

## A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL E A CRIAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL FRONTEIRA SUL (UFFS)<sup>1</sup>

Fernanda Nichterwitz<sup>2</sup>

**Resumo:** A presente comunicação visa discorrer brevemente sobre as políticas públicas voltadas para Educação Superior nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), e que se relacionam à expansão e interiorização das universidades federais no Brasil, e ainda como tais ensejos possibilitaram que movimentos sociais dos três estados do Sul do Brasil - Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná - se articulassem para a formação de uma nova universidade. Desta forma, compreenderemos um pouco da realidade da expansão das universidades federais no Brasil, cujos gatilhos foram proporcionados pelos governos federais em atuação dos últimos 20 anos, por meio da análise do processo de idealização e de instalação da UFFS – Universidade Federal Fronteira Sul, cujos trâmites de criação foram oficializados no ano de 2009, logo após aprovação do projeto de lei pelo ex-Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva. Analisaremos o processo de criação da Universidade, ressaltando algumas querelas internas à constituição da instituição, assim como certas incoerências entre a expectativa para a universidade e a sua realidade multi-campi; e abordaremos também a importância de figuras das várias instâncias do poder público para a conquista e consolidação da universidade, para além da influência dos movimentos sociais no processo.

**Palavras-chave:** Universidade. Universidade Federal da Fronteira Sul. Governo Lula. Movimentos Sociais.

### A UFFS E SEU PROJETO

A Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) teve seu processo de instalação iniciado no ano de 2009, logo após aprovação do projeto de lei pelo ex-Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, e as primeiras turmas começaram os estudos no ano de 2010. O Projeto Político-Institucional da recém-criada universidade baseia-se na formação crítica e cidadã, na garantia do ensino, pesquisa e extensão de qualidade e na oferta de assistência estudantil e da “promoção de uma interface com a educação básica por meio das licenciaturas” (ORLANDI, MARTINS, 2014, p. 113, 114).

---

<sup>1</sup> Este texto tem estrutura original e foi escrito a partir da compilação de temas e excertos da dissertação de Mestrado “As Fronteiras de uma Universidade: o município de Realeza/PR e a instalação do campus da Universidade Federal Fronteira Sul (UFFS)”, de minha autoria e entregue à UNIOESTE como requisito para obtenção do título de Mestre em História, em maio de 2017.

<sup>2</sup> Mestre em História pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, e Professora colaboradora da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR, *Campus* Campo Mourão. E-mail: fernandanich@gmail.com

Para Begnini et al (2013, p. 9), a UFFS seria a primeira universidade pública federal nascida dos movimentos sociais, o que resultou na construção de uma identidade própria, e estabeleceu “forças que atuam contra a elitização do ensino superior, possibilitando a criação de uma identidade própria voltada a atender as necessidades da região onde está instalada”, local onde grande parte da população foi, “historicamente, excluída da Universidade”.

Assim, os movimentos sociais do Norte do Rio Grande do Sul, Oeste de Santa Catarina e Sudoeste do Paraná<sup>3</sup> que compuseram o MPUF, Movimento pró-universidade federal<sup>4</sup>, preconizavam uma universidade que potencializasse “a construção de um projeto de desenvolvimento sustentável e solidário, que tinha como premissa a valorização e o fortalecimento da matriz produtiva existente”. Neste sentido, a ênfase dos cursos se daria especialmente na estrutura de produção agrícola (agricultura familiar e camponesa), nos setores empreendedores (agroindustrial, metal-mecânico, moveleiro, etc.), na infraestrutura de transporte, energia e comunicações e nos recursos naturais (casos do Aquífero Guarani e da Bacia do Rio Uruguai) (COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA, 2007, p. 13).

Visando o atendimento dessas demandas, o movimento advogava em favor de uma universidade que fosse multicampi, abrangendo a Mesorregião e seu entorno; que integrasse ensino, pesquisa e extensão; que atuasse em todas as áreas do conhecimento; e que fosse democrática, autônoma, respeitando a pluralidade de pensamento e a diversidade cultural. Ademais, argumentava-se que esta nova universidade estabelecesse um dispositivo de combate às desigualdades sociais e regionais, “incluindo condições de acesso e permanência no ensino superior, especialmente da população mais excluída do campo e da cidade”, bem como tivesse “forte intercâmbio” entre universidades e instituições culturais, entre os países do Mercosul e da América Latina e com a “sociedade organizada, em especial com os movimentos e organizações sociais populares” (COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA, 2007, p. 14).

---

<sup>3</sup> No Paraná, por exemplo, os grupos que mais se destacaram na participação do movimento pró-universidade foram FETRAF-SUL, ASSESSOAR, Agência de Desenvolvimento Regional, FACIAP Sudoeste, AMSOP, ACAMSOP, Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Realeza, Associação Comercial de Realeza, Câmara de Vereadores e Prefeitura Municipal. Já para o Rio Grande do Sul, entre os grupos que integravam tal movimento, pode-se enumerar a Via Campesina (formada pelo Movimento dos Sem-Terra, Movimento dos Pequenos Agricultores – MPA e Movimento dos Atingidos por Barragem – MAB), Federação dos trabalhadores da agricultura familiar – FETRAF, Regionais da CUT, Sindicatos de trabalhadores rurais e urbanos (dentre eles o CPERS-Sindicato, diversas Cooperativas e Escolas), Associações de prefeitos, Câmara de Vereadores, Pastorais (especialmente a da Juventude), Diretórios Centrais de Estudantes – DCEs (de instituições comunitárias e privadas), bem como Partidos Políticos. Em Santa Catarina observamos recorrência de participação de grupos similares, mesmo que a iniciativa do pedido da Universidade tenha sido direcionado por Claudio Vignatti e movimentos sociais do Oeste do Estado.

<sup>4</sup> Como foi denominado o grupo que conseguiu visibilidade na luta para implementação da Universidade Federal da Fronteira Sul.

Nesses termos, tal projeto vai ao encontro dos anseios que caracterizaram o contexto de criação da universidade, demandada por movimentos sociais e políticos e pela sociedade civil-organizada dos três estados da região sul do Brasil, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, nos quais a instituição possui unidades. Por conta disso, sua proposta seria voltada ao desenvolvimento de profissionais que atuassem nas áreas de interesse da região da qual advém seu nome, a Fronteira Sul do Brasil.

A ideia de uma universidade para os três estados surgiu após uma série de dificuldades em estabelecerem projetos individuais, assim, os grupos aceitaram se unir para um projeto único de universidade pública, o que demonstrou experiência ao lidar com as negociações governamentais, já que havia a consideração de que o governo federal não abriria três universidades públicas tão próximas em curto espaço de tempo, bem como a observação das tendências políticas que poderiam favorecê-los na conquista de objetivos de longo prazo.

Os movimentos sociais assumiram a dianteira do processo após aceitação da proposta de universidade por Fernando Haddad, então ministro da Educação do segundo governo Lula, e conseguiram construir um projeto de universidade, porém, por mais que o processo tenha sido impulsionado e tenha surgido graças à pressão social, as instâncias da política pública (da administração pública em seus diversos níveis) não deixaram de acompanhar o processo de criação da universidade, inclusive participando com seus representantes das reuniões da “comissão dos onze”<sup>5</sup>. Dentre as figuras da política pública que estavam nas reuniões e debates entre os representantes dos movimentos sociais com o Ministério da Educação e Cultura – MEC, estavam prefeitos dos municípios que pretendiam sediar a universidade, vereadores de municípios dos três Estados, deputados federais e estaduais e secretários de governo. Há ainda, em documentação sobre a criação da UFFS, referências feitas à Paulo Bernardo, Ministro, Gleise Hoffmann, e ao próprio ex-Presidente Lula.

Tais grupos sociais, unidos às instâncias da política local, foram extremamente atuantes na construção da universidade e certamente exerceram pressão necessária para que o projeto virasse realidade. Seria imprudente desconsiderar tal fator, pois que somente com a sinalização ou aceno governamental<sup>6</sup> a UFFS não teria nascido, ou não possuiria a estrutura que tem hoje. E a partir deles é que o projeto e plano pedagógico da universidade, incluindo a estrutura de cursos criados, foi pensado e criado. Porém, este aceno governamental para a criação e expansão de universidades

---

<sup>5</sup> Comissão formada por onze representantes dos movimentos sociais e onze representantes do governo federal para avaliarem propostas e decidirem o futuro da universidade que estava para ser criada.

<sup>6</sup> Aqui nos referimos como aceno governamental, o ato por parte do governo de sinalizar à população sobre o interesse na abertura de novas universidades federais ou instituições de Ensino Superior – IES.

federais no Brasil é importantíssimo e surge a partir de políticas públicas voltadas para a expansão deste setor. Assim, é válido aqui analisar as conjunturas que possibilitaram tal aceno, retomando as práticas no Ensino Superior desde os idos do governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC até as práticas no setor implementadas por Lula.

## **O ENSINO SUPERIOR NO BRASIL DE FHC E LULA**

Um “aceno governamental” para a expansão de vagas e criação de universidades teria articulado uma gama de movimentos, instituições e organizações sociais que impulsionaram a criação de uma Universidade que, a princípio, tinha o propósito de desenvolver economicamente a mesorregião para, entre outros, combater o fenômeno do êxodo rural.

A ampla mobilização de movimentos, organizações e instituições sociais da região da “Grande Fronteira Mercosul” e arredores, segundo autores que estudam a UFFS, é que deu impulso ao projeto de criação da Universidade, conquistada a partir de demanda “levada a cabo por segmentos sociais organizados na região sul, tendo em vista o aceno governamental (intencionalidade política e administrativa) para a expansão de vagas e criação de novas instituições universitárias” (PEREIRA, SILVA, 2010, p. 1). Porém, para compreender o aceno governamental é interessante situá-lo na conjuntura de fundação do PT, Partido dos Trabalhadores.

O PT foi um partido, nos idos de sua fundação (na década de 1980), que segundo Singer (2012, p. 91), “se propôs a combater..., os vícios e arcaísmos do patrimonialismo nacional”, recusou-se a sufragar Tancredo Neves em 1985, não votou a favor da Constituição de 1988, e, inclusive, recusou o apoio do PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) no segundo turno das eleições presidenciais de 1989.

Quando da sua fundação, era um partido que pautava a superação de um legado da esquerda brasileira (relacionada ao populismo); que tinha correntes identificadas com a revolução socialista; que acreditava no autofinanciamento<sup>7</sup> de campanha; e que tinha uma estrutura interna democrática, com participação de militantes de base. Além disso, o PT ficou conhecido também por fundar a maior central de trabalhadores do Brasil, a Central Única dos Trabalhadores – CUT, em 1983, a fim de dirigir as lutas sindicais; e, no campo, ainda defender e estimular o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST a continuar com suas lutas (CIGNACHI, 2013, p. 128).

---

<sup>7</sup> Uma das mudanças posteriores, marca do PT do século XXI, são as práticas de financiamento de campanha, com uso de recursos de grandes empresas. Tanto que o vice-presidente de Lula, José Alencar, ex-integrante do PMDB, exercia forte influência no meio empresarial nacional e não correspondia a um militante de base do Partido dos Trabalhadores.

Tais “raízes sociais e ideológicas”<sup>8</sup> do PT geraram “uma expectativa positiva em parte da esquerda brasileira e internacional” (BOITO JR., 2003, p. 1) em relação à constituição do primeiro governo de esquerda brasileiro, quando Luís Inácio Lula da Silva assumiu o cargo de Presidente da República em 2003.

Em 2006, último ano do primeiro mandato, Lula ainda recebia críticas quanto às suas ações no campo da política, que em muitos aspectos continuariam se assemelhando às de Fernando Henrique Cardoso. Rosa Maria Marques e Áquilas Mendes, afirmam um caráter neoliberal seguido por Lula:

O governo Lula não só deu prosseguimento à política econômica de Fernando Henrique Cardoso, como a aprofundou. Exemplo disso é o fato de o aumento do superávit primário ter sido fruto da sua exclusiva iniciativa, sem que para isso o FMI tenha participado. (MARQUES; MENDES, 2006, p. 62).

Marques e Mendes, assim como Boito Jr., esperavam mais das políticas de governo de Lula, e alegavam que “a eleição de Lula não significou nenhum golpe ao imperialismo. Também não significou a ascensão das forças populares ao poder” (MARQUES; MENDES, 2006, p. 63). Para ambos,

ao longo de seus 26 meses de governo [o que viram] foi exatamente o contrário: no lugar de ameaçar ou questionar os interesses do grande capital, em especial do financeiro, tratou de sinalizar que se constituía guardião desses interesses, elevando o superávit primário e promovendo a reforma da previdência.

E, mais ainda, para Marques e Mendes “nenhuma política foi implementada no sentido de alterar as relações de poder, de riqueza e de propriedade existentes no país” (2006, p. 63). Os autores afirmam que, com a ascensão de Lula ao governo, um “novo populismo” se iniciou no Brasil.

Tais práticas, supostamente populistas, manteriam Lula no governo, pois construiriam uma base de sustentação política confiável a partir da população pobre, sem experiência organizativa (MARQUES; MENDES, 2006, p. 70). Para os autores, a base de conquista desse grupo seriam as ações afirmativas, que estabeleceriam vínculos com a população beneficiada, e “programas desse tipo [como o Programa Bolsa Família - PBF], de caráter assistencial e por isso compensatório,

---

<sup>8</sup> O primeiro capítulo da obra de André Singer, *Os Sentidos do Lulismo – reforma gradual e pacto conservador*, é intitulado “Raízes sociais e ideológicas do lulismo”. Nele, o autor pontua os primeiros momentos a partir da criação do PT como pontos fundamentais ideológicos que se contraporão a uma segunda “alma” do Partido dos Trabalhadores, criada após uma série de derrotas nas campanhas presidenciais concorridas por Lula (1989, 1994, 1998), e que teriam direcionado o partido a uma mudança de perspectiva ideológica, que se aproximou do capital para vencer as eleições em 2002. Cf.: SINGER, 2012.

fazem parte de qualquer agenda neoliberal, a começar pela do Banco Mundial” (MARQUES; MENDES, 2006, p. 72).

No campo da educação superior, o incômodo com as práticas governamentais de Lula não foi diferente. Já em abril de 2004, Nicholas Davies afirmava que as medidas tomadas para o financiamento da educação não diferiam das de FHC, assim como na economia. Davies pontua a “busca ou a intensificação de parcerias com o setor privado em todas as áreas, inclusive na educacional, como a renúncia fiscal e a proposta de fim da gratuidade do ensino superior público” (DAVIES, 2004, p. 246).

Já quanto às parcerias voltadas para o setor privado, é importante frisar trecho do programa de governo de 2002, Coligação Lula Presidente – Um Brasil para Todos que critica a gestão de FHC no que se refere à educação superior:

As características da atual política educacional são a descentralização executiva, o controle centralizado e a *privatização do atendimento, principalmente no nível superior*, e a insuficiência global de recursos [grifo nosso] (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 45).

A crítica, de fato, nos parece coerente. O programa de governo de FHC tinha políticas públicas, que segundo Traina-Chacon e Calderón (2015, p. 85) se estruturavam em três eixos: “privatização, descentralização e focalização”, e por isso, a educação superior nesse governo “foi considerada como ‘sujeita à privatização’, pois se entendia que a iniciativa privada poderia realizá-la com muito maior eficiência e eficácia”. Em termos numéricos, no governo FHC, ocorreu uma expansão de 83,1% nas Instituições de Ensino Superior (IES), sendo que o número de instituições privadas teve 110,8% de expansão. Mesmo que as federais tenham aumentado também, em 28,1%, pode-se observar que foi em escala bem menor (TRAINA-CHACON, CALDERÓN, 2015, p. 87).

Com isso, naquele período a quantidade de matrículas no ensino superior praticamente dobrou segundo os autores, obtendo crescimento de 97,8%. Porém, como era de se esperar analisando os números acima, houve a predominância das matrículas nas instituições privadas, “conferindo ao Brasil o maior índice de privatização entre os países da América Latina e um dos cinco mais altos do mundo” (TRAINA-CHACON, CALDERÓN, 2015, p. 87). Assim, por tais motivos é que Gomes e Moraes assinalam que, a partir de 1995 as taxas anuais de crescimento do sistema se ampliaram e, entre 1995 e 2002 (portanto, durante o governo de FHC), é possível verificar uma forte expansão das IES, com aumento no número de matriculados, impulsionada por políticas e iniciativas direcionadas pelo Governo Federal. Ambos sustentam que a expansão da educação superior

foi realizada mediante financiamento privado, doméstico, com a participação ativa do ‘consumidor de serviços educacionais’, numa clara definição da educação superior como mercadoria, o que cristaliza a marca da política liberal-conservadora deste governo, com a tentativa de apagamento, na memória discursiva da população, da ideia de educação como direito (GOMES, MORAES, p. 9).

Perry Anderson argumenta que, apesar da suposta má qualidade do ensino, a esperança de melhoria fez com que a ampliação do Ensino Superior privado (a partir de isenção fiscal) fosse um sucesso popular no governo FHC<sup>9</sup> e, por isso, nos anos 1990, a tal etapa no Brasil deixasse cada vez mais de ser uma função pública, “com três quartos de todos os estudantes indo para universidades privadas que desfrutavam de isenção fiscal”. Segundo o autor,

astutamente, essas instituições foram obrigadas, em troca da isenção, a oferecer vagas para estudantes de famílias pobres ou não brancas que de outra maneira nunca teriam chance de ir além do ensino médio, mas que puderam contar com essas bolsas para ingressar no ensino superior (ANDERSON, 2011, p. 29, 30).

Os autores Traina-Chacon e Calderón apresentam os seguintes dados, compilados por Sguissardi:

Em 1994, das 851 IES, 192 (22,5%) eram públicas e 659 (77,5%) eram privadas. Em 2002, das 1637 IES, 195 (11,9%) eram públicas e 1442 (88,1%) eram privadas. Nesse período de oito anos, as IES privadas passaram de 77,5% para 88,1% (TRAINA-CHACON, CALDERÓN, 2015, p. 87).

Com a análise dos dados numéricos, fica evidente o tamanho do processo de privatização da oferta no âmbito do Ensino Superior no governo de FHC. O governo de Lula manteve a política privatizadora dos anos 1990, porém se diferenciou do que criticou em 2002 no que se refere à quantidade do investimento financeiro para o Ensino Superior no Brasil. Davies (p. 250) afirmava em 2004 que

as escolas privadas continuam sendo beneficiadas com uma série de isenções fiscais (para todas que se definam como sem fins lucrativos) e previdenciárias (só para as declaradas filantrópicas), de incentivos dados pelo governo federal e por governos estaduais.

O autor ainda apresentava a perspectiva de um programa “de verniz democratizante” chamado “Universidade para Todos” (o ProUni, efetivado em 2005, pela Lei n. 11.096) que à época era uma ideia “de renúncia fiscal pelo governo em troca de vagas ociosas em instituições privadas,

---

<sup>9</sup> E também no governo Lula, acrescente-se.

reservadas [...] a estudantes e professores da rede pública e beneficiários da política de cotas e portadores de necessidades especiais” (DAVIES, 2004, p. 250).

Para Almeida, em entrevista à Carta Capital em 19 de dezembro de 2014 (PELLEGRINI, 2014), o modelo de universidades que recebe isenção fiscal via ProUni constituiria um “ensino privado lucrativo”, ou seja, tratar-se-ia “de um setor voltado para extrair lucros com a venda de serviços educacionais em nível superior, tocado por empresários e suas mantenedoras”. Para o autor, seria um sistema altamente lucrativo para os empresários envolvidos.

Assim, grandes conglomerados universitários foram criados, acumulando lucros por meio das mensalidades pagas pelos alunos regulares e ainda pelas isenções fiscais promovidas pelo governo federal para acabar com as supostas “vagas ociosas”. Em suma, segundo os autores consultados, até 2005 não é possível observar nada de muito diferente praticado pelo governo Lula (em comparação ao de FHC) no que se refere ao Ensino Superior, mesmo já com a existência de alguma sinalização por parte do governo federal sobre o interesse em ampliar o número de IFES públicas no país.

Com a regularização do ProUni, o governo Lula se apropriou e aprofundou a agenda de FHC no que se refere ao Ensino Superior Privado. Algo bem diferente do anunciado em sua proposta de governo de 2002 que pretendia promover a emancipação dos jovens e seu ingresso no mercado de trabalho por meio da recuperação da rede pública de Ensino Superior no Brasil.

Segundo Abreu (2016, p. 5), o governo FHC encolheu o orçamento do tesouro nacional voltado às IFES de 20 bilhões em 1994, para 14 bilhões, em 2003. Já Lula teria ampliado o orçamento: em 2004 e 2005 o valor seria de 16 bilhões; em 2006 de 19,5 bilhões; 2007 de 20 bilhões; 2008 de 21 bilhões; em 2009 ampliado para 25,5 bilhões; 2010 para 28,2 bilhões (ABREU, 2016, p. 7).

Se observarmos atentamente os dados compilados por Abreu, os maiores investimentos financeiros realizados nas IFES ocorreram a partir do segundo governo Lula. Durante o primeiro mandato, aumentou-se o investimento que havia sido reduzido sob FHC, passando dos citados 14 para 16 bilhões. Em 2006, ampliou-se o valor para 19,5 milhões. Em seguida, a guinada em valores pode ser observada a partir de 2009, quando a cifra foi calculada em torno de 25,5 bilhões de reais. No contexto do segundo mandato, o governo Lula, tendo à frente do MEC Fernando Haddad, lançou o REUNI (2007), parte do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), cujo objetivo era ampliar o acesso e a permanência na educação superior, com foco voltado à expansão do ensino superior público. Assim, preconizava-se a criação de

[...] condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, para o aumento da qualidade dos cursos e pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais, respeitadas as características particulares de cada instituição e estimulada a diversidade do sistema de ensino superior (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2007, p. 10).

Nesse sentido, as ações seriam direcionadas a aumentar o número de vagas no Ensino Superior, a ampliar a oferta de cursos noturnos, à promoção de inovações tecnológicas e ainda a promover o combate à evasão (TRAINA-CHACON, CALDERÓN, 2015, p. 89). Nessa conjuntura, verifica-se que o número de matrículas nas IES federais em 2003 era de 567.101, ao passo que em 2006 era de 589.821: um aumento de 4% de matrículas no primeiro mandato. Com o REUNI, o número de matrículas no fim do segundo mandato (2010) atingiu o número de 833.934, o que significou um aumento de 41,4% (TRAINA-CHACON, CALDERÓN, 2015, p. 90).

Segundo Abreu, o número de matrículas efetivadas na graduação presencial em 2002 foi de 500.459, passando para 932.263 em 2014, ao final do primeiro governo Dilma Rousseff. Já o número de vagas na graduação presencial também se ampliou ao longo desse período: de 113.263 em 2002 para 245.983 em 2014. Assim, a proposta de ampliar as vagas no setor público se concretizou, embora não tão arrasadoramente como o crescimento no setor privado, que continuou a constituir a maioria das IES do Brasil. Com o REUNI, o número de municípios atendidos pelas IFES (Instituições Federais de Ensino Superior) aumentou de 114 em 2003, para 237, no fim de 2011 (TRAINA-CHACON, CALDERÓN, 2015, p. 90).

Esta ampliação de municípios pode ser explicada pelo crescimento de Universidades Federais e de *campi* realizado no período de 2002 a 2014. Não houve apenas a ampliação do número de universidades federais no Brasil entre 2002 e 2014 (de 45 para 63), como houve o aumento do número de *campi* (de 148 para 321) e, principalmente, do número de cursos de graduação presencial, que passou de 2.047 para 4.867.

Até o ano de 2007, as matrículas foram ampliadas gradualmente, não ultrapassando a faixa de 100 mil anuais. Já de 2008 para 2009 observamos que o aumento atingiu, e até ultrapassou a marca de 100 mil e seguiu em crescente até 2013. Para a quantidade de vagas, notamos referência semelhante, que é estancada entre os anos de 2011 a 2013, já no governo Dilma Rousseff. Diante deste cenário, Traina-Chacón e Calderón defendem a perspectiva de que as políticas de Lula ao fim do segundo mandato se diferenciam em muito das de FHC, pois “as matrículas em instituições públicas federais tiveram um percentual de crescimento maior que as IES privadas. Enquanto o

crescimento do número de matrículas em IES federais teve um aumento de 47,1%, nas IES privadas o aumento foi de 45%” (TRAINA-CHACÓN, CALDERÓN, 2015, p. 93).

Mesmo que o número absoluto das matrículas tenha sido menor nas públicas, nota-se um aumento do investimento nas primeiras, em detrimento das segundas. Assim, pode-se dizer que uma diferença entre os governos Lula (ao fim do segundo mandato) e FHC seria a de que, além do aumento de investimento financeiro por parte do governo Lula a partir de 2005, houve ampliação das vagas e campi também via setor público. Até 2010, foram criadas 14 novas universidades federais pelo governo Lula (PEREIRA, SILVA, 2010, p. 21). Tal fator, em conjunto com as propostas de ações afirmativas de cotas com sistema de ingresso diferenciado (pelo Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM), contribuiu para a ampliação do acesso ao ensino superior público no Brasil, em especial por parte dos grupos historicamente excluídos da universidade, como negros, indígenas e portadores de necessidades especiais.

## **O ACENO GOVERNAMENTAL**

Mediante a conjuntura política mencionada acima, em especial quanto aos gastos com o Ensino Superior no Brasil e sua expansão, é interessante refletir sobre o que consideramos aqui como aceno governamental dado aos movimentos sociais e à sociedade como todo sobre a ampliação dos investimentos nessa área da educação.

Avaliando as evidências coletadas, nota-se que os pedidos advinham primeiramente dos movimentos regionais, e que os acenos do governo vieram como resposta a estes pedidos. Assim, entre os anos de 2002 e 2003 já é possível averiguar o início de algumas discussões populares de projetos com vistas à instalação de universidades federais em áreas do interior do continente, especificamente na região Oeste, onde havia pouca oportunidade e oferta de estudo universitário, já que as IES federais, em sua maioria, ainda estão instaladas nas áreas litorâneas do Brasil ou em regiões próximas à costa.

Em 2003 é possível identificar acenos (em falas e discursos do então Presidente Lula) ou, a partir disso, a aspiração por parte do governo federal quanto à possibilidade de instalação de uma universidade federal na região Sul do país. Ou seja, já havia a intenção de alocar uma Instituição de Ensino Superior Federal na região desde o início do governo de Luís Inácio Lula da Silva.

Por exemplo, o estopim do movimento do Oeste de Santa Catarina teria sido em 2003, segundo relatos de membros e documentação do MPUF – Movimento Pró-Universidade Federal, na

abertura da EFAPI - Exposição Feira Agropecuária Industrial e Comercial de Chapecó, quando “o Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, afirmou que o Oeste teria uma universidade pública federal” (COORDENAÇÃO MOVIMENTO PRÓ-UNIVERSIDADE FEDERAL, jun. 2007, p. 3).

Ou seja, o desejo por uma universidade federal interiorizada já existia para a população do Oeste do país; porém, somente com a sinalização do governo federal nos idos de 2002 e 2003 é que os passos mais efetivos nessa direção começam a ser trilhados por lideranças políticas locais, como Cláudio Vignatti, e pelos membros dos movimentos sociais da região, como os da região Norte do Rio Grande do Sul, que em 2005 já tinham iniciado trâmites e reuniões para organizar uma proposta a ser encaminhada ao MEC pedindo uma Universidade Federal para o Norte do Rio Grande do Sul.

Segundo o próprio Cláudio Vignatti, deputado federal pelo PT (VIGNATTI apud TREVISOL, LÓ, 2013, DVD vol. 2), seria fundamental incluir no orçamento da União uma verba para criação de universidades, considerando-se que, se o tema não fosse contemplado pelo PPA, nem mesmo projetos de lei versados no assunto seriam apreciados pela referida comissão na Câmara dos Deputados. Assim, por meio de emenda ao PPA, destinou-se verba para a criação ou expansão de universidades federais:

*Em 2003, apresentei uma emenda no PPA, e já apresentei uma emenda no PPA com a ideia de uma universidade que não fosse só mais do Oeste, porque o que eu senti: que não tinha espaço no governo federal para passar uma universidade federal para só uma região. E naquele momento nem tinha o processo de expansão de cursos superiores em uma universidade federal e campus de uma universidade federal, nem tinha esse debate. [...] Mas se eu quisesse pautar durante quatro anos, fora do PPA não acontece. Importante ter isso no PPA para os próximos quatro anos. Não tava no PPA, se não tivesse no PPA qualquer possibilidade não tinha nem como apresentar projeto de lei. Porque qualquer projeto de lei, se não estiver no PPA e no orçamento ele é reprovado justamente da comissão que eu participava, que é a Comissão de Finanças e Educação. [...] Se não tiver previsão orçamentária o projeto é arquivado nessa comissão [grifo nosso] (VIGNATTI apud TREVISOL, LÓ, 2013, DVD vol.2).*

A partir das discussões em que participou e dos movimentos que observou, Vignatti (em entrevista a Trevisol) conta que uma universidade não teria chance de ser criada se fosse destinada a desenvolver apenas uma região do país, ou seja, uma universidade que contemplasse apenas o Oeste de Santa Catarina não teria condições de ser aprovada pelo governo. O trecho grifado acima parece reforçar a ideia de que o governo federal já tinha um planejamento, ou almejava criar ou expandir as universidades federais no interior do país, não de porte centralizado, mas de maior amplitude, de integração regional. Por isso, em 2003, o aceno passa a ser dado à população que ansiava uma IFES

no interior do continente. Assim, em 2005 o referido deputado federal apresentou um projeto de lei (nº. 6037/2005, aprovado apenas em 19 de junho de 2009) que previa a criação da UFGFM – Universidade Federal da Grande Fronteira Mercosul. O projeto de 2005 propunha a concepção de uma universidade que atenderia à Mesorregião da Grande Fronteira Mercosul e seus mais de 400 municípios localizados em Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Paraná.

Quase que em simultaneidade aos eventos ocorridos em Santa Catarina nos idos de 2005 e 2006, movimentos sociais vinculados à região Norte do Rio Grande do Sul também vinham ampliando as reivindicações por uma universidade federal que englobasse a região conhecida como Alto-Uruguaí (composta por municípios como Carazinho, Cerro Largo, Cruz Alta, Erechim, Ijuí, Santa Rosa, Santo Ângelo, Três Passos, Frederico Westphalen e Sananduva). O projeto da universidade coordenado pelo Movimento Pró-Universidade Federal do Norte do RS foi finalizado em dezembro de 2005, e, em maio de 2006, foi requerida audiência pública com Fernando Haddad para formalizar a solicitação pela universidade do Norte do Estado.

No Paraná, por outro lado, não se observou algo tão concreto como projetos sendo encaminhados ao governo (seguindo os exemplos de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, que antes da unificação do MPUF já tinham encaminhado propostas unificadas). Há, no entanto, registros de que “várias entidades, tanto públicas como não-governamentais, realizaram encontros e seminários para discutir a demanda e a importância de uma universidade federal para o sudoeste paranaense” (COORDENAÇÃO MOVIMENTO PRÓ-UNIVERSIDADE FEDERAL, jun. 2007, p. 3).

O Comitê Unificado, composto por integrantes advindos dos três estados da região Sul, visando à criação de uma universidade federal, se reuniu e definiu seus parâmetros apenas em 23 de junho de 2006, em encontro em Chapecó. Após isso, mais alguns fóruns e reuniões ocorreram para discutir a implantação de uma nova IES na região. Neste contexto, a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) apoiaram a causa e começaram a participar das discussões e ajudar nas comissões.

Em junho de 2009, o projeto foi aprovado na Câmara de Deputados e, em agosto do mesmo ano, foi aprovado no Senado. Finalmente, em setembro de 2009 a lei de criação da UFFS foi sancionada pelo Presidente da República. Por parte do MPUF, havia temor quanto à demora da tramitação deste projeto, de modo que uma série de disputas com o movimento do Sudoeste do Paraná (que quase não conseguiu emplacar a universidade em Realeza/PR e que por isso tentou embargar o projeto todo até conseguir seu *campus*) se deram justamente pela preocupação com a saída de Lula do governo federal. Na reunião da Comissão de 22 de fevereiro de 2008, a

preocupação principal era esta: “a necessidade de se dar celeridade ao processo, sob pena de terem o projeto ‘nafragado’, quando da alternância de gestão em 2010” (MEC apud REINERT, LAFFIN, 2008, p. 50).

Desta forma, ficou pautada a preocupação do Movimento Pró-Universidade Federal em conseguir aprovar seu projeto antes da troca de Presidente, já que firmaram na figura de Lula, e em uma promessa, a garantia da conquista de uma universidade pública no interior do continente, na região Sul. Este anseio dos movimentos configurado a partir do projeto de governo de Lula, e de um suposto aceno de que as ideias e os desejos dos movimentos poderiam ser colocados em prática a partir da ampliação da verba e da expansão das universidades federais no Brasil, alinha os movimentos sociais às políticas públicas nacionais do período e fundamenta a criação da Universidade Federal Fronteira Sul, UFFS.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A UFFS é uma universidade criada a partir de um aceno governamental surgido no período do governo Lula, e que uniu os interesses e anseios da população da Mesorregião da Fronteira Mercosul, dos movimentos sociais (especialmente aqueles relacionados à agricultura), e dos políticos locais que aproveitaram o ensejo de expansão das IFES pelo governo federal e conseguiram formar uma comissão de desenvolvimento de projeto. A partir disso, muitos conflitos internos ao MPUF tiveram vez, desde o momento da decisão de quais cursos seriam abertos e quantos *campi* a universidade teria, passando pela disputa quanto à decisão dos locais sede destes futuros *campi*.

A partir do momento em que a comissão de criação da universidade é instaurada, uma série de debates incorporou-se à agenda do movimento. Uma das discussões mais salientes se voltava para a questão da inclusão social: o movimento pró-universidade federal pretendia que a universidade a ser criada fosse inclusiva, que atendesse não somente uma elite, mas os filhos dos agricultores, dos trabalhadores, sob o argumento de que, sem esta universidade na região, não teriam condições de pagar pelos estudos de seus filhos em faculdades particulares. Esta preocupação se dava também pelo fato de que o ensino superior público, de forma geral, era (e é ainda, em grande parte) restrito aos jovens de classe média, oriundos, na maioria, das escolas privadas de ensino médio, realidade não condizente com os índices populacionais do oeste da fronteira sul do Brasil.

A Universidade Federal Fronteira Sul interligou movimentos sociais e ensino superior público, e possui em seu nome a referência a um local, a uma região: o Sul do Brasil. Porém, sua nomenclatura é igualmente composta pela palavra “fronteira”. Assim, em relação à UFFS, a referência à “fronteira” não é apenas à região Sul, ao encontro limítrofe entre Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, mas ao encontro entre Brasil e Argentina. Vale registrar que, etimologicamente, o termo advém do latim, “*frons*”, que significa “testa, sobancelha, fachada, parte mais a frente”, e que deu origem à palavra “*frontière*” no francês. Geograficamente, “fronteira” se refere a uma “região ou faixa”. Já “limite”, do latim “*limes*”, se relaciona a “uma concepção precisa, linear e perfeitamente definida no terreno”. Logo, haveria duas formas de conceber a “fronteira”: pelo *limes* e pelo *limen*. O primeiro sendo o limite, aquele que circunda uma forma ideal; e o segundo sendo a soleira, a passagem. “Se na primeira nos movimentamos na clausura, [...] na segunda circulamos no interior de um espaço teórico interdisciplinar que nos comunica”<sup>10</sup>. Este conceito de fronteira mescla ambas as definições, abrangendo tanto aquilo que impede quanto aquilo que interliga. Assim é a UFFS em Realeza. A fronteira se faz presente não só no nome da universidade, em sua localização, mas em sua prática.

A UFFS é fruto de um processo que não é isento de intencionalidades sociais, políticas e econômicas nem da parte dos movimentos sociais participantes, e muito menos pelas partes políticas envolvidas. Assim, o processo de criação da UFFS não se encaixa plenamente à perspectiva, como por vezes se pretende veicular em alguns textos sobre a criação da universidade, de ter resultado exclusivamente de uma ação *bottom-top*, que

(de baixo para cima) caracteriza-se pela maior discricionariedade dos burocratas pela presença de atores que se auto-organizam. Aqui, os implementadores têm maior participação não só para fazer um exame minucioso do problema, mas para buscar soluções para enfrentá-lo no decorrer da implementação (NASCIMENTO, HELAL, 2015, p. 51).

Não só pela perspectiva *bottom-top* que a UFFS é criada no pedido dos movimentos sociais, em sua reunião, luta e mobilização para conquistarem a universidade pública em sua região, porém é uma universidade fruto de uma iniciativa *top-bottom* quando seu projeto é organizado a partir de um aceno governamental, de um sinal verde para que os movimentos peçam no papel o que já desejavam como grupo e como comunidade.

## REFERÊNCIAS

---

<sup>10</sup> Para tanto, ver Silva e Pinto (2014, p. 16).

ABREU, Silvana de. **Pensando o Brasil e o Ensino Superior**: aspectos de uma análise. Para onde vamos?! Palestra proferida na UFGD. Dourados: UFGD, 2016.

ANDERSON, Perry. O Brasil de Lula. **Novos Estudos**, n. 91, pp. 23-52, nov. 2011.

BEGNINI, S., MELLO, G. R., BAÇO, F. M. B.. **Educação Superior**: o perfil predominante dos alunos ingressantes na Universidade Federal da Fronteira Sul. Francisco Beltrão: II Congresso Nacional de Pesquisa em Ciências Sociais Aplicadas – II CONAPE, outubro de 2013, Disponível em: [http://cac-php.unioeste.br/eventos/conape/anais/ii\\_conape/Arquivos/medicina/Artigo17\\_7.pdf](http://cac-php.unioeste.br/eventos/conape/anais/ii_conape/Arquivos/medicina/Artigo17_7.pdf) , . Acessado em 20 de novembro de 2015

BOITO JR., Armando. A Hegemonia Neoliberal no Governo Lula. **Revista Crítica Marxista**, Rio de Janeiro, n.17, Editora Revan, 2003.

CIGNACHI, Henrique. **A Metamorfose dos Partidos com Origem na Classe Trabalhadora**: o caso do PT no Brasil. Santa Maria, 2013. 196 p.. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Santa Maria.

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Audiência Pública**. Brasília: nov. 2007.

COORDENAÇÃO MOVIMENTO PRÓ-UNIVERSIDADE FEDERAL. Universidade Federal da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul – Manifesto. 14 jun. 2007. In: TREVISOL, Joviles, LÓ, Marcelo (orgs.). **Educação e política**: movimentos sociais e participação no processo de criação da UFFS. CD-ROM. VOL 3. Chapecó, 2014.

DAVIES, Nicholas. O governo Lula e a educação: a deserção do Estado continua? *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 25, n. 86, p. 245-252, abril 2004.

GOMES, A. M.; MORAES, K. N.. **A Expansão da Educação Superior no Brasil Contemporâneo**: Questões para o Debate. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 33, n. 118, p. 171-190, jan.-mar. 2012. Disponível também em: <http://www.anped11.uerj.br/32/gt11-5848--int.pdf>. Acesso em: ago. 2015.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. O Social no Governo Lula: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal. **Revista de Economia Política**, vol. 26, n.º. 1, pp. 58-74, jan-mar. 2006

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI)**: diretrizes gerais. Agosto/2007.

NASCIMENTO, Francivaldo dos Santos, HELAL, Diogo Henrique. Expansão e interiorização das universidades federais: uma análise do processo de implementação do campus do litoral norte da universidade federal da Paraíba. **Revista GUAL**, Florianópolis, v.8, n.1, p. 45-67, jan. 2015.

ORLANDI, Renata; MARTINS, Emerson. Alteridade e Docência: formação dialógica sobre a interculturalidade em escolas fronteiriças do Brasil e da Argentina. In: PINTO, Ana Carolina

Teixeira, SILVA, Marcos Roberto da. **Programa Escolas interculturais de fronteira (PEIF): 10 anos.** Tubarão: Ed. Copiart, 2016.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Programa de Governo 2002 – Coligação Lula Presidente: Um Brasil para Todos. **Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo.** Fundação Perseu Abramo, 2002. Disponível em: <http://novo.fpabramo.org.br/uploads/programagoverno.pdf>

PELLEGRINI, Marcelo. **Entrevista – Wilson Mesquita Almeida:** “Prouni criou milionários em troca de má qualidade na educação”. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/educacao/prouni-criou-milionarios-em-troca-de-ma-qualidade-na-educacao-7396.html>, dez. 2014. Acessado em: 20 ago. 2016.

PEREIRA, Thiago Ingrassia, SILVA, Luís Fernando Santos Corrêa da. As Políticas Públicas do Ensino Superior no Governo Lula: Expansão ou Democratização? **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, pp. 10-31, jul.-dez. 2010.

REINERT, LAFFIN (COORD). **Relatório das atividades e resultados atingidos.** Santa Maria, Florianópolis, Brasília, março 2008.

SILVA, Marcos Roberto da, PINTO, Ana Carolina Teixeira (orgs.). **De Frente para a Fronteira:** reflexões sobre educação em área de fronteira. Chapecó: UFFS, 2014.

SINGER, André. **Os Sentidos do Lulismo:** reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

TRAINA-CHACON, José-Marcelo, CALDERÓN, Adolfo-Ignacio. A expansão da educação superior privada no Brasil: do governo de FHC ao governo de Lula. **Revista Iberoamericana de Educación Superior**, Vol. IV, n. 17, pp. 78-100, 2015.

TREVISOL, Joviles, LÓ, Marcelo (orgs.). Educação e política: movimentos sociais e participação no processo de criação da UFFS. DVD. VOL 1 (DVD2) Chapecó, 2014.