brasileira. Contudo, mudanças nas atividades de graduação e de pós-graduação ocorridas no

Agregado Territorial da PNDR, vinculadas ao ciclo expansivo da educação superior do país, estabeleceram perspectivas de desenvolvimento mais promissoras – e também mais desafiadoras – para esta sub-região periférica, como será examinado na sequência.

5 TRAJETÓRIA RECENTE DO ENSINO SUPERIOR NO AGREGADO TERRITORIAL DA PNDR

O sistema de ensino superior brasileiro experimentou importantes transformações neste século XXI, combinando acentuada expansão e maior alcance espacial. Os dados sistematizados no gráfico 2 permitem evidenciar os principais aspectos desse processo de ampliação e de reconfiguração geográfica das atividades da educação terciária do país. Entre 2000 e 2019, a rede de IES e o total de matrículas nos cursos presenciais de graduação alcançaram taxa de crescimento médio da ordem de 4% ao ano. A pós-graduação, que abriga a maior parte da pesquisa científica nacional, evoluiu em ritmo mais expressivo: os programas acadêmicos de mestrado e doutorado cresceram a uma taxa média anual de 5% no período em referência. O ciclo expansivo foi também menos concentrado em termos espaciais. As regiões Norte, Nordeste e, ainda que em menor proporção, o Centro-Oeste registraram taxas de crescimento superior à da área primaz Sudeste/Sul. Seguindo essa mesma dinâmica espacial, o Agregado Territorial da PNDR, que interessa mais de perto a este estudo, também se expandiu mais intensamente que a média nacional e a da área primaz, de modo que veio a ganhar maior relevância relativa no âmbito do sistema de ensino superior brasileiro.

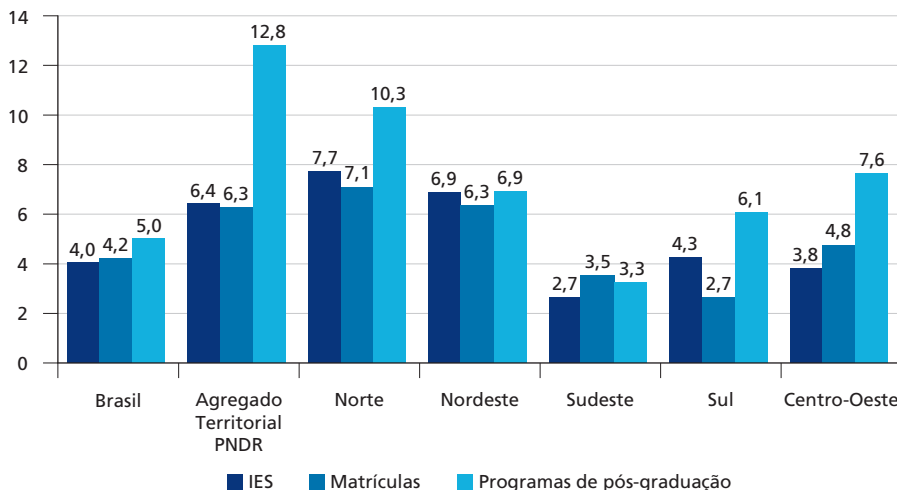
Esse processo de expansão da educação terciária no Agregado Territorial da PNDR foi, de fato, bastante significativo. As atividades de graduação presencial, por exemplo, estenderam o alcance geográfico de 341 para 567 municípios nesta sub-região entre 2000 e 2019. Da mesma forma, a pós-graduação, que mantinha programas acadêmicos de mestrado e doutorado em apenas sete municípios em 2000, passou a estar presente em 96 municípios do Agregado Territorial da PNDR em 2019. Cabe verificar de forma um pouco mais detalhada como ocorreu esse ciclo de crescimento e de reorganização do ensino superior no âmbito do Agregado Territorial da PNDR.

Inicialmente, vale examinar a trajetória da rede sub-regional de IES. A tabela 5 fornece informações sobre essa estrutura, de acordo com a categoria administrativa e a classe econômica do município com base no PIB de 2018. Observa-se que o total de IES mais do que triplicou nos dois decênios em referência, passando de 179 para 621 instituições. Foi um crescimento bem superior ao do país, de modo que a participação do Agregado Territorial da PNDR na rede nacional de IES teve elevação expressiva de 57% entre 2000 e 2019, subindo de 15,2% para 23,8%. Tal expansão foi acompanhada de certa atenuação das desigualdades

intrarregionais no âmbito do Agregado Territorial da PNDR, uma vez que os municípios de menor dimensão econômica foram os que tiveram a elevação mais expressiva de IES. O número de instituições localizadas nos municípios das duas classes inferiores (PIB abaixo de R\$ 1 bilhão) subiu de 38 para 157. Assim, a participação conjunta dessas duas classes de municípios subiu de 21,2% para 25,3% do total de IES da sub-região. A segunda classe de municípios (PIB de R\$ 5 bilhões a menos de R\$ 10 bilhões) também registrou crescimento pouco acima da média, conseguindo aumentar marginalmente a sua participação relativa em 3,4% (de 16,2% para 16,7%).

GRÁFICO 2

Taxa de crescimento médio anual do total de IES, matrículas e programas acadêmicos de pós-graduação: Brasil, macrorregiões e Agregado Territorial da PNDR (2000-2019) (Em %)



Fonte: Censo da Educação Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); GeoCapes. Elaboração do autor.

TABELA 5

Distribuição das IES no Agregado Territorial da PNDR por classe de município e categoria administrativa, de acordo com o PIB (2000-2019)

Classe de município	Total de municípios (%)		IES total				
			2000	2005	2010	2014	2019
Igual ou acima de R\$ 10 bilhões	6	0,2	13	18	22	25	32
De R\$ 5 bilhões a menos de R\$ 10 bilhões	25	0,7	29	68	76	73	104
De R\$ 1 bilhão a menos de R\$ 5 bilhões	227	6,7	99	233	258	250	328

(Continua)

(Continuação)

Classe de município	Total de municípios (%)		IES total				
			2000	2005	2010	2014	2019
De R\$ 500 milhões a menos de R\$ 1 bilhão	296	8,8	23	68	81	81	96
Menos de R\$ 500 milhões	2.809	83,5	15	51	65	53	61
Total Agregado Territorial	3.363	100,0	179	438	502	482	621
Total Brasil			1.180	2.165	2.378	2.368	2.608
Participação nacional do Agregado Territorial (%)			15,2	20,2	21,1	20,4	23,8
Classe de município	Total de municípios (%)		IES privada				
			2000	2005	2010	2014	2019
Igual ou acima de R\$ 10 bilhões	6	0,2	10	15	17	20	27
De R\$ 5 bilhões a menos de R\$ 10 bilhões	25	0,7	19	55	61	59	89
De R\$ 1 bilhão a menos de R\$ 5 bilhões	227	6,7	77	211	230	219	306
De R\$ 500 milhões a menos de R\$ 1 bilhão	296	8,8	17	57	66	71	91
Menos de R\$ 500 milhões	2.809	83,5	11	46	60	47	57
Total Agregado Territorial	3.363	100,0	134	384	434	416	570
Total Brasil			1.004	1.934	2.100	2.094	2.327
Participação nacional do Agregado Territorial (%)			13,3	19,9	20,7	19,9	24,5
Classe de município	Total de municípios (%)		IES pública federal				
			2000	2005	2010	2014	2019
Igual ou acima de R\$ 10 bilhões	6	0,2	1	1	1	1	1
De R\$ 5 bilhões a menos de R\$ 10 bilhões	25	0,7	1	4	5	6	6
De R\$ 1 bilhão a menos de R\$ 5 bilhões	227	6,7	3	5	4	7	7
De R\$ 500 milhões a menos de R\$ 1 bilhão	296	8,8	1	4	2	2	2
Menos de R\$ 500 milhões	2.809	83,5	0	1	0	1	1
Total Agregado Territorial	3.363	100,0	6	15	12	17	17
Total Brasil			61	97	99	107	110
Participação nacional do Agregado Territorial (%)			9,8	15,5	12,1	15,9	15,5
Classe de município	Total de municípios (%)		IES pública subnacional				
			2000	2005	2010	2014	2019
Igual ou acima de R\$ 10 bilhões	6	0,2	2	2	4	4	4
De R\$ 5 bilhões a menos de R\$ 10 bilhões	25	0,7	9	9	10	8	9
De R\$ 1 bilhão a menos de R\$ 5 bilhões	227	6,7	19	17	24	24	15
De R\$ 500 milhões a menos de R\$ 1 bilhão	296	8,8	5	7	13	8	3
Menos de R\$ 500 milhões	2.809	83,5	4	4	5	5	3
Total Agregado Territorial	3.363	100,0	39	39	56	49	34
Total Brasil			115	134	179	167	171
Participação nacional do Agregado Territorial (%)			33,9	29,1	31,3	29,3	19,9

Fonte: Censo da Educação Superior/Inep.
Elaboração do autor.

As outras duas classes de municípios tiveram crescimento expressivo, mas abaixo da média sub-regional, implicando perdas de posição relativa. A queda mais elevada foi a dos municípios de maior dimensão econômica (PIB igual ou acima de R\$ 10 bilhões), que alcançou 29%. A classe de municípios intermediária (PIB de R\$ 1 bilhão a menos de R\$ 5 bilhões) viu sua participação no total de IES retroagir em 4,5%, baixando de 55,3% para 52,8%. Mesmo assim, manteve-se como a localização preferencial e predominante da rede de IES no Agregado Territorial da PNDR. Das 442 novas IES instaladas na sub-região entre 2000 e 2019, 229 (52%) foram abertas nessa classe intermediária, que reúne 227 municípios (6,7% do total) e responde por um terço do PIB consolidado do Agregado Territorial da PNDR.

Do ponto de vista da categoria administrativa das IES, um primeiro aspecto a se ressaltar diz respeito às diferentes estratégias que os setores privado, público federal e público subnacional adotaram na inserção no Agregado Territorial da PNDR. A rede privada adotou uma estratégia muito mais agressiva, ampliando fortemente sua presença nessa sub-região, conseguindo mais do que quadruplicar o seu tamanho – passando de 134 para 570 IES entre 2000 e 2019. O setor público federal também reforçou sua presença, quase triplicando a sua rede, que cresceu de 6 para 17 instituições. O setor público subnacional, diferentemente, depois da expansão experimentada na segunda metade da primeira década deste século, veio reduzindo sua estrutura, de modo que chegou ao final do período em análise com uma rede menor – 34 IES ante as 39 em 2000. Uma implicação importante dessas diferentes estratégias foi o aumento da importância do setor privado no Agregado Territorial da PNDR. Se em 2000 o setor privado dominava 75% da rede de IES instalada na sub-região, em 2019 esse percentual tinha subido para 92%. Nesses mesmos anos, enquanto a participação da rede pública federal ficou praticamente inalterada, a da rede pública subnacional reduziu fortemente, baixando de 22% para 5% do total de IES do Agregado Territorial da PNDR.

Em termos das estratégias locais, observa-se também uma dinâmica espacial bastante distinta entre as redes privada e pública (federal e subnacional). Enquanto o setor privado expandiu de forma mais acentuada nos municípios de menor expressão econômica do Agregado Territorial da PNDR, a rede pública teve maior crescimento nas localidades economicamente superiores. A rede privada localizada nas duas classes inferiores de municípios (PIB abaixo de R\$ 1 bilhão) mais do que quintuplicou de tamanho (subiu, conjuntamente, de 28 para 148 IES). Assim, a participação relativa dessa classe de municípios aumentou de 20,9% para 26,0% no total sub-regional de IES privadas entre 2000 e 2019 – alta de 24,3%. A rede federal, por sua vez, atingiu maior crescimento nas duas classes intermediárias superiores (PIB de R\$ 1 bilhão a menos de R\$ 10 bilhões).

Nessas localidades, o total de IES federal mais do que triplicou entre 2000 e 2019, fazendo com que a participação relativa das duas classes de municípios subisse, conjuntamente, de 66,7% para 76,5% no conjunto de instituições federais do Agregado Territorial da PNDR, o que significou elevação de quase 15%. No que diz respeito ao setor público subnacional, o fato marcante foi a ampliação na classe superior de municípios (PIB igual ou acima de R\$ 10 bilhões), que recebeu duas novas IES, num demarcado movimento contraditório em face ao comentado encolhimento da rede no período.

Levando-se em consideração essa evolução da rede de IES, cabe agora verificar como foi a trajetória das matrículas nos cursos presenciais de graduação. Os dados da tabela 6 são também organizados por categoria administrativa e por classe econômica de município. Constata-se que o crescimento das matrículas no Agregado Territorial da PNDR, assim como ocorreu com a rede de IES, foi muito acentuado e superou o incremento médio nacional, o que resultou na elevação da participação relativa dessa sub-região no total consolidado do país, de 11,9% para 17,6%, tendo alta de 48% entre 2000 e 2019. O total de matrículas mais do que triplicou nesses anos, subindo de 320.484 para 1.083.429. Uma característica importante desse ciclo expansivo é que, excetuando-se o grupo de municípios de maior dimensão econômica, todas as demais classes de municípios tiveram crescimento superior à média sub-regional, implicando igualmente o aumento de suas respectivas participações relativas no total consolidado do Agregado Territorial da PNDR. A classe superior de municípios (PIB igual ou acima de R\$ 10 bilhões) reduziu praticamente pela metade a sua posição relativa, de 14% para pouco mais de 7% entre 2000 e 2019. Os maiores ganhos proporcionais foram da segunda classe de municípios (PIB de R\$ 5 bilhões a menos de R\$ 10 bilhões) e da última (PIB abaixo de R\$ 500 milhões), isto é, 21% e 26,7%, respectivamente. Como resultado dessa trajetória, as desigualdades na distribuição das matrículas no âmbito do Agregado Territorial da PNDR foram atenuadas. A classe intermediária de municípios (PIB de R\$ 1 bilhão a menos de R\$ 5 bilhões) manteve a primazia, respondendo por 50,6% do total sub-regional das matrículas em 2019, ante a participação de 40,7% que detinha em 2000. Das 762.945 novas matrículas abertas no Agregado Territorial da PNDR ao longo do período, 389.544 (51%) foram na classe intermediária de municípios.

TABELA 6

Distribuição das matrículas em cursos de graduação presencial no Agregado Territorial da PNDR por classe de município e categoria administrativa (2000-2019)

Classe de município	Total de municípios (%)		Matrículas totais				
			2000	2005	2010	2014	2019
Igual ou acima de R\$ 10 bilhões	6	0,2	44.801	56.543	57.520	70.114	77.401
De R\$ 5 bilhões a menos de R\$ 10 bilhões	25	0,7	53.942	107.631	154.499	199.631	220.735
De R\$ 1 bilhão a menos de R\$ 5 bilhões	227	6,7	159.149	286.305	392.874	501.077	548.693
De R\$ 500 milhões a menos de R\$ 1 bilhão	296	8,8	42.003	83.490	102.292	128.865	148.432
Menos de R\$ 500 milhões	2.809	83,5	20.589	70.834	56.969	81.249	88.168
Total Agregado Territorial	3.363	100,0	320.484	604.803	764.154	980.936	1.083.429
Total Brasil			2.694.245	4.453.156	5.449.120	6.497.889	6.153.560
Participação nacional do Agregado Territorial (%)			11,9	13,6	14,0	15,1	17,6

Classe de município	Total de municípios (%)		IES privada				
			2000	2005	2010	2014	2019
Igual ou acima de R\$ 10 bilhões	6	0,2	37.892	45.589	44.410	53.237	56.625
De R\$ 5 bilhões a menos de R\$ 10 bilhões	25	0,7	12.997	55.260	86.669	119.870	132.314
De R\$ 1 bilhão a menos de R\$ 5 bilhões	227	6,7	67.693	159.409	218.226	265.881	304.522
De R\$ 500 milhões a menos de R\$ 1 bilhão	296	8,8	11.539	34.002	36.085	43.169	54.951
Menos de R\$ 500 milhões	2.809	83,5	3.185	22.187	17.568	24.937	27.166
Total Agregado Territorial	3.363	100,0	133.306	316.447	402.958	507.094	575.578
Total Brasil			1.807.219	3.260.967	3.987.424	4.785.572	4.255.029
Participação nacional do Agregado Territorial (%)			7,4	9,7	10,1	10,6	13,5

Classe de município	Total de municípios (%)		IES pública federal				
			2000	2005	2010	2014	2019
Igual ou acima de R\$ 10 bilhões	6	0,2	690	2.218	3.643	5.179	8.516
De R\$ 5 bilhões a menos de R\$ 10 bilhões	25	0,7	7.653	9.664	24.018	36.610	47.968
De R\$ 1 bilhão a menos de R\$ 5 bilhões	227	6,7	34.205	44.886	85.286	133.586	159.095
De R\$ 500 milhões a menos de R\$ 1 bilhão	296	8,8	6.809	9.700	22.229	39.892	55.136
Menos de R\$ 500 milhões	2.809	83,5	4.286	7.205	19.866	31.504	44.596
Total Agregado Territorial	3.363	100,0	53.643	73.673	155.042	246.771	315.311
Total Brasil			482.750	579.587	833.934	1.083.723	1.254.065
Participação nacional do Agregado Territorial (%)			11,1	12,7	18,6	22,8	25,1

Classe de município	Total de municípios (%)		IES pública subnacional				
			2000	2005	2010	2014	2019
Igual ou acima de R\$ 10 bilhões	6	0,2	6.219	8.736	9.467	11.698	12.260
De R\$ 5 bilhões a menos de R\$ 10 bilhões	25	0,7	33.292	42.707	43.812	43.151	40.453
De R\$ 1 bilhão a menos de R\$ 5 bilhões	227	6,7	57.251	82.010	89.362	101.610	85.076
De R\$ 500 milhões a menos de R\$ 1 bilhão	296	8,8	23.655	39.788	43.978	45.804	38.345
Menos de R\$ 500 milhões	2.809	83,5	13.118	41.442	19.535	24.808	16.406
Total Agregado Territorial	3.363	100,0	133.535	214.683	206.154	227.071	192.540
Total Brasil			404.276	612.602	627.762	628.594	644.466
Participação nacional do Agregado Territorial (%)			33,0	35,0	32,8	36,1	29,9

Fonte: Censo da Educação Superior/Inep.
Elaboração do autor.

Outra característica importante do ciclo expansivo das matrículas foi o protagonismo das IES públicas federais. Embora 58% das novas matrículas criadas no Agregado Territorial da PNDR entre 2000 e 2019 tenham sido na rede privada, foram as instituições federais que registraram a maior expansão. Enquanto o total de matrículas das IES privadas mais do que quadruplicaram nos dois decênios em referência, o das IES federais cresceu quase seis vezes, ao passo que o das IES públicas subnacionais teve incremento bem mais modesto de pouco mais de 44%. Com isso, a presença da rede pública federal na graduação presencial no âmbito do Agregado Territorial da PNDR foi reforçada, tendo em vista que a sua participação relativa no total de matrículas subiu de 17% para 29%, o que significou elevação de 74% entre 2000 e 2019. Nesse mesmo período, a rede privada também ampliou a participação relativa, mas de forma mais moderada: de 42% para 53%, uma alta de 28%. A rede pública subnacional, por sua vez, viu retrain sua posição proporcional em mais de 50%, baixando de 42% para 18%.

A dinâmica espacial das três categorias de IES em termos de matrículas foi distinta entre elas e, mais importante, muito discrepante das estratégias locais adotadas para a implantação de instituições. A principal diferença foi demonstrada pelas IES públicas federais, cujo destaque foi a prioridade dada às classes de municípios de menor expressão econômica na abertura de matrículas. Nas duas classes inferiores de municípios (PIB abaixo de R\$ 1 bilhão), o crescimento foi vertiginoso, de modo que a participação desses grupos de municípios teve elevação da ordem de 53% nas matrículas totais da rede federal entre 2000 e 2019. Na rede privada, a maior elevação foi registrada na segunda classe de municípios (PIB de R\$ 5 bilhões a menos de R\$ 10 bilhões), que mudou seu patamar de representatividade: a participação nas matrículas privadas saltou de 9,7% para 23% entre 2000 e 2019. A rede pública subnacional, que focou a estratégia de expansão orgânica nos municípios de maior dimensão econômica, também privilegiou essas localidades mais aquinhoadas para a abertura de matrículas. A classe superior de municípios da sub-região (PIB igual ou acima de R\$ 10 bilhões) ampliou em quase 37% a participação nas matrículas das IES públicas subnacionais.

As atividades de pós-graduação situadas no Agregado Territorial da PNDR experimentaram transformações igualmente substanciais. Como revelam os dados da tabela 7, os programas acadêmicos de mestrado e de doutorado cresceram de forma acelerada, passando de uma oferta total de 39 para 435 entre 2000 e 2019. Foi uma expansão bem mais acentuada do que a observada em escala nacional, fazendo com que a participação relativa da sub-região no conjunto do país saltasse de 2,8% para 11,6% ao longo do período. Ademais, a dinâmica espacial do processo de crescimento proporcionou uma configuração menos assimétrica dessa potente estrutura de pesquisa científica no âmbito do Agregado Territorial da PNDR. Emblemática nesse sentido foi a evolução das duas classes

inferiores de municípios (PIB abaixo de R\$ 1 bilhão), que conseguiram superar a classe superior (PIB igual ou acima de R\$ 10 bilhões), passando a responder, conjuntamente, por pouco mais de 16% da oferta sub-regional de programas de pós-graduação, quase o dobro da participação do grupo de municípios de maior expressão econômica do Agregado Territorial da PNDR. A classe intermediária de municípios (PIB de R\$ 1 bilhão a menos de R\$ 5 bilhões) perdeu posição relativa (de 76,9% para 48,5%), mas se manteve como a principal base da pós-graduação instalada no Agregado Territorial da PNDR.

TABELA 7
Distribuição dos programas acadêmicos de pós-graduação no Agregado Territorial da PNDR por classe de município (2000-2019)

Classe de município	Total de municípios		2000	2005	2010	2014	2019
		(%)					
Igual ou acima de R\$ 10 bilhões	6	0,2	7	19	26	32	37
De R\$ 5 bilhões a menos de R\$ 10 bilhões	25	0,7	1	18	56	80	117
De R\$ 1 bilhão a menos de R\$ 5 bilhões	227	6,7	30	47	77	164	211
De R\$ 500 milhões a menos de R\$ 1 bilhão	296	8,8	1	1	12	25	44
Menos de R\$ 500 milhões	2.809	83,5	0	3	3	15	26
Agregado Territorial da PNDR	3.363	100,0	39	88	174	316	435
Brasil			1.406	1.925	2.593	3.199	3.743
Participação nacional do Agregado Territorial da PNDR (%)			2,8	4,6	6,7	9,9	11,6

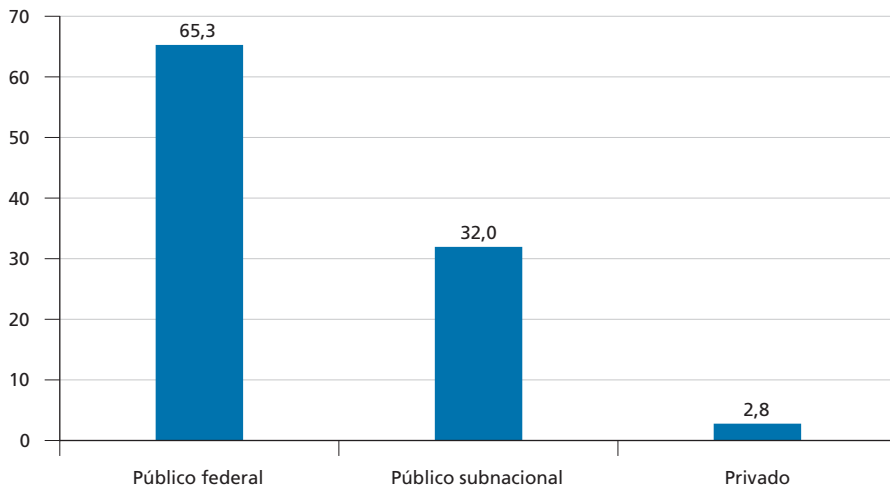
Fonte: GeoCapes.
 Elaboração do autor.

Outro elemento importante a ser observado refere-se à categoria institucional dos programas de pós-graduação – o seu *status* jurídico. Ao contrário do que ocorre na graduação, o setor público é dominante nas atividades de pós-graduação do país, e essa situação se repete no Agregado Territorial da PNDR. As informações do gráfico 3 mostram que, dos 435 programas acadêmicos de pós-graduação existentes em 2019 no Agregado Territorial da PNDR, 97% eram vinculados às instituições do setor público, sendo que grande parte deles às IES federais – mais especificamente, 284 programas, o equivalente a pouco mais de 65% do total. As IES públicas subnacionais mantinham, no mesmo ano, 139 programas, correspondendo a 32%, ao passo que os grupos privados de ensino detinham posição residual, oferecendo apenas doze programas, o que representava menos de 3% do total.

GRÁFICO 3

Distribuição dos programas acadêmicos de pós-graduação de acordo com a categoria administrativa da IES (2019)

(Em %)



Fonte: GeoCapes.

Do que foi exposto nos parágrafos anteriores, pelo menos seis aspectos merecem ser destacados para sintetizar as principais mudanças ocorridas no contexto do ensino superior do Agregado Territorial da PNDR nestes dois decênios iniciais do século XXI, conforme a seguir descrito.

- 1) O crescimento das atividades de graduação e de pós-graduação no Agregado Territorial da PNDR foi em ritmo mais acentuado do que o observado na escala nacional, fazendo com que a sub-região ganhasse maior relevância no sistema de ensino superior do país.
- 2) O processo de expansão da rede de IES, das matrículas em cursos presenciais e dos programas de pós-graduação foi menos concentrado em termos espaciais, dando maior capilaridade geográfica ao sistema sub-regional de ensino superior, que passou a abranger maior número de localidades no âmbito do Agregado Territorial da PNDR. Consequentemente, a assimétrica configuração espacial do sistema nessa sub-região foi relativamente atenuada.
- 3) O setor privado reforçou a predominância nas atividades de graduação presencial, ampliando sua presença no Agregado Territorial da PNDR por meio de dois movimentos principais: i) a expansão da rede de IES em direção às classes de municípios de menor expressão econômica; e ii) a expansão das matrículas de graduação presencial nos escalões de municípios mais desenvolvidos. Assim, as decisões de investimento

adotadas pelos grupos privados de ensino buscaram combinar duas estratégias básicas: fortalecer posições em mercados previamente existentes e já em exploração e, ao mesmo tempo, abrir novas frentes de expansão, para o aproveitamento de oportunidades emergentes.

- 4) O setor público federal também ampliou a sua presença no Agregado Territorial da PNDR, principalmente por meio da expansão das matrículas em cursos de graduação presencial nas classes de municípios de menor dimensão econômica, visando ampliar o acesso à educação terciária e atenuar as suas desiguais condições espaciais de oferta.
- 5) O setor público subnacional, diferentemente dos demais atores institucionais, teve trajetória marcada pela retração acentuada da participação no sistema sub-regional de ensino superior e pela concentração espacial de sua atuação, cujo foco foi redirecionado para a classe de municípios de maior expressão econômica do Agregado Territorial da PNDR.
- 6) Nas atividades de pós-graduação acadêmica, que abrigam grande parte da pesquisa científica e tecnológica realizada no país, o setor público manteve larga predominância, sendo responsável por pouco mais de 97% dos programas de mestrado e doutorado existentes no Agregado Territorial da PNDR. A liderança nessas atividades permaneceu com as IES federais, mas as IES públicas subnacionais também detiveram posição relevante, sendo responsáveis por cerca de um terço do total de programas acadêmicos de pós-graduação.

Em resumo, é possível constatar que o contexto do ensino superior no Agregado Territorial da PNDR passou por transformações de grande extensão neste século XXI. As atividades de graduação presencial e de pós-graduação ganharam maior escala orgânica e alcance espacial, dotando essa área geográfica periférica e subalternizada de uma potente estrutura geradora de conhecimento em bases mais robustas e organizadas, o que criou circunstâncias mais promissoras de desenvolvimento. Contudo, a despeito de tais avanços, persistem grandes incertezas e desafios a serem ainda equacionados a fim de constituir os vínculos necessários entre essa potente estrutura intensiva em conhecimento e a realidade socioeconômica do Agregado Territorial da PNDR, condição essencial para dar concretude às perspectivas de transformações estruturais que foram virtualmente estabelecidas.

No que se refere estritamente ao ensino superior e às suas possibilidades de inserção territorial nessa sub-região e de articulação qualificada com os objetivos da PNDR, efetivando um padrão de engajamento socioespacial significativo, tal como conceituado anteriormente, três questões, em especial, são de suma importância.

A primeira envolve a posição dominante do setor privado no subsistema de ensino superior do Agregado Territorial da PNDR, e que foi reforçada neste início de século XXI, gerando tensões, incertezas e contradições importantes para a constituição de formas significativas de engajamento socioespacial. Em razão de estratégias orientadas pelo cálculo financeiro, que condiciona todas as atividades de ensino, pesquisa e extensão, a inserção das IES privadas na realidade periférica do Agregado Territorial da PNDR é problematizada. Sendo orientada, sobretudo, pelas perspectivas de lucro, tal inserção socioespacial não é necessariamente – e tende a não ser – compatível nem compromissada com os objetivos de transformações socioeconômicas e de atenuação das desigualdades regionais.

A segunda diz respeito às mudanças que ocorreram na atuação das IES públicas subnacionais, que reduziram a presença no Agregado Territorial da PNDR, além de redirecionar o foco de suas atividades para os núcleos urbanos de maior expressão econômica, criando, com isso, maiores dificuldades para se alcançar um padrão significativo de engajamento socioespacial do ensino superior na sub-região. Isso porque, entre as categorias de IES, são as instituições subnacionais – controladas pelos governos estaduais e, em alguns casos, municipais – que têm vínculos identitários, culturais, sociais e territoriais inerentes, densos e mais estreitos. Assim, a estratégia adotada pelas IES subnacionais de reduzir e concentrar seletivamente as atividades em determinadas localidades do Agregado Territorial da PNDR restringe e enfraquece os processos de interação – efetivos e potenciais.

Uma terceira questão se relaciona à complexa espacialidade das atividades de ensino superior, para a qual já se chamou atenção anteriormente. Configurado como um âmbito de interseção de diferentes forças sociais (*multi-scalar crossroads*), o sistema de ensino superior envolve, ao mesmo tempo, vários atores, com seus interesses e projetos estratégicos próprios, vinculados às escalas local, regional, nacional e global. Nesse contexto bastante contraditório, os compromissos, elos e identidades territoriais das IES são diluídos, fragilizados ou permanecem subsumidos, implicando barreiras para a ativação de formas significativas de engajamento socioespacial.

Essas três questões desafiadoras e não triviais revalorizam o papel da política pública, de modo geral, e, mais especificamente, o da PNDR, à medida que requerem iniciativas governamentais específicas endereçadas ao seu equacionamento, a fim de desobstruir e induzir processos significativos de engajamento socioespacial das atividades de ensino superior nessa extensa área geográfica periférica do país.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, buscou-se examinar a expansão do sistema de ensino superior do país a partir das transformações que foram desencadeadas na área geográfica de ação prioritária da PNDR. Essa escolha de perspectiva não foi aleatória, mas motivada por dois fatores principais. O primeiro deles decorre do entendimento de que a PNDR atribui papel relevante para as IES nas estratégias direcionadas a reduzir as demarcadas desigualdades regionais do país. Os objetivos, princípios e eixos setoriais de intervenção estabelecidos pela PNDR estão entrelaçados com as atividades de ensino, pesquisa e extensão das IES, abrangendo diferentes campos de conhecimento. Assim, o sistema de ensino superior está habilitado a incidir em praticamente todas as dimensões da PNDR. O segundo fator que motivou a escolha metodológica deste estudo está relacionado com a natureza da própria área geográfica de ação prioritária da PNDR, que condensa a problemática regional contemporânea brasileira, proporcionando, portanto, os elementos principais para entender melhor os limites e potencialidades da inserção do ensino superior no desenvolvimento dos espaços periféricos e subalternizados nos processos de geração e apropriação de excedentes.

Conforme os argumentos expostos, essa inserção das IES nos territórios periféricos não pode seguir um padrão geral e abstrato, mas deve ser ajustada às especificidades locais e aos grandes desafios e problemas advindos do quadro de precariedades e vulnerabilidades prevalecente. Deve ser um tipo de engajamento socioespacial significativo, capaz de gerar/induzir impactos sistêmicos sobre a realidade, criando condições mais promissoras de transformações estruturais, de modo a requalificar a posição desses espaços marginalizados na divisão inter-regional do trabalho, que organiza hierarquicamente a economia. Espera-se uma vinculação das IES ao contexto social mais amplo, fazendo com que elas passem a estar imbricadas nesse ambiente territorialmente instituído.

Nos dois decênios abordados neste capítulo, foi possível constatar mudanças importantes nessa grande e diversa área geográfica periférica, que abrange 368 microrregiões de 26 estados da Federação e inclui nas suas delimitações os recortes regionais da Amazônia Legal e do Semiárido, sendo composta majoritariamente por pequenos aglomerados populacionais e econômicos – dos 3.363 municípios localizados nesse Agregado Territorial da PNDR, 97% têm menos de 100 mil habitantes e 92% contam com PIB abaixo de R\$ 1 bilhão.

Neste início de século XXI, essa fração geográfica subalternizada acumulou crescimento consolidado acima da média nacional, de modo que assumiu maior relevância econômica, ampliando a sua participação no PIB do país (ganho de 2,2 p.p. entre 2000 e 2018). Mas, como demonstrado, esse processo consistiu apenas em mudança de posição relativa no conjunto da economia brasileira, sem

requalificar a inserção do Agregado Territorial da PNDR nos circuitos de geração e apropriação de excedentes organizados historicamente no Brasil.

No mesmo momento, a sub-região foi favoravelmente impactada pelo ciclo expansivo recente da educação terciária brasileira e experimentou acelerado aumento das atividades de graduação presencial e de pós-graduação. Como examinado na quinta seção, o crescimento da rede de IES, do total de matrículas e dos programas acadêmicos de mestrado e doutorado situados no Agregado Territorial da PNDR foi expressivo e teve ritmo mais intenso do que a média nacional, ampliando a sua importância relativa no sistema de ensino superior do país. Ademais, essa expansão foi acompanhada pelo aumento da capilaridade da rede de IES, cujas atividades de ensino e pesquisa ganharam maior alcance espacial: entre 2000 e 2019, a abrangência geográfica da graduação presencial cresceu de 341 para 567 municípios, enquanto a da pós-graduação foi de 7 para 96 municípios.

Tais mudanças, contudo, foram insuficientes para engendrar transformações de cunho sistêmico, como sugere a trajetória da estrutura produtiva do Agregado Territorial da PNDR, que permaneceu praticamente inalterada ao longo do período analisado; na realidade, observaram-se até mesmo tendências regressivas: ao mesmo tempo em que o setor industrial reduziu sua contribuição na geração do VAB local, as atividades primárias (extrativa mineral e agropecuária) da sub-região aumentaram sua importância relativa em escala nacional.

Pode-se dizer que as mudanças observadas nos anos recentes nessa grande área geográfica periférica ficaram incompletas, não sendo possível gerar encadeamentos potentes e virtuosos que proporcionassem a emergência de um ciclo duradouro e sustentável de transformações de ordem estrutural. Essas debilidades e insuficiências refletiram, em grande medida, os impasses na implementação da PNDR, que segue sem conseguir se estabelecer como uma política estatal efetiva. Traduzem também a ausência de vínculos mais densos e interações mais articuladas entre a estrutura de ensino superior e as bases socioeconômicas e institucionais localizadas no Agregado Territorial da PNDR; vale dizer, traduzem o não engajamento socioespacial significativo do sistema de ensino superior montado nessa grande área geográfica periférica.

Da análise deste capítulo, emergem, portanto, pelo menos dois desafios cruciais da agenda de desenvolvimento regional brasileiro: estabelecer bases institucionais e operacionais robustas para tornar a PNDR uma política estatal efetiva e, ao mesmo tempo, acionar os meios necessários para induzir o engajamento socioespacial significativo das IES, tendo como eixo estruturante a superação das demarcadas e históricas assimetrias regionais do país.

REFERÊNCIAS

- ALVES, M. A.; ROCHA NETO, J. M. da. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR II): entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. **Revista Política Planejamento Regional**, v. 1, n. 2, p. 311-338, 2014.
- APPE, S. *et al.* The concept and context of the engaged university in the global south: lessons from Latin America to guide a research agenda. **Journal of Higher Education Outreach and Engagement**, v. 21, n. 2, p. 7, 2017.
- ARBO, P.; BENNEWORTH, P. **Understanding the regional contribution of higher education institutions**: a literature review. Paris: OECD Publishing, 2007.
- BENNEWORTH, P. (Org.). **University engagement with socially excluded communities**. Dordrecht: Springer, 2013.
- BRANDÃO, C. A. Avançamos na PNDR II, mas falta transformá-la em uma estratégia de Estado. **Revista Política Planejamento Regional**, v. 1, n. 2, p. 339-344, 2014.
- _____. Dinâmicas e transformações territoriais recentes: o papel da PNDR e das políticas públicas não regionais com impacto territorial. *In*: MONTEIRO NETO, A. *et al.* (Org.). **Desenvolvimento regional no Brasil**: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. v. 2, p. 151-188.
- CARAYANNIS, E. G.; BARTH, T. D.; CAMPBELL, D. F. J. The Quintuple Helix innovation model: global warming as a challenge and driver for innovation. **Journal of Innovation and Entrepreneurship**, v. 1, n. 2, 2012.
- COÊLHO, V. L. P. **A Esfinge e o Faraó**: a política regional do governo Lula (2003-2010). 2014. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.
- CUTHILL, M. Embedding engagement in an Australian ‘Sandstone’ University: from community service to university engagement. **Metropolitan Universities**, v. 22, n. 2, p. 21-44, 2011.
- ETZKOWITZ, H.; LEYDESDORFFE, L. The dynamics of innovation: from national systems and “mode 2” to a triple helix of university – industry – government relations. **Research Policy**, v. 29, n. 2, p. 109-123, 2000.
- FARNELL, T. **Community engagement in higher education**: trends, practices and policies. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020.
- FERNANDES, F. A universidade em uma sociedade em desenvolvimento. *In*: FERNANDES, F. **Circuito fechado**: quatro ensaios sobre o “poder institucional”. 1. ed. São Paulo: Globo, 2010.

HAZELKORN, E. Contemporary debates part 1: theorising civic engagement. *In*: GODDARD, J. *et al.* (Ed.). **The civic university**. Northampton: Edward Elgar Publishing Limited, 2016.

KERR, C. **Os usos da universidade**. Brasília: Editora da UnB, 2005.

MACEDO, F. C. de; PORTO, L. R. Existe uma política nacional de desenvolvimento regional no Brasil? **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 14, n. 2, 2018.

_____. Proposta de atualização das tipologias da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR): nota metodológica e mapas de referência. *In*: MONTEIRO NETO, A. *et al.* (Org.). **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. v. 2, p. 245-304.

MCCORMICK, A. C.; KINZIE, J.; GONYEA, R. M. Student engagement: bridging research and practice to improve the quality of undergraduate education. *In*: PAULSEN, M. B. (Org.). **Higher education: handbook of theory and research**. Dordrecht: Springer, 2013.

MONTEIRO NETO, A. Desigualdades regionais no Brasil: notas sobre o padrão de intervenção do Estado nos anos 2000-2010. *In*: GUIMARÃES, P. F. *et al.* (Org.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste**. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

PINHEIRO, R.; YOUNG, M.; ŠIMA, K. **Higher education and regional development: tales from northern and central Europe**. Cham: Palgrave Macmillan, 2018.

PINTO, A. V. **A questão da universidade**. São Paulo: Cortez, 1994.

RESENDE, G. M. **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**. Brasília: Ipea, 2017.

RIBEIRO, D. **A universidade necessária**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.

SADER, E.; GENTILI, P.; ABOITES, H. (Org.). **La reforma universitaria: desafíos y perspectivas noventa años después**. Buenos Aires: Clacso, 2008.

TEIXEIRA, A. Uma perspectiva da educação superior no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 50, n. 111, p. 21-82, 1968.