

A educação superior no Rio Grande do Sul¹

Hemerson Luiz Pase²

Lauren de Lacerda Nunes³

Antonio José Guimarães Brito⁴

Resumo: Este artigo pretende fazer uma breve análise acerca da educação superior pública no estado do Rio Grande Sul e mais especificamente da sua região nordeste, também conhecida como Serra Gaúcha. O artigo tem os seguintes objetivos: (i) fazer um resgate histórico do processo de luta e demanda pela implantação de uma universidade pública federal no país, no Estado e na região Nordeste do Rio Grande do Sul; (ii) diagnosticar a educação superior e oferecer informações aos tomadores de decisão no processo de implantação de uma universidade federal na região Nordeste do Rio Grande do Sul. A metodologia utilizada será a pesquisa histórica e bibliográfica. As informações foram coletadas em atas e relatórios de comissões parlamentares, associações de municípios e de legislativos e da sociedade civil, além de órgãos oficiais de pesquisa, tais como IBGE e FEE, bem como sites das próprias universidades.

Palavras-chave: Educação superior; universidade federal; Mesorregião Nordeste; Rio Grande do Sul

Higher education in Rio Grande do Sul

Abstract: This article aims to provide a brief analysis of public higher education in the state of Rio Grande do Sul and more specifically in its northeastern region, also known as Serra Gaúcha. The article has the following objectives: (i) to provide a historical overview of the process of struggle and demand for the implementation of a federal public university in the country, in the state and in the northeastern region of Rio Grande do Sul; (ii) to diagnose higher education and provide information to decision-makers in the process of implementing a federal university in the northeastern region of Rio Grande do Sul. The methodology used will be historical and bibliographical research. The information was collected from minutes and reports of parliamentary committees, associations of municipalities and legislatures and civil society, in addition to official

¹ Este artigo teve a colaboração de Ramon Tissot, Márcia Leite Borges e Diego Teixeira Fernandes.

² Doutor em Ciência Política. Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor do Curso de Relações Internacionais da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande (FURG). E-mail: hemerson.pase@gmail.com

³ Doutora em Filosofia. Professora da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA). E-mail: laurenlacerdanunes@gmail.com. Em acordo de cooperação técnica no Instituto Federal do Rio Grande do Sul (IFRS) na Assessoria de Ações Afirmativas, Inclusivas e Diversidade, Reitoria.

⁴ Doutor em Direito. Professor do Programa de Pós-Graduação em Segurança Cidadã da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor do Curso de Relações Internacionais da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande (FURG). E-mail: tombrito@yahoo.com

research bodies, such as IBGE and FEE, as well as websites of the universities themselves.

Keywords: Higher education; federal university; Northeast Mesoregion; Rio Grande do Sul

Introdução

O presente artigo pretende analisar o processo de desenvolvimento da educação superior pública no Estado do Rio Grande Sul e mais especificamente da Mesorregião Nordeste (entorno de Caxias do Sul e Bento Gonçalves), também conhecida como Serra Gaúcha. Atualmente o Rio Grande do Sul é bastante bem povoado de universidades públicas, pois há 6 universidades federais com campi em quase 20 cidades. Não obstante, a Serra gaúcha, que tem 1.134.876 de habitantes, tem uma quantidade limitada de vagas de ensino superior público oferecidas pela Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS) e pelo Instituto Federal do Rio Grande do Sul (IFRS) e ainda não conta com nenhuma universidade federal.

Isso posto, é mister destacar que a população da região, em diversos momentos históricos, se articulou em prol de uma universidade federal, embora sem ter logrado êxito. Entretanto, recentemente, no ano de 2024, o Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, anunciou a implantação de um Campus da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) na cidade de Caxias do Sul, causando grande entusiasmo na comunidade local. Embora, há perspectiva da instalação deste novo campus, ainda não se sabe quais cursos e quais áreas do conhecimento serão criados.

Dessa forma, este artigo surge a partir de discussões e pesquisas dos autores(a) e tem o objetivo de (i) analisar o desenvolvimento da educação pública superior no Rio Grande do Sul; (ii) fazer um resgate histórico do processo de luta e demanda pela implantação da universidade pública federal no país, no Estado e na Mesorregião Nordeste do Rio Grande do Sul; (iii) diagnosticar a educação superior e oferecer informações aos tomadores de decisão no processo de implantação do Campus da Universidade Federal na região Nordeste do Rio Grande do Sul;

Para tanto, o artigo será estruturado da seguinte maneira: inicialmente, apresentaremos um histórico sobre o processo de implantação da educação superior no

Brasil, contextualizando seu desenvolvimento e marcos significativos. Em seguida, discutiremos o processo de implantação e desenvolvimento da educação superior no Estado do Rio Grande do Sul, abordando as principais instituições e políticas educacionais que contribuíram para esse desenvolvimento. Na terceira parte, resgataremos o histórico das discussões e tentativas de implantação de uma instituição federal de ensino superior na Serra Gaúcha. Este processo começou com as tratativas para federalizar a Universidade de Caxias do Sul e, a partir do século XXI, passou a demandar a criação de uma nova instituição. Por fim, apresentaremos uma pesquisa de levantamento, classificação e visualização de dados sobre a população da região e os cursos superiores presenciais ofertados por instituições públicas e privadas. A análise dos dados será conduzida com o objetivo de identificar quais são as áreas do conhecimento predominantes e quais apresentam maior carência em termos de vagas públicas ofertadas.

A metodologia utilizada será a pesquisa histórica e bibliográfica a partir de textos clássicos e históricos. As informações primárias foram coletadas em atas e relatórios de comissões parlamentares, associações de municípios e de legislativos e da sociedade civil. Além disso, foram levantados e analisados dados secundários publicados por órgão oficiais de pesquisa, tais como IBGE e FEE, além de pesquisa nos sites das próprias universidades sediadas na região.

Dessa forma, este diagnóstico cotejará a população local com os estudantes de ensino médio e de terceiros anos com os cursos e vagas de educação superior, públicas e privadas, disponíveis na região. Isto nos permitirá informar aos *policy makers* quais são as ofertas e quais são as maiores fragilidades em termos de educação superior.

Importa destacar algo sobre o conceito de região. Os documentos existentes ora falam em região da Serra Gaúcha, ora usam o conceito de região Nordeste e, ainda, algumas vezes falam em região de Caxias do Sul. Objetivando garantir um mínimo de confiabilidade metodológica, mesmo correndo os riscos inerentes a imprecisão, utilizaremos como balizador a delimitação regional da Mesorregião Nordeste Riograndense que possui 54 municípios (IBGE, 1990).

Outro aspecto metodológico importante é que a coleta de cursos e vagas disponibilizadas na região diz respeito à educação superior presencial, desconsiderando propositalmente os cursos à distância. A razão para isso é que qualquer cidadão pode

fazer qualquer curso à distância em qualquer universidade, sediada em qualquer lugar do planeta, impossibilitando a sua sistematização para os nossos interesses aqui.

1 O surgimento da educação superior no Brasil

O desenvolvimento econômico e social das sociedades ocidentais contemporâneas tem sido fortemente impactado e catapultado pelo desenvolvimento da ciência e da tecnologia, comumente conectados diretamente com a formação de pessoas através da educação superior. Embora em alguns países, como os Estados Unidos da América, existam instituições fortemente produtoras de pesquisa e outras mais responsáveis pela formação superior, essa ligação acaba acontecendo seja no ensino de graduação ou de pós-graduação. No Brasil, a formação de pessoas iniciou de forma exclusiva somente em meados da primeira metade do século XX, sendo tarefa atribuída às Universidades, cujas responsabilidades também incorporaram a pesquisa e a extensão.

As primeiras escolas de ensino superior foram fundadas no Brasil a partir da chegada da família real portuguesa ao país, em 1808, quando foram criadas as escolas de Cirurgia e Anatomia em Salvador (hoje Faculdade de Medicina da Universidade Federal da Bahia), a de Anatomia e Cirurgia, no Rio de Janeiro (atual Faculdade de Medicina da UFRJ) e a Academia da Guarda Marinha, também no Rio. Dois anos após, foi fundada a Academia Real Militar (atual Escola Nacional de Engenharia da UFRJ). Seguiram-se o curso de Agricultura em 1814 e a Real Academia de Pintura e Escultura

Com a independência política em 1822 não houve mudança no formato do sistema de ensino, nem sua ampliação ou diversificação. A elite detentora do poder não vislumbrava vantagens na criação de universidades. Até o final do século XIX existiam apenas 24 estabelecimentos de ensino superior no Brasil com cerca de 10.000 estudantes. A partir daí, a iniciativa privada criou seus próprios estabelecimentos de ensino superior graças à possibilidade legal disciplinada pela Constituição da República (1891).

Segundo Martins (2002), a ideia de universidade mobilizou gerações de propositores e críticos desta forma de ensino. O projeto elaborado pela elite intelectual laica defendia a universidade pública em oposição ao modelo de instituições isoladas e propunha a institucionalização da pesquisa em seu interior (Pase, 2006). É interessante

observar como a inauguração da Educação Superior no Brasil é tardia comparada aos países vizinhos de colonização hispânica. A primeira universidade foi criada no México em 1553, graças à concepção imperial da Espanha diversa da de Portugal.

Na década de 1920 o debate sobre a criação de universidades não se restringia mais a questões estritamente políticas (grau de controle estatal) como no passado, mas ao conceito de universidade e suas funções na sociedade. As funções definidas foram as de abrigar a ciência, os cientistas e promover a pesquisa. As universidades não seriam apenas meras instituições de ensino, mas centros de saber desinteressado.

Em 1931 o governo provisório de Getúlio Vargas promoveu ampla reforma educacional, que ficou conhecida como Reforma Francisco Campos (primeiro Ministro da Educação do país), autorizando e regulamentando o funcionamento das universidades, inclusive a cobrança de anuidade, uma vez que o ensino público não era gratuito. O período de 1945 a 1968 assistiu à luta do movimento estudantil e de jovens professores na defesa do ensino público, do modelo de universidade em oposição às escolas isoladas e na reivindicação da eliminação do setor privado por absorção pública (Martins, 2002).

A reforma de 1968, a despeito de ocorrer numa ditadura, inspirou-se em muitas das ideias do movimento estudantil e da intelectualidade das décadas anteriores e, a partir de 1970, a política governamental passa a estimular a pós-graduação e a capacitação docente (PICD). Em 1933, ano em que se passou a contar com as primeiras estatísticas sobre educação, o setor privado respondia por 64,4% dos estabelecimentos e 43,7% das matrículas do ensino superior, proporções que não se modificaram de maneira substantiva até a década de 1960 porque a expansão do ensino privado foi contrabalançada pela criação das universidades estaduais e pela federalização com anexação de instituições privadas. No período 1940-1960 a população do país passou de 41,2 milhões para 70 milhões (crescimento de 70%), enquanto as matrículas no ensino superior triplicaram. Em 1960, existiam 226.218 universitários (dos quais 93.202 eram do setor privado) e 28.728 excedentes (aprovados no vestibular para universidades públicas, mas não admitidos por falta de vagas). Já no ano 1969 os excedentes somavam 161.527.

A pressão de demanda levou a uma expansão extraordinária no ensino superior no período 1960-1980, com o número de matrículas saltando de aproximadamente 200.000 para 1,4 milhão, $\frac{3}{4}$ partes do acréscimo atendidas pela iniciativa privada. Em finais da

década de 1970 o setor privado já respondia por 62,3% das matrículas (Sampaio, 1999). No final do sec. XX, impulsionado pelos governos Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002) há substancial expansão da educação superior privada a partir da regulamentação e autorização das faculdades isoladas, centros universitários e universidades privadas, bem como da educação à distância. Em 1994 o setor privado respondia por 69% das matrículas da educação superior (Sampaio, 1999).

Segundo Martins (2002), uma das principais transformações do ensino superior no século XX consistiu no fato de destinarem-se também ao atendimento à massa e não exclusivamente à elite. Isso começou a ser alterado pelos programas de expansão das universidades como, por exemplo, o REUNI.

O Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) foi lançado pelo governo federal (Lula – 2003 – 2006 / 2007 - 2010) em 2007. O Decreto nº 6.096/2007 (Brasil, 2007a), que o instituiu, foi complementado pelas Diretrizes Gerais (Brasil, 2007b) e efetivado pelos acordos de metas que cada universidade federal assinou com o Ministério da Educação. O REUNI apresentava como meta global a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito, bem como a ampliação do acesso e da permanência na educação superior (Trevisan, 2020).

As metas acordadas deveriam ser alcançadas a partir do melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais. Dentre as diretrizes do Programa, destacavam-se a revisão da estrutura acadêmica e a diversificação das modalidades de graduação, com a implementação de regimes curriculares e sistemas de títulos diferenciados que possibilitassem ao aluno a escolha do seu itinerário formativo (Trevisan, 2020). O REUNI resultou na implantação de 14 novas universidades federais e 126 novos campi universitários, distribuídos nas cinco regiões do Brasil durante o período de 2007 a 2012 (MEC, 2013).

2 A Educação Pública Superior no Rio Grande do Sul

A educação superior no Rio Grande do Sul inicia ainda durante o império, em 1883, com a fundação da Escola Imperial de Medicina Veterinária e Agricultura Prática na cidade de Pelotas. Em 1895, começa a história da educação superior na capital do Estado através da fundação das escolas de Farmácia, Química e Escola de Engenharia. Ainda no século XIX, foram fundadas a Faculdade de Medicina de Porto Alegre e a Faculdade de Direito que, em 1900, marcou o início dos cursos humanísticos no Estado.

Somente em 28 de novembro de 1934, foi criada a Universidade de Porto Alegre, integrada inicialmente pelas Escola de Engenharia, com os Institutos de Astronomia, Eletrotécnica e Química Industrial; Faculdade de Medicina, com as Escolas de Odontologia e Farmácia; Faculdade de Direito, com sua Escola de Comércio; Faculdade de Agronomia e Veterinária; Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras e pelo Instituto de Belas Artes (UFRGS, sd).

Em 1947 foi criada a Universidade do Rio Grande do Sul, a URGS, incorporou as Faculdades de Direito e de Odontologia de Pelotas e a Faculdade de Farmácia de Santa Maria. Posteriormente, essas unidades foram desincorporadas da URGS, com a criação, da Universidade de Pelotas e da Universidade Federal de Santa Maria. Em dezembro de 1950, a Universidade foi federalizada, recebendo o nome de Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS (UFRGS, sd).

Em 1960 foi criada a Universidade de Santa Maria – USM, a primeira universidade federal criada no interior, fora de uma capital brasileira. Em 1965 recebeu o nome de Universidade Federal de Santa Maria – UFSM (UFSM, sd). Em 1969 a Escola Imperial de Medicina Veterinária e Agricultura Prática (já com o nome de Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel - FAEM) foi incorporada pela recém criada Universidade Federal de Pelotas (UFPel).

No mesmo ano foi criada a Universidade do Rio Grande que, em 1999, passaria a se chamar Fundação Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Considerando a distribuição geográfica percebe-se que todas as instituições foram criadas no litoral, com exceção da UFSM, criada na região central do Estado. O processo de criação das universidades federais no Rio Grande do Sul até a década de 1970 (UFRGS, UFPel, FURG, UFSM) foi realizado a partir da federalização de faculdades, escolas e cursos, muitos deles privados. A exceção é da UFSM criada a partir de um Campus da UFRGS.

Seguramente, esta é a razão de que o debate sobre a federalização de instituições privadas ou comunitárias tenha orbitado o imaginário dos gaúchos até recentemente. O debate sobre a federalização da Universidade de Caxias do Sul, nas décadas de 1970 e 1980 são exemplo, muito embora não o único.

Outro exemplo desse *modus operandi* envolve a criação da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS), cujo debate foi marcado pela crise das universidades comunitárias do Norte do Rio Grande do Sul, notadamente a Universidade de Passo Fundo (UPF) e Universidade de Ijuí (UNIJUÍ). Uma das soluções apresentadas foi a estadualização das universidades, proposta que não prosperou em razão das dificuldades legais. Mesmo que o governo estadual (Olívio Dutra – PT- 1999 – 2003) não fosse completamente hostil à proposta de estadualização, a ideia de criar uma universidade estadual⁵ “do zero” foi a que prosperou. O resultado foi a criação da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS) no ano de 2001 que, atualmente conta com 23 unidades (municípios) articulados em 7 campi regionais.

Situação análoga acontece 5 anos depois quando a Universidade de Bagé (URCAMP) também passava por uma grave crise financeira e institucional, cuja proposta de solução era a sua federalização. Na mesma perspectiva do debate que precedeu a criação da UERGS, a federalização se mostrou inviável legal e institucionalmente e ocorreu a criação da Universidade Federal do Pampa em 2008 já no âmbito do Programa REUNI. Talvez seja possível afirmar que um dos combustíveis para a criação do REUNI tenha sido exatamente o debate sobre a federalização da URCAMP. Importante destacar que Tarso Genro, líder político gaúcho que mais tarde se tornaria Governador do Estado, era o Ministro da Educação à época.

Os exemplos dos debates que embasam a criação da UERGS e UNIPAMPA são similares ao que já ocorreu em relação à Universidade de Caxias do Sul (UCS) (pós 1988), as propostas de federalização esbarram em óbices legais e institucionais.

Embora não seja nosso objeto, é interessante observar a mudança do processo de ampliação da educação superior que antes de 1988 se dava tranquilamente através da federalização de instituições e cursos privados, comunitários e públicos, incluindo a incorporação de professores e servidores sem concurso público. Depois da Constituição

⁵ Na época, o Rio Grande do Sul era um dos únicos estados a não ter universidade estadual.

de 1988, quando o acesso ao serviço público passou a ser exclusivamente através de concurso público, esse processo se encerrou já que atualmente não há qualquer possibilidade de federalizar uma instituição privada sem que o seu corpo docente e de servidores passem por concurso público. Quer dizer, isso é impossível uma Fundação Pública de direito público, que é a situação jurídica das universidades federais brasileiras.

O que se depreende disto é que a dinâmica de crescimento e ampliação da educação superior no Rio Grande do Sul ocorre em 3 momentos. No primeiro, até a década de 1970, através da federalização das instituições e cursos privados, comunitários e públicos quando foram criadas a UFRGS, UFSM, UFPel e FURG. O segundo, em 2003, com a criação da UERGS espalhada por todo o Estado. A terceira, entre 2007 e 2012, com o REUNI, quando são criados novos Campi daquelas universidades (UFRGS Campus Litoral Norte; UFPel Pelotas, Capão do Leão, Pinheiro Machado e Eldorado do Sul; FURG Campi Santa Vitória do Palmar, São Lourenço e Santo Antônio da Patrulha; UFSM Campi Frederico Westphalen, Palmeira das Missões, Cachoeira do Sul e Silveira Martins). Além disso, neste período, foram criadas mais 2 universidades federais, a Universidade Federal do Pampa (2008) com Campi em 12 municípios da Fronteira Oeste e a Universidade Federal da Fronteira Sul (2009) com 6 campi sendo que 3 no Rio Grande do Sul (Passo Fundo, Erechim e Cerro Largo). Além disso, nesse terceiro momento, foram criados 3 Institutos Federais de Ciência e Tecnológica, com cursos superiores também, no Rio Grande do Sul. Dessas 3 dinâmicas apenas a 2 e parte da 3 contempla a Mesoregião Nordeste do Estado pois, a UERGS e os IFs têm alguns campi na região.

Sem temor é possível dizer que a face Nordeste do Rio Grande do Sul foi esquecida ou se tornou invisível pela educação superior federal.

3 O caso da Mesoregião Nordeste

Conforme a história oral, houve diversas tentativas de federalizar a Universidade de Caxias do Sul (UCS) nas décadas de 1970, 1980 e 1990. Embora as tentativas de 1970 e 1980 tivessem respaldo jurídico, não prosperaram. Já a discussão da década de 1990, de forma análoga às discussões que fomentaram a criação da UERGS e Unipampa, aconteceram num momento sem ambiente legal possível.

Já no século XXI, em outubro de 2009, a Câmara de Vereadores de Caxias do Sul retomou a Comissão Temporária Especial Pró-Universidade Pública, depois de ouvir do vice-reitor da UFRGS, Rui Vicente Oppermann, que a instituição teria interesse em expandir-se para a Serra Gaúcha. No mesmo mês, a Câmara caxiense lançou a Campanha Pró-extensão da UFRGS em Caxias do Sul.

A partir da coordenação das lideranças do Poder Legislativo de Caxias do Sul, Bento Gonçalves e da Administração Superior da UFRGS, várias ações foram desenvolvidas: abaixo-assinado (Em Caxias com 25 mil assinaturas e em Bento Gonçalves com 26 mil assinaturas), audiências públicas (várias), visitas à UFRGS, inclusão da expansão para a Serra Gaúcha no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da UFRGS.

No final de abril de 2011, o reitor da UFRGS, Carlos Alexandre Neto, assinou protocolo de intenções com o presidente da Associação dos Municípios da Encosta Superior do Nordeste (AMESNE), Waldemar De Carli, que coordenou o processo de debate sobre o tema (AMESNE, 2011).

A disputa pela localização do Campus entre as autoridades políticas dos municípios de Caxias do Sul e de Bento Gonçalves se prolongou sem definição a ponto que os recursos do REUNI minguassem e a UFRGS suspendesse o processo. Com isso, a janela de oportunidade se fechou (Kingdon, 2011).

Importante destacar que neste mesmo momento a UFRGS discutia a possibilidade de instalar um Campus no Litoral Norte onde também se estabeleceu uma disputa entre as lideranças políticas dos municípios de Tramandaí e Osório. A solução foi a instalação do Campus numa antiga escola próxima da divisa entre os dois municípios. Atualmente o Campus Litoral Norte da UFRGS é uma realidade.

Esta situação começa uma nova trajetória a partir do dia 10 de junho de 2024 quando o Presidente da República, Luis Inácio Lula da Silva, anunciou o “PAC das Universidades” que prevê a recomposição orçamentária para a consolidação das universidades e institutos federais ampliados pelo REUNI e, além disso, anunciou uma nova expansão com a criação de 10 novos campi nas 5 regiões do país. A região Sul foi contemplada com o anúncio do Campus da UFRGS em Caxias do Sul (Brasil, 2024).

Este anúncio coroa o processo iniciado nos anos 1970 e retomado em junho de 2023 em uma plenária, com a participação da comunidade, do Plano Pluri Anual (PPA Participativo). A audiência ocorreu na Câmara de Caxias do Sul, proposta pelo deputado estadual Pepe Vargas (PT). O assunto foi retomado em agosto, com a criação de frente parlamentar em defesa da implantação da instituição no Legislativo caxiense, proposta pela vereadora Rose Frigeri (PT) (Ternus, 2023). Em 26 de dezembro de 2023 uma comitiva de lideranças políticas da região serrana, onde estavam a Deputada Federal Denise Pessoa e o Deputado Estadual Pepe Vargas, foi recebida pelos ministros Alexandre Padilha, da Casa Civil, e Camilo Santana, da Educação, que se comprometeram com a proposta.

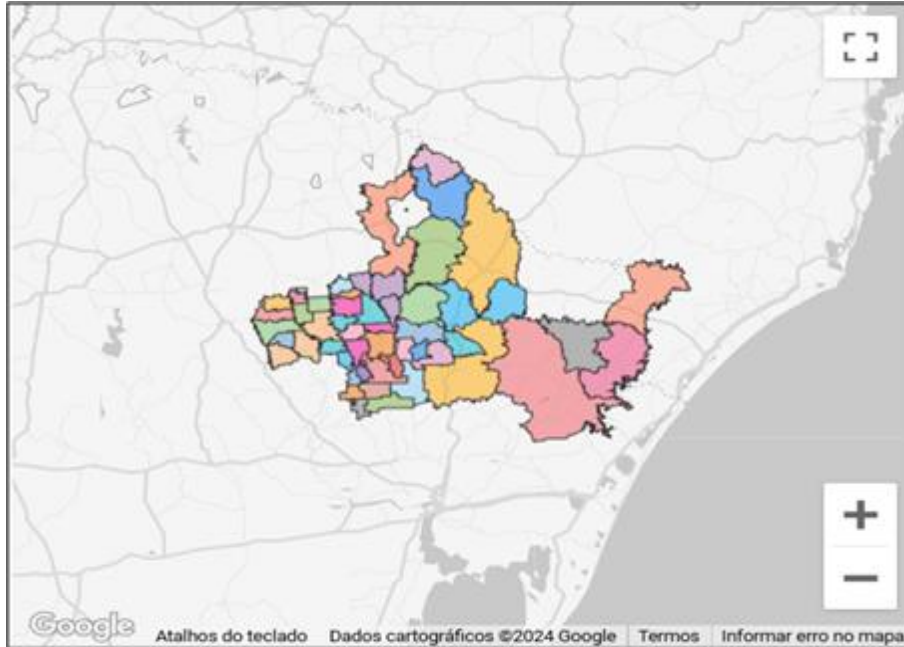
Após o anúncio do Presidente da República, a Deputada Federal Denise Pessoa, o Deputado Estadual Pepe Vargas, a Vereadora Rose Frigeri, além de outros parlamentares e movimentos e organizações sociais se encontraram numa Audiência Pública da Comissão de Educação da Assembleia Legislativa, realizada na Câmara de Vereadores de Caxias do Sul no dia 27 de junho de 2024. Nesta Audiência Pública várias entidades e cidadãos fizeram uso da palavra para enaltecer a luta e a conquista, além de demandarem cursos de graduação.

4 A mesorregião Nordeste: um panorama do ensino superior presencial

A Mesorregião Nordeste do Rio Grande do Sul possui uma população de 1.134.876 habitantes, distribuída por 54 cidades. Atualmente, cerca de 9.209 estudantes estão cursando o terceiro ano do ensino médio, segundo dados do IBGE (2022). A região conta com aproximadamente 1.560 vagas anuais de ensino superior público presencial, distribuídas entre a Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS) e o Instituto Federal do Rio Grande do Sul (IFRS) ⁶. Além dos dados do IBGE sobre a quantidade de estudantes no terceiro ano do ensino médio, é importante ressaltar que o número de interessados em cursar uma faculdade pública tende a ser significativamente maior, principalmente do público trabalhador, embora não disponhamos de tais dados.

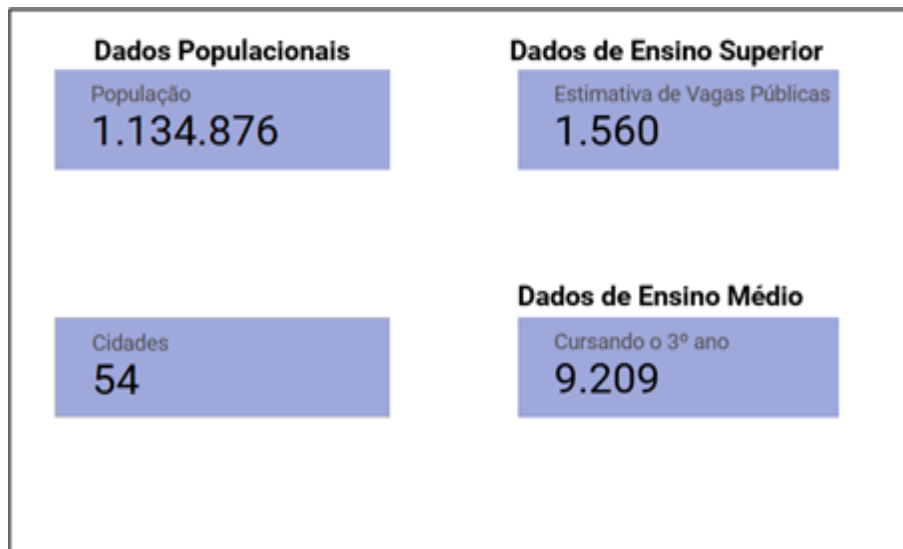
⁶ Os dados acerca dos cursos superiores presenciais das instituições públicas mencionadas foram obtidos através de pesquisa em seus sites. Foi realizada uma busca pelas vagas dos cursos superiores presenciais ofertados no ano de 2024.

Figura 1 - Mapa da Mesorregião Nordeste do Rio Grande do Sul.



Fonte: Elaborado pelos(as) autores(as), (2024).

Figura 2 - Dados populacionais e cidades que fazem parte da Mesorregião do Nordeste do RS. Número de alunos cursando o último ano do Ensino Médio e estimativa de vagas públicas do Ensino Superior na região.



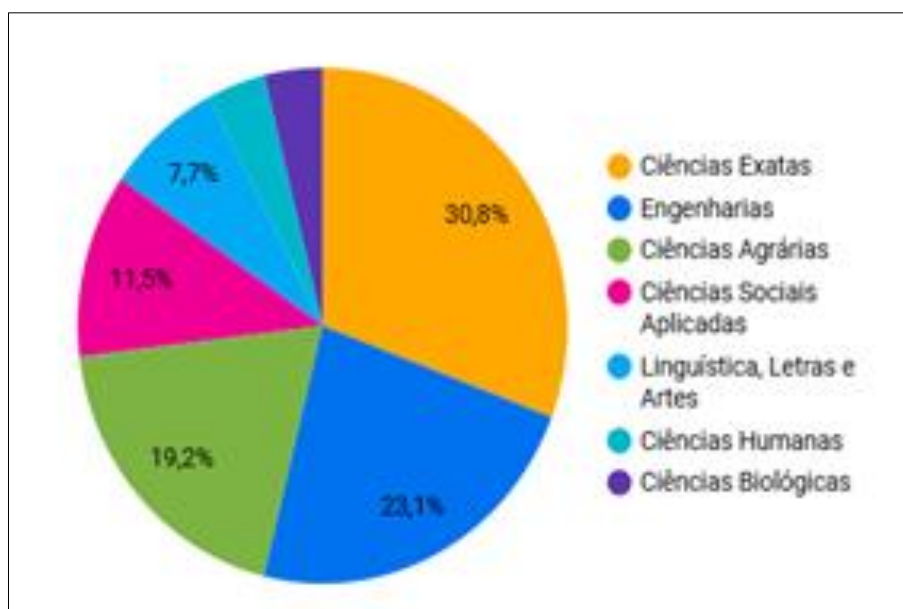
Fonte: Elaborado pelos(as) autores(as), (2024).

As vagas ofertadas pelas instituições públicas acima citadas compreendem um total de 39 cursos de ensino superior. Destes, 8 são da área das ciências exatas, 6 das engenharias, 5 das ciências agrárias, 3 das ciências sociais aplicadas, 2 da linguística,

letras e artes, 1 das ciências humanas e 1 das ciências biológicas, de acordo com as áreas de conhecimento da CAPES (2022). As cidades consideradas nessa análise foram: Caxias do Sul, Bento Gonçalves, Hortênsias, Farroupilha, Vacaria, Feliz e Veranópolis. Todas as cidades possuem campi do IFRS e da UERGS.

Os dados abaixo ilustram esta distribuição de vagas presenciais de ensino superior público:

Gráfico 1 - Gráfico das áreas do conhecimento disponíveis no Ensino Público Superior da região.



Fonte: Elaborado pelos(as) autores(as), (2024).

Quadro 1 - Quantidade de cursos por área do conhecimento nas instituições públicas da região.

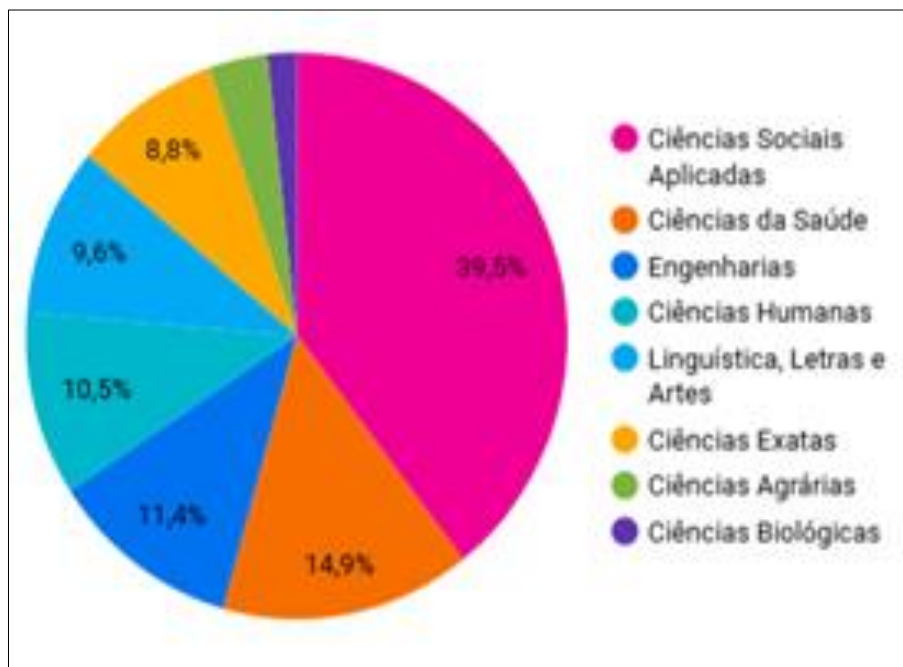
	Área	CURSO ⁷
1.	Ciências Exatas	8
2.	Engenharias	6
3.	Ciências Agrárias	5
4.	Ciências Sociais Aplicadas	3
5.	Linguística, Letras e Artes	2
6.	Ciências Humanas	1
7.	Ciências Biológicas	1

Fonte: Elaborado pelos(as) autores(as), (2024).

Por outro lado, pode-se perceber claramente que as instituições de ensino superior privadas oferecem uma quantidade significativamente maior de vagas presencial na região. Este levantamento considerou as principais instituições de ensino superior privado, situadas nas maiores cidades da região: Caxias do Sul e Bento Gonçalves, que funcionam como pólos atratores de estudantes de várias cidades serranas. As instituições ⁷ foram as seguintes: Universidade de Caxias do Sul (UCS), Faculdade da Serra Gaúcha (FSG), Centro Universitário Uniftec (UNIFTEC) e Faculdade Fátima. Nas 4 instituições mencionadas há a disponibilidade total de 173 cursos de ensino superior presenciais, com aproximadamente 6.920 vagas anuais. Destes, 45 são da área das ciências sociais aplicadas, 17 são das ciências da saúde, 13 são das engenharias, 12 das ciências humanas, 11 da linguística, letras e artes, 10 das ciências exatas, 4 das ciências agrárias e 2 das ciências biológicas, de acordo com as áreas do conhecimento da CAPES (2022).

⁷ Os dados acerca dos cursos superiores presenciais das instituições privadas mencionadas foram obtidos através de pesquisa em seus sites. Foi realizada uma busca pelas vagas dos cursos superiores presenciais ofertados no ano de 2024.

Gráfico 2 - Gráfico das áreas do conhecimento disponíveis no Ensino Privado Superior nas duas maiores cidades da região Nordeste do RS.



Fonte: Elaborado pelos(as) autores(as), (2024).

Quadro 2 - Quantidade de cursos por área do conhecimento nas instituições privadas das duas maiores cidades da região Nordeste do RS.

Área	CURSO ▾
1. Ciências Sociais Aplicadas	45
2. Ciências da Saúde	17
3. Engenharias	13
4. Ciências Humanas	12
5. Linguística, Letras e Artes	11
6. Ciências Exatas	10
7. Ciências Agrárias	4
8. Ciências Biológicas	2

Fonte: Elaborado pelos(as) autores(as), (2024).

A partir dos dados expostos, pode-se considerar que as vagas de ensino superior presenciais públicas são em um número muito restrito cotejada pela quantidade de habitantes da região. Temos a estimativa de 1560 vagas para 9.209 alunos cursando o terceiro ano do ensino médio (que tende a ser maior), potencialmente interessados em ingressar no ensino superior. Além disso, as áreas do conhecimento são também escassas: predominantemente exatas (30,8%), engenharias (23,1%) e ciências agrárias (19,2%). A área da saúde, por exemplo, sequer figura no gráfico. Os cursos de humanidades e ciências biológicas também são raros.

Por outro lado, ao analisarmos as instituições privadas é possível notar uma distribuição mais diversa de áreas do conhecimento, porém, não mais equânime. Há uma predominância marcante das ciências sociais aplicadas (39,5%) (predominando majoritariamente o curso de administração), tendo como segundo lugar as ciências da saúde (14,9%) e em terceiro lugar, as engenharias (11,4%).

Estas informações são preciosas para diagnosticar a educação superior e oferecer informações aos tomadores de decisão no processo de implantação do Campus da Universidade Federal na Mesorregião Nordeste do Rio Grande do Sul.

Primeiramente, está claramente marcado o fato de que as vagas de ensino superior públicas presenciais disponíveis na região são majoritariamente das ciências exatas, engenharias e ciências agrárias. Atendem a um perfil bastante específico de áreas do conhecimento voltadas para o mercado de trabalho que incluem a indústria e a vocação para viticultura. Outro aspecto que não pode ser desconsiderado é a completa ausência de vagas de ensino superior públicas na área das ciências da saúde. Não há dúvidas que somente por este fato, cursos desta área poderiam ser considerados em primeiro lugar. Em segundo lugar, no mesmo sentido, estariam os cursos da área de ciências humanas e biológicas.

Há muitos parâmetros para a instalação e oferta de novos cursos de ensino superior federais, mas acreditamos que tais dados indubitavelmente claros de carência ou completa ausência de cursos em determinada área do conhecimento não devem passar despercebidos pelos tomadores de decisão.

Ainda, se considerarmos o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da UFRGS, instituição responsável pelo futuro campus a ser instalado na serra gaúcha, um dos objetivos apontados é a busca por manter:

a abrangência de atuação da UFRGS, com manutenção de seus locais de oferta e possibilidade de estabelecimento de novos locais e campi que tenham papel irradiador da ação da Universidade na promoção de desenvolvimento regional, nacional e internacional (UFRGS, 2016, p. 20).

Além disso, o PDI 2016-2026 traz que o

Estatuto da Universidade e o PDI 2011-2015 mostram que a estrutura acadêmica que atende suas atividades fins de ensino, pesquisa e extensão está organizada em vários campi no município sede e em outros municípios do território nacional buscando atender áreas anteriormente não atendidas em cursos de nível superior (UFRGS, 2016, p. 21).

Ou seja, a UFRGS tem, além do comprometimento da promoção do desenvolvimento regional e nacional, a busca por estar em áreas anteriormente não atendidas em cursos de ensino superior, o que já estava previsto em seu PDI antigo e segue sendo estimulado em seu PDI atual pois,

os conceitos de expansão e eficiência foram ampliados para o conceito de desenvolvimento institucional, que inclui a criação de novos espaços multidisciplinares, a implementação de novos cursos e ampliação de vagas, ou ainda pela criação de novos campi (UFRGS, 2016, p. 25).

Desse modo, é possível afirmar que a UFRGS está comprometida com a expansão e o desenvolvimento do ensino superior, incluindo a criação de novos campi em áreas anteriormente desprovidas de cursos de nível superior. O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da universidade destaca sua missão: "Desenvolver educação superior com excelência e compromisso social, formando indivíduos, gerando conhecimento filosófico, científico, artístico e tecnológico, capazes de promover transformações na sociedade" (UFRGS, 2016, p. 12). Esses valores fundamentais da UFRGS evidenciam seu compromisso com a geração de conhecimento em diversas áreas. Considerando a significativa carência de vagas de ensino superior públicas nas áreas de ciências da saúde, ciências humanas e biológicas, fica claro que estas poderiam ser priorizadas em um futuro campus, visando realizar transformações sociais significativas na comunidade onde se estabelecer. As transformações que uma universidade pública, gratuita e de qualidade pode operar em uma região carente dessas oportunidades são extraordinárias. Impactam a vida de milhares de indivíduos. O momento demanda que a UFRGS atenda de maneira

profunda à sua missão, e através dela seja sensível às necessidades da comunidade local, claramente desassistida em termos de vagas públicas em determinadas áreas do conhecimento no ensino superior, conforme exposto aqui.

Considerações finais

Ao longo deste artigo, examinamos o panorama da educação superior pública no estado do Rio Grande do Sul, com um foco específico na Mesorregião Nordeste, conhecida como Serra Gaúcha. Essa região, com uma população de mais de um milhão de habitantes, historicamente ficou à margem do desenvolvimento da educação superior federal, com um número limitado de vagas e cursos oferecidos por instituições públicas.

A análise histórica destacou as várias tentativas e mobilizações para a criação de uma universidade federal na região, culminando recentemente no anúncio da instalação de um campus da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) em Caxias do Sul. Essa iniciativa representa uma conquista significativa, resultado de décadas de esforços comunitários e políticos.

Nossa investigação revelou uma mudança no padrão de expansão da educação pública superior no país a partir da sua institucionalização e da promulgação da Constituição de 1988, um dos resultados do processo de democratização brasileiro.

Além disso fica clara a desproporção entre a oferta de vagas públicas e a demanda potencial na região. Embora as instituições públicas, como a UERGS e o IFRS, desempenhem um papel importante, suas capacidades são limitadas em comparação às necessidades da população local. Em contrapartida, as instituições privadas, como a UCS e a FSG, dominam a oferta de vagas e cursos, criando um cenário de dependência do setor privado para o acesso ao ensino superior.

A literatura sobre *agenda setting* na análise de políticas públicas contemporânea demonstra as contradições e dificuldades da transformação de um tema numa agenda política, particularmente em ambientes democráticos. O desenvolvimento da educação superior pública no Brasil, pode ser analisada adequadamente a partir desta perspectiva.

Com a instalação do novo campus da UFRGS, espera-se uma melhoria significativa nesse quadro, ampliando o acesso e diversificando a oferta de cursos na região. No entanto, é fundamental que a implantação do campus seja acompanhada de

políticas e estratégias que garantam a inclusão e permanência dos estudantes, além de um alinhamento com as necessidades socioeconômicas locais.

Portanto, este artigo contribui ao fornecer um diagnóstico modesto, mas útil, sobre a educação superior na Serra Gaúcha, servindo como um recurso para tomadores de decisão e *stakeholders* envolvidos no processo de implantação do novo campus. Acreditamos que, com um planejamento adequado e um compromisso contínuo com a qualidade e a inclusão, o novo campus da UFRGS em Caxias do Sul pode se tornar um catalisador de desenvolvimento e transformação para toda a Mesorregião Nordeste do Rio Grande do Sul.

Diante das análises realizadas, destaca-se ainda a necessidade de investimentos em cursos nas áreas das Ciências da Saúde, Ciências Humanas e Ciências Biológicas. A crescente demanda por profissionais qualificados nessas áreas, aliada às características demográficas e econômicas da região, reforça a importância de direcionar esforços educacionais para esses campos do conhecimento.

Referências

ARANTES, P. F.; SANTOS JR, W. R. Instituto das Cidades: uma construção conjunta da Unifesp e dos movimentos sociais da Zona Leste de São Paulo. *In*: VII ENANPUR, 7.; São Paulo, 2017. **Anais** [...]. São Paulo, 2017.

ASSOCIAÇÃO dos Municípios da Encosta Superior do Nordeste (AMESNE). **Relatório da AMESNE para embasamento da instalação do Campus da UFRGS na Serra**. Caxias do Sul: AMESNE (2011). Disponível em: <http://www.amesne.com.br/files/relatorio-da-amesne-para-embasamento-da-instalacao-do-campus-da-ufrgs-na-serra.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Em reunião com reitores, Lula anuncia R\$ 5,5 bilhões do Novo PAC para universidades e hospitais universitários**. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2024/06/em-reuniao-com-reitores-lula-anuncia-r-5-5-bilhoes-do-novo-pac-para-universidades-e-hospitais-universitarios#:~:text=O%20presidente%20Luiz%20In%C3%A1cio%20Lula,cinco%20regi%C3%B5es%20do%20pa%C3%ADs%20e>. Acesso em: 18 jul. 2024.

CENTRO Universitário UNIFTEC. Ensino Presencial Caxias do Sul. Disponível em: Presencial | Grupo Unifh <https://www.ftec.com.br/caxias-do-sul/presencial/tec>. Acesso em: 26 jul. 2024.

CENTRO Universitário UNIFTEC. Ensino Presencial Bento Gonçalves. Disponível em: Presencial | Grupo <https://www.ftec.com.br/bento-goncalves/presencial/Uniftec>. Acesso em: 26 jul. 2024.

COORDENAÇÃO de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). **Tabelas de áreas de conhecimento/avaliação**. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/avaliacao/instrumentos/documentos-de-apoio/tabela-de-areas-de-conhecimento-avaliacao/Avaliação> — CAPES (www.gov.br). Acesso em: 23. jul. 2024.

FACULDADE da Serra Gaúcha (FSG). **Graduação**. Disponível em: <https://www.fsg.edu.br/graduacao/ao>: Cursos de Graduação Presencial e EAD | FSG. Acesso em 26 jul. 2024.

FACULDADE Fátima. Graduação. Disponível em: <https://www.faculdefatima.com.br/graduacaodade> Fatima. Acesso em: 26 jul. 2024.

INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística. «**Divisão regional do Brasil em mesorregiões e microrregiões geográficas**». Biblioteca IBGE, 1990. 1: 117–124. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv2269_1.pdf. Acesso em: 12 jul. 2024.

INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Educação**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao.html>. Acesso em: 27 jul. 2024.

JOHN, Peter. **Analysing Public Policy** (Critical Political Studies Collection). London: Pinter, 1998.

KINGDON, J. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. Longman Classics in Political Science, Updated Second Edition, Washington, 2011.

SABATIER, P.; WEIBLE, C. M. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: Paul Sabatier (org.) **Theories of the Policy Process**. Boulder, CO, Westview Press, 2a Ed, 2007, pp. 189-221.

UNIVERSIDADE Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS). **Cursos de Graduação Unidade Caxias do Sul**. Disponível em: <https://www.uergs.edu.br/graduacao-caxias-do-sul>. Acesso em: 26 jul. 2024.

UNIVERSIDADE Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS). **Cursos de Graduação Unidade Bento Gonçalves**. Disponível em: <https://www.uergs.edu.br/graduacao-bento-goncalves>. Acesso em 26 jul. 2024.

UNIVERSIDADE Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS). **Cursos de Graduação Unidade Hortênsias**. Disponível em: <https://www.uergs.edu.br/graduacao-hortensias>. Acesso em: 26 jul. 2024.

INSTITUTO Federal do Rio Grande do Sul (IFRS). **Estude conosco**. Disponível em: <https://estude.ifrs.edu.br/cursos/ursos> – Estude no IFRS. Acesso em: 26 jul. 2024.

UNIVERSIDADE de Caxias do Sul (UCS). **Cursos de Graduação**. Disponível em: <https://www.ucs.br/site/graduacao/#catalogocs.br>. Acesso em: 26 jul. 2024.

FACULDADE da Serra Gaúcha (FSG). **Graduação**. Disponível em: <https://www.fsg.edu.br/graduacao/> : Cursos de Graduação Presencial e EAD | FSG. Acesso em 26 jul. 2024.

FACULDADE Fátima. **Graduação**. Disponível em: <https://www.faculdefatima.com.br/graduacaodadeFatima>. Acesso em: 26 jul. 2024.

UNIVERSIDADE Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). **Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2016-2016**. Disponível em: Livro do PDI - GRAFICA(<https://www.ufrgs.br/governanca/wp-content/uploads/2023/10/PDI-2016-2026.pdf>). Acesso em 26 jul. 2024.

MARTINS, A. C. P. Ensino superior no Brasil: da descoberta aos dias atuais. **Acta Cirúrgica Brasileira** - Vol 17 (Suplemento 3) 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/acb/a/8jQH56v8cDtWGZ8yZdYjHHQ/?lang=pt&format=pdf> Acesso em: 11 jul. 2024.

MEC. **Projeto da Universidade do Cariri será votada no Senado**. Brasília. <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/212-educacao-superior-1690610854/18566-projeto-da-universidade-do-cariri-sera-votado-no-senado>. Acesso em: 11 jul. 2024.

PASE, H. L.; MELO, C. C. Políticas públicas de transferência de renda na América Latina. **RAP. Revista Brasileira de Administração Pública** v. 51, p. 312-329, 2017.

PASE, H. L. A formação da elite na primeira república. Santa Cruz do Sul: **Barbarói**, 2009. 93-104.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. **Policy change and learning: the advocacy coalition approach**. Boulder, CO: Westview Press, 1993.

SAMPAIO, H. **Ensino superior no Brasil. O setor privado**. Ed. Hucitec, São Paulo, 1999.

TERNUS, H. **Os caminhos para a implantação da universidade federal na Serra gaúcha**. Caxias do Sul: Pioneiro / GZH, 2023. Disponível em:

<https://gauchazh.clicrbs.com.br/pioneiro/politica/noticia/2024/01/os-caminhos-para-a-implantacao-da-universidade-federal-na-serra-gaucha-clqycqr0d001y016kmvayncgu.html>. Acesso em: 18 jul. 2024.

TREVIZAN, E; TORRES, J. C. Avaliação dos resultados na implementação do REUNI no Brasil. **Jornal de Políticas Educacionais**. V. 14, n. 40. 2020. Disponível em: <file:///Users/HemersonPase/Downloads/72648-304956-1-PB.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2024.

UNIVERSIDADE Federal de Pelotas (UFPel). **Histórico**. Sd. Disponível em: <https://portal.ufpel.edu.br/historico/>. Acesso em: 12 jul. 2024.

UNIVERSIDADE Federal do Rio Grande (FURG). **História**. Sd. Disponível em: <https://www.furg.br/a-furg/historia>. Acesso em: 12 jul. 2024.

UNIVERSIDADE Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). **Histórico**. Sd. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/ufrgs/a-ufrgs/historico>. Acesso em: 12 jul. 2024.

UNIVERSIDADE Federal de Santa Maria. **Histórico**. Sd. Disponível em: <https://www.ufsm.br/historia>. Acesso em: 12 jul. 2024.

ZAHARIADIS, N. The multiple streams framework: structure, limitations, prospects. In: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the policy process**. Boulder: Westview, 2007. p. 65-92.