

O ARGUMENTO DE INCLUSÃO REGIONAL COMO POLÍTICA DE INTERIORIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

THE ARGUMENT OF REGIONAL INCLUSION AS A POLICY FOR INTERIORIZATION OF HIGHER EDUCATION IN BRAZIL

Gabrielle Jacobi Kölling*
Joedson de Souza Delgado**
Bruna Suely Nascimento Santos***

RESUMO

O trabalho analisa a necessidade de políticas públicas de acesso às universidades com vistas ao desenvolvimento regional e local como um todo. A pesquisa descritiva e analítica emprega análise documental do Ministério da Educação que seleciona candidatos às vagas das Instituições de Ensino Superior (IES) com a utilização da nota do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Verificou-se que a interiorização das IES é um processo importante que contribui para a qualificação de profissionais e fomenta o desenvolvimento socioeconômico, urbanístico e cultural local. Conclui-se que o AIR é uma política pública que contribui para moldar certas dinâmicas socioeconômicas e urbanas, especialmente nas pequenas ou médias cidades brasileiras.

Palavras-chave: Acesso ao ensino superior; Desenvolvimento local; Inclusão regional; Princípio da isonomia; Sistema de Seleção Unificada.

ABSTRACT

This paper analyzes the need for public policies aimed at regional and local development through access to universities. The descriptive and analytical research uses document analysis from the Ministry of Education that selects candidates for vacancies in Institutions of Higher Education (IHE, in Portuguese the acronym: IES) that will use the score of the National High School Exam (NHSE, in Portuguese the acronym: Enem). It was found that the internalization of IHE is an important process that contributes to the qualification of professionals and promotes local socioeconomic, urban and cultural development. Concludes that the Regional Inclusion Argument (RIA, in Portuguese the acronym: AIR) is a public policy that contributes to shaping certain socioeconomic and urban dynamics, especially in small or medium-sized cities in Brazil.

Key-words: Access to higher education; Local development; Regional inclusion; Principle of isonomy; Unified Selection System.

* Doutora e Mestra em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Professora do Mestrado Profissional em Direito, Mercado, *Compliance* e Segurança Humana da Faculdade CERS. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4913726405596681> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2225-555X> E-mail: koll.gabrielle@gmail.com

** Doutorando em Direito na Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (CEUB). Servidor público federal. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3574246621121538> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0968-2058> E-mail: joedson.delgado@hotmail.com

*** Mestranda em Direito, Mercado, *Compliance* e Segurança Humana no Complexo de Ensino Renato Saraiva (Faculdade CERS). Advogada e Auditora da 3ª Comissão Disciplinar do Tribunal de Justiça Desportiva de Pernambuco. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0597267978289382> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0134-373X> E-mail: bruna.suely.ns@gmail.com

INTRODUÇÃO

A educação é um direito social fundamental constitucionalmente assegurado, bem como é protegido por diversas normas em âmbito nacional e internacional. Deve ser assegurado de forma ampla, inclusive por meio de ações afirmativas do Estado, a fim de promover o acesso, a permanência e a conclusão do ensino¹.

Entre os anos de 2003 a 2014, houve um forte desenvolvimento de políticas públicas com fundamento no Plano Nacional de Educação e o programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais voltadas à interiorização das IES. Ocorreu a promoção do acesso democratizado à educação com a instalação de diversas IES em regiões mais afastadas dos polos metropolitanos.

Entretanto ainda persiste a necessidade pela implementação de mecanismos que permita o acesso ao ensino superior a determinados grupos, em especial estudantes do ensino público oriundos de cidades de pequeno a médio porte. Este texto contribui para o entendimento da inclusão social que concebe o cidadão como um sujeito de direito.

O Argumento de Inclusão Regional (AIR) no Sistema de Seleção Unificada (Sisu) é um critério de inclusão para que estudantes de cidades pequenas e médias no interior tenham melhores oportunidades de ingressar nas IES. O AIR consiste em uma bonificação na nota final do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), que varia entre 10% e 20% da nota, para alunos da região.

Atualmente, visando uniformizar a aplicação do AIR no Sisu, há o Projeto de Lei n. 5.044, de 2020², proposto pela deputada federal Natália Bonavides, segundo o qual os estudantes que cursarem o ensino médio, total ou parcialmente, em escolas regulares presenciais situadas nas localidades definidas por cada instituição, poderão ser beneficiados com essa bonificação.

O objetivo do presente trabalho é apresentar a importância de políticas públicas, orientadas pelo princípio da isonomia, voltadas à inclusão e ao desenvolvimento de cidades de pequeno e médio porte. Consoante essa perspectiva, indaga-se e busca-se uma resposta ao seguinte problema: De que modo uma política que estimula o acesso de estudantes das cidades pequenas e médias do interior ao ensino superior pode ser utilizada com a finalidade de desenvolvimento local?

Cuida-se de uma aposta no sucesso de uma sociedade multifacetada, visto que a IES ajuda a moldar certas dinâmicas socioeconômicas e urbanas. Esta pesquisa de caráter descritivo analítico utiliza a pesquisa bibliográfica jurisprudencial e documentos oficiais

¹ BUIATTI, Viviane Prado JEFFREY, Debora Cristina. Apresentação do Dossiê “Política de Ações Afirmativas em Instituições do Ensino Superior (IES): em debate o acesso e a equidade”. *Revista Educação e Políticas em Debate*, v. 11, n. 1, jan./abr. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.14393/REPOD-v11n1a2022-64892> Acesso em 6 set. 2022.

² BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei PL 5044, de 2020*. Dispõe sobre o Argumento de Inclusão Regional no ingresso em instituições federais de educação superior e dá outras providências. 2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1938743 Acesso em 02 dez. 2021.

para melhor compreensão do assunto. Para essa finalidade, a pesquisa foi organizada em duas partes.

Na primeira, esclarece os conceitos do princípio da isonomia e as políticas afirmativas. Na sequência, aborda-se a implementação de políticas voltadas ao desenvolvimento regional e à interiorização da educação superior. Em seguida, discute-se a implementação de políticas voltadas ao desenvolvimento regional e à interiorização da educação superior. Por fim, evidencia-se o efeito socioeconômico da IES na cidade na qual está instalada e reage à particularidade do ambiente de acolhimento, no que diz respeito à missão de alavancagem sociourbana. Além disso, em alguns casos, a cidade e a IES desenvolvem-se no desconhecimento uma da outra após a instalação do campus na periferia por razões imperiosas de necessidade de espaço, sem qualquer abordagem deliberada em termos de urbanismo.

O princípio da isonomia e as políticas afirmativas

A dignidade humana relaciona-se diretamente com os direitos humanos. Qualquer pessoa que, em benefício próprio, age em violação dos direitos humanos de uma pessoa, age de forma que não reconhece sua dignidade. Os direitos humanos aplicam-se independentemente de legislação positiva³.

Todo ser humano deve fazer valer seu direito à sua própria liberdade e bem-estar e exigir dos outros que respeitem esses direitos. Ao mesmo tempo, todos os atores têm os mesmos direitos genéricos, o direito à liberdade e ao bem-estar. Estes são direitos fundamentais ligados à ação humana, seja qual for.

Assim, dignidade da pessoa humana pode ser entendida como um meta-princípio essencial que funciona de parâmetro para aplicação, interpretação e integração dos demais princípios e normas do ordenamento jurídico, ao passo que busca conciliar os princípios da igualdade e liberdade⁴. Sendo assim, casos iguais devem ser tratados igualmente e o tratamento diferenciado requer que uma diferença moralmente relevante possa ser apontada entre os casos.

A Constituição Federal, no caput de seu art. 5º, inscreve o princípio da isonomia como igualdade perante a lei⁵. A Carta preza pela criação de mecanismos práticos que garantam que as particularidades de cada indivíduo sejam consideradas a fim de assegurar a eficiente e real garantia dos direitos dos cidadãos, especialmente os de proteção à justiça social, à ordem econômica e à ordem social.

Trata-se de recolocar no centro da análise democrática a capacidade política da isonomia. Assim, a compreensão da legislação deve se dar de tal forma que exista a

³ GROU, Karina Bozola. O acesso a medicamentos como direito humano fundamental. 2008. Tese de Doutorado. *Dissertação de Mestrado em Direito*. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/8349/1/Karina%20Bozola%20Grou.pdf> Acesso em 6 set. 2022.

⁴ GONÇALVES, Rogério Magnus Varela; MASCARENHAS, Igor de Lucena. Análise acerca da compatibilidade da existência de feriados religiosos em um Estado laico. *Direito e Desenvolvimento*, v. 4, n. 7, 2013. p. 187-212. Disponível em: <https://doi.org/10.26843/direitoedesenvolvimento.v4i7.228> Acesso em 30 jun. 2022.

⁵ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 30 jun. 2022.

isonomia material possibilitando uma aplicação mais justa das leis, como bem explanou Ruy Barbosa de Oliveira em seu famoso discurso “Oração aos Moços”:

A regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desiguam. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade⁶.

Dessa forma, não é vedado ao Estado a criação de mecanismos compensatórios para minimizar as diferenças entre os particulares visando alcançar a igualdade material plena e a proteger a dignidade da pessoa humana. Trata-se de ação afirmativa como mecanismo compensatório direcionada a uma obrigação de resultado na política educacional. Nesse sentido, o ministro Celso de Mello em seu voto na Ação Declaratória de Constitucionalidade 41/DF pontua:

O modelo institucional de ações afirmativas como instrumento de implementação de mecanismos compensatórios destinados a concretizar, no plano material, o direito das pessoas negras ajusta-se, precisamente, ao que dispõem esses instrumentos normativos, todos eles impregnados de inquestionável fundamentalidade. Na verdade, as políticas públicas têm, na prática das ações afirmativas, um poderoso e legítimo recurso impregnado de eficácia necessariamente temporária destinado a conferir efetividade e a dar sentido e consequência aos próprios objetivos de plena realização da igualdade material⁷.

Um Estado republicano, além de ter em seu próprio direito a isonomia (justiça jurídica igual para todos), permite reconhecer a importância desses instrumentos para a consagração deste princípio, conforme dispõe Celso de Mello que:

[...] a adoção de mecanismos compensatórios, fundados em políticas públicas de ação afirmativa, tem por explícita finalidade contribuir para a realização, no plano material, do princípio constitucional da igualdade, além de revelar extrema fidelidade à exigência, que é também constitucional, de viabilizar a promoção do bem-estar de todos, de erradicar a marginalização e de fazer respeitar o postulado da dignidade da pessoa humana⁸.

É importante ainda salientar que a criação e aplicação de critérios discriminadores não é possível em toda e qualquer situação. Precisa existir relação direta entre a medida e a situação que visa equilibrar, caso contrário haverá ofensa ao preceito constitucional da isonomia.

⁶ BARBOSA, Rui. Oração aos moços. *Memória e Informação*, v. 1, n. 1, jul. 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/120381> Acesso em 20 nov. 2021.

⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade 41/ DF. Direito constitucional. Ação Direta de Constitucionalidade. Reserva de vagas para negros em concursos públicos. Constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014. Procedência do Pedido. Pleno. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. *Diário da Justiça Eletrônico*, Poder Judiciário, Brasília, DF, 8 jun 2017. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/769838362/acao-declaratoria-de-constitucionalidade-adc-41-df-0000833-702016100000> Acesso em 20 nov. 2021.

⁸ *Ibidem*.

As normas reguladoras da ação que podem ser deduzidas do discurso prático podem ser atribuídas a uma correção considerada mais ou menos análoga (isonômica) às condições estabelecidas no discurso teórico para atribuir um valor de verdade às afirmações empíricas constitutivas. Nesse sentido, as reivindicações normativas dependem da projeção de uma realidade social idealizada e em expansão, constituída por relações interpessoais legitimamente arranjadas, que podem atuar como um corretivo regulador da ação para qualquer interação social.

Observar apenas a literalidade do dispositivo constitucional seria ignorar a desigualdade demonstrada na realidade fática, o que acabaria por agravar a vulnerabilidade e marginalização de diversos grupos, contrariando não apenas o princípio da igualdade, como também o princípio da dignidade da pessoa humana. Tal entendimento consta da Ação Declaratória de Constitucionalidade 41/ DF relativa à reserva de vagas para negros em concursos públicos:

Para que as diferenciações normativas possam ser consideradas não discriminatórias, torna-se indispensável que exista uma justificativa objetiva e razoável, de acordo com critérios e juízos valorativos genericamente aceitos, cuja exigência deve aplicar-se em relação à finalidade e efeitos da medida considerada, devendo estar presente por isso uma razoável relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade perseguida, sempre em conformidade com os direitos e garantias constitucionalmente protegidos⁹.

Em outras palavras, mesmo as constituições escritas estão longe de ser exaustivas exigindo que considere convenções e usos. Além disso, os documentos constitucionais são escritos em termos amplos e abertos e, portanto, prestam-se a várias interpretações. Para resolver os problemas de interpretação que podem surgir, os juízes podem ter que recorrer a convenções e princípios não formulados nos próprios textos constitucionais.

O que exatamente queremos dizer, então, quando diz que o direito deve ser “registrado por escrito”? Isto significa que a aplicação da lei deve estar ligada a regras geralmente reconhecidas. A lei não precisa prever resultados específicos¹⁰. Basta que dê uma ideia geral do tipo de resultado a que se pode chegar, e que esse resultado, uma vez estabelecido por decisões judiciais, seja justificável tendo em conta os textos, bem como as convenções ou usos legais.

Princípios constitucionais fundamentais, escritos ou não, satisfazem esses requisitos. Normas constitucionais não escritas de direito consuetudinário, como o direito de não ser punido sem julgamento, de ter a assistência de um advogado ou de gozar da presunção de inocência, estão tão profundamente enraizadas nas convenções e práticas que qualquer decisão judicial baseada nesses padrões deverá ser compreendida e considerada justa. Embora seja útil estabelecer por escrito, sempre que possível, as normas constitucionais fundamentais, o fato de um princípio ou sua aplicação não ser

⁹ Ibidem.

¹⁰ LEAL, Rogério Gesta. Riscos e possibilidades do ativismo judicial na democracia. *Revista Eletrônica Direito e Política*, [S. l.], v. 16, n. 1, 2021. p. 181–200. Disponível em: <https://doi.org/10.14210/rdp.v16n1.p181-200> Acesso em: 18 ago. 2022.

escrito não pode justificar a exclusão da possibilidade de que os tribunais possam utilizá-lo.

As fontes de princípios constitucionais não escritos – as inferências extraídas de valores e princípios constitucionais que são expressos por escrito – cabe aos julgamentos que estabelecem ou esclarecem normas constitucionais. Essas são normalmente baseadas em uma cultura na qual o Parlamento e o Executivo reconhecem a adequação da norma e aceitam que ela permaneça. Exceções ocasionais, como estados de emergência, não contradizem à aceitação geral dessas normas.

Os tribunais têm o poder de interpretar as constituições escritas de seu país. Diante de uma nova situação exigindo um novo padrão, os juízes devem buscar na constituição escrita os valores pelos quais a nação é definida. Diante disso, o Judiciário deve identificar os princípios constitucionais fundamentais, tais como, cidadania, soberania popular, estado democrático de direito, dignidade da pessoa humana etc. – mesmo que não estivessem escritas, seria impossível desenhar a estrutura constitucional sem elas. Assim, os princípios fundamentais não são meramente descritivos, aliás, [também] são investidos de poderosa força normativa e obrigatórios tanto para tribunais quanto para governos¹¹.

Com base na Ação Declaratória de Constitucionalidade 41/ DF¹² infere-se que os tratamentos diferenciados podem ser plenamente possíveis e compatíveis com as normas constitucionais e que não se trata de privilégio a criação de políticas públicas voltadas a proteção e a integração de determinados grupos mais vulneráveis. Assim, é dever do Estado a aplicação de políticas públicas visando minimizar as desigualdades e a valorizar a dignidade da pessoa humana, o que pode ser efetivado por meio de mudanças e programas sociais que verdadeiramente produzam resultados.

A implementação de políticas voltadas ao desenvolvimento regional e à interiorização da educação superior

Nesta seção, são apresentados o conceito de desenvolvimento regional e o Argumento de Inclusão Regional, previsto no Projeto de Lei n. 5.044, de 2020¹³. Busca-se, também, discorrer brevemente quanto à importância do investimento voltado ao desenvolvimento local, abordando o Plano Nacional de Educação (PNE), o programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e o programa Mais Médicos.

¹¹ CUNDA, Daniela Zago Gonçalves. Controle de políticas públicas pelos tribunais de contas: tutela da efetividade dos direitos e deveres fundamentais. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 1, n. 2, 2011. p. 111-147. Disponível em: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v1i2.1270> Acesso em 18 ago. 2022.

¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade 41/ DF. Direito constitucional. Ação Direta de Constitucionalidade. Reserva de vagas para negros em concursos públicos. Constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014. Procedência do Pedido. Pleno. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. *Diário da Justiça Eletrônico*, Poder Judiciário, Brasília, DF, 8 jun 2017. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/769838362/acao-declaratoria-de-constitucionalidade-adc-41-df-0000833-7020161000000> Acesso em 20 nov. 2021.

¹³ *Ibidem*.

O desenvolvimento regional no país é um processo intra e inter-regional que busca a redução das desigualdades econômicas e sociais com a promoção de investimentos, organização e aproveitamento de recursos locais. Vale salientar a definição de desenvolvimento regional apresentada por Gómez¹⁴ como um movimento com dimensões culturais, econômicas e sociais, que busca aumentar o bem-estar de uma sociedade, potencializar os recursos de um território pelos e para os grupos que o ocupam. Portanto, o desenvolvimento local é uma prática social baseada na participação e no consenso.

O programa de reestruturação e expansão das universidades federais, atendendo ao Plano Nacional de Educação, começou em 2003 e teve grande importância para a interiorização do ensino superior. As ações deste programa governamental são discutidas como um caminho possível para a construção de uma excelência educacional, para além do princípio elitista que caracteriza o ensino superior brasileiro, sem esquecer o perigo de que a democratização seja apenas padronização¹⁵.

Os dados do Ministério da Educação indicam a criação de 14 novas universidades federais e 126 campi e unidades universitárias durante os anos de 2003 a 2010¹⁶. Nesse sentido, programas governamentais estabelecem o que se convencionou chamar de igualdade de oportunidades e democratização do acesso a esse nível de formação.

O modelo de políticas públicas centradas no desenvolvimento regional – de redução das desigualdades sociais e regionais – tende a reforçá-las à medida que parcelas da região se destacavam como áreas de sucesso e integração. Segundo Barbosa, Petterini e Ferreira é possível observar que o desenvolvimento dessa política seguiu três dimensões:

Na dimensão social, buscou-se atender aos Territórios da Cidadania e aos municípios populosos e com baixa renda per capita. Na dimensão geográfica, deu-se prioridade aos municípios do interior com população superior a 50 mil habitantes, e cujos estados apresentassem oferta de educação superior abaixo da média nacional. Por fim, na dimensão de desenvolvimento, priorizou-se municípios com Arranjos Produtivos Locais identificados e aqueles no entorno de grandes investimentos estruturantes. Neste sentido, o objetivo principal (implícito) da política de interiorização seria o de elevar a renda de cidades do interior em situação de desvantagem relativa, com redução das desigualdades entre estados e municípios, pela via do desenvolvimento socioeconômico potencialmente gerado pela universidade¹⁷.

¹⁴ GÓMEZ, J. R. M. Crítica ao conceito de desenvolvimento. *Pegada – A Revista da Geografia do Trabalho*, [S. l.], v. 3, n. 1, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.33026/peg.v3i1.798> Acesso em 30 jun. 2022.

¹⁵ TEIXEIRA, Ana Maria Freitas. La democratization de l'enseignement superieur au Brésil: Un chemin vers une politique d'excellence?. *Encounters in Theory and History of Education*, v. 16, 2015. p. 65-83. Disponível em: <https://doi.org/10.24908/eoe-ese-rse.v16i0.5960> Acesso em 18 ago. 2022.

¹⁶ BRASIL. Ministério da Educação. *Análise sobre a expansão das universidades federais 2003 a 2012*. Brasília, 2012. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/component/docman/?task=doc_download&gid=12386&Itemid= Acesso em 27 nov. 2021.

¹⁷ BARBOSA, Marcelo P., PETTERINI, Francis, FERREIRA, Roberto T. *Avaliação do Impacto da Política de Interiorização das Universidades Federais sobre as Economias Municipais*. In: Encontro de Economia da Região Sul, n. 17, 2014, Maringá. Anais [...]. Maringá: UEM, 2014. Disponível em: https://www.anpec.org.br/encontro/2015/submissao/files_I/i12-6599011d2e3082ef34b038002f88e41c.pdf Acesso em 27 nov. 2021.

Delgado e Kölling¹⁸ entendem que a educação superior é um investimento em capital humano que promove ganhos de produtividade. Nos termos da teoria do capital humano, a promoção do acesso de alunos das cidades pequenas e médias do interior às IES, contribuiu para explicar o crescimento econômico e a formação da remuneração individual¹⁹. Pressupõe que os indivíduos podem melhorar sua produtividade por meio de atos voluntários de investimento em educação ou treinamento.

A relação pedagógica das IES ocorre entre o professor e o aluno, mas também é marcada pelo papel do pessoal não docente, sendo influenciada pela relação entre os próprios alunos (ajuda mútua, trabalho coletivo etc.). Nesse sentido, as IES são centros de produção e conhecimento voltadas ao enriquecimento acadêmico, científico e social, intencionando a promoção de melhorias em todos os âmbitos da comunidade e os benefícios desse desenvolvimento podem ser percebidos incontinenti pela comunidade local:

Dessa forma, o incentivo à educação, principalmente superior, leva ao local de implantação um crescimento acelerado. Esse processo rápido ocorre pela necessidade de o meio se adequar à nova realidade local, resultando no desenvolvimento por conta do aumento da demanda de docentes, técnicos e discentes no local. Ao mesmo tempo, os egressos do ensino médio sem opções de educação superior em sua região tendem a migrar, muitas vezes em caráter definitivo, para locais onde a oferta é mais ampla e diversificada. A região abandonada perde a oportunidade de fixar profissionais altamente qualificados e os estudantes sem condições financeiras de migrar para regiões mais propícias perdem a oportunidade de se qualificar²⁰.

As expectativas locais da criação de IES prendem-se sobretudo com as repercussões econômicas e com a animação da vida urbana tendo como pano de fundo o desenvolvimento de zonas urbanas em dificuldade no domínio do urbanismo e da prestação de serviços. No entanto, é fácil compreender o interesse da função universitária para as comunidades locais brasileiras.

A implantação de IES em regiões mais afastadas das capitais regionais possibilita a ampliação do acesso à educação superior a estudantes de cidades de pequeno e médio porte no interior, que muitas vezes são prejudicados por não possuírem recursos econômicos para migrar aos grandes centros urbanos. Logo, o benefício não se resume apenas aos estudantes dessas cidades, mas enriquece toda a região privilegiada com esses IES contribuindo para o seu desenvolvimento social e econômico, como se lê:

¹⁸ DELGADO, Joedson de Souza; KÖLLING, Gabrielle Kolling. O avanço comunitário do ensino e da pesquisa para a universidade do amanhã. *Revista Direitos Culturais*, v. 16, n. 40, 23 dez. 2021. p. 307-320. Disponível em: <https://doi.org/10.20912/rdc.v16i40.639> Acesso em 1º jul. 2022.

¹⁹ AGUIAR, L. C. Formação docente, política curricular e a reedição da teoria do capital humano no Brasil. *Cadernos de Pesquisa em Educação*, n. 36, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.22535/cpe.v36i2.5372> Acesso em 12 set. 2022.

²⁰ CASQUEIRO, Mayara Lima; IRFFI, Guilherme; SILVA, Cristiano da Costa da. A expansão das Universidades Federais e os seus efeitos de curto prazo sobre os Indicadores Municipais. *Avaliação: Revista de Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, Sorocaba, v. 25, n. 1, jan. 2020. p. 155-177. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772020000100155&lng=pt&nrm=iso Acesso em 30 nov. 2021.

A política de interiorização do ensino superior produz, portanto, um forte impacto na sociedade. Seja nas cidades do interior, movimentando a economia, qualificando mão de obra, trazendo inovação e desenvolvendo atividades em diálogo com a realidade local, como pesquisas e projetos de extensão. Seja na redução das desigualdades regionais, objetivo fundamental da República brasileira, disposto no art. 3º, inciso III, da Constituição Federal²¹.

A implantação das IES e a relação deste estabelecimento com o contexto urbano e territorial servem como justificativa para o Projeto de Lei n. 5.044, de 2020²² da deputada federal Natália Bonavides. Sob esta perspectiva, Bizerril pontua:

As políticas de expansão da rede de universidades federais brasileiras contribuíram para a interiorização dos campi e suas consequências para a democratização do acesso ao ensino superior público a partir das seguintes ações: (i) a criação de novas universidades concebidas a partir de novas propostas de organização e estrutura acadêmica; (ii) a criação de novas universidades concebidas a partir do desmembramento de campi de universidades pré-existentes; (iii) o estímulo à criação de novos campi das universidades pré-existentes; (iv) a viabilização de diversos campi oriundos de processos de expansão anteriores e autônomos das universidades, que não puderam desenvolver - se integralmente como unidades acadêmicas em função da carência de recursos e de pessoal²³.

A dinâmica territorial do AIR para o ensino superior melhora a atividade econômica, a fonte de renda e o emprego, atraída ou retida localmente. Mas são seus muitos efeitos indiretos, certamente difíceis de medir, que provavelmente terão um efeito profundo na maneira como os territórios evoluem.

Estas constatações explicam e justificam a ação do AIR junto às IES. No entanto, para que essas ações sejam benéficas para o desenvolvimento local, não basta que sejam realizadas no âmbito de uma política coerente em relação ao ensino superior. Além disso, devem estar bem integradas na política global de desenvolvimento local.

Esta conclusão parece aplicar-se ainda mais fortemente às localidades formadas em torno de cidades de média dimensão sem uma longa tradição universitária. O AIR deve ser analisado mais a fundo a fim de identificar as condições para seu ótimo impacto no desenvolvimento local. Assim sendo, o AIR trata-se de um instrumento de política pública utilizado por algumas IES como, por exemplo, a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), a Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB) e a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

O surgimento de uma nova configuração institucional, claramente vinculada aos desenvolvimentos econômicos e tecnológicos, a concepção espacial da IES evoluirá consideravelmente. O desafio de incluir IES como vetor do planejamento regional permitirá o aumento do número de alunos e novas missões atribuídas à IES.

²¹ Ibidem.

²² Ibidem.

²³ BIZERRIL, Marcelo Ximenes Aguiar. O processo de expansão e interiorização das universidades federais brasileiras e seus desdobramentos. *Revista Tempos e Espaços em Educação*, v. 13, n. 32, jan. 2020. p. 1-15. Disponível em: <https://doi.org/10.20952/revtee.v13i32.13456> Acesso em 28 nov. 2021.

De uma situação de isolamento e marginalização, que caracterizou o espaço universitário até o final dos anos 1970, passará para uma nova era em que a IES (espaço e sociedade) se encontra numa situação que lhe permite desempenhar um papel de desenvolvimento econômico, cultural e social local. A IES gera empregos (in)diretamente, bem como provoca uma dinâmica econômica pela criação de um certo número de mercados comerciais, principalmente para a oferta de restaurantes universitários, sem esquecer os mercados gerados pela necessidade de material escolar e outras necessidades de estabelecimentos de ensino e trabalhos acadêmicos.

A localização desse espaço, muitas vezes ignorado nos projetos de desenvolvimento da cidade, sua forma urbana, suas interações com a cidade e sua escala espacial são parâmetros que se combinam para expressar e refletir essa representação. Portanto, o AIR é uma política de inclusão voltada à democratização de acesso ao sistema educacional, a partir da implementação de acréscimo de percentual na pontuação geral obtida pelo estudante nos processos seletivos para ingresso em cursos de graduação em campus sediados no interior, por conseguinte:

[...] este projeto de lei tem como objetivo resguardar a política já implantada em diversas universidades federais e expandi-la para todo o Brasil, de forma a democratizar o acesso à educação superior e a reduzir as desigualdades regionais do país, garantindo a permanência de estudantes e futuros profissionais nas cidades do interior, e trazendo benefícios para as populações locais²⁴.

O Projeto de Lei n. 5.044 de 2020²⁵ visa, portanto, regulamentar o chamado AIR, o que possibilitaria, conseqüentemente, ampliar a política de interiorização e, potencialmente, auxiliar na retomada do crescimento econômico. De fato, a instalação de IES, demandada nas regiões pelas comunidades locais e após mais de uma década de massificação do ensino superior, começa a descobrir a nível local as vantagens do ensino superior, referidas em termos de potencial socioeconômico, urbanístico e cultural.

É possível verificar também a necessidade de aplicação de medidas dessa natureza, voltadas a privilegiar regiões mais afastadas, para garantir a população de modo geral acesso a serviços essenciais. Com a massificação do ensino superior, a geografia da IES mudou, pois deve se adaptar tanto à evolução quantitativa da força de trabalho quanto às novas demandas em termos de formação.

A Organização Mundial de Saúde (OMS), por exemplo, desde 2010, recomenda a ampliação do ensino superior na área de saúde em regiões rurais, periféricas e remotas como método para favorecer a fixação de profissionais nesses locais e minimizar as

²⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei PL 5044, de 2020*. Dispõe sobre o Argumento de Inclusão Regional no ingresso em instituições federais de educação superior e dá outras providências. 2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1938743 Acesso em 02 dez. 2021.

²⁵ Ibidem.

desigualdades estruturais²⁶. A desigualdade regional se liga a uma distinção centro/periferia e, portanto, é prioridade o fomento interiorizado do setor educacional.

A expectativa da OMS é gerar melhoria da saúde nos países em desenvolvimento a partir de três vertentes²⁷. A primeira é o seu papel como instrumento de educação continuada e aprendizagem ao longo da vida. A segunda é a sua utilização como mecanismo de ofertar a locais pobres e remotos uma ampla variedade de serviços, desde uma melhor educação em saúde pública até orientações em casos de emergência, incluindo aconselhamento sobre como lidar e mitigar as consequências de desastres naturais. A terceira fonte é seu uso potencial como mecanismo para aumentar a transparência e a eficiência da governança.

A falta de profissionais da área de saúde no país não é um tema novo, tendo sido amplamente debatido, em especial com a criação do Programa Mais Médicos²⁸ que trouxe conquistas notáveis no fortalecimento do sistema de saúde e no aumento da resiliência mediante a ampliação do acesso aos serviços. Esse programa surgiu do trabalho conjunto entre o Ministério da Saúde e o Ministério da Educação voltado a sanar a carência desses profissionais e melhorar o atendimento do Sistema Único de Saúde (SUS).

Esse programa, contudo, sofreu uma forte redução no seu contingente em razão das mudanças políticas implementadas no governo atual e a carência na distribuição de profissionais na área de saúde ficou evidenciada em meio ao colapso do sistema de saúde nacional causado pela pandemia da Covid-19. Telles, Silva e Bastos²⁹ conclui que o programa Mais Médicos atingiu o objetivo de atender municípios de alta vulnerabilidade social, onde não havia médicos ou o número era insuficiente, e que o programa poderia potencialmente reconstruir o conceito de atenção à saúde primária.

A presença da IES nas cidades de médio e pequeno porte implica em benefícios econômicos, culturais e demográficos para o território anfitrião. No entanto, para se tornarem protagonistas do desenvolvimento urbano, as IES brasileiras devem buscar melhorar seu ambiente, como já fizeram as universidades americanas e/ou europeias³⁰. Em um país em desenvolvimento, a IES deve realizar ações em seu distrito de integração.

²⁶ WORLD HEALTH ORGANIZATION. Increasing access to health workers in remote and rural areas through improved retention – *Global policy recommendations*. Geneva: WHO Press; 2010. Disponível em: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/44369/1/9789241564014_eng.pdf Acesso em 02 dez. 2021.

²⁷ CHANDRASEKHAR, C. P.; GHOSH, Jayati. Information and communication technologies and health in low income countries: the potential and the constraints. *Bulletin of the World Health Organization*, v. 79, 2001. p. 850-855. Disponível em: <https://www.scielosp.org/article/bwho/2001.v79n9/850-855/en/> Acesso em 1º jul. 2022.

²⁸ BRASIL. Ministério da Saúde. *Programa Mais Médicos*. Brasília. 2022. Disponível em: <http://maismedicos.gov.br/conheca-programa> Acesso em 1º jul. 2022.

²⁹ TELLES, Helcimara; SILVA, Arthur Leandro Alves da; BASTOS, Camila. Programa mais médicos do brasil: a centralidade da relação médico-usuário para a satisfação com o programa. *Caderno CRH*, Salvador, v. 32, n. 85, jan./abr. 2019. p. 101-123. Disponível em: <https://doi.org/10.9771/ccrh.v32i85.23470> Acesso em 1º jul. 2022.

³⁰ PORTO, Claudio; RÉGNIER, Karla. *O Ensino Superior no Mundo e no Brasil – Condicionantes, Tendências e Cenários para o Horizonte 2003-2025: Uma Abordagem Exploratória*. Dezembro, 2003. Disponível: <https://cutt.ly/NRakvQX> Acessado em: 6 set. 2022.

Concepções divergentes da ação pública e dos atores do planejamento urbano devem ser alteradas para permitir que a universidade se envolva nas decisões de desenvolvimento urbano e mesmo territorial. Além disso, a produção educacional e científica da qualidade esperada para acompanhar o desenvolvimento econômico nem sempre acompanhou, assim como a interface orgânica entre IES e a indústria ainda é fraca e em algumas cidades nunca foi estabelecida³¹.

Muitos estabelecimentos universitários desenvolveram relações mais próximas com o mundo externo e uma abordagem mais aplicada à pesquisa³². Com efeito, o estabelecimento e os incentivos ao AIR são introduzidos juntamente com reformas na governança e nas estruturas organizacionais para melhorar os vínculos entre as pesquisas do setor público e o setor empresarial e, assim, melhorar as condições de vida universitária e aproximar a IES da cidade.

Considerações finais

É possível compreender a importância do debate sobre o tema e a ampliação de medidas voltadas ao desenvolvimento local para a diminuição da desigualdade intra e inter-regional, que se estende pelas mais diversas áreas, com ênfase a educação, economia e saúde. As expectativas locais da criação de IES prendem-se sobretudo com as repercussões econômicas e com a animação da vida urbana tendo como pano de fundo o desenvolvimento de zonas urbanas em dificuldade no domínio do urbanismo e da prestação de serviços.

A criação de políticas públicas visando minimizar as desigualdades regionais, em especial na esfera da interiorização do ensino, permitirá que a IES seja inserida na realidade urbana. Essa inserção, alinhada com um diagnóstico urbano propiciará a democratização de acesso ao sistema educacional e assegurará a proteção de direitos constitucionalmente protegidos.

O AIR no Sisu poderia ser um instrumento necessário para garantir o acesso à educação a estudantes provenientes de cidades de pequeno e médio porte e, conseqüentemente, possibilitar o desenvolvimento local. Se mostra também importante para a fixação de profissionais, especialmente, da área da saúde em regiões rurais, periféricas e remotas, uma vez que aumentaria as chances de ingresso de estudantes da própria região, seguindo parâmetros internacionais sobre a educação médica mundial.

É certo que a localização do espaço universitário nas cidades pequenas e médias do interior garantem a evolução do funcionamento da cidade se o desenvolvimento da IES conseguir sair do modelo centro-periferia e da gestão central do Estado. Assim, a transição de uma gestão mais horizontal para outro modo de funcionamento e territorialização da IES favorece o envolvimento dos atores locais e a cooperação de todos

³¹ MARGINSON, S. Nation-building universities in a global environment: The case of Australia. *Higher Education*, v. 43, n. 3, 2002. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10734-010-9384-9> Acesso em: 6 set. 2022.

³² ZABALZA, M. A. *O ensino universitário: seu cenário e seus protagonistas*. Artmed Editora, 2007.

os parceiros. Este é o verdadeiro desafio e a pergunta respondida, e que pode testar o potencial e os limites do desenvolvimento das IES brasileiras.

No Brasil, diante dos múltiplos problemas vivenciados pelas cidades, parece mais importante abandonar, ainda que parcialmente, modelos importados de países desenvolvidos para inventar uma configuração específica da localidade. Além disso, os estudantes de hoje não são apenas consumidores de educação, mas sobretudo de serviços urbanos cuja identidade não é definida apenas por referência a uma determinada IES.

À luz de nossas observações deve-se projetar o AIR em conjunto com políticas voltadas à interiorização da educação superior. Com efeito, o aumento de profissionais das mais diversas esferas em áreas carentes, bem como o desenvolvimento local, possibilitará a promoção de investimentos, organização e aproveitamento de recursos locais, contemplando as dimensões ambiental, cultural, econômica e social.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Leticia Carneiro. Formação docente, política curricular e a reedição da teoria do capital humano no Brasil. *Cadernos de Pesquisa em Educação*, n. 36, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.22535/cpe.v36i2.5372> Acesso em 12 set. 2022.

BARBOSA, Rui. Oração aos moços. *Memória e Informação*, v. 1, n. 1, jul. 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/120381> Acesso em 20 nov. 2021.

BARBOSA, Marcelo P., PETTERINI, Francis, FERREIRA, Roberto T. *Avaliação do Impacto da Política de Interiorização das Universidades Federais sobre as Economias Municipais*. In: Encontro de Economia da Região Sul, n. 17, 2014, Maringá. Anais [...]. Maringá: UEM, 2014. Disponível em: <https://www.anpec.org.br/encontro/2015/submissao/files/1/i12-6599011d2e3082ef34b038002f88e41c.pdf> Acesso em 27 nov. 2021.

BIZERRIL, Marcelo Ximenes Aguiar. O processo de expansão e interiorização das universidades federais brasileiras e seus desdobramentos. *Revista Tempos e Espaços em Educação*, v. 13, n. 32, jan. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.20952/revtee.v13i32.13456> Acesso em 28 nov. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 30 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Programa Mais Médicos*. Brasília. 2022. Disponível em: <http://maismedicos.gov.br/conheca-programa> Acesso em 1º jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. *Análise sobre a expansão das universidades federais 2003 a 2012*. Brasília. 2012. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/component/docman/?task=doc_download&gid=12386&Itemid= Acesso em 27 nov. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei PL 5044, de 2020*. Dispõe sobre o Argumento de Inclusão Regional no ingresso em instituições federais de educação superior e dá outras providências. 2020. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1938743 Acesso em 02 dez. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade 41/ DF. Direito constitucional. Ação Direta de Constitucionalidade. Reserva de vagas para negros em concursos públicos. Constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014. Procedência do Pedido. Pleno. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. *Diário da Justiça Eletrônico*, Poder Judiciário, Brasília, DF, 8 jun 2017. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/769838362/acao-declaratoria-de-constitucionalidade-adc-41-df-0000833-702016100000> Acesso em 20 nov. 2021.

BUIATTI, Viviane Prado JEFFREY, Debora Cristina. Apresentação do Dossiê “Política de Ações Afirmativas em Instituições do Ensino Superior (IES): em debate o acesso e a equidade”. *Revista Educação e Políticas em Debate*, v. 11, n. 1, jan./abr. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.14393/REPOD-v11n1a2022-64892> Acesso em 6 set. 2022

CASQUEIRO, Mayara Lima; IRFFI, Guilherme; SILVA, Cristiano da Costa da. A expansão das Universidades Federais e os seus efeitos de curto prazo sobre os Indicadores Municipais. *Avaliação: Revista de Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, Sorocaba, v. 25, n. 1, jan. 2020. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772020000100155&lng=pt&nrm=iso Acesso em 30 nov. 2021.

CHANDRASEKHAR, C. P.; GHOSH, Jayati. Information and communication technologies and health in low income countries: the potential and the constraints. *Bulletin of the World Health Organization*, v. 79, 2001. Disponível em: <https://www.scielosp.org/article/bwho/2001.v79n9/850-855/en/> Acesso em 1º jul. 2022.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves. Controle de políticas públicas pelos tribunais de contas: tutela da efetividade dos direitos e deveres fundamentais. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 1, n. 2, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v1i2.1270> Acesso em 18 ago. 2022.

DELGADO, Joedson de Souza; KÖLLING, Gabrielle Koling. O avanço comunitário do ensino e da pesquisa para a universidade do amanhã. *Revista Direitos Culturais*, v. 16, n. 40, 23 dez. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.20912/rdc.v16i40.639> Acesso em 1º jul. 2022.

GÓMEZ, J. R. M. Crítica ao conceito de desenvolvimento. *Pegada – A Revista da Geografia do Trabalho, [S. l.]*, v. 3, n. 1, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.33026/peg.v3i1.798> Acesso em 30 jun. 2022.

GONÇALVES, Rogério Magnus Varela; MASCARENHAS, Igor de Lucena. Análise acerca da compatibilidade da existência de feriados religiosos em um Estado laico. *Direito e Desenvolvimento*, v. 4, n. 7, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.26843/direitoedesenvolvimento.v4i7.228> Acesso em 30 jun. 2022.

GROU, Karina Bozola. O acesso a medicamentos como direito humano fundamental. 2008. Tese de Doutorado. *Dissertação de Mestrado em Direito*. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <https://sapiencia.pucsp.br/bitstream/handle/8349/1/Karina%20Bozola%20Grou.pdf> Acesso em 6 set. 2022.

LEAL, Rogério Gesta. Riscos e possibilidades do ativismo judicial na democracia. *Revista Eletrônica Direito e Política, [S. l.]*, v. 16, n. 1, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.14210/rdp.v16n1.p181-200> Acesso em: 18 ago. 2022.

MARGINSON, S. Nation-building universities in a global environment: The case of Australia. *Higher Education*, v. 43, n. 3, 2002. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10734-010-9384-9> Acesso em: 6 set. 2022.

PORTO, Claudio; RÉGNIER, Karla. *O Ensino Superior no Mundo e no Brasil – Condicionantes, Tendências e Cenários para o Horizonte 2003-2025: Uma Abordagem Exploratória*. Dezembro, 2003. Disponível: <https://cutt.ly/NRakvQX> Acessado em: 6 set. 2022.

TEIXEIRA, Ana Maria Freitas. La démocratisation de l'enseignement supérieur au Brésil: Un chemin vers une politique d'excellence?. *Encounters in Theory and History of Education*, v. 16, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.24908/eoe-ese-rse.v16i0.5960> Acesso em 18 ago. 2022.

TELLES, Helcimara; SILVA, Arthur Leandro Alves da; BASTOS, Camila. Programa mais médicos do Brasil: a centralidade da relação médico-usuário para a satisfação com o programa. *Caderno CRH*, Salvador, v. 32, n. 85, jan./abr. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.9771/ccrh.v32i85.23470> Acesso em 1º jul. 2022.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. Increasing access to health workers in remote and rural areas through improved retention – *Global policy recommendations*. Geneva: WHO Press; 2010. Disponível em: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/44369/1/9789241564014_eng.pdf Acesso em 02 dez. 2021.

ZABALZA, Miguel A. *O ensino universitário: seu cenário e seus protagonistas*. Artmed Editora, 2007.

Data de Recebimento: 12/08/2022

Data de Aprovação: 09/09/2022