

PLANEJAMENTO, GESTÃO DEMOCRÁTICA E INTEGRAÇÃO REGIONAL:

SOBRE A ESTRATÉGIA ACADÊMICA E
COMPROMISSO POLÍTICO DO MODELO
COMUNITÁRIO DE INSTITUIÇÕES
UNIVERSITÁRIAS NO RS

Susana Margarita Speroni



**PLANEJAMENTO, GESTÃO DEMOCRÁTICA E INTEGRAÇÃO REGIONAL:
SOBRE A ESTRATÉGIA ACADÊMICA E COMPROMISSO POLÍTICO DO
MODELO COMUNITÁRIO DE INSTITUIÇÕES UNIVERSITÁRIAS NO RS**



Reitor

Vilmar Thomé

Vice-Reitor

Eltor Breunig

Pró-Reitora de Graduação

Carmen Lúcia de Lima Helfer

Pró-Reitor de Pesquisa

e Pós-Graduação

Rogério Leandro Lima da Silveira

Pró-Reitor de Administração

Jaime Laufer

Pró-Reitor de Planejamento
e Desenvolvimento Institucional

João Pedro Schmidt

Pró-Reitora de Extensão

e Relações Comunitárias

Ana Luisa Teixeira de Menezes

EDITORA DA UNISC

Editora

Helga Haas

COMISSÃO EDITORIAL

Helga Haas - Presidente

Rogério Leandro Lima da Silveira

Ademir Muller

Cristina Luisa Eick

Eunice Terezinha Piazza Gai

Mônica Elisa Dias Pons

Sérgio Schaefer

Valter de Almeida Freitas



Avenida Independência, 2293

Fones: (51) 3717-7461 e 3717-7462 - Fax: (051) 3717-7402

96815-900 - Santa Cruz do Sul - RS

E-mail: editora@unisc.br - www.unisc.br/edunisc

Susana Margarita Speroni

**PLANEJAMENTO, GESTÃO DEMOCRÁTICA E INTEGRAÇÃO REGIONAL:
SOBRE A ESTRATÉGIA ACADÊMICA E COMPROMISSO POLÍTICO DO
MODELO COMUNITÁRIO DE INSTITUIÇÕES UNIVERSITÁRIAS NO RS**

Santa Cruz do Sul
EDUNISC
2012

© Copyright: *Susana Margarita Speroni*
1ª edição 2012

Direitos reservados desta edição:
Universidade de Santa Cruz do Sul

Editoração: Clarice Agnes, Julio Mello
Capa: Denis Ricardo Puhl

S749P	SPERONI, SUSANA MARGARITA Planejamento, gestão democrática e integração regional [recurso eletrônico]: sobre a estratégia acadêmica e compromisso político do modelo comunitário de instituições universitárias no RS / Susana Margarita Speroni. – 2012. Dados eletrônicos. Texto eletrônico. Mode de acesso: World Wide Web: < www.unisc.br/edunisc > 1. COMUNG. 2. Associação Brasileira das Universidades Comunitárias. 3. Universidades e faculdades comunitárias – Rio Grande do Sul. 4. Planejamento educacional. 5. Desenvolvimento regional. I. Título. CDD 378.8165
-------	---

Bibliotecária: Luciana Mota Abrão CRB10/2053

ISBN 978-85-7578-330-6

*Aos meus pais, Nelly (in memoriam) e Pedro.
Aos meus filhos, José Ignacio, Agustín Higinio
e Thales, pelo carinho, incentivo e
compreensão.*

AGRADECIMENTOS

Muito especialmente ao meu orientador Prof. Dr. Marcos Artemio F. Ferreira pelo companheirismo, ensinamentos e orientações paciosas que possibilitaram a realização deste trabalho.

À Universidade de Santa Cruz do Sul pelo benefício da bolsa aperfeiçoamento para doutorado prevista nas suas políticas de formação docente.

Aos colegas e professores do Programa de Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Regional pelos conhecimentos transmitidos.

Aos meus colegas do Departamento de Educação da Unisc pela amizade e suporte técnico necessário para conclusão do doutorado.

À Universidade Regional da Campanha, Universidade de Caxias do Sul e Universidade de Santa Cruz do Sul e suas respectivas comunidades acadêmicas, professores, funcionários e estudantes que possibilitaram o acesso às informações desta pesquisa.

A todos os que, de uma forma ou de outra, permitiram desvelar os resultados e as contingências deste trabalho.

A máscara não é necessariamente o que esconde a realidade... No nosso mundo ocidental tornou-se [...] um signo de dissimulação e mesmo de fraude: quanto mais ela oculta, mais ela simula...

Em outras tradições [...] é símbolo da identificação, ao ponto de nela se confundirem o ser e o parecer, a pessoa e a personagem...

Não há mais apenas um ser congelado em um momento de verdade que faz unir a contingência do aqui-agora e a imutabilidade de uma natureza...

*(CHARAUDEAU, P. Prólogo do livro: *Discurso Político*)*

LISTA DE FIGURAS

1 Divisão Regional do Rio Grande do Sul adotada no trabalho	15
2 Modelo analítico - Integração das dimensões institucionais ligadas à reprodução das universidades	45
3 Análise institucional do material empírico e suas contingências.....	55
4 A institucionalidade e as suas relações internas	143

LISTA DE QUADROS

1	A crise da e na Universidade Comunitária	49
2	Evolução do Ensino Superior no Rio Grande do Sul	75
3	Década de início de funcionamento e do reconhecimento como universidade das oito instituições do Rio Grande do Sul que pertencem à categoria Comunitária em <i>stricto sensu</i>	78
4	Instituições de Ensino Superior comunitárias do estado do Rio Grande do Sul	79
5	Instituições de Ensino Superior no Brasil, Censo do Inep – 2008	81
6	Comparativo dos tipos ideais de território	88
7	Dados institucionais que exemplificam a ação no território das três universidades estudadas	89
8	Os primeiros cursos de Educação Superior em Bagé e suas respectivas mantenedoras	96
9	Os primeiros cursos de Educação Superior em Caxias do Sul e suas respectivas mantenedoras	97
10	Diferenças entre os PDIs das instituições estudadas	112
11	As instâncias decisórias na URCAMP	123
12	Composição dos órgãos Deliberativos da URCAMP	124
13	As instâncias decisórias na UNISC	125
14	As instâncias decisórias na UCS	128
15	Comparação entre as estruturas e dinâmicas administrativas, de representação e de controle patrimonial nas três mantenedoras estudadas	137
16	As Universidades estudadas e sua configuração territorial	138
17	Quadro resumo para construção do modelo decisório das três Instituições de Educação Superior estudadas	145

LISTA DE ABREVIATURAS

ABE	Associação Brasileira de Educação
ABRUC	Associação Brasileira de Universidades Comunitárias
ACAFE	Associação Catarinense das Fundações Educacionais
ADUNISC	Associação dos Docentes da Universidade de Santa Cruz do Sul
AD	Análise de discurso
AFUNISC	Associação dos Funcionários da UNISC
AIEs	Aparelhos Ideológicos do Estado
APESC	Associação Pró-Ensino em Santa Cruz do Sul
APESC	Associação Pró-Ensino Superior dos Campos de Cima da Serra
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CFE	Conselho Federal de Educação
CEPE	Conselho de Pesquisa e Extensão
CNPq	Conselho Nacional de Pesquisa Científica
COMUNG	Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas
CONPPEX	Conselho de Pesquisa, Pós-Graduação e Extensão
CONGRAD	Conselho de Graduação
CONSUN	Conselho Superior da Universidade
CONSUNI	Conselho Universitário
ESEF	Escola de Educação Física
FAT	Fundação Áttila Taborda
FEEVALE	Universidade FEEVALE
FERVI	Fundação Educacional da Região dos Vinhedos
FISC	Faculdades Integradas de Santa Cruz do Sul
FUCS	Fundação Caxias do Sul
FUNBA	Faculdades Unidas de Bagé
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IES	Instituições de Educação Superior
IFETS	Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
ISEB	Instituto Superior de Estudos Brasileiros
LDBN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério de Educação e Cultura
MEC-USAID	Ministério da Educação (MEC) e United States Agency for International Development (USAID)
PAIUNG	Programa de Avaliação Institucional do COMUNG
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PE	Planejamento Estratégico
PG	Plano Geral
PNE	Plano Nacional de Educação
PPI	Projeto Político-Pedagógico Institucional

PUCRS	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
SUMOC	Superintendência da Moeda e do Crédito
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UCS	Universidade de Caxias do Sul
UCPEL	Universidade Católica de Pelotas
UDF	Universidade do Distrito Federal
UERGS	Universidade Estadual do Rio Grande do Sul
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNB	Universidade de Brasília
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNICRUZ	Universidade de Cruz Alta
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-americana
UNIPAMPA	Universidade Federal do Pampa
UNISC	Universidade de Santa Cruz do Sul
UNISINOS	Universidade do Vale do Rio dos Sinos
UNIVATES	Centro Universitário do Vale do Taquari
UNIJUÍ	Universidade de Ijuí
UPF	Universidade de Passo Fundo
URI	Universidade Integrada do Alto Uruguai e Missões
URCAMP	Universidade Regional da Campanha
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	13
PARTE1	16
1 DESENHANDO O OBJETO DE ESTUDO: MANNHEIM, OS VALORES INTEGRADORES NO ESPAÇO ENTRE A IDEOLOGIA E A UTOPIA	17
2 O ESTUDO DAS INSTITUIÇÕES E SUAS TEORIAS	26
3 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE IDEOLOGIA E UTOPIA	34
4 O DISCURSO INSTITUCIONAL E A METODOLOGIA ANALÍTICA DO OBJETO DE ESTUDO	45
5 A UNIVERSIDADE BRASILEIRA: BREVE RESENHA HISTÓRICA DE CRIAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DO SISTEMA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR....	56
6 AS COMUNITÁRIAS DO RS, SUAS AMBIGUIDADES E ANTINOMIAS NA HISTÓRIA DO ENSINO SUPERIOR DO ESTADO	74
7 AS QUESTÕES TERRITORIAIS E A AÇÃO DAS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS	84
PARTE 2	91
8 AS CONDIÇÕES DE PRODUÇÃO DO DISCURSO INSTITUCIONAL: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DA ESTRUTURAÇÃO DO MITO CRIADOR	93
9 O DISCURSO INSTITUCIONAL E AS CATEGORIAS QUE NORTEIAM O MODELO DE UNIVERSIDADE	109
PARTE 3	132
10 ENCAMINHAMENTOS CONCLUSIVOS	133
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	147
REFERÊNCIAS	153
ANEXOS	162

APRESENTAÇÃO

A presente tese relata o resultado de uma pesquisa realizada com o objetivo de atender os requisitos do curso de Doutorado em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), instituição na qual a autora exerce as funções de professora do Departamento de Educação e também de Presidente da Associação dos Docentes (ADUNISC).

O estudo focaliza as universidades comunitárias do Rio Grande do Sul como um campo institucional em consolidação e submetido a pressões internas e externas que as desafiam e as induzem a buscar alternativas que lhes garantam melhores possibilidades de reprodução institucional sem, no entanto, perderem as particularidades que norteiam o modelo que as distinguem das demais instituições que a legislação denomina de privadas.¹

O foco da pesquisa consiste na verificação dos mecanismos e instrumentos institucionais voltados para reduzir as incertezas atuais criadas por um campo de tensões instaurado entre os compromissos sociais e territoriais de sua ação – constitutivos de seu ideário² – e as condições que interferem em seu padrão de reprodução institucional, a saber: a concorrência com IES particulares propriamente ditas e os novos investimentos do Estado brasileiro em sua nova estratégia de expansão do ensino universitário.

O “modelo” de universidade³ estudado revela uma configuração institucional diversificada entre as unidades aqui consideradas, com estruturas e dinâmicas que as singularizam no seu interior, tais como: padrões de relações entre mantida e mantenedora e diversidade de relações entre o núcleo administrativo central e suas unidades dispersas pelo território regional. Por outro lado, algumas similaridades entre as IES devem ser assinaladas tais como seu repertório de princípios fundantes: ser uma instituição de caráter público não-estatal, ser regional, comunitária e democrática.

¹ O MEC/INEP classifica as IES em públicas e privadas. Estas, “São as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado”. Podem se organizar segundo instituições com ou sem fins lucrativos. Estas últimas se classificam em comunitárias, confessionais e filantrópicas, sendo as comunitárias “*instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam, na sua entidade mantenedora, representantes da comunidade*”. <http://www.educacaosuperior.inep.gov.br/tipos_de_instituicao.stm>. Acesso em: 4 jul. 2008.

² Valores e princípios, acordados em diferentes cenários históricos, ao longo da segunda metade do século vinte, conferem às instituições comunitárias de ensino superior um ideário que define os alicerces de suas identidades: ser regional, comunitária e democrática.

³ O estudo concentrou-se apenas nas IES que se constituem como universidades, excluindo, portanto os centros universitários. O COMUNG – Consórcio de Universidades Comunitárias do Rio Grande do Sul -congrega 12 instituições de ensino superior, sendo 10 universidades e 2 centros universitários. Foram estudadas 3 das 8 universidades laicas do interior do estado.

A inserção deste tema de pesquisa no contexto do Programa em Desenvolvimento Regional tem a ver com o papel integrador e emulador de práticas de desenvolvimento no campo do desenvolvimento regional que as instituições universitárias autodenominadas comunitárias têm exercido, e, conseqüentemente, como os êxitos e abalos que experimentam e repercutem de forma diferenciada com relação às regiões que as constituíram. Na origem das diferenças estão a complexidade econômica e sociocultural de cada região e a institucionalidade que as constitui, que podem sinalizar para a capacidade de cada uma delas lidar com as crises⁴.

O modelo comunitário de instituições de ensino superior tem sua gênese e história mais vigorosa no Rio Grande do Sul, a partir de meados da segunda metade do século vinte. Sua história singular tem revelado um campo institucional de grande relevância no estado, na medida em que passou a cumprir um papel substitutivo ao do Estado na expansão do ensino superior no interior do sul do país, principalmente no Rio Grande do Sul.

Tal perspectiva confere ao tema das universidades comunitárias, em tempos de crise, uma dimensão de importância sobre o destino de um modelo que se define, desde a origem, como atores institucionais com forte incidência sobre os rumos do desenvolvimento de cada uma das regiões onde se insere.

A partir da lista das doze Instituições que compõem o Consórcio de Universidades Comunitárias, COMUNG, foram selecionadas as oito Universidades localizadas no interior do Estado, sendo excluídas a Universidade do Vale do Rio dos Sinos, UNISINOS, e a Pontifícia Universidade Católica, PUC, por estarem localizadas na Capital do Estado e sua área Metropolitana. Da mesma forma não serão considerados os Centros Universitários UNIVATES e FEEVALE por não serem portadores do *status* de Universidade. As 8 Universidades Comunitárias do interior do Estado do Rio Grande do Sul são: Universidade de Caxias (UCS), de Ijuí (UNIJUÍ), de Passo Fundo (UPF), de Santa Cruz do Sul (UNISC), Integradas do Alto Uruguai e Missões (URI), da Região da Campanha (URCAMP), Católica de Pelotas (UCPEL) e a de Cruz Alta (UNICRUZ).

Para os fins desta pesquisa foram escolhidas três universidades comunitárias do interior do Estado do Rio Grande do Sul, localizadas nas seguintes macrorregiões: na região nordeste, Universidade de Caxias; na região norte, Universidade de Santa Cruz do Sul e na região sul, Universidade da Região da Campanha.

O critério de escolha destas universidades se relaciona com a localização geográfica (uma em cada uma das macrorregiões do estado) bem como pelas suas características distintivas no que se refere ao período em que obtiveram autorização

⁴ A seleção das universidades para estudo teve como um dos critérios sua inserção em uma das três macrorregiões do estado do Rio Grande do Sul, Norte, Nordeste e Sul, segundo a publicação de Jackson De Toni, Herbert Klarman, *Regionalização e Planejamento, reflexões metodológicas e gerenciais sobre a experiência gaúcha*, Fundação de Economia e Estatística, Porto Alegre, s.d., mimeo. 19 p.

de funcionamento como universidade, número de *campi*, a presença de polos, núcleos ou convênios.

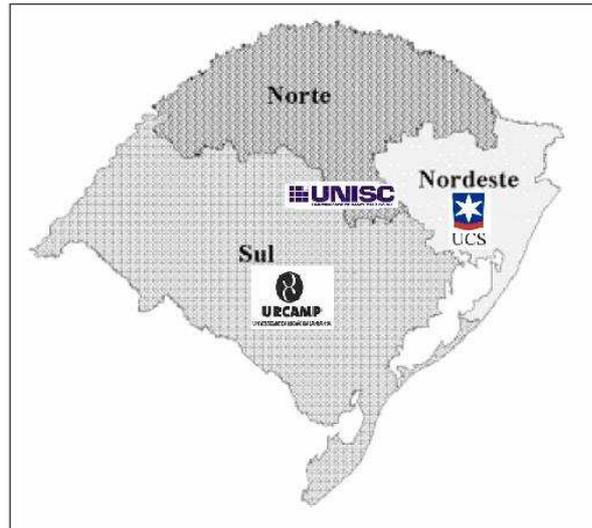


Figura 1: Divisão regional do Rio Grande do Sul adotada no trabalho

Fonte: Rio Grande do Sul. Secretaria da Coordenação e Planejamento. Marco referencial do plano plurianual: 2004-2007. Porto Alegre, SCP, 2002. (CD-ROM).

O estudo aqui considerado se caracteriza pela sua natureza qualitativa que descreve, comparativamente, situações da realidade institucional a partir do *corpus* discursivo construído com o material empírico, documentos oficiais e entrevistas semiestruturadas que foram submetidas à análise com base nas categorias e conceitos do neoinstitucionalismo histórico.

Os resultados aqui apresentados encontram-se divididos em três partes com focos bem diferenciados. A primeira, trata das questões teórico-metodológicas que foram importantes na definição do objeto de estudo e no desenho da pesquisa e análise dos dados. A segunda, atende, de forma particular, os resultados obtidos e a terceira se preocupa com as análises críticas, conclusões e encaminhamentos futuros.

PARTE 1

Esta sessão trata das questões teórico-metodológicas que foram importantes na definição do objeto de estudo e no desenho da pesquisa e análise dos dados.

No primeiro capítulo encontramos alguns elementos teóricos decorrentes dos estudos do sociólogo alemão Karl Mannheim que foram relevantes para o desenho do objeto de estudo, principalmente em relação aos valores integradores e ao planejamento democrático.

O segundo capítulo trata da discussão de conceitos e de tendências da teoria neoinstitucionalista com o intuito de aprofundar o estudo das instituições aqui focalizadas, universidades comunitárias do Rio Grande do Sul, construindo campos comparativos a partir das categorias consideradas como mais relevantes para essa tendência teórica.

O terceiro capítulo traz algumas considerações sobre conceitos que ainda hoje provocam tensões e ambiguidades, a ideologia e a utopia, mas que aqui serão considerados como importantes na definição das condições de produção do discurso institucional e a construção da credibilidade e legitimidade necessárias para manter a coesão institucional.

O quarto capítulo faz considerações sobre a análise crítica do discurso e a perspectiva aqui utilizada na análise dos dados.

Finalizando esta primeira parte, nos capítulos cinco, seis e sete, trataremos da universidade brasileira, seus modelos e crises, o modelo comunitário, sua ação territorial, seus valores e princípios, bem como as contribuições deste modelo na história do ensino superior no Rio Grande do Sul.

1 DESENHANDO O OBJETO DE ESTUDO: MANNHEIM, OS VALORES INTEGRADORES NO ESPAÇO ENTRE A IDEOLOGIA E A UTOPIA.

Karl Mannheim foi um sociólogo judeu que nasceu em Budapeste, Hungria, no dia 27 de março de 1893 e faleceu em Londres, em janeiro de 1947. Participou de estudos com Georg Lukács e Alfred Weber (irmão de Max Weber) e, posteriormente, entre 1930 e 1933, foi professor extraordinário de sociologia em Frankfurt. No período nazista se radicou na Inglaterra onde foi professor da London School of Economics.

Inicialmente com influências marxistas acabou se tornando um teórico do liberalismo, sendo muito influenciado pelo historicismo alemão e pelo pragmatismo inglês.

Seu primeiro livro, *Ideologie und Utopia* (Ideologia e utopia), de 1929, é também considerado seu mais importante escrito. Nesta obra, Mannheim afirma que todo ato de conhecimento não resulta apenas da consciência puramente teórica mas também de inúmeros elementos de natureza não teórica, provenientes da vida social e das influências e vontades a que o indivíduo está sujeito.

Segundo Mannheim, a influência desses fatores é da maior importância, destacando que sua investigação deveria ser o objeto de uma nova disciplina que denominou de sociologia do conhecimento. Defendia a tese de que a história da humanidade teria várias fases nas quais poderiam ser identificadas formas de pensamento particulares e, às vezes, opostas ou conflitantes, assim, quando elas apontassem para a conservação dos valores dominantes teríamos as ideologias e quando os conflitos e mudanças se tornassem mais marcantes haveria a possibilidade de construir utopias.

Realizou estudos importantes sobre o pensamento e ação, teoria do planejamento e a caracterização da sociedade de massas.

Mannheim é um sociólogo que parte de um pressuposto teórico chamado "Sociologia do Consenso". Esta perspectiva corresponde à noção de que as mudanças na sociedade ocorrem de maneira gradual e sem a presença de eventos de luta armada entre grupos e classes sociais (tal como visto, por exemplo, na teoria social marxista) sendo que para ele é a cultura o elemento principal das mudanças ocorridas em sociedade.

Mannheim retoma algumas questões weberianas em relação à educação no que se refere ao seu potencial de treinamento, no sentido de operar como uma técnica social que influencia o comportamento humano de se enquadrar nos padrões vigentes da interação social.

Por técnicas sociais compreendo o conjunto dos métodos que visam a influenciar o comportamento humano e que, quando em mãos do Governo, agem como meios especialmente poderosos de controle social... A razão pela qual dou tanta ênfase a estas técnicas sociais é elas limitarem a direção em que a sociedade moderna pode acabar desenvolvendo-se. A natureza de tais técnicas é ainda mais fundamental para a sociedade do que a estrutura econômica ou a estratificação social de uma dada ordem: com seu auxílio pode-se enterrar ou remodelar o funcionamento do sistema econômico, destruir classes sociais e instalar outras no lugar delas (MANNHEIM, 1967, p. 2-3)

Sublinha a educação como uma técnica que serve tanto ao padrão autoritário quanto ao democrático de controle dos grupos. Ela não molda o homem em abstrato, mas o ser humano que vive em uma dada sociedade e para ela a partir da possibilidade de expressar os seus valores integradores.

Os objetivos educacionais da sociedade não podem ser adequadamente entendidos quando separados das situações que cada época é obrigada a enfrentar e da ordem social para a qual eles são formulados.

O apogeu das tendências integradoras, porém, é alcançado quando não só na prática, mas também na teoria, admitimos singelamente que a educação é apenas uma dentre muitas agências sociais que influem no comportamento humano, e que como tal, quer queiramos ou não, sempre atende a uma finalidade social e visa deliberadamente a forjar determinados tipos humanos (MANNHEIM, 1967, p. 64).

Percebeu a importância da sociologia na modernidade, para o estudo dos fenômenos educacionais, justamente porque a vida baseada na tradição estava se esgotando. Nas épocas históricas dominadas pela tradição (pré-capitalista) a educação resumia-se a ajudar a criança a ajustar-se à ordem social tradicionalmente estabelecida. Valendo-se da influência da psicanálise, observa que tal processo era apenas de assimilação “inconsciente”, pela criança, do modelo da ordem vigente.

Mas quanto mais a tradição vai sendo substituída pela racionalização da vida, provocada pela consolidação da sociedade industrial, mais os conteúdos educacionais devem ser transmitidos num processo “consciente”, em que o educador se apropria do meio social em que vive e das mudanças pelas quais este passa. Nem os objetivos do processo educacional, nem as metas podem ser concebidos sem a consideração do contexto social, pois eles são socialmente orientados.

Para Mannheim o pensamento social não pode explicar a vida humana, mas apenas expressá-la. Assim, o papel da teoria é compreender o que as pessoas pensam sobre a sociedade e não o de propor explicações hipotéticas sobre ela.

O autor defendia uma sociedade essencialmente democrática, visando o bem-estar social onde o planejamento racional teria um papel fundamental na medida em que este seria responsabilidade dos intelectuais.

Mannheim, preocupado com o contexto sociohistórico dominado pelas profundas transformações sociais e econômicas que levaram à sociedade de massas, diferencia transformação social de desintegração social, no sentido de que, na primeira, ocorre a substituição de uma ordem social por outra, e, na segunda, há um enfraquecimento gradual da estrutura social e das forças que sustentam a sociedade sem o crescimento simultâneo de uma nova ordem.

O processo de desintegração social é incentivado com a destruição dos pequenos grupos e seu poder autorregulador onde as decisões podem ser compartilhadas porque se percebe o fim das ações, e o que se espera, e se deve exigir do grupo, é visualizado por todos. Por outro lado, nestes grupos pequenos encontramos os controles mútuos. “O controle é mútuo porque ainda não foi transferido para uma agência que o exerça em nome do grupo [...]” (MANNHEIM, 1962, p. 190). Assim, o autor se preocupa com o estudo das forças responsáveis pela coesão social e pela estabilidade social que denomina genericamente de controles sociais.

Os controles sociais são os responsáveis pela ordem e a estabilidade social... é o conjunto de métodos pelos quais a sociedade influencia o comportamento humano, tendo em vista manter uma determinada ordem. Cada sociedade tem um sistema diferente de controles ou, pelo menos da ênfase a diferentes controles que podem ser manipulados, a partir de diferentes posições-chave (MANNHEIM, 1962, p. 190).

Nas grandes metrópoles há dificuldade para existir coesão social porque se perde a vida em comum, a interdependência funcional e a clareza do propósito.

O papel das instituições é evitar a manipulação e impedir a desintegração que leva à falta de liberdade. Uma sociedade funciona quando todos estão ligados por regras e compromissos e a liberdade existe entre os limites desses compromissos.

O autor destaca, ainda, que em toda situação social há duas possibilidades de controle primário dos grupos: o autoritário, de comando e obediência, ou o democrático, que serve para o desenvolvimento e a orientação da ação por meio da cooperação.

Assim, afirma:

Todas as formas complicadas de organização política e social em nível mais alto são derivadas destes dois padrões primários. São métodos alternativos para conseguir a divisão do trabalho e a diferenciação das funções sociais. O primeiro método [...] é prejudicial aos indivíduos que o sofrem. A alternativa de cooperação representa um princípio criador. Este método de controle compartilhado constitui um dos inventos mais significativos do campo das técnicas sociais (MANNHEIM 1972, p. 33).

Mannheim, preocupado com a passagem da sociedade do *laissez faire* para uma sociedade democraticamente planejada, destaca a tarefa de mobilização dos valores necessários para “ajustar a vida social, em todas as esferas às exigências da nova técnica e, depois, uma nova definição dos valores morais fundamentais

para que se ajustem às necessidades nascentes da ordem desejada” (1972, p. 54). Ele define os valores como “parte do processo social não são entidades abstratas e nem são, também, qualidades intrínsecas de um objeto [...] dependem do nosso sistema social” (1962, p. 197). Acrescenta que esta abordagem “atrai o indivíduo democraticamente educado porque, nela, a obrigação social pode ser razoavelmente testada” (MANNHEIM, 1962, p. 198).

Complementa, ainda, que se uma sociedade evolui e se torna planejada, o princípio da não interferência é imprescindível quando se pensa em termos de política a longo prazo. “É por esse motivo que procuramos suplementar de modo sistemático a antiga enumeração feita ao acaso, por meio de um planejamento democrático executado de modo sistemático” (MANNHEIM, 1972, p. 60).

Em diversos momentos da sua obra K. Mannheim destaca que o planejamento, por si só, não é nem bom nem mau. “Teremos que distinguir entre planejamento para a conformidade e planejamento para a liberdade e diversificação” (1942, p. 5) Sublinha a importância da coordenação das técnicas sociais como a educação no sentido de que ela pode ser feita para a monotonia ou com a ideia de variedade. Salienta também que tanto o planejamento quanto a coordenação “podem ser feitos estribados no aconselhamento democrático” (MANNHEIM, 1942, p. 6).

O autor ressalta que a verdadeira planificação consiste na coordenação das instituições, da educação, dos valores e da psicologia. A essência da planificação democrática deve tomar como tema a vida social em sua totalidade: novas instituições, homens novos, valores novos (MANNHEIM, 1972, p. 18). Afirma, ainda, que o planejamento deve ser do tipo que orienta para a liberdade e sujeito ao controle democrático,

[...] mas não planejamento restricionista que favoreça os monopólios de grupos, sejam de homens de empresas ou de associações operárias, mas [...] para a plenitude, isto é, pleno emprego e total exploração dos recursos, [...] para a justiça social, mais que igualdade absoluta, com diferenciação de recompensas e status, sobre a base da genuína igualdade mais do que do privilégio, [...] não para uma sociedade sem classes, mas para uma sociedade que suprima os extremos de riqueza e pobreza, [...] para padrões culturais sem nivelamento por baixo - uma transição planejada favorecendo o progresso, sem suprimir o que há de valioso na tradição, [...] que neutralize os perigos de uma sociedade de massas, [...] coordenando os instrumentos de controle social, mas só interferindo nos casos de deteriorização institucional ou moral definidos por critérios coletivos, planejamento para o equilíbrio entre a centralização e dispersão de poder, [...] para a transformação gradual da sociedade, a fim de estimular o desenvolvimento da personalidade, em resumo, planejamento mas não arregimentação (MANNHEIM 1972, p. 49).

Entre as condições necessárias da ordem social onde o planejamento para a liberdade é possível cabe destacar o papel das instituições que, enquanto órgãos administrativos com poder centralizador, podem expandir o modo de vida democrático e as experiências constitucionais. Além disso, são imprescindíveis as classes médias crescidas dos grupos autônomos de elites intelectuais e dos grupos de planejadores. Por outro lado, cabe à elite planificadora selecionada

democraticamente construir o equilíbrio ótimo entre a autoridade centralizada e a delegação de poderes aos organismos locais e regionais. Finalmente, o autor sublinha que nenhuma sociedade sobrevive se não integrar entre si os valores básicos, as instituições e a educação.

Para Mannheim, a caminhada na busca da consolidação da democracia⁵ tem como pressuposto a instauração de um processo cognitivo coletivo a modular a tensão posta pelos limites entre as exigências do capitalismo e as constantes ameaças autoritárias sobre a vida social; está colocado o reconhecimento das dificuldades em manter a democracia frente aos avanços que a racionalidade capitalista impõe – seja no planejamento público, seja no mundo da produção e dos negócios.

O autor salienta que “a democracia perdeu de vista o conceito claro do tipo de cidadão que se pretende criar” (MANNHEIM, 1972, p. 261) Assim, destaca a necessidade da elaboração de um padrão ideal que serviria como norte a ser seguido pelo esforço educativo de toda a sociedade democrática, o que por outro lado, não significa uniformidade, na medida em que cabe a todas as esferas de ação aderir, ao seu modo, a este padrão. O respeito às idiosincrasias das diversas instâncias sociais focaliza as variadas maneiras de se encarar a disposição em cooperar, respeitando a personalidade dos concidadãos “sem jamais utilizá-lo como instrumento ou meio para os nossos próprios fins” (MANNHEIM, 1972, p. 262).

A mentalidade democrática [...] está mais próxima da realidade [...] embora reconheça a necessidade da autoridade em certas situações e em certos níveis de organização social, seu alvo continua sendo reduzir ao mínimo a dominação mediante novos inventos sociais, substituir as formas sociais fundadas na dominação por outras mais humanizadas e manter o poder sob controle da comunidade (MANNHEIM, 1972, p. 264).

Para Mannheim, os desafios colocados pelas dificuldades de afirmação da democracia frente à racionalidade de mercado, a seu ver, desagregadores, teriam na difusão, do que denominou de “valores integradores”, um recurso valioso para manter a coesão social.

Desde o início deste estudo não tivemos dúvida em considerar o comportamento integrador não como uma realidade já estabelecida, porém como um ideal da democracia (MANNHEIM, 1972, p. 264).

Para ele, o conceito de integração é fundamental na medida em que serve para ilustrar as suas ideias sobre a relação entre a natureza do homem e as instituições sociais, a centralidade em relação à ação social, as reformas e as estratégias sociais, pela sua função de reunir diferentes áreas como a política, o trabalho e o lazer.

⁵ Não se pode esquecer o contexto de produção da obra do autor, sempre às voltas com a realidade do autoritarismo comunista e nazista anterior e durante a segunda grande guerra.

Ernst Bramstedt e Hans Gerth nas “Notas Preliminares” que precedem o livro *Liberdade, Poder e Planificação Democrática* destacam o conceito de comportamento integrador como sendo “o padrão ideal de uma comunidade democrática na medida em que expressa suas atitudes cooperativas em oposição ao padrão competitivo que prevalece em uma sociedade autoritária”. (MANNHEIM, 1972, p. 15). Cabe lembrar que as atitudes cooperativas são resultado de interações entre iguais onde não existe a necessidade de disputar *status*, acolhendo os desacordos

chegando à raiz do problema, concluímos que a receptividade às mudanças está apenas ao alcance das pessoas que se sentem seguras e, portanto, não temem perder a posição social ou a individualidade ao submeter-se sinceramente aos testes de cooperação e da troca de ideias (MANNHEIM, 1972, p. 263).

Dentre as características que distinguem o *modus operandi* do padrão democrático está a ideia de cooperação entre iguais ou como também foi chamado o princípio da mútua deferência. Resgatando os trabalhos de Piaget (1932), Anderson (1939) e Harding (1940), Mannheim acrescenta a ideia de reciprocidade no processo social democrático e de conduta integradora no sentido de que a personalidade democrática “acolhe de bom grado o desacordo, porque tem a coragem de se expor às mudanças”. (1972, p. 263)

Demarcar um ideal não significa que possamos atingi-lo completamente, antes assinala um rumo para a educação e os controles mútuos[...] Quanto mais crescerem as necessidades sociais e mais necessária for a organização maior número de elementos de dominação procurarão introduzir-se no sistema[...] mas quanto mais permanecer vivo o ideal do comportamento integrador[...] como verdadeiro motivo dinâmico[...] existirá a tendência a restringir a obediência cega [...] e a introduzir situações que favoreçam o comportamento democrático (MANNHEIM, 1972, p. 264).

Dessa forma, os valores integradores são uma utopia a ser perseguida que nos mostra, antes de qualquer coisa, a direção na qual as técnicas sociais como a educação e os controles mútuos têm que ser orientados.

O termo comportamento integrador é apenas uma definição científica de tendências latentes que sempre estiveram presentes na ideia de democracia e de tolerância. Além de tornar essas tendências mais conscientes e explícitas, adapta a ideia da cooperação democrática a uma etapa mais avançada da história [...] O comportamento integrador transcende também a ideia da simples cooperação, na medida em que aplica este princípio a um mundo em dinâmica evolução, no qual estão surgindo sempre novas finalidades (MANNHEIM, 1972, p. 266).

Mannheim localizou na *intelligentsia* um grupo social que definiu como sendo desvinculado de amarras ideológicas: denominou-o de “*freischwebende intelligentz*”. Tal grupo teria o compromisso e responsabilidade histórica, pelas características de seu trabalho, de difundir os valores integradores. Nesse sentido, cumpriria um papel decisivo na afirmação dos valores democráticos.

Ele acrescenta:

Uno de los hechos más impresionantes de la vida moderna es que, en ella, a diferencia de las culturas anteriores, la actividad intelectual no es privilegio de una clase rigurosamente definida, como el clero, sino más bien un estrato social, en grande parte desligado de cualquier clase social y que se recluta en un área cada vez más extensa de la vida social. Este hecho sociológico determina esencialmente el carácter único de la mente moderna, que fundamentalmente no se basa en la autoridad del clero, ni es cerrada y limitada, sino más bien dinámica, elástica, en flujo constante y que perpetuamente tiene que enfrentarse con nuevos problemas (MANNHEIM, 2004, p. 193)⁶

Assim, ele utiliza a categoria que Alfred Weber denominou de *intelligentsia* a esse estrato intersticial da sociedade moderna que, pela sua mobilidade mental e social, se emancipa do patrocínio feudal, das estruturas burocráticas e têm a possibilidade de desvendar as visões de mundo que são construídas a partir de um tipo de conhecimento ateuico. O pesquisador teria a possibilidade de buscar formas de acesso ao conhecimento implícito para explicá-lo, teoricamente, na tentativa de compreender a sociedade como um todo. “A própria competição pelas ideias podia inspirá-los para uma síntese das perspectivas parciais e levá-los, assim, ao entendimento gradualmente compreensivo e racional da realidade, pré-requisito para um acesso científico à política e à mudança social” (MANNHEIM 1972, p. 11).⁷

Caberia, assim, a este grupo a possibilidade de realização de sínteses:

Tentativas de síntese não aparecem sem relações umas com as outras, pois cada síntese, ao resumir as forças e opiniões de seu tempo, prepara o caminho para a seguinte. Pode-se notar um certo progresso em direção a uma síntese absoluta, no sentido utópico, no fato de cada síntese tentar alcançar uma perspectiva mais ampla que a precedente, vindo a última a incorporar os resultados das que a precederam (MANNHEIM, 1972, p. 177).

E ainda em relação ao caráter dialético da síntese, afirma:

Una verdadera síntesis no es un promedio aritmético de las diversas aspiraciones de los grupos sociales existentes. Si fuera eso, tendería meramente a estabilizar el *status quo* en beneficio de aquellos que recientemente hubieran conquistado el poder y que quisieran proteger sus ganancias contra el ataque de las “derechas” lo mismo que contra los de las “izquierdas”. Al contrario, una síntesis válida debe fundarse en una posición política que constituirá un desarrollo progresivo, en el sentido de que retendrá y aprovechará gran parte de las conquistas culturales y de las energías sociales acumuladas de épocas anteriores. El “aquí” espacial y el “ahora” temporal deben considerarse en toda situación en el sentido histórico y social, y deben tenerse presentes a fin de determinar de un caso a otro lo que ha dejado de ser necesario y lo que aún no es posible (MANNHEIM, 2004, p. 191).

⁶ Esta citação encontra-se na versão brasileira do livro *Ideologia e utopia* de 1972 na página 181.

⁷ Tradução para o espanhol de *Ideologia e utopia*, 2004, p. 191.

Mannheim em 1947, no livro *Liberdade, poder e planificação democrática*, afirma, em meados do século XX, que a tarefa dos intelectuais comprometidos com a liberdade humana era compreender a natureza dos problemas reais.

Caberia, então, aos intelectuais de fato, pela sua possibilidade de trabalhar com o conhecimento crítico e assim “libertar-se das amarras ideológicas”, a incumbência de balizar os caminhos e de iluminar os debates e as discussões a respeito das dificuldades atuais no que diz respeito às soluções dos problemas relacionados com as desigualdades, a pobreza e a concentração de renda. Deveriam os intelectuais se

[...] preocupar com as consequências sociais da transformação da sociedade, que têm suas raízes na última guerra, mas que só agora (1947) começam a manifestar-se plenamente. Não estudamos mudanças seccionais ou parciais em si mesmas, mas somente em sua interdependência. Sem menosprezar a significação da estrutura econômica, salientaremos que, sem as modificações correspondentes no plano político e cultural não há reformas satisfatórias (MANNHEIM, 1972, p. 17).

Giovanni Semeraro, no texto “*Intelectuais “orgânicos” em tempos de pós-modernidade*”, publicado em 2006, refere-se ao desempenho de diversas funções intelectuais que nunca deve justificar hierarquias ou divisão de classes na sociedade, destacando o afastamento das reflexões de Gramsci em relação ao conceito de uma “*intelligentsia*” livremente “*flutuante*” com uma missão especial e de capacidades “*objetivas*” que, desde Mannheim (1986), têm ocupado muitas discussões contemporâneas. Por outro lado, não se aproxima das posições de Bobbio sobre a função dos intelectuais que reedita o dualismo de Weber ao distinguir entre o “*ideólogo*” e o “*expert*” (Bobbio, 1993, p. 117), entre o filósofo e o técnico (p. 140 e 159), ou seja, entre a “*ética da convicção*” e a “*ética da responsabilidade*”, princípios muito importantes para os liberais e a maioria dos nossos políticos.

A obra de K. Mannheim foi muito vasta, mas, sem dúvida, existem algumas publicações que tiveram, no Brasil, uma difusão mais ampla como os livros *Ideologia e Utopia* (1950), *Diagnóstico do nosso tempo* (1961), *Sociologia Sistemática: uma introdução ao estudo da Sociologia* (1962), *Introdução à Sociologia da Educação* (1969) e *Liberdade, poder e planificação democrática* (1972) (VILAS BOAS, 2006).

Valle (2001) aponta que, de toda a obra de K. Mannheim, *Ideologia e Utopia; Diagnóstico do nosso tempo e Liberdade, poder e planificação democrática* “son las obras que recogen el pensamiento de K. Mannheim, mas es en el primero donde se expone la línea de investigación sobre la sociologia del conocimiento científico” (VALLE, 2001, p. 292).

Em trabalho recentemente publicado, Glauca Villas Boas analisa a obra de Mannheim e sua recepção no Brasil, afirmando que foi lido por gerações de intelectuais estrangeiros e brasileiros e, ainda hoje, é referência quando se fala em

intelectuais ou em sociologia do conhecimento, acrescentando que “teve inúmeros leitores e, particularmente no Brasil, a sociologia, no seu afã de entender a modernidade no país estabeleceu um diálogo longo e fecundo com suas ideias” (VILLAS BOAS, 2006, p. 111).

A pesquisadora destaca, ainda, que entre os nomes que foram relevantes na divulgação das teses mannheimianas, podemos mencionar Emilio Willems, Florestan Fernandes, Marialice Foracchi, César Guimarães, Moacir Palmeira, Antonio Bertelli e Otávio Velho. Acrescentando ainda que “debates sobre o pensamento conservador e, mais recentemente, sobre o problema das gerações (Weller, 2005) vêm ocupando os pesquisadores” (p. 117).

Toda a repercussão da obra de Mannheim só pode ser apreendida dentro do quadro de uma dimensão utópica e profética, que acreditou na “força das ideias” para implementar o projeto de democracia e modernidade (VILAS BOAS, 2006, p. 130).

O presente capítulo não tem como objetivo fazer um estudo aprofundado dos trabalhos de Karl Mannheim nem a sua influência nos intelectuais brasileiros, principalmente daqueles que, na época do ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros), considerado por Caio Navarro Toledo como uma *fábrica de ideologias* (1997), contribuíram na definição do projeto desenvolvimentista brasileiro, cujos princípios ainda se encontram presentes na sociedade atual e suas instituições.

Assim, considera-se muito relevantes na definição do objeto da presente tese, os conceitos de valores integradores, planejamento democrático e a educação enquanto técnica social que contribuiu institucionalmente na definição do contexto social delineado nos limites flexíveis e difusos compreendidos entre a ideologia e a utopia, tema que, no próximo capítulo, será aprofundado.

2 O ESTUDO DAS INSTITUIÇÕES E SUAS TEORIAS

Romero⁸ (1999) destaca o renascimento do estudo das instituições como “marco fundamental de restricciones en la toma de decisiones y en el conjunto de los comportamientos sociales” (p. 7). Sublinhando, ainda, que “el redescubrimiento de las instituciones ha abierto una agenda interesante de investigación en política y economía comparadas” (p. 7).

A sociologia tem como um dos seus conceitos centrais o que corresponde à instituição e aos processos de institucionalização, sendo estes, por vezes, relacionados com a presença de regras ou de organização. “Este uso se ajusta a lo que puede ser el significado central de institución en la sociología general, es decir, la institución como un procedimiento organizado y establecido” (JEPPERSON, 1999, p. 193).⁹

De uma forma, ou de outra, podemos sublinhar o caráter polissêmico e difuso do termo instituição. Nesse sentido, Ferreira (2006) destaca a queixa generalizada entre os neoinstitucionalistas que ainda não chegaram a acordos satisfatórios sobre o que seja uma instituição¹⁰, trazendo, ainda, as contribuições de Ostrom¹¹(2003), que destaca que às instituições implica “um aprendizado de cada individuo sobre sua inserção social e os desafios que deve enfrentar na complexidade da sua vida atual”.(p. 37).

Assim, as instituições são organizações ou mecanismos sociais que controlam o funcionamento da sociedade e dos indivíduos, na medida em que as regras e as normas que as organizam refletem as experiências quantitativas e qualitativas decorrentes das interações sociais formais ou informais. Dessa forma,

⁸ Estudio Introductorio: Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías. Texto que inicia a versão em espanhol do livro El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional de Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio publicada em 1999.

⁹ DiMaggio e Powell destacam estudos de Maclver (1935, p. 15-17) no sentido de distinguir mais claramente entre uma asociación, como um grupo organizado, y una institución, como un procedimiento organizado (1999, p. 193).

¹⁰ Inmergut “...the new institutionalist do not propose one generally accepted definition of an institution, nor do they appear to share a common research program or methodology” (1998, p. 5).

¹¹ Elinor Ostrom... “To understand institutions one needs to know what they are, how and why they are crafted and sustained, and what consequences are generated in diverse setting. Understanding anything is a process of learning what it does, how and why it works, how to create or modify it...Broadly defined, institutions are the prescriptions that humans use to organize all forms of repetitive and structural interactions or situations including those in within families, neighborhoods, market, firms, sports leagues, churches, private associations, and governments at all scales” (2003, p. 1).

implicam uma tensão dinâmica entre o conflito e a cooperação, servindo, também, como forma de coordenação. “La institución representa un orden o patrón social que ha alcanzado cierto estado o propiedad; la institucionalización es el proceso para alcanzarlo” (Jepperson, 1999, p. 195). O autor destaca que a instituição demonstra um conjunto de interações sequenciadas que configuram um padrão determinado e um processo de reprodução particular.

André Lecours (2002) no seu texto *A abordagem neoinstitucionalista em ciência política: unidade ou diversidade?* ressalta que o retorno das instituições como referencial teórico se constitui num marco importante no avanço da Ciência Política. O foco principal dessa importância se relaciona com a influência das instituições sobre a ação, os comportamentos e as estratégias dos atores, suas preferências, identidades, desenvolvimento institucional, origem e caráter das instituições, levando o pesquisador a se questionar como se produzem-reproduzem e se inscrevem num processo onde a paisagem institucional existente num momento dado, e num determinado espaço cotidiano, condiciona a possibilidade e a trajetória de mudança institucional.

Bruno Théret (2003) destaca que

Foi na Ciência Política, com o trabalho de Peter Hall e Rosemary Taylor, que surgiu a preocupação de avaliar a variedade de novos institucionalismos presentes no interior de uma mesma disciplina [...] A grande contribuição de Hall e Taylor, reforçada pelo trabalho de Ellem Inmergut, está em mostrar que, na verdade, desenvolveram-se em Ciência Política três novos institucionalismos e não apenas um.

A escola neoinstitucionalista se apresenta como uma realidade constituída por três possibilidades ou tendências, sejam o institucionalismo histórico, o da escolha racional e o sociológico. Théret sublinha, ainda, que “Hall e Taylor construíram analiticamente a distinção a partir de duas questões: Como esses enfoques encaram a relação entre instituições e comportamentos individuais e como veem o processo de formação e transformação das instituições”.

A corrente do neoinstitucionalismo histórico focaliza a associação entre instituições e organizações, as suas regras e/ou convenções formais. Para esta vertente as instituições são produto de processos históricos concretos particularmente marcados pela dinâmica dos conflitos decorrentes de relações de poder. Apresenta como conceitos-chave o de *path dependence*¹² e os mecanismos de reforço (*positive feedback*) gerados pelas instituições.

O institucionalismo da escolha racional, por outro lado, se concentra na importância estratégica das instituições, tentando combinar o movimento behaviorista com a análise institucional. Explica as instituições em função dos

¹² Nesse sentido, Hall e Taylor (2003), destacam o trabalho de Theda Skocpol sobre as revoluções reforçado por outros autores como Sven Steinmo, Kathleen Thelen, afirmando que os fenômenos sociopolíticos são fortemente condicionados pelos fatores contextuais, exógenos, os atores, sendo que muitos são de natureza institucional.

constrangimentos e das oportunidades oferecidas aos atores, explicando os fenômenos institucionais menos como derivados da estrutura da instituição e mais como resultado das decisões individuais e coletivas. (LECOURS,2002) Por outro lado, esta corrente vê as instituições como produtoras de mecanismos de coordenação, explica a criação institucional especificando as funções de uma instituição e averiguando as formas pelas quais os atores se beneficiam dessas funções. Destaca, também, que a existência de instituições é produto do cálculo estratégico resultante dos dilemas ligados à tomada de decisões coletivas. Assim, as mudanças institucionais são orientadas pelas ideias de crescimento, de maximização da utilidade e da eficácia.

O institucionalismo sociológico encontra as suas bases nas teorias das organizações, na medida em que elas refletem os símbolos e as práticas culturais em vigor, contribuindo com as percepções dos atores e suas influências na reprodução institucional. Sugere que as instituições se transformam de maneira a ampliar a sua legitimidade social, se adaptando às mudanças na prática social. As mudanças institucionais são explicadas via *path dependence* e enfatizando as percepções e os aspectos cognitivos balizados por códigos culturais próprios ao contexto institucional existente.

Apesar das diversas configurações, as IES comunitárias, em linhas gerais, possuem estruturas e dinâmicas semelhantes, seja no que se refere a alguns padrões de relacionamentos entre mantida e mantenedora ou entre as diversas instâncias da estrutura administrativa e sua dinâmica que podem ser consideradas, conforme Powell e Dimaggio (1999), na categoria teórica denominada, por ele, de isomorfismo institucional, isto é, um processo restritivo que força uma unidade a parecer com as outras que enfrentam o mesmo conjunto de condições, tanto externas, quanto internas.

A formação de um campo institucional requer, como condição básica, a existência de semelhanças que podem ser relativas às práticas institucionais ou às formas das instituições integrantes. No caso particular deste estudo, nos referimos às IES de direito privado sem fins lucrativos e comunitárias.

Podemos pensar o campo organizacional das IES privadas sem fins lucrativos, considerando que as comunitárias, em sentido estrito, se encontram numa posição central na medida em que pelos seus princípios institucionais têm melhores condições de operacionalizar a característica básica do campo que se refere à ausência de fins lucrativos e a adequação à categoria de público-não-estatal. A relação mantenedora-mantida é diferente das confessionais no sentido de que a ela corresponde a responsabilidade de dar conta da reprodução institucional do ponto de vista econômico-financeiro.

O fenômeno definido por Powell e Dimaggio (1999) como *isomorfismo institucional* leva as instituições a se assemelharem entre si. Os autores ainda destacam que este processo pode ser de três tipos: coercitivo, mimético e normativo.

Assim, em relação ao primeiro, os autores afirmam que “el isomorfismo coercitivo resulta de presiones tanto formales como informales que sobre unas organizaciones ejercen otras de las que dependen y que ejercen también las expectativas culturales en la sociedad dentro de la cual funcionan las organizaciones” (POWELL e DIMAGGIO, 1999, p. 109). Da mesma forma, o efeito de persuasão e de pressão pode ser materializado por pressões governamentais, muitas vezes calcadas na legislação formal, principalmente pelas regulamentações impostas pela legislação educacional, outras, por pressões indiretas (a competição por matrículas decorrente do aumento da oferta), mas que, de qualquer forma, produzem ou incitam a mudanças organizacionais que afetam aspectos da estrutura ou do comportamento de uma instituição e o tipo de relacionamento interno e externo, enfim a sua dinâmica de resposta interna e externa para tender a sua reprodução.

O segundo tipo, denominado de isomorfismo mimético, ocorre quando uma organização imita práticas de outra organização para enfrentar as incertezas ambientais.

La incertidumbre también es una fuerza poderosa que propicia la imitación [...] cuando se entienden poco las tecnologías organizacionales, las metas son ambiguas y cuando el ambiente crea incertidumbre simbólica, las organizaciones pueden construirse siguiendo el modelo de otras organizaciones (POWELL e DIMAGGIO, 1999, p. 111).

Assim, instituições acabam imitando outras que se mostram mais legítimas ou melhor sucedidas. “Quizá la ubicuidad de ciertas clases de arreglos estructurales puede atribuirse más a la universalidad de los procesos miméticos que a cualquier evidencia concreta de que los modelos adoptados aumentan a eficiencia” (POWELL e DIMAGGIO, 1999, p. 111).

Diversas ações ou políticas institucionais formuladas e implementadas no interior das universidades mantidas, nas dimensões de ensino, pesquisa e extensão, sugerem semelhanças instigantes que apontam no sentido do isomorfismo mimético principalmente no intuito de reduzir as tensões externas impostas pelo mercado, reduzindo custos e buscando alternativas de manter a legitimidade institucional em torno dos seus princípios fundantes.

A Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC¹³) foi fundada em de 1995 e reúne aproximadamente 54 instituições de ensino superior sem fins lucrativos, confessionais ou não, mas representativas da sociedade civil organizada, focalizadas no desenvolvimento de projetos que atendam às necessidades regionais de suas áreas de abrangência. Esta entidade tem como objetivo o de promover, de consolidar e de defender os conceitos de universidade e centro universitário comunitários, através da participação em fóruns oficiais, organizando eventos e seminários em todo o país, com o intuito de representar e defender os princípios e acordos de suas filiadas.

¹³ <<http://www.abruc.org.br/>>.

O COMUNG,¹⁴ Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas – foi resultado de um acordo assinado por nove instituições comunitárias do Rio Grande do Sul, no ano de 1993, momento em que firmaram um Protocolo de Ação Conjunta com o intuito de buscar a integração e o fortalecimento institucional, cujos benefícios revertessem na comunidade universitária e na sociedade gaúcha. Dentre os seus objetivos destacamos os que se relacionam com o planejamento e com a promoção de ações conjuntas, otimizando as relações internas com as instituições públicas e com a sociedade; assegurar maior força na defesa dos interesses educacionais dos seus participantes, através de negociações mais significativas no âmbito público em todas as esferas administrativas e da sociedade civil organizada; buscar maior representatividade perante organismos financiadores internacionais, pela capacidade de integração político-institucional, operacionalizar convênios, acordos, protocolos com instituições e órgãos governamentais e privados, tanto nacionais como internacionais.

ABRUC e COMUNG são instâncias que representam, também, as instituições focalizadas neste estudo o que poderia sugerir que elas exercem um papel na difusão de mecanismos miméticos através da divulgação de acordos e práticas institucionais bem sucedidas.

Ao estudar um campo institucional ainda jovem em termos históricos – o das universidades comunitárias do Rio Grande do Sul -, é fundamental dar-se conta de algumas condições que delimitam o campo de análise em seus termos mais centrais para a compreensão dos problemas elencados: o movimento heurístico será buscado na articulação entre conceitos e noções de campos teóricos e disciplinares, como os da teoria neoinstitucionalista e da análise do discurso político (CHARAUDEAU, 2006).

As escolhas revelam a intenção dos pesquisadores em trabalhar as questões referentes à reprodução institucional e às mudanças operadas em tempos identificados como de “crise”, através da tensão entre os sinais ameaçadores – presentes e/ou anunciados – da questão econômico-financeira e o conjunto dos discursos e das práticas políticas e administrativas do campo institucional.

Em consequência, foi acionado um conjunto de noções, de conceitos e de categorias que desenham este campo de estudo segundo a verificação constante da conexão entre estruturas, discursos e práticas, que são, ao mesmo tempo, constitutivas das instituições (no sentido de definirem suas perenidades) mas, também, como sinais relevantes de mudanças.

A análise neoinstitucionalista em ciência política tem se revelado como um recurso com grande capacidade heurística para o estudo das mais diversas esferas da atividade humana. Sua validade implica, desde sua menção na literatura sociológica mais remota, na apreciação da ação social – coletiva por excelência – em termos de seu significado. Tal posição teórica define a própria abrangência do

¹⁴ <<http://www.comung.org.br/1024/index.html>>.

objeto construído ¹⁵ onde os campos das práticas e dos discursos são inventariados em seu sentido e coerência, *vis-à-vis* às estruturas sedimentadas, sua lógica interna de funcionamento e seus princípios orientadores. Nesse sentido, as inferências não se restringem à exclusividade das funções ou das estruturas, ou do agenciamento dos indivíduos; busca-se reduzir, assim, a solidão e a incompletude das dissociações entre agência e estrutura, que o neoinstitucionalismo tem conseguido em sua agenda de pesquisa com sucessos variáveis. (SMITH, 2005; GOODIN, 2003).

No caso específico do objeto em pauta, particularmente no caso desta tese, a discursividade toma vulto, em grande medida, pela perspectiva adotada: a do discurso político, via tradição francesa da Análise do Discurso (AD), principalmente através da obra de Patrick Charaudeau (2006). Ao reproduzir as palavras do autor, estão dadas as coordenadas deste artigo em suas questões mais centrais:

[...] convém tentar definir a problemática geral na qual será construído e estudado [o] objeto. Aqui, mais particularmente, trata-se de tomar posição quanto às relações entre linguagem, ação, poder e verdade, afim de determinar a problemática particular na qual será estudado o discurso político. (2006, p. 16)

Partindo da análise de um campo muito amplo – o da palavra que envolve os percursos da ação social, que inclui relações de poder de diversas naturezas – o autor define antecipadamente sobre que eixo vai vasculhar seu objeto, situando-o necessariamente sobre a tensão discurso e ação, onde a verdade que evoca, sofre pelo seu estatuto de nível da abstração e relativismo, de imensa dificuldade para ser compreendida – e mesmo avaliada, na medida em que o campo da política, segundo define o autor, não passa de um imenso teatro. Sabedor disso tudo, Charaudeau direciona sua *démarche* para noções de maior aproximação empírica como a veracidade dos discursos.

O discurso político compreende uma forma de comunicação singular, em que sobressaem algumas características: delimitar um campo de relações – governantes e governados, soberanos e submetidos, permitir/exigir formulações ambíguas e flexibilidade, lidar com expectativas e desejos, pretender o convencimento ou resignação.

Nele estão contidos, e o constituem, ingredientes que Habermas (1987) define como constitutivos da ação dramática, tipificadora dessa modalidade de discurso. Charaudeau chama a atenção para as exigências e consequências de tais características:

¹⁵ BOURDIEU, P. , CHAMBOREDON, J-C, PASSERON, J-C, *El Oficio de Sociólogo*. Presupuestos Epistemológicos. 5ª. Ed. México: Siglo Veinteuno, 1981. cap. 2. “La construcción del objeto. El hecho se construye: Las formas de la renuncia empirista. Um quase manifesto contra uma sociologia ingênua ou espontânea – que confunde tema com objeto -, ou seja, que assume “*el imperativo científico de la subordinación al hecho* [fato que] *desemboca en la renuncia pura y simple ante al dato*”. p. 66.

A encenação do discurso político oscila entre a ordem da razão e da paixão, misturando *logos*, *ethos* e *pathos* para tentar responder à questão que supostamente se coloca o cidadão: “o que me leva a aderir a este ou aquele valor?” Para o político, é uma questão da estratégia a ser adotada na construção de sua imagem (*ethos*), para fins de credibilidade e sedução, da dramatização do ato de tomar a palavra (*pathos*), para fins de persuasão, da escolha e da apresentação dos valores para fins de fundamento do projeto político. (CHARAUDEAU, 2006, p. 84)

Levando-se em conta que as instituições representam instâncias em que se adensam um repertório de valores, fins, estruturas e regras que regulam as práticas coletivas, assim como suas conexões internas e externas, é mister reconhecê-las como teatro de exercício de relações de poder a exigir a reprodução de discursos coerentes. Tal coerência, se exitosa em sua recorrência, favorece o princípio de adesão a valores e identificação da comunidade interna com as regras que objetivam a produção e reprodução da estabilidade institucional.

Nesse sentido, Scott corrobora as afirmações de Charles Tilly (1984, p. 81) que considera dentro de um sistema teórico mais amplo, as instituições, incluindo elementos cognitivos, culturais, normativos e reguladores junto com as atividades e recursos associados, a produzirem sua estabilidade e significação da vida social.

Attempting to bring some coherence to the enterprise, the approach I adopted was to construct what Tilly (1984: 81) terms an “encompassing” framework, that incorporates related but different concepts and arguments and locates them within the a broader theoretical system. I postulated that institutions are variously comprised of “cultural-cognitive, normative and regulative elements that, together with associated activities and resources, provide stability and meaning to social life” (SCOTT, 2005, p. 464).

Por outro lado,

[...] these elements and in the levels of analysis at which they work, all recognize the common theme that social behavior and associated resources are anchored in rule systems and cultural schema. Relational and material features of social structures are constituted, empowered and constrained by the virtual elements, which they, in turn produce and reproduce (GIDDENS, 1979; SEWELL, 1992).

Margaret Levi (1991)¹⁶ enfrenta o problema de conceituação do termo instituição no sentido de se transcender a noção usual que “toma as instituições como um conjunto de regras que regulam comportamentos recorrentes” pela necessidade premente de diferenciar instituição de normas. Assim, a autora lança mão a uma tipologia das instituições na tentativa de evidenciar as características diferenciadoras. Ela denomina as instituições formais definindo-as como

Subconjunto particular de instituições caracterizadas por arranjos formais de agregação e de regulamentação comportamental, os quais mediante o uso de regras explícitas e de processos decisórios, são implementadas por

¹⁶ Apud Rocha, Carlos Vasconcellos no seu artigo “Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas”. *Civitas*, Porto Alegre, v.5, n.1, jan/jun 2005, p. 11-28.

um ator ou um conjunto de atores formalmente reconhecidos como portadores deste poder. (LEVI, 1991, p. 82).

Destaca, também, que as regras ou acordos podem ser verbais ou escritos formalmente, mas, de uma forma ou de outra, “expressam expectativas de comportamento relativamente claras”. A estabilidade das regras implica em certas configurações de relações de poder, bem como mecanismos de estímulo ou desestímulo às ações dos atores sociais.

Levi questiona, também, os mecanismos utilizados pelas instituições na mudança das regras e nos processos de implementação destas, conduzindo a mecanismos diferenciados ou alternativos que podem ser estimulados ou reprimidos. “As mudanças institucionais implicam, para a autora, em redistribuição de poder, e é fruto do abandono do comportamento de submissão por parte de pessoas ou grupos a arranjos institucionais vigentes” (*apud* Rocha, 2005, p. 21) A autora enfatiza tal possibilidade de mudança através de consensos que denomina de contingentes, implicando o arbitramento dos envolvidos com as múltiplas funções institucionais. Consensos, aqui, necessariamente, entendidos em sua expressão prática: a da reciprocidade de atitudes.

Consenso contingente é um conceito proposto pela autora que implica reciprocidade de comportamentos, envolve cumprir com expectativas alheias, implica cooperação condicional onde cada um faz a sua parte com base na honestidade e a reciprocidade (p. 22).

Ou seja, reciprocidade de atitudes que envolvem relações institucionais as mais equitativas possíveis, no sentido de possibilitar a construção de mecanismos democráticos de gestão.

3 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE IDEOLOGIA E UTOPIA

O livro *Ideologia e Utopia*, uma das principais obras de Karl Mannheim, foi publicado na sua primeira edição em alemão, em 1929. Nele o autor desenvolve a Sociologia do Conhecimento ou *Wissensoziologie*

a partir da tese de que as ideias emergem, se desenvolvem e são determinadas pela situação sócio-histórica em que se encontram os grupos intelectuais mais experimentados. As categorias básicas, a visão de mundo, do passado e do futuro e a concepção de liberdade demonstram estar ligados a posição política e ao grupo com o qual o pensador se identifica (1972, p. 9).

Na edição de *Ideología y utopía* comemorativa aos setenta anos da editora Fondo de Cultura Económica, publicada em 2004, encontramos o prefácio assinado por Louis Wirth que o inicia com as seguintes afirmações:

La edición original, em alemán, de *Ideologia y Utopia* se publicó en un ambiente de aguda tensión intelectual, marcada por una acalorada discusión que se aplacó únicamente con el destierro o el silencio forzado de los pensadores que buscaban una solución plausible y honrada de los problemas que se habían planteado[...] Los problemas intelectuales que en un tiempo se consideraron como la preocupación exclusiva de los escritores alemanes han invadido todo el orbe. Lo que antaño pareció un asunto esotérico, que solo interesaba a unos cuantos intelectuales de una sola nación, se ha vuelto ahora una condición común del hombre moderno. (Wirth, 2004, p. 11)

Por outro lado, Valle (2001), após levantar as contribuições de Bacon e Montesquieu como antecessores das ideias de Mannheim, afirma:

después del planteamiento marxista, la fe en el progreso (éxitos de la revolución industrial) y los desastres de la Primera Guerra Mundial, que abrieron las puertas para el pesimismo, aparece en 1929 la obra Mannheim *Ideología y Utopía* [...] que presenta un programa (pela primeira vez) de investigación de lo que se ha venido denominando de sociología del conocimiento (VALLE, 2001, p. 292).

Mannheim salienta que, para a maioria das pessoas, a palavra ideologia está intimamente relacionada com o marxismo apesar de, historicamente, este termo ter uma origem muito mais remota. Afirma:

No hay mejor introducción al problema del análisis del término “ideología” que desentrañar los diferentes matices de significado que se han mezclado aquí en una seudounidad, y una determinación más precisa de las variaciones de los significados del concepto, tal como se le emplea ahora, allanará el camino al análisis sociológico e histórico de él. (MANNHEIM, 2004, p. 89)

Com o objetivo de compreender melhor os seus significados, ele os agrupa artificialmente nas categorias que denomina de concepções particular e total. A concepção particular da ideologia se relaciona com o estado de ceticismo em relação às ideias do outro, no sentido de que podem ser percebidas como um (ou vários) disfarce(s), mais ou menos conscientes, da real natureza de uma situação, já que o seu reconhecimento não estaria de acordo com os seus interesses. Por outro lado, a concepção total de ideologia corresponderia à ideologia de um grupo histórico-social concreto.

As duas concepções apresentam elementos comuns, dentre os quais destacamos:

- Nenhuma delas depende do que efetivamente foi dito pelo outro (expressamente denominado por Mannheim como opositor) para atingir uma compreensão do seu real significado ou de sua intenção.¹⁷
- Ambas estão voltadas para o sujeito, seja ele indivíduo ou grupo, no sentido do que foi dito se relaciona com as condições sociais desse indivíduo ou grupo.¹⁸

Há possibilidade de perceber diferenças entre as duas concepções como, por exemplo:

Enquanto a concepção particular se refere a uma parte do enunciado do opositor que se relaciona com o conteúdo, a concepção total questiona a visão de mundo total do opositor e seu aparato conceitual ao tentar compreender estes conceitos como sendo consequência da vida coletiva.

A concepção particular se preocupa com o nível psicológico:

Se, por exemplo, pretende-se que um opositor esteja ocultando ou distorcendo uma dada situação de fato, pressupõe-se, não obstante, que ambos partilham de critérios comuns de validade, pressupõe-se também que é possível refutar mentiras e desfazer fontes de erros tendo como referência critérios aceitos de validade objetiva comuns a ambos os lados (MANNHEIM, 1972, p. 83).

Por outro lado, na concepção total existe a preocupação de se transcender ao conteúdo do pensamento, focalizando os modos de experiências e interpretação, bem como com os esquemas cognitivos e as estruturas de pensamento que são determinados historicamente, motivo pelo qual podem se diferenciar dos nossos.

Quando utilizamos a concepção total de ideologia procuramos reconstruir todo o modo de ver de um grupo social e, neste caso, nem os indivíduos concretos nem o seu somatório abstrato podem ser legitimamente

¹⁷ O autor acrescenta que “Las ideas expresadas por el sujeto se consideran em tal forma como funciones de su existencia...Significa además que el carácter específico y la situación vital del sujeto ejercen una influencia sobre sus opiniones, sus percepciones y sus interpretaciones” (2004, p. 90).

considerados como portadores desse sistema ideológico de pensamento como um todo (MANNHEIM, 1972, p. 85).

Segundo Mannheim a função total da ideologia, partindo dos conceitos weberianos de ação social e relação social, enfatiza que é nesse nível que o fenômeno ideológico aparece em toda a sua originalidade, ligado à necessidade que um grupo social tem de representar-se. Destaca seu caráter mobilizador com a função de perpetuar a energia vital, e transformar em credo os princípios fundadores de uma comunidade histórica ou grupo social. Além disso, ela é dinâmica porque movida pelo desejo de demonstrar que o grupo social, que a professa, tem razão de ser o que é.

A ideologia é um fenômeno insuperável da existência social, na medida em que a realidade social sempre possui uma constituição simbólica e comporta uma interpretação, em imagens e representações, do próprio vínculo social. (RICOEUR, 1990, p. 75)

Para Mannheim, toda ideologia é também simplificadora e esquemática, sendo representada por um código que identifica uma visão do conjunto do grupo, de sua história e, em última análise, do mundo; e esse caráter codificado é inerente à sua função justificadora. Acrescenta, também, que o fato de ser operatória e não temática, vem da impossibilidade de um grupo tematizar, formular e propor tudo como objeto de pensamento, situando-se em uma instância não crítica. Por fim, apresenta a função de dissimulação da ideologia, exercida, sobretudo, em relação a realidades vividas pelos grupos sociais não admitidas pelo esquema diretriz. Desta forma inicia-se o processo de intolerância que ameaça a possibilidade de um grupo reconhecer-se, e surge a contradição desse traço com a função primeira da ideologia, que é a de prolongar os efeitos dos atos fundadores.

Nesse mesmo sentido, Paul Ricoeur considera como primitiva a relação de uma comunidade histórica com o ato que a instaurou, acrescentando que “a ideologia é função da distância que separa a memória social de um acontecimento, que no entanto, trata-se de repetir” (1990, p. 68)

Seu papel (o da ideologia) não é somente o de difundir a convicção para além do círculo dos pais fundadores, para convertê-la num credo de todo um grupo, mas também o de perpetuar sua energia inicial para além do período de efervescência. (RICOEUR, 1990, p. 68)

O *Weltanschauung*, ou visão de mundo de um determinado grupo, é resultado de uma série de experiências ou de vivências ligadas a uma mesma estrutura, e é construída a partir de ações práticas que pertencem a um campo de conhecimento que ele denomina de atóricico, mas que podem ser conhecidas através da explicação teórica. Cabe aos intelectuais desvendar esse conhecimento. Em cada período histórico da humanidade aparecem tendências conflitantes, seja no sentido da conservação ou da mudança. A adesão à primeira tende a produzir ideologias e a adesão à segunda tende a produzir utopias. Neste sentido, a primeira nos remete ao passado e, a segunda, ao futuro.

Mannheim atribuía a desagregação da sociedade à coexistência de várias visões de mundo, *Weltanschauungen*, que impediam a construção de sistemas de significação unânimes que permitissem a construção de consensos.

Su preocupación central fue, pues, la del análisis de las ideologías, ya que en una sociedad de esas características la unanimidad sólo podía rehacerse a base de definiciones que reinterpretasen funcionalmente aquello que anteriormente había sido substancial (CARDUS I ROS, 1993, p. 124).

Paul Ricoeur, (1997) analisa a relevância do trabalho de Mannheim com relação à ideologia, destacando a clivagem entre as visões sociais voltadas para o passado e o significado de sua convivência com visões de futuro:

En primer lugar Karl Mannheim fue quien por primera vez reunió la ideología y la utopía dentro de la problemática general de la incongruencia. Observó que hay dos maneras en que un sistema de pensamiento puede ser incongruente respecto de la tendencia general de un grupo o sociedad: o bien aferrándose al pasado lo cual representa una resistencia al cambio o bien dando un salto hacia delante, lo cual constituye una clase de estímulo al cambio (RICOEUR, 1997, p. 191).

Segundo este autor, o segundo mérito de K. Mannheim é ter ampliado o conceito marxista de ideología até o ponto de

convertirlo en un concepto desconcertante porque incluye el propio concepto. [...] Mannheim lleva el concepto de ideología y la crítica de la ideología hasta el punto en que se hace paradójico [...] cuando se extiende y se universaliza de suerte que abarca a todo aquel que pretende usarlo (p. 191).

Acrescenta ainda que:

La idea es esta: si podemos dar una descripción exacta de todas las fuerzas de la sociedad, estaremos en condiciones de situar cada ideología en su lugar correcto. Comprender el todo nos salva de las implicaciones del concepto. Tal vez aquí esté la falta de Mannheim, porque esta Sociología del conocimiento nunca logró convertirse en una ciencia ni alcanzó pleno desarrollo (RICOEUR, 1997, p. 197).

Por outro lado, Van Dijk (1999) salienta que a ideologia envolve um conceito difuso e controverso, justificando esta posição pela condição histórica que divide os estudiosos em marxistas e não marxistas. Na primeira categoria coloca Marx, Engels, Lukács, Gramsci e Althusser como expoentes mais destacados. Já entre os não marxistas, Durkheim e Mannheim.

Os debates tradicionais materializam, no senso comum, a ideia de ideologia como um sistema de crenças equivocadas, falsas, distorcidas ou mal encaminhadas. Van Dijk (1999) sublinha que nessas concepções correntes aparecem as noções de falsidade no sentido de ocultar as relações sociais verdadeiras, correspondem às crenças dos outros e pressupõem definições de

verdade e falsidade cuja natureza serve social e politicamente aos seus próprios interesses. O autor destaca que um elemento crítico se associa com a questão de poder e dominação no sentido de que, seguindo Marx e Engels, as ideologias foram definidas como as ideias dominantes de uma determinada época, que se associavam com as classes governantes, constituindo uma parte da superestrutura e sendo determinadas pela base econômica material da sociedade.

Da mesma forma, Ricoeur (1997) acrescenta que, segundo Mannheim, a contribuição de Marx

al desarrollo del concepto de ideología [...] es una concepción mas general [...] en el sentido de que ya no es solo un fenómeno psicológico relativo a los individuos, ya no es una deformación o una mentira, en un sentido moral, o como el error en un sentido epistemológico[...] La concepción total , por otra parte, incluye toda una visión del mundo y está sustentada por una estructura colectiva (p. 193).

Assim, se estas questões são verdadeiras, desvendar o processo ideológico requer métodos de análise específicos.

Ricoeur (1999) adverte sobre as duas principais “armadilhas” que podem ocorrer ao analisar-se o fenômeno ideológico. A primeira delas, devido a forte marca marxista sobre o problema, é aceitar a evidência de que uma abordagem em termos de classes sociais é fechar-se em uma “polêmica estéril”, que, em última instância, se resumiria em colocar-se a favor ou contra o marxismo. A segunda “armadilha” corresponde a definir a ideologia por sua função de justificação, que diz respeito não somente aos interesses de uma classe, mas de uma classe dominante, o que, para o autor, não parece correto já que a dominação é apenas uma dimensão da ideologia. Desta forma se estará admitindo o aspecto negativo da ideologia e não o enfoque da ideologia como integração social.

Ricoeur apresenta a função de dominação da ideologia, sem a negar e, no entanto, assimilando-a à função anterior de integração, vinculando-a aos aspectos hierárquicos da organização social, afirmando que o que a ideologia justifica e interpreta é a relação com a autoridade que procura legitimar-se, sempre com um peso maior do que a crença dos indivíduos nesse mesmo sistema de autoridade. Assim, o caráter de distorção e de dissimulação da ideologia passa a um primeiro plano quando o papel mediador encontra-se com o fenômeno da dominação. Por fim, na última etapa dessa análise, o autor apresenta a função de deformação da ideologia, chegando então ao conceito propriamente marxista. Ressalta que o conceito de Marx, da deformação por inversão, está intimamente ligado à religião, mas que sua contribuição, realmente inovadora, destaca-se ao afirmar que a função justificadora da ideologia aplica-se por privilégio, à relação de dominação oriunda da divisão em classes sociais e da luta de classes. Conclui, então, ao resumir suas etapas de análise, que a ideologia é um sistema insuperável da existência social, na medida em que a realidade social constrói simbolicamente e interpreta o próprio vínculo social.

O autor Salvador Cardus i Ros no seu texto “*Notas para una lectura actualizada de Ideologia y Utopia*” após destacar que esta obra clássica, porém polêmica, da Sociologia pode ser muito mais atual do que em décadas passadas, afirma:

[...] en la reformulación que Mannheim propuso del concepto de ideología, que en su forma total incluye no sólo el pensamiento del adversario, sino también el propio pensamiento, la simple teoría de la ideología se transforma en sociología del conocimiento (1993, p. 125)

Mannheim ressalta que a principal dificuldade da sociedade moderna consiste na magnitude da falta de articulação orgânica (*gliederung*) exigida por uma sociedade complexa, destacando que a coesão social e a integração dependem, acima de tudo, de fatores racionais e irracionais dominantes na sociedade industrial de massas.

Assim, ele acrescenta que, nos pequenos grupos, a ação e o pensamento são regulados pelo senso comum, e as regras fixadas pelos costumes atuais e pelos precedentes. Isto implica que as tarefas têm que ser simples e frequentes, necessitando somente de uma organização limitada para executá-las. Quando as ações se complexificam a racionalidade necessária para dividir o todo nas partes é mais elaborada pela possibilidade ampliada de opções. Quando as transformações são lentas e a tradição pode agir é possível preservar um mínimo de concordância necessária para realizar ações cooperativas. O desenvolvimento técnico, por sua vez, dificulta as condições de cooperação.

Os processos de industrialização, de urbanização e de burocratização criaram formas de controle que, por falta de coordenação, acabaram fortalecendo as forças desintegradoras, a competição com elementos desiguais, os processos de poder que estão fora de controle, a perda das raízes dos estratos inferiores que vão perdendo a sua capacidade de participação na vida social, o que provoca apatia, frustração e vários mecanismos que causam a “*fuga da liberdade*”.

Quanto à circulação da obra e conceitos de Mannheim no Brasil, Maria José Rezende, no texto “*Celso Furtado e Karl Mannheim*”, de 2004, destaca as contribuições de Mannheim a um dos intelectuais brasileiros mais marcantes envolvidos nos processos de mudança social:

Suas reflexões (as de Celso Furtado) sobre a racionalidade capitalista, o papel da ciência, o papel do intelectual, a criatividade, a sensibilidade para compreender o mundo e suas modificações levaram-nos a diálogos férteis com Mannheim (1983-1947) sobre a planificação democrática, a reconstrução institucional e o papel social dos intelectuais em épocas de crises ameaçadoras [...] como estudioso de Mannheim, estava convencido de que um amplo esforço de reconstrução institucional tornara-se indispensável, se o objetivo era preservar a liberdade do homem. (FURTADO, 1997, p. 99 *apud* Rezende, (2004, p. 239)

Para finalizar esse breve texto inicial sobre K. Mannheim e sua obra trazemos as palavras de Ernest K. Bramstedt e Hans Gerth que o descrevem nas notas preliminares da obra *Liberdade, Poder e Planificação Democrática*

[...] como analista, seguiu as pegadas de Marx, Max Weber e Mead, ao reconhecer a força condicionante das estruturas sociais em relação ao pensamento e a volição. E, como educador, acreditava firmemente nas potencialidades criadoras do homem, de acordo com o legado democrático e humanista de Rousseau, recebido pela psicologia e pela pedagogia moderna [...]. A nova sociedade só pode surgir como criação de homens dispostos a reajustar-se a si mesmos uma vez mais, porém sobre a estrela polar dos valores genuínos (!972, p. 16)

Paul Ricoeur (1999, p. 88) sintetiza

Eis como MANNHEIM generaliza o conceito de ideologia. Para ele as ideologias se definem, essencialmente, por sua não congruência, por sua discordância em face à realidade social. Só diferem das utopias por traços secundários. As ideologias são mais professadas pela classe dirigente. E são as classes subprivilegiadas as que as denunciam. As utopias são, preferencialmente, professadas pelas classes ascendentes. As ideologias se acomodam à realidade que justificam e dissimulam, ao passo que as utopias enfrentam a realidade e a fazem explodir.

Em 1996 a editora Contraponto publica um livro, organizado por Zizek, intitulado *O mapa da ideologia* que, na sua introdução, afirma, mais uma vez, que o conceito de ideologia é ambivalente até o ponto máximo no sentido de que pode designar qualquer coisa, uma atitude contemplativa que desconhece qualquer relação com a realidade social ou um meio a partir do qual os indivíduos vivenciam as suas relações com a estrutura social, e até mesmo as ideias falsas que legitimam o poder político dominante. Acrescenta, ainda, que a contingência do real, carente de sentido, é internalizada, simbolizada e adquire sentido. Ou seja, ela pode significar a internalização de uma contingência ou a externalização de uma necessidade interna. “Aqui a tarefa da crítica da ideologia é justamente discernir a necessidade oculta, naquilo que se manifesta como mera contingência” (p. 10).

Por outro lado, acrescenta que a compreensão prévia ou espontânea parece, pelo menos, implicitamente, mostrar o que não é ideologia.

“A ideologia não é necessariamente falsa enquanto a seu conteúdo positivo, ela pode ser “verdadeira” e muito precisa, pois o que realmente importa não é o conteúdo afirmado como tal, mas o modo como esse conteúdo se relaciona com a postura subjetiva envolvida em seu próprio processo de enunciação. Estamos dentro do espaço ideológico propriamente dito no momento em que esse conteúdo “verdadeiro” ou “falso” (se verdadeiro tanto melhor para o efeito ideológico) - é funcional com respeito a alguma relação de dominação social (poder, exploração) de maneira intrinsecamente não transparente, para ser eficaz a lógica de legitimação da relação de dominação tem que permanecer oculta” (p. 14)

Zizek (1996) também sublinha a necessidade de superar as avaliações do conceito e suas várias noções em relação à veracidade, interpretando a multiplicidade de determinações como um indicador de situações históricas concretas.

O autor destaca que para Marx a religião se constituía na expressão máxima da ideologia por reunir as três categorias fundamentais para a sua constituição, a saber, doutrina, crenças e rituais, ou os três momentos ideológicos identificados por Hegel. Zizek aponta, ainda, que poder-se-ia ficar tentado a utilizar esses eixos como base para a crítica dos múltiplos significados da palavra ideologia:

1. A ideologia como um complexo de ideias, (teorias, convicções, crenças, métodos de argumentação);
2. A ideologia em seu aspecto externo, ou seja, a materialidade da ideologia, os Aparelhos Ideológicos de Estado,
3. A ideologia espontânea, que atua no cerne da própria realidade social (p. 15)

Dentre as várias críticas possíveis ao termo ideologia, uma das mais promissoras surge a partir da análise do discurso “[...] A própria ideia de um acesso à realidade que não seja distorcido por nenhum dispositivo discursivo ou conjunção com o poder é ideológica. O nível zero da ideologia consiste em (des) apreender uma formação discursiva como um fato extra discursivo” (p. 16).

Zizek alerta para o fato de que ao tentar traçar uma linha demarcatória clara entre a ideologia e a própria realidade efetiva parece impor a ideia de que a única postura não ideológica consiste em renunciar à noção de realidade extra-ideológica, “e aceitar que tudo com o que lidamos são ficções simbólicas, com uma pluralidade de universos discursivos, e nunca com a “realidade” - mas essa solução “pós-moderna”, rápida e astuta, é a ideologia por excelência” (p. 22).

a exterioridade desconhecida pela ideologia é a exterioridade do “texto” em si, bem como a exterioridade da realidade social “extra textual” [...] Por fim, essa própria realidade social extra textual divide-se no exterior institucional, que domina e regula a vida dos indivíduos “de cima para baixo” (os AIEs), e numa ideologia que não é imposta pelos AIEs, mas emerge “espontaneamente” de “baixo para cima”, da atividade extra-institucional dos indivíduos (fetichismo da mercadoria) - para dar o nome aos bois, Althusser vs Luckács (p. 23)

Louis Althusser (1970) propõe uma tentativa de avanço rumo a uma teoria das ideologias em geral como uma forma de transcender as teorias das ideologias em particular que sempre expressam posições de classe.

Uma teoria das ideologias se baseia na história das formações sociais e, portanto, dos modos de produção combinados nas formações sociais e das lutas de classes que se dão dentro delas.

Por um lado, penso ser possível afirmar que as ideologias têm uma história própria (ainda que esta seja determinada, em última instância, pela luta de classes); e por outro, creio ser possível afirmar que a ideologia em geral não tem história- não num sentido negativo (sua história lhe é externa) mas num sentido absolutamente positivo[...].se é verdade que a peculiaridade da ideologia está em ela ser dotada de uma estrutura e funcionamento tais que a tornam uma realidade a-histórica, isto é, uma realidade oni-histórica no sentido dessa estrutura e funcionamento serem imutáveis, acharem-se

presentes de uma mesma forma em tudo o que chamamos de história [...] (ALTHUSSER, 1996, p. 124).

O autor destaca, ainda, que a ideologia representa uma relação imaginária dos indivíduos com as suas condições reais de existência. “Não existe ideologia a não ser para sujeitos concretos e essa destinação da ideologia só é possível pelo sujeito, ou seja, pela categoria de sujeito e seu funcionamento” (p. 131)[...] “a categoria do sujeito só é constitutiva de qualquer ideologia na medida em que toda ideologia tem a função (que a define) de “constituir” indivíduos concretos como sujeitos”(p. 132)

Conclui, então, destacando que a dupla constituição do funcionamento da ideologia não é mais do que o funcionamento nas formas materiais de existência desse funcionamento. “Um dos efeitos da ideologia é a negação prática, pela ideologia, do caráter ideológico da ideologia.” (ALTHUSSER, 1996, p. 134)

É por isso que os AIEs não são a realização da ideologia em geral, nem tampouco a realização sem conflito da ideologia da classe dominante. A ideologia da classe dominante não se transforma na ideologia dominante pela graça divina, nem em virtude da simples tomada do poder estatal. É através da instauração dos AIEs, em que essa ideologia é realizada e se realiza, que ela se torna dominante (p. 140).

Michel Pêcheux tem como objetivo, neste texto, expor as bases de uma teoria materialista do discurso e, para tanto, explica a expressão “condições ideológicas de reprodução-transformação das relações de produção”, chamando a atenção para os seguintes fatos:

- O campo da ideologia não é o único onde ocorre a reprodução-transformação das relações de produção já que não podem ser ignoradas as determinações econômicas que condicionam essa produção-reprodução.
 - Destaca o caráter contraditório dos modos de produção baseados na divisão de classes, ou seja, que os fatores que contribuem com a reprodução não estão diametralmente opostos aos que contribuem com a transformação. “A luta de classes perpassa o modo de produção como um todo, o que no campo da ideologia, significa que a luta de classes “passa” pelo que Althusser chamou de Aparelhos Ideológicos do Estado” (p. 143) Justificando que as ideologias não se compõem de ideias mas de práticas:
1. A ideologia não se reproduz como um Zeitgeist, ou espírito da época. Impostos à sociedade de maneira homogênea e regular, os AIEs não são a realização de uma ideologia em geral.

É por isso que os AIEs não são a realização da ideologia em geral, nem tampouco a realização sem conflito da ideologia da classe dominante. A ideologia da classe dominante não se transforma na ideologia dominante pela graça divina, nem em virtude da simples tomada do poder estatal. É

através da instauração dos AIEs, em que essa ideologia é realizada e se realiza, que ela se torna dominante” (PÊCHEUX, 1996, p. 144).

2. Os AIEs não são puros instrumentos da classe dominante que servem para reproduzir as relações de produção existentes, a instauração desses AIEs é o pivô de uma luta de classes muito acirrada e contínua que implica dizer que os AIEs constituem contraditória e simultaneamente a sede e as condições ideológicas da transformação das relações de produção.
3. As condições ideológicas de produção-reprodução das relações de produção são contraditórias, constituídas num momento histórico específico e numa dada formação social, pelo conjunto complexo dos AIEs contidos nessa formação social. Cabe destacar que na complexidade estão incluídas relações de contradição-subordinação-desigualdade.

Portanto, o aspecto ideológico da luta pela transformação das relações de produção reside, sobretudo, na luta para impor, dentro do complexo de Aparelhos Ideológicos de Estado, novas relações de desigualdade-subordinação. (PÊCHEUX, 1996, p. 145).

4. Resumindo: a objetividade material da instância ideológica se caracteriza pela estrutura de desigualdade-subordinação de “todo complexo que está no domínio” das formações ideológicas de uma dada formação social, uma estrutura que expressa a contradição reprodução-transformação que constitui a luta de classes (PÊCHEUX, 1996, p. 146).

A forma da contradição inerente à luta ideológica de classes entre as duas classes antagônicas não é simétrica, no sentido de cada classe tentar obter em seu próprio benefício a mesma coisa que a outra: insisto nesse ponto porque, como vimos, muitas concepções da luta ideológica tomam como um fato evidente, antes da luta, que a sociedade existe (com o Estado acima dela) como um espaço, como o terreno dessa luta. (PÊCHEUX, 1996, p. 146).

A ideologia, então, é um sistema insuperável da existência social na medida em que a realidade social constrói simbolicamente e interpreta o próprio vínculo social.

Ricoeur (1999, p. 68) destaca que, das três funções da ideologia, a justificação e a integração se relacionam com a representação da autoridade na busca de legitimidade. Por outro lado, a função de dominação transcende a crença desses mesmos indivíduos nesse mesmo sistema de autoridade.

Concluindo esta sessão, concebemos o processo ideológico como intimamente relacionado com o mito fundador que caracteriza as instituições comunitárias sendo que a lembrança desse fato torna-se ideológica pela própria função de justificação de uma determinada realidade social, ou como coloca o autor acima mencionado, pela possibilidade de difundir a convicção para além do círculo

de pais fundadores para convertê-lo no credo de todo o grupo, perpetuando a energia vital para além do período de efervescência.

Assim, o fenômeno ideológico é sempre posterior ao fato criador que é modelado retroativamente mediante uma representação que pode ser retomada e reatualizada para além do momento inicial.

4 ANÁLISE INSTITUCIONAL COMO PROPOSTA ANALÍTICA DO OBJETO DE ESTUDO DESENHADO

A abordagem neoinstitucionalista, então, permite acesso ao objeto de forma a desvendar alguns movimentos em dois planos: o interno e aqueles em relação ao ambiente externo, que (re)organizam relações, (re)definem pautas prioritárias, (re)compõem arranjos de poder e, finalmente, (re)estruturam as próprias instituições. Nesse cenário tomam vulto os mecanismos que organizam o campo de tomadas de decisão como decorrência de novas regras implementadas, e da nova correlação de forças internas.

A construção do objeto foi pautada pelo reconhecimento da interdependência de instâncias constituidoras dessas universidades, tomadas em níveis distintos de atuação, a saber: princípios e valores, estrutura administrativa e regras que normatizam os processos de tomada de decisão, conforme a Figura 2. Entre elas, na condição de resultado da dinâmica entre as três instâncias citadas, se configura o campo das práticas institucionais onde são destacadas as estratégias de reprodução e as políticas que lhes dão substância.



Figura 2: Modelo analítico – Integração das dimensões institucionais ligadas à reprodução das universidades¹⁹

O modelo permite visualizar a ideia de como este trabalho compreende as instituições estudadas, ao mesmo tempo em que define o foco de atenção para acesso ao conjunto de questões formuladas sobre os comportamentos institucionais em tempos de crise.

¹⁹ Modelo elaborado pela autora.

Ao se falar em crise é necessário definir sob que ponto de vista estas crises são consideradas como ameaças às instituições, em se tratando de um tipo particular de instituições brasileiras de ensino superior, definidas como comunitárias. A crise de que se fala tem várias facetas que podem ser identificadas como de distintas origens, com efeitos singulares, que se potencializam sobre as instituições. Elas são tanto externas ao setor educacional, como próprias do mesmo. Sua determinação é nacional, mas também transcende essa fronteira, tornando-se, por exemplo, latino-americana, conforme Claudio Rama, em seu modelo das *“Fases da Educação Superior na América Latina”* (2008). No entanto, é nas regiões onde os efeitos mais sensíveis se revelam, por força dos laços que essas instituições mantêm com a sociedade local e regional, em termos de origem, de sustentação, de legitimidade social e de expectativas de suas comunidades de origem, das sociedades regionais que compõem seu nascedouro.

Na visão do autor, as mudanças que o ensino superior tem experimentado na América Latina podem ser agrupadas em três grandes reformas, que passaram por características de autonomia e monopólio, num primeiro momento, até a configuração de um modelo binário, marcadamente mercantilista, que está sendo pressionado cada vez mais por fatores internacionais, na transição para um modelo que o autor denomina de “ternário”. Neste, a garantia de qualidade está vinculada a padrões estipulados internacionalmente replicados pelos governos nacionais que os aplica sobre seus sistemas educacionais. Um dos efeitos dessas novas regras implica redução sensível dos níveis de autonomia universitária, seja sobre a direção das estratégias pedagógicas, seja com relação às agendas de pesquisa e/ou extensão, com implicações importantes no campo da gestão institucional e seus compromissos com as sociedades locais e regionais.

Os elementos que compõem a figura 2, em termos de suas interações e resultados, definem a lógica de construção pensada para uma instituição, consistindo, assim, na unidade básica para estruturar o que denominou-se de “campo institucional.”²⁰ A redução dos elementos que se integram numa representação mínima implica a compreensão da necessária conexão entre as unidades estudadas, que formam em sua complexidade empírica, ou seja, o cenário de investigação.

O acesso ao empírico fica necessariamente recortado segundo categorias que conferem ao modelo a representação construída através das perguntas formuladas pelo pesquisador. No caso, todas elas resumindo uma preocupação central: as condições de reprodução das instituições em tempos de crise, frente à sua

²⁰ Mais precisamente, um “subcampo”, na medida em que o conjunto das universidades do país definem o “campo”, com seus regramentos, processos de avaliação, estruturas decisórias, discursos, hierarquias, modelos de representação sobre as tarefas a realizar, enquanto as instituições comunitárias definiriam uma parte desse campo, onde se destacam algumas características que as tornam passíveis de categorização. No entanto, para os fins deste artigo a subcategoria das universidades comunitárias foi reconhecida / identificada / denominada em sua condição de “campo” institucional, dadas as singularidades que as constituem.

estrutura, suas regras, seus valores²¹ e, por conseguinte - assim foi pensado - sua capacidade de lidar com a crise.

Independentemente do período histórico ou do país focalizado é, (ou melhor, seria desejável que fosse), uma característica imanente da universidade estar em crise, o que não pode acontecer é que esta crise seja, como coloca Milton Santos, reduzida exclusivamente a componentes econômico-financeiros como visões mais simplistas tendem a fazer.

Existem, portanto, muitos autores e trabalhos que focalizam a crise da universidade nos seus diversos aspectos, porém nossa abordagem busca situar alguns aspectos que auxiliem na contextualização das instituições comunitárias e seus desafios.

Crise e “mal-estar” aparecem muitas vezes associados como conceitos ou categorias que se inter-relacionam, mas se fazem presentes em muitas universidades.

Com efeito, muitos entendem que o diagnóstico desse mal-estar nada tem a ver com a realidade, mas seria antes um sintoma de veneração... Algo como uma nostalgia de certo caráter vetusto que a Universidade teria perdido devido às relações que teve de estabelecer com a sociedade contemporânea (SILVA²², 2006, p. 288).

Entende-se assim que a universidade é uma das instituições da sociedade ou visto de outra forma, um dos atores sociais com papel mais ou menos ativo dependendo do momento sócio-histórico e do modelo institucional considerado.

Marilena Chauí afirma que “a universidade é uma instituição social e, como tal, exprime, de maneira determinada, a estrutura e o modo de funcionamento da sociedade como um todo” (2003, p. 67)

Então, esse ator social, universidade, estabelece uma série de relações e intercâmbios com outros atores sociais que, na sua constituição, definem o projeto de sociedade no qual estão inseridos.

Assim, Silva (2006) acrescenta que:

[...] desde a origem a Universidade esteve mergulhada em dilemas criados por ela mesma e pelo seu contexto. A dificuldade de transitar pela contradição que se estabelece entre a formação de um consciência corporativa e uma consciência pública esteve desde o início presente...pela necessidade de se afirmar ao mesmo tempo pela singularidade e a pretensão de universalidade[...] (p. 289).

²¹ Reforçando para o leitor que, entre os valores, princípios, missão, visão e os compromissos institucionais aparece em destaque o papel das comunitárias no processo de integração regional e o zelo pelos vínculos comunitários plasmados desde suas origens.

²² Universidade: a ideia e a história de Franklin Leopoldo e Silva. In: STEINER, J.E.; MALNIC, G. *Ensino Superior: conceito e dinâmica*. p. 285-296.

Entre as várias formas metafóricas que autores utilizaram para definir a crise da universidade destacamos a mencionada por Cristovan Buarque²³ em trabalho apresentado na Conferência Mundial de Educação Superior + 5, ocorrida em Paris no período compreendido entre 23 e 25 de junho de 2003 e que explicita que a universidade encontra-se numa encruzilhada²⁴ : “A crise da universidade brasileira coincide com a crise global da instituição universitária. A humanidade encontra-se numa encruzilhada [...]” também ao ter que fazer escolhas frente as modificações da modernidade. Ele acrescenta que “não há dúvida de que a universidade foi duramente maltratada pelo neoliberalismo nas últimas décadas [...] A falta de recursos é um indicador da crise e o Brasil não é um exemplo isolado” (p. 27).

Por outro lado, retomando à questão inicialmente levantada em relação a ampliar a discussão para além das questões econômico-financeira, o autor assinala que “[...] em vez de perceber a crise em toda a sua profundidade, as universidades em sua maioria, vêm-se convertendo em prisioneiras das suas necessidades imediatas” (p. 28).

Defendendo a necessidade de reformar a universidade no contexto das reformas mais amplas do estado, agrega:

Esta não é a primeira vez que a universidade se vê confrontada com a sua necessidade de mudar, mas nunca ela precisou mudar tanto como agora. Tampouco é a primeira vez que a universidade parece não se dar conta da sua própria crise, mas também não será a primeira vez que ela irá superar suas dificuldades e se reorganizar (p. 28).

Várias questões podem contribuir com a dificuldade de percepção e de reconhecimento da crise de forma mais profunda para além dos limites das questões econômico-financeiras, entre elas cabe mencionar a perda de legitimidade. “Desde o seu surgimento, a universidade pública sempre foi uma instituição social, isto é, uma ação social, uma prática social fundada no reconhecimento público de sua legitimidade e de suas atribuições [...]” (CHAUI, 2003, p. 67).²⁵

A autora destaca que essa legitimidade foi construída a partir da sua história como instituição republicana, laica e pública e dessa forma se relaciona com a democratização do saber (ou o questionamento pela elitização do mesmo), alertando, ainda, que com as alterações da sociedade atual os limites entre estas categorias estão cada vez mais difusos, o que afeta a imagem de legitimidade institucional. Por outro lado, a universidade se relaciona diferenciadamente com o Estado republicano e democrático e, desta forma, se consolida como instituição social. Assim, com as mudanças e reformas na conformação do Estado no governo

²³ Ministro da Educação do Brasil.

²⁴ A universidade numa encruzilhada corresponde a um capítulo do livro A Universidade na Encruzilhada. Resultado do seminário Universidade: por que e como reformar? Promovido pelo MEC em Brasília nos dias 6 e 7 de agosto de 2003.

²⁵ Texto incluído no livro: A Universidade na encruzilhada: por que e como reformar?, 2003.

de Fernando Henrique Cardoso, a universidade se altera principalmente ao ser colocada a Educação no Setor de Serviços não Exclusivos do Estado o que implica, então, na sua transformação num serviço que pode ser privatizado. Neste contexto “a reforma do Estado definiu a universidade como uma organização social e não como uma instituição social” (p. 68).²⁶

O Quadro 1 mostra as múltiplas facetas que a crise pode apresentar na universidade e que, de forma variada, tem incidido na configuração institucional atual que definem o contexto no qual as universidades comunitárias estão inseridas, denotando também os marcos das tensões de ordem interna e externa que a impulsionam constantemente a se pensar e repensar para garantir a sua reprodução institucional sem perder as suas particularidades de universidade comunitária.

CRISE DA/NA UNIVERSIDADE	MODELO	HUMBOLIANA	Indissociabilidade ensino -pesquisa- extensão
		NAPOLEÓNICA	Profissionalizantes focalizadas no ensino
	LEGITIMIDADE ↑↓ CREDIBILIDADE	PÚBLICO/ PRIVADO	LAICA/ CONFSSIONAL
		ELITES/MASSAS	URBANO/RURAL
		VALORES COMUNITÁRIOS/QUALIDADE Liberalismo vs comunitarismo	
	GESTÃO	ESTRUTURA ADMINISTRATIVA	Pressão do mercado
Busca equilíbrio financeiro			

Quadro 1: A crise da e na Universidade Comunitária

Fonte: Quadro síntese elaborado a partir do estudo de vários autores como Chauí, Souza Santos.

Cabe destacar, também, que no caso das universidades comunitárias as crises, principalmente as que afetam os mecanismos de reprodução institucional em relação à captação de recursos decorrentes da matrícula de alunos, se encontram pautadas num processo altamente competitivo. A disputa por alunos ocorre não somente com o setor privado, mas também com o público, principalmente frente às ações do atual governo Federal que apontam para uma ampliação da oferta de matrículas, tanto presenciais quanto à distância. Por outro lado, existe uma pressão muito intensa das instituições privadas do tipo empresarial que ofertam cursos por preços muito baixos e, muitas vezes, com qualidade acadêmica questionável. A disputa por matrículas é desigual se levadas em conta as disparidades entre os regimes jurídicos institucionais dos tipos mencionados, assim como o volume crescente de despesas que as comunitárias arcam para o

²⁶ Seguindo a Escola de Frankfurt Chauí afirma: “A organização difere de uma instituição por definir-se por uma prática social determinada por sua instrumentalidade: está referida ao conjunto de meios administrativos particulares para a obtenção de um objetivo particular. Não está referida a ações articuladas às ideias de reconhecimento externo e interno, de legitimidade interna e externa, mas a operações definidas como estratégias balizadas pelas ideias de eficácia e de sucesso no emprego de determinados meios para alcançar o objetivo particular que a define. Por ser uma administração é definida por ideias de gestão, planejamento, previsão, controle e êxito...” (2003, p. 69).

financiamento de atividades como pesquisa e extensão, além dos planos de carreira.²⁷

O cenário aponta para uma situação de desequilíbrio crescente entre os desafios econômicos impostos às instituições comunitárias, pois não contam, por força dos princípios que regem seu modelo, com instrumentos para enfrentamento das ameaças. O fato de não se constituírem nem se regerem por princípios empresariais, nem serem reconhecidas pelo Estado como instituições a serem subsidiadas por recursos públicos, as comunitárias se debatem num espaço muito restrito de possibilidades para reagir à altura.²⁸

Este estudo trata de um cenário em crise, onde a questão econômico-financeira submete as instituições comunitárias a rever práticas e reconsiderar aspectos importantes de sua condição, incluindo os princípios e valores que as formaram. Tal situação representa, em última análise, a geração de desequilíbrios de vários tipos, que devem passar da esfera administrativa para o plano político em cada instituição e, mesmo, no conjunto delas.

O amadurecimento institucional – estrutura, funções e seus resultados – tem requerido incorporação crescente de conhecimento novo a respeito de avaliação de processos e de aperfeiçoamento das regras de convivência internas e externas²⁹. O conhecimento novo, aplicado às necessidades impostas pela complexidade das relações e dos cenários que se transformam, pode conferir às instituições a redução dos níveis de incerteza na gestão e promover o aprimoramento das múltiplas tarefas, criando instrumentos de aferição, incluindo aí algoritmos para soluções mais criativas e, por que não, mais baratas, assim como de organização gerencial e da projeção de tendências.

²⁷ Nesse sentido cabe destacar que das três universidades comunitárias estudadas somente uma delas mantém um plano de carreira ativo e submetido a avaliações e reavaliações periódicas com subsequentes perdas de direitos. Morosini e Dal Pai Franco em seu texto *Universidades Comunitárias e sustentabilidade: desafio em tempos de globalização* destacam: “ Na via da qualificação, é ressaltado o esforço para atingir “(...) 87% dos professores com mestrado e doutorado, qualificação que vem desde 1983 e que sofre dificuldade para ter continuidade. A IES (...) tem um plano de carreira, hoje com mais de 50% de professores com horas para a pesquisa, extensão ou gestão”, o que exemplifica as colocações anteriores em relação ao plano de carreira” *Educar, Curitiba*, n. 28, p. 55-70, 2006. Editora UFPR.

²⁸ Estudo de Morosini e Dal Pai Franco traz observações a respeito das possibilidades de enfrentar tal condição desfavorável: “[em primeiro lugar] Por meio do Comung, ou de projetos a ele ligados, buscando criar uma identidade estadual e de instituição comunitária na relação política com as outras IES (Entrevistado1 das autoras). O segundo, pela participação em associações e fóruns universitários como Abruc 9 (nacional) e Comung (estadual), “(...) reafirmando sua identidade comunitária, buscando fortalecer a integração regional face às investidas de novas concorrentes (novas IES oriundas da iniciativa efetivamente privada), na modalidade de ensino presencial e à distância” Morosini e Dal Pai Franco, *opus cit*, p. 63.

²⁹ Destaque-se formulação e consolidação de processos de avaliação institucional nas dimensões básicas de ensino, pesquisa e extensão, assim como dos processos de estudo e avaliação da estrutura administrativa e as relações com as mantenedoras.

No entanto, os comentários acima, aparentemente tão claros e incontestáveis, pelo menos a princípio, devem ser relativizados quando tratamos de estruturas institucionais com características singulares como as das universidades comunitárias.

Isso porque os processos de gestão, nesses casos, devem ser examinados pela ótica gerencial, modulada por um extenso campo de compromissos que transcendem as práticas administrativas, segundo os princípios de sua eficácia e eficiência. A gestão de uma universidade comunitária corresponde à necessária busca de equilíbrio entre as práticas administrativas, contábeis e o planejamento – instrumentos a serviço dos fins educacionais – incorporados ao ideário que envolve cada uma das instituições estudadas. Não basta ter balanços equilibrados ou crescimento contínuo, mas traduzir, nas ações e nas políticas, os ganhos que o repertório cognitivo incorporado à gestão podem e devem estar “a serviço” das causas da educação no âmbito dos territórios que correspondem às suas áreas de abrangência.

Analisando os momentos da história institucional, aqui denominados como crises institucionais, podemos perceber que eles correspondem a períodos nos quais ocorre o que Rodrigues³⁰ denomina de ciclos de mobilização, que interagem com períodos de reforma institucional no Brasil.

O conceito de ciclos de mobilização é proposto pelo autor de acordo com as contribuições de Sidney Tarrow (1988; 1989), que o formula pensando numa forma de relacionar conceitos como ativação política e mudanças institucionais, propondo “a noção de *ciclo de protesto e reforma*” (RODRIGUES, 2001).

Tratar as mudanças institucionais das universidades comunitárias do RS através da noção de “ciclos de mobilização” implica a compreensão do contexto mais amplo em que foram criadas e se desenvolveram. Nascidas em período que compreende o governo militar de 1964, e a democracia instituída (entre 1967 e 1993³¹), elas correspondem a modelos institucionais que comportam tanto traços de conservadorismo, como de anseios por processos de renovação institucional decorrentes de sua origem nas sociedades locais.

Nesse contexto, definimos como primeiro ciclo de mobilização o que corresponde ao período de criação das universidades comunitárias estudadas, a partir da mobilização das instâncias locais/regionais e das experiências que lhes deram origem como faculdades isoladas e, a seguir, faculdades integradas. Este ciclo inclui, também, as diferentes formas como a ocupação do território vai sendo ampliada no sentido da incorporação de outras unidades locais, ou da criação de novos espaços de oferta de serviços. Corresponde ao período de criação e consolidação das universidades, aqui consideradas, e que termina no final dos anos noventa.

³⁰ Ciclos de mobilização política e mudança institucional no Brasil. *Rev. Sociol. Polit.* n.17 Curitiba, nov. 2001.

³¹ UCS (1967), Urcamp (1986) e UNISC (1993).

O segundo ciclo de mobilização tem a ver com crises bem diferenciadas, tanto na sua natureza, quanto na sua intensidade, que se relacionam mais especificamente com cada instituição e sua idiossincrasia, e a forma de como lidam com os seus valores estruturantes, sem esquecer das pressões externas impostas pelo Sistema de Educação. e suas reformas, e pelo próprio contexto regional, e seus fatores econômicos.

De uma forma, ou de outra, nesses ciclos podem ser constatados movimentos nos quais a participação se amplia, ocorrendo alterações no desenho institucional, na organização das instâncias decisórias e nas formas de implementação das respostas encontradas (AVRITZER, 2008)

A origem das universidades comunitárias no Rio Grande do Sul, pela sua estreita relação com a mobilização social de grande expressão ao longo da segunda metade do século vinte, é reconhecida por alguns autores (Bittar, Frantz, Longhi, Vanucci, entre outros) como uma resposta das sociedades locais à falta de oferta de ensino superior no interior do estado.

Tal condição de origem imprime, nessas instituições, a marca de seus territórios, e, com eles, estabelece um pacto de reciprocidade onde tomam forma legal suas mantenedoras.

Suas fundações ou associações – exigência legal para o funcionamento e provimento de instituições de ensino superior – representavam um suporte de recursos de várias ordens – político, econômico e de reconhecimento – que afixava a relação entre instituição e território. Nesse sentido, a territorialidade – a princípio local – teve sua abrangência espacial alargada com o passar dos anos, em face dos compromissos crescentes assumidos para além dos limites municipais de origem.

Desenhar mais detalhadamente a crise das/nas universidades comunitárias implica em detalhar dimensões da mesma em termos de perda de:

HEGEMONIA: com a instalação de uma concorrência mais acirrada no contexto regional decorrente do processo de expansão do ensino universitário particular e o processo de internacionalização do mesmo. Assim, há uma perda da exclusividade na ocupação do território cujas bases foram sentadas quando da implantação dos distritos geoeeducacionais.

LEGITIMIDADE: em relação ao lugar ocupado pelo modelo comunitário no Sistema Brasileiro de Educação Superior.

IDENTIDADE INSTITUCIONAL: como consequência das pressões externas e internas, vários ajustes foram realizados, sejam de ordem estrutural: (econômico-administrativos, pedagógicos,...) ou filosóficos, na modificação dos seus princípios integradores.

Assim, neste contexto rapidamente colocado, a nossa hipótese de trabalho foi:

“Os mecanismos de reprodução institucional das IES comunitárias, num contexto de mercado, tornam imperativa a revisão profunda dos valores comunitários a orientar as estratégias de reprodução institucional e de sua integração regional, colocando em xeque os mecanismos de coesão interna baseados nos valores fundadores, cuja ênfase recai sobre o padrão democrático de gestão”. A partir dela definimos, como objetivo geral: “Avaliar a matriz discursiva constituinte do modelo de universidade comunitária no RS, frente às práticas discursivas atuais, com ênfase nos valores amplamente difundidos de planejamento democrático e participativo e integração comunitária e regional”.

A partir dos dados coletados nos documentos e entrevistas, selecionados com base nas categorias analíticas: planejamento, democracia e integração regional, foi sendo construído um *corpus* discursivo através de um conjunto de sequências discursivas estruturadas a partir da relação entre as condições de produção das diversas falas, onde se cruzam formações discursivas e o interdiscurso que as determina.³²

Corpus este com uma grande heterogeneidade de possibilidades nas relações entre o texto, cotexto e o contexto, revelando as diferenças na constituição do objeto de análise, que é um objeto teórico.

Através dos enunciados, podemos identificar as diferentes posições assumidas pelo sujeito no discurso ora em estudo e que, neste caso particular, encontra-se num contexto determinado pelos desafios impostos pelo mercado ao modelo comunitário de instituição universitária, que colocam em xeque o binômio democracia vs mercado e ideologia vs utopia.

Van Dijk (2000) confere ao entrelaçamento entre discurso e ideologia um vínculo indissolúvel. Nesse sentido: “Os discursos difundem ideologias, cânones, naturalizam fatos sociais, neutralizam fatos conflituosos e universalizam particularidades” (FERREIRA, 2007).

Concebemos a ideologia como um conjunto de concepções, de ideias, de teorias, de representações que orientam para a estabilização, para a legitimação ou para a reprodução da ordem estabelecida, sendo que neste sentido nos remete ao passado. Utopia como um conjunto de ideias, representações, teorias que aspiram à outra realidade não existente no momento e, neste sentido, nos remete ao futuro (MANNHEIM)

Assim, o conceito de intertextualidade adquire destaque especial através dos campos da memória e da presença.

Os documentos que constituem o *corpus* discursivo são:

³² Pêcheux, 1990; p. 163.

1. Estatuto e regimento da Universidade de Caxias do Sul, (UCS), da Universidade de Santa Cruz do Sul, (UNISC) e da Universidade Regional da Campanha, (URCAMP).
2. Estatuto e regimento das três mantenedoras: Fundação Caxias do Sul,(FUCS), Associação Pró-Ensino de Santa Cruz do Sul (APESC) e Fundação Atila Taborda, (FAT), respectivamente.
3. Plano de desenvolvimento institucional das três instituições universitárias.
4. Cinco entrevistas com gestores da administração superior de cada uma das três universidades. Os entrevistados selecionados correspondem a gestores da Administração Superior, Reitores e Pró-reitores. As entrevistas semiestruturadas tiveram duração aproximada de três horas. Os entrevistados são identificados pela letra E seguida pela sigla da instituição e por um número de 1 a 5.
5. Transcrição das falas do Seminário do Consórcio das Universidades Comunitárias, promovido pelo COMUNG, em Caxias do Sul, no ano de 1999.
6. Análise do livro *Instituições Comunitárias: instituições públicas não-estatais*.
7. Manifesto das Instituições Comunitárias de Educação Superior.³³
8. Proposta de Projeto de Lei das Instituições Comunitárias, encaminhado pelo Sistema ACAFE e COMUNG para discussão, e posteriores encaminhamentos na ABRUC.

Para sistematizar o processo analítico, foram seguidas as seguintes etapas na análise dos documentos:

1. Transcrição de cada entrevista e escuta das gravações para ajustes e correções das falas.
2. Leitura de cada um dos documentos buscando, identificar a ideia geral ou foco, além de marcar expressões-chave ou frases que identificam possíveis contingências do foco.
3. Desenho das unidades de significado ou ideias centrais.
4. Desconstrução do texto em unidades de significado, ou ideias centrais, marcando as expressões-chave de acordo com os enunciados do discurso.
5. Agrupamento e categorização das ideias centrais comuns ou diferentes do conjunto do material empírico.
6. Fechamento da análise, buscando confrontar as diferentes categorias discursivas com os conceitos da análise institucional e do modelo teórico, buscando desenhar os fatores contingentes de cada categoria.
7. Desenho das categorias contingenciais dos valores integradores.³⁴:

³³ Documento produzido pelas instituições do Sistema ACAFE, pela a ANEC, ABIEE, COMUNG e ABRUC, instancias descritas posteriormente neste trabalho.

³⁴ Andrés Schedler: Mapeando a contingência e La incertidumbre institucional y las fronteras borrosas de la transición democrática.

A figura 3 representa a análise institucional do material empírico e suas contingências.

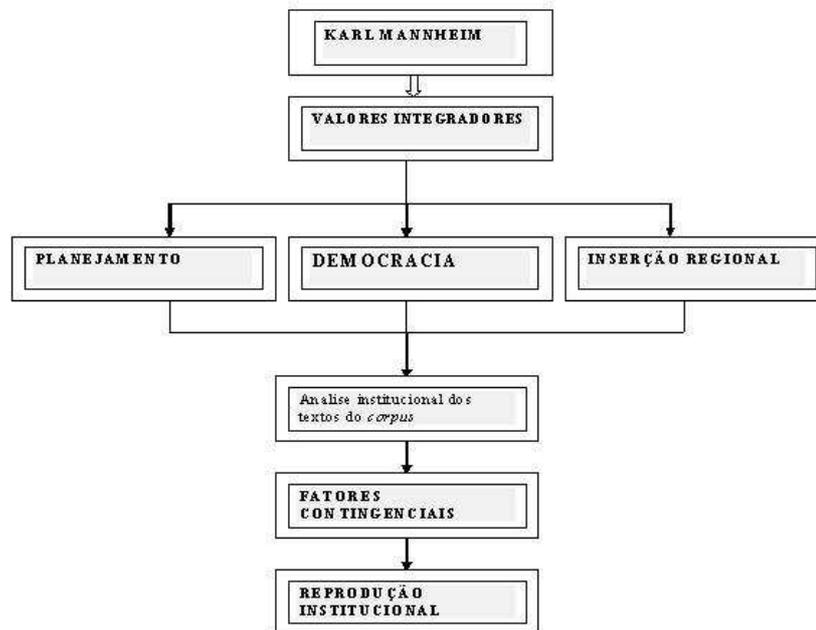


Figura 3: Análise institucional do material empírico e suas contingências

Após análise do material empírico, foram elaboradas, como recurso metodológico, um conjunto de fichas-síntese, que se encontram nos anexos 1, 2 e 3 e que se constituíram em elementos primordiais para o aprofundamento da análise e desenho posterior do mito criador.

Dessa forma, após leitura das entrevistas, foi identificado o sentido global ou tema central de cada uma delas, destacando expressões-chave e ideias centrais que auxiliaram no desenho das categorias.

O conjunto das categorias contribuiu no delineamento do mito criador que emerge dos valores integradores decorrentes do planejamento, e da gestão democrática, e das questões territoriais.

5 A UNIVERSIDADE BRASILEIRA: BREVE RESENHA HISTÓRICA DO PROCESSO DE CRIAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DO SISTEMA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

Os estudos sobre as instituições de educação superior podem ser focalizados a partir de algumas categorias gerais que servem como eixos estruturantes que podem permitir, posteriormente, obter subsídios para aprofundar o conceito de universidade comunitária. Assim, é importante assinalar expressões, muitas vezes utilizadas como equivalentes em nossa realidade, como educação superior ou universidade, modelos de universidades ou tipos institucionais, para mencionar apenas algumas. Por outro lado, categorias como a relação entre as atividades fins e atividades meio, o papel da gestão, regulação /controle de ordem interna ou externa (intra ou interinstitucional), financiamento das atividades fins, por vezes dadas como inerentes a este nível de ensino, não são consideradas com o devido cuidado no desenho do objeto de estudo.

Cunha (2004) afirma:

O estudo do processo de desenvolvimento do ensino superior no Brasil é uma tarefa desafiadora, tantas e tão complexas são as dimensões nele implicadas (p. 796). [...] O fato é que o desenvolvimento do ensino superior tem sido feito à base da improvisação docente, no âmbito do patrimonialismo prevalecente nas instituições públicas e privadas (p. 797).

Por outro lado, é sempre importante resgatar alguns fatos históricos, mesmo em termos gerais, que contribuíram com o desenho institucional que se configura na atualidade, motivo pelo qual, este capítulo será iniciado levantando pontos relevantes da complexa história da universidade brasileira até a constituição de um Sistema de Educação que inclui dois níveis, a saber, a Educação Básica e a Educação Superior, definidos em termos legais a partir da promulgação da segunda Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN), lei 9394/96 de 20 de dezembro de 1996.

O Sistema Brasileiro de Educação Superior é diferenciado e diversificado, categorias essas que “tornaram-se categorias analíticas dos sistemas e instituições de educação superior, nas últimas décadas, quando se verifica grande expansão da oferta deste nível de ensino e se debatem as formas como as universidades respondem ou podem responder às pressões econômicas, sociais e políticas contemporâneas” (LUCÉ, 2001, p. 2).

Assim, a diversidade do sistema pode ser abordada a partir das categorias: natureza administrativa, organização institucional e modalidades acadêmicas, conforme discriminado a seguir:

1. NATUREZA ADMINISTRATIVA: se relaciona com a natureza das mantenedoras e com o tipo de fins.
 - a. Públicas: encontramos as IES (Instituições de Ensino Superior) criadas, mantidas e administradas pelo Poder Público podendo ser Federais, Estaduais ou Municipais. Podem ser:
 - i. federais: dependem do nível federal e operam com a educação como bem público.
 - ii. estaduais: dependem do nível estadual e operam com a educação como bem público ou
 - iii. municipais porque sustentadas por mantenedoras ligadas ao município e operam com fins ideais.
 - b. Privadas: são as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado. Podem ser:
 - i. Particulares: são mantidas por fundações que operam com o valor econômico e a busca do lucro.
 - ii. Confessionais: são mantidas por fundações ligadas a diferentes religiões as quais fornecem alguns princípios ou valores institucionais que as estruturam, operam com fins ideais, ou muito próximos dos ideais, sem perseguir o lucro, comprometendo-se e reinvestir as sobras em outras atividades ligadas ao fim primordial.
 - iii. Comunitárias propriamente ditas por que laicas ou comunitárias confessionais, são mantidas por associações ou fundações que vivem permanentemente o dilema dos fins ideais vs os fins econômicos, e da mesma forma, não buscam relações lucrativas ou divisão de dividendos.
2. ORGANIZAÇÃO:
 - a. Universidade
 - b. Centros Universitários
 - c. Faculdades
3. MODALIDADES ACADÊMICAS:
 - a. Presencial
 - b. Não presencial

Por outro lado, esse sistema foi sendo construído a partir de um conjunto de oposições conceituais que nem sempre se colocaram em pontos extremos, mas constituíram gradientes discursivos com nuances distintas, dependendo do período e do arranjo institucional estudado. Refere-se à formação das elites/formação de massas; caráter laico ou confessional, público ou privado, urbano (se localizado nas grandes cidades) ou rural por estar nas cidades de médio porte do interior e que se relaciona com

a institucionalização da universidade no Brasil por via legal, sem a correspondência real de uma estrutura, o que condicionou o processo de formação desta universidade a mais uma das dicotomias que tem caracterizado a educação brasileira [...] (CAVALCANTE, 2000, p. 8).

Luce (2001) destaca que a diferenciação institucional se refere a um processo, implica compreensão da dinâmica de mudança que vence as pressões externas ou internas que pressionam no sentido da homogeneização, promovendo particularidades institucionais. Alerta, também, para o amplo “*arco conceitual e explicativo*” com que esses estudos têm sido realizados, mas que “reconhecem as complexas relações do ambiente (social, econômico, político e normativo) com as instituições de Educação Superior”. Sublinha, também, que nesse tipo de estudos é imprescindível “[...] uma clara definição das unidades e categorias de análise [...]” (p. 3).

A heterogeneidade do atual sistema de educação superior brasileiro, seja na sua diferenciação, quanto na sua diversificação, foi sendo construída mais tardiamente em relação a outros países da América Latina, a partir de diferenças entre a colonização espanhola e a portuguesa, e se relaciona com a forma como a universidade foi encarada desde sua origem.

Enquanto a Espanha, já no século XVI, cria um conjunto de instituições em diversos países de seu domínio, Portugal relega ao máximo possível este fato, e somente com a vinda da Família Real Portuguesa, já no século XIX, funda as primeiras escolas de Educação Superior.

Assim podem ser mencionadas como primeiras universidades hispânicas: a Universidad Autónoma de Santo Domingo fundada entre 1538 e 1558 e a Universidad de San Marcos fundada em 1551, ano no qual também iniciam as atividades da Real y Pontificia Universidad de México. A Universidad de Córdoba³⁵, na Argentina, foi criada em abril de 1622 sob a orientação dos jesuítas. Posteriormente, esta instituição protagonizará um movimento que se amplia por toda a América Latina, sob a denominação de Reforma Universitária, e que defendia os seguintes princípios: autonomia, participação dos estudantes na gestão universitária, concurso público, liberdade de cátedra, acesso amplo e gratuito, inserção social.

A história da universidade brasileira³⁶ esteve ligada à formação das elites desde o momento quando a transferência da família real para o Brasil conduz a implementação de uma série de medidas para garantir a infraestrutura necessária ao funcionamento do império, seja do ponto de vista administrativo, ou do ponto de vista econômico e cultural.

³⁵ <<http://www.unc.edu.ar/institucional/historia>>.

³⁶ A universidade é aqui considerada pela autora como laica, pública e constituída como um espaço de produção e disseminação do conhecimento a partir do ensino, da pesquisa e da extensão.

Esses fatos são destacados por Fávero (2000, p. 17), trazendo estudos de outros autores, como Moacyr, quando afirma:

A história da criação de universidades no Brasil revela, inicialmente, considerável resistência tanto por parte de Portugal, como reflexo de sua política de colonização, como por parte dos brasileiros, que não viam justificativa para a criação de uma instituição deste gênero no País, considerando mais adequado que as elites da época procurassem a Europa para fazer seus estudos superiores (1937, v.II, p. 580-581).

Cavalcante (2000) acrescenta, com base nas colocações de Chagas (1967), que houve três momentos na busca pela implantação da universidade brasileira:

...o primeiro, em que “já tínhamos a Universidade, embora não possuíssemos a instituição”; o segundo, em que “tivemos a instituição mas não possuíamos a Universidade”; e o terceiro, “a caracterizar-se por uma constante busca de autênticos padrões de funcionamento” (p. 15).

Em relação ao primeiro período, compreendido desde o início da colonização até 1759, Fávero (2000) coloca, ainda, que “o ensino jesuítico oferecido na Colônia, em geral abrangia os Cursos de Letras e Artes. Era um ensino médio do tipo clássico chegando a ser em alguns estabelecimento, como no Colégio Central da Bahia e no do Rio de Janeiro, um curso intermediário entre os estudos de humanidades e os cursos superiores” (p. 17) Acrescentando que a continuação desses estudos poderia ser feita no Colégio Central da Bahia, nos seminários maiores, ou na Faculdade de Teologia, ou no caso do Direito, na Universidade de Coimbra, ou Montpellier, quando o curso pretendido era o de Medicina.

Por outro lado, Sguissardi (2003)³⁷, afirma:

Como diz o mestre Anísio Teixeira, “A história da ideia de universidade no Brasil revela uma singular resistência do País a aceitá-la” (1988:164). Primeiro, a Coroa negou-a aos jesuítas; depois, durante o Império e a República Velha, apesar dos muitos projetos e do grande entusiasmo, a ideia jamais se efetivou.

Assim como houve disputas e obstáculos para a construção de possibilidades de continuação dos estudos no Brasil, houve também esforços e tentativas por parte dos jesuítas que buscavam “vencer a recusa à concessão de graus acadêmicos no Brasil que de certa forma se prolonga até o período monárquico [...]” (FÁVERO, 2000, p. 17).

Na primeira década de 1800, ocorrem fatos importantes como, em 1808, foram criados os primeiros estabelecimentos de ensino médico-cirúrgico de Salvador e do Rio de Janeiro com caráter marcadamente profissionalizante. Em 1811, o Rio de Janeiro foi cenário da inauguração da Academia Real Militar com

³⁷ 26ª Reunião Anual da ANPEd, 2003, Poços de Caldas. Novo Governo/Novas Políticas GT: Política de Educação Superior n.11.³⁷ <http://www.ufrj.br/pr/conteudo_pr.php?sigla=HISTORIA> Acesso em: 28 dez. 2008.

objetivo de formar oficiais e engenheiros civis e militares, e que em 1874 se transforma na Escola Politécnica de caráter totalmente civil.

Esse período foi fecundo na ampliação de oferta de cursos como o de Agricultura (1812), Química (1817), assim como de outras iniciativas culturais e científicas, como a da criação da Real Academia de Ciências, Artes e Ofícios (1816) e a Academia de Pintura, Escultura e Arquitetura Civil (1820), a Imprensa Régia, da Biblioteca Nacional e dos primeiros periódicos científicos, entre outros.

Cavalcante (2000) acrescenta:

[...] a ideia de universidade reapareceu de maneira transitória no Movimento da Inconfidência Mineira e quando da transferência da família real para o Brasil. O que prevaleceu nessa época, entretanto, foi a criação de estabelecimentos superiores eminentemente profissionalizantes, com objetivo de atender às necessidades imediatas da corte (p. 8).

Por outro lado, Fávero (2006) sublinha ainda a

criação dos cursos jurídicos, em 1827, instalados no ano seguinte: um em 1º de março de 1828 no Convento de São Francisco, em São Paulo e outro no Mosteiro de São Bento, em Olinda, em 15 de maio daquele ano [...] com grande influência na formação das elites e da mentalidade política do Império. (p. 21).

O Império dá lugar à proclamação da República, e novas tentativas são feitas.

Cavalcante (2000, p. 8) acrescenta que “até 1915, cerca de trinta tentativas – entre projetos de criação, discursos oficiais, criação de instituições livres – foram feitas no sentido de instituir a universidade brasileira sem que isso acontecesse”, correspondendo, assim, ao segundo período em que “tivemos a instituição mas não possuíamos a universidade”.

As políticas oficiais denotam um processo de abertura ou de flexibilização do governo que permitem aos estados a criação de universidades como instituições livres, conforme sublinha Fávero (2000):

Assim, embora o surgimento da universidade, apoiado em ato do Governo Federal, continuasse sendo postergado, o regime de “desoficialização” do ensino acabou por gerar condições para o surgimento de universidades, tendendo o movimento a deslocar-se momentaneamente da órbita do Governo Central para a dos Estados. Neste contexto surge em 1909 a Universidade de Manaus, em 1911 é instituída a de São Paulo e em 1912 a do Paraná como instituições livres (p. 24).

A autora mostra que, em 1920, é criada a primeira universidade oficial, “[...] que resulta da justaposição de três escolas tradicionais, sem maior integração entre elas e cada uma conservando suas características próprias [...]” (p. 28).

Este fato é detalhado por Cavalcante (2000, p. 8), que acrescenta: “Pela Reforma Carlos Maximiliano (Lei nº 2.924, de 5/1/15), o governo foi autorizado a

reunir as três faculdades existentes no Rio de Janeiro numa “universidade”, o que só veio a acontecer em 1920, pelo Decreto nº 14.343, de 7 de setembro do mesmo ano”.

Sguissardi (2003) reforça a concepção de universidade como uma reunião formal de escolas ou faculdades sem maior integração:

Somente em 1920, veio à luz a primeira universidade brasileira (Universidade do Rio de Janeiro), mas nascida como uma confederação de escolas – Medicina, Politécnica e Direito (Fávero, 1999). Depois, foi a vez da Universidade Federal de Minas Gerais, em 1927, com a aglutinação de cinco faculdades – engenharia, medicina, direito, farmácia e odontologia. Era o modelo neonapoleônico fornecendo alguma coordenação a faculdades profissionais, que se originaram em cátedras; também essas faculdades heranças do velho modelo francês. O *Estatuto das Universidades Brasileiras*, de 1931, iria consagrar esse modo de constituição de universidades, por aglutinação de unidades preexistentes (SGUISSARDI, 2003).

As características de justaposição de unidades preexistentes, bem como o despreparo, tanto do ponto de vista administrativo, quanto pedagógico, se mantêm, ainda hoje, em várias situações institucionais, porém ainda cabe destacar, em relação à Universidade Federal do Rio de Janeiro, que ela surge

[...] de um ato político e protocolar de justaposição de instituições de ensino superior já existentes: a Faculdade de Medicina, a Escola Politécnica e a Faculdade de Direito, sendo esta última resultante da união de duas outras escolas livres já existentes. Esse vício de origem define a trajetória posterior da Universidade, levando ao estabelecimento de uma cultura burocrática e cartorial, que contamina de maneira profunda sua existência e que, decorridas mais de oito décadas, ainda se constitui obstáculo a um desenvolvimento verdadeiramente republicano.³⁸

Cavalcante (2000, p. 8), sublinha que “o caráter desarticulado, individualista e profissionalizante das instituições de ensino superiores então existentes, não seria a ação de superposição de uma reitoria que iria transformá-las em universidade”. Em 1960 existiam 31 aglomerados de escolas profissionalizantes mantidas “artificialmente” por uma reitoria, exceção seja feita à Universidade de São Paulo e à do Rio de Janeiro, reestruturada em Universidade do Brasil. Esses modelos, porém, foram desarticulados pelas contingências políticas relativas ao Estado Novo.

Por outro lado, conforme lembra Fávero (2000), a década de 20 se destaca pela profusão de ideias novas que marcaram o futuro em relação a questões de ordem social, cultural e política. Ela destaca a Semana de Arte Moderna (1922) em São Paulo e o “Movimento Tenentista” que culminaria com a Revolução de 30. Também cabe sublinhar a transformação da Academia de Ciências, Artes e Ofícios, criada em 1816, para Sociedade Brasileira de Ciências. Outro fato importante é a

³⁸ Página oficial da UFRJ, <http://www.ufrj.br/pr/conteudo_pr.php?sigla=HISTORIA.> Acesso em: 12 jun. 2009.

criação, em 1924, da Associação Brasileira de Educação (ABE). Ambas as instituições com importante papel na discussão da concepção de universidade e suas funções, assim como a autonomia universitária e o modelo de universidade a ser adotado no país.

Prosseguindo esse rápido transcurso histórico, a autora acrescenta:

O início dos anos 30 é marcado por uma conscientização maior dos problemas educacionais. A concepção de que a reforma da sociedade se daria pela reforma da educação e do ensino, assim como pelo espírito de “criação” e de “reprodução/modernização” das elites, herdados da década anterior, adquiriram maior força e ampliaram as suas perspectivas. Tais projetos de reconstrução da sociedade, no entanto, nem sempre convergiram na mesma direção; ao contrário, às vezes se desdobraram em conflito de uns com os outros até serem silenciados com o Estado Novo. (FÁVERO, 2000, p. 40).

Cabe destacar que no contexto da modernização decorrente da “Revolução de 30” se consolidam dois projetos convergentes na sua intenção básica: o da Universidade de São Paulo – USP (1934) e o da Universidade do Distrito Federal – UDF (1935). Nesta última, os pensamentos liberais e progressistas da ABE e do ABC estiveram representados por Anísio Teixeira (defendendo a liberdade de pensamento e a autonomia universitária) que não consegue impor as suas ideias às do Ministro Capanema, representante das elites dominantes. Assim, ambas as instituições exemplificam posições políticas e modelos institucionais contrastantes que se opunham às tendências centralizadoras “reflexo da política autoritária adotada desde o início do Governo Provisório” (Fávero, 2006, p. 24). De uma forma, ou de outra, “a perspectiva de uma universidade autônoma, produtora de saber desinteressado, formadora de indivíduos teórica e politicamente críticos, cultores da liberdade, foi vista como ameaça à “*ordem*” e às “*boas relações*” Universidade-Estado”, acrescenta Sguissardi (2003).

Em 1934, como já foi mencionado, é criada a Universidade de São Paulo (USP), sob a influência de um grupo de intelectuais inovadores liderados por Fernando de Azevedo. A criação da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, como centro integrador da busca crítica do saber, denota a tentativa de mudança do modelo de universidade tradicional profissionalizante, ou napoleônico, para o germânico/humboldtiano, o que provocou várias reações conservadoras das escolas profissionais. Este fato é destacado por Sguissardi (2003, p. 3) quando acrescenta: “A universidade sobreviveu, porém mais como federação de escolas do que como efetiva universidade e revestindo-se dos traços do usual modelo napoleônico, profissional”.

A Era Vargas é marcada por vários mecanismos centralizadores que se tornam mais evidentes, a partir de 1931, com o Código dos Interventores, que limita a ação dos Estados. A criação do Ministério de Educação e Saúde Pública (1930) permite a implementação de uma série de medidas e reformas do ensino secundário, superior e comercial.

É neste contexto que o Governo elabora o seu projeto universitário com a promulgação do Estatuto das Universidades Brasileiras até a reorganização da Universidade do Rio de Janeiro, passando pela proposta de reestruturação do Ministério de Educação e Saúde Pública até chegar à institucionalização da Universidade do Brasil (FÁVERO, 2000, p. 40).

A autora acrescenta, ainda, nas palavras de Schwartzman, (1979, p. 176) que:

A Reforma do Ensino Superior de 1931 é promulgada num contexto que não incentivava o movimento de constituição de um sistema universitário, baseado numa comunidade científica organizada de forma autônoma, que estava em processo de gestação, a partir dos grupos mais ativos da Academia Brasileira de Ciências e da Associação Brasileira de Educação.

A década de 30 finaliza com a publicação do ato legal de extinção da Universidade do Distrito Federal, conforme Fávero (2006) destaca, assim como com a transferência de todos os seus cursos para a Universidade do Brasil, instituída pela Lei nº. 452/37, com funções de caráter nacional, e diretamente dependente do governo central, responsável pela sua manutenção e escolha de seus dirigentes.

Oliven (1990, p. 63) sublinha que “a criação de uma universidade independente do Estado e subordinada à hierarquia eclesiástica”, a partir das pressões da Igreja Católica, com foco principal nos cursos humanistas e com objetivo de “ressocializar as elites brasileiras conforme princípios ético-religiosos da moral católica”. É, então, a partir desse movimento que surge a primeira Pontifícia Universidade Católica do Brasil.

O Estado Novo chega ao fim com a deposição de Vargas, iniciando-se, no Brasil, uma nova fase de questionamentos em relação ao período anterior marcado pelo autoritarismo, questionamentos esses que se materializam na Constituição de 1946 que marca o período de “redemocratização do país”.

A década de quarenta finaliza com um aumento considerável no número de universidades de cunho profissionalizante, focalizadas no ensino e com pouca pesquisa. A década de 50 inicia com um crescimento no processo de desenvolvimento do país e com uma também crescente preocupação com o estado das universidades brasileiras. “No governo Vargas, os anos 1951-1954 caracterizam-se pela retomada de políticas de desenvolvimento econômico sob os auspícios de desempenho mais ativo do setor público” (DOURADO, 2001, p. 37).

O autor acrescenta que a compreensão do período pós-50 implica em compreender a ideologia desenvolvimentista de Juscelino que advogava “desenvolvimento com segurança”, ou seja, progresso dentro da ordem e da preservação dos ideais cristãos. Acrescentando que “o projeto janista, por outro lado, é marcado pelo discurso ideológico da adesão política, de deslocamento constante do desenvolvimento econômico para a defesa da justiça, da racionalidade e do interesse nacional [...]” (DOURADO, 2001, p. 38).

Por outro lado, diversos setores da sociedade e, principalmente, os ligados às correntes católicas tinham no centro das suas preocupações, por um lado, a propagação das ideias comunistas e, por outro, a liberalização dos costumes decorrente da crescente influência dos Estados Unidos.

Ao longo dos anos 50/ 60, o ensino superior no Brasil sofreria o impacto das duas ideologias que se constituíram na base de sustentação dos governos que se sucederam até 1964, e que iriam condicionar tendências diferentes e algumas vezes contraditórias que marcaram a forma como o ensino superior se desenvolveu durante esse período. Sob o impacto do populismo, o ensino superior passou por um primeiro surto de expansão no país. Cunha (1983) aponta algumas características desse processo de expansão. O número de universidades existentes no país cresceu de 5, em 1945, para 37, em 1964 (MENDOÇA, 2000, p. 141).

Acrescentando, ainda, que, enquanto nesse período o número de universidades aumenta sete vezes, o de faculdades isoladas não chega a duplicar-se. Entre os diversos fatores que contribuíram com esse processo destaca-se a agregação das faculdades isoladas em universidades, e os processos de federalização de faculdades estaduais ou particulares.

Cabe acrescentar que na década de 50, precisamente em 1951, cria-se o CNPq – Conselho Nacional de Pesquisa Científica, simultâneo ao surgimento da CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, duas instâncias fundamentais para a consolidação da universidade brasileira enquanto *locus* de produção do conhecimento através da pesquisa.

Os anos 50 marcam o período desenvolvimentista com crescente industrialização e crescimento econômico, e vai se consolidando um diagnóstico não muito animador em relação à educação brasileira e à situação de suas universidades, como já foi assinalado anteriormente. Nesse contexto começa a ser tramitado um projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, onde o binômio escola pública *versus* escola privada está no centro da pauta e cujo debate extrapola os meios acadêmicos e políticos. Além disso, a criação da Universidade de Brasília marca o processo de modernização do ensino superior brasileiro, tanto pela sua organização institucional, quanto pelas suas finalidades (FÁVERO, 2006)

Este fato é reforçado por Dourado, ao afirmar que:

A política desenvolvimentista adotada pelo Estado, resultante do processo de monopolização, acelera a expansão do ensino, especificamente do ensino superior, no período 1946-1964. Essa expansão efetivar-se-á, privilegiadamente, mediante a criação de escolas e a federalização de escolas já existentes (2001, p. 39).

Dourado, Oliveira e Catani (2003, p. 23) reforçam que no processo de constituição do sistema de educação superior no Brasil ocorrem vários movimentos de contenção e expansão que “intensificam-se a partir do período populista, especialmente por meio da federalização de instituições de ensino superior nas décadas de 1940 e 1950”.

A promulgação da LDBN 4024/61 traz consigo, entre outras questões, a tentativa de organização de um sistema de educação no Brasil, integrando as diversas instâncias. Em relação à educação superior “[...] a criação do Conselho Federal de Educação (CFE) pela Lei de Diretrizes e Bases de 1961 [...] quem viria a assumir a direção da política oficial de ensino superior, estratégia que seria reforçada após 1964” (MENDONÇA, 2000, p. 146).

Dourado, Oliveira e Catani (2003) acrescentam que “durante o regime militar, sobretudo na fase posterior à reforma universitária de 1968, o processo expansionista assumiu feição predominantemente privatista, consubstanciada pelas políticas de liberalização adotadas pelo Conselho Federal de Educação (CFE)” (p. 23).

Por outro lado, Cavalcante (2000) alerta que a primeira LDBN não dedica muito espaço à educação superior (somente 20 artigos) “mantendo a estrutura anterior de escolas reunidas, a separação de órgãos que desenvolviam pesquisa (os institutos) e ensino (as escolas ou faculdades) enquanto contraditoriamente falava em autonomia, flexibilidade e experimentação” (p. 9). Também destaca a confusão conceitual presente na lei em relação à diferença entre educação superior e a concepção de universidade.

Em 1961 é criada a Universidade de Brasília (UNB), no governo de João Goulart, em moldes mais flexíveis e abertos a inovações. A busca de independência científica a coloca em destaque no início de sua estruturação, no período compreendido “entre 1964 e 1968 a UNB sofreria vários danos de ordem institucional, intelectual e moral”, refletindo o panorama geral imposto pelos militares cujas consequências foram o afastamento do projeto inicial. Cavalcanti (2000, p. 10) acrescenta que “tudo isso modificou a concepção inicial da UNB”. (Universidade Nacional de Brasília)

Oliven ressalta que a

criação da Universidade de Brasília representava os interesses e aspirações dos setores modernizantes da sociedade. Entre os objetivos a serem alcançados, destacava-se o desenvolvimento de uma cultura e tecnologias nacionais, como parte de um projeto desenvolvimentista (1990, p. 69),

apontando, ainda, que esta universidade foi a primeira no Brasil nascida a partir de um projeto próprio, único e definido.

A UNB iniciou suas atividades no ano de 1962, representando o “movimento de modernização do ensino superior no Brasil” e um “divisor de águas na história das instituições universitárias, quer por suas finalidades, quer por sua organização institucional, como foram a USP e a UDF nos anos trinta ” (FÁVERO, 2006, p. 29).

Por outro lado, a intelectualidade brasileira, que constituiu instituições como a UNB, exerce papel de oposição ao regime militar, sofrendo represálias que

implicaram na modificação do modelo institucional da UNB e na extinção do ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros)

Cabe destacar algumas medidas encaminhadas pelo governo em relação específica à universidade. Fávero (2006) sublinha:

[...] o plano de assistência técnica estrangeira, consubstanciado pelos acordos MEC/USAID; o Plano Atcon (1966) e o Relatório Meira Mattos (1968). Concebida como estratégia de hegemonia, a intervenção da USAID na América latina se processa de modo integrado, nos anos 60, em várias áreas e sob três linhas de atuação; assistência financeira, traduzida em recursos para financiamento de projetos e compra de equipamentos nos EUA, além da assistência militar, concretizada pela vinda de consultores militares norte-americanos ao Brasil e do treinamento de militares brasileiros nos Estados Unidos, assim como do fornecimento de equipamentos militares (FÁVERO, 1994, p. 152).

Vários outros aspectos contribuíram para desenhar o contexto necessário para a construção da Reforma de 1968, seja através do movimento estudantil, com a participação ativa da União Nacional dos Estudantes (UNE), seja quanto às disputas teóricas representadas pelos intelectuais que lideravam o CNPq - cujo foco principal era o desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica nas áreas de ciências exatas e biológicas financiando a compra de equipamentos - e a CAPES, liderada por Anísio Teixeira, que investia na formação de quadros universitários.

A meu ver, não se pode negar que, mesmo considerando que várias das soluções pedagógico-administrativas incorporadas à Reforma de 1968 tenham emergido do momento anterior a 1964, há um evidente deslocamento do eixo em torno do qual se articula a reforma da universidade. Este se transfere do âmbito da reflexão sobre a sua responsabilidade social e política num projeto global de desenvolvimento, para o âmbito da racionalidade administrativa e econômica, num contexto marcadamente repressivo (MENDOÇA, 2000, p. 147).

A Reforma Universitária de 1968, consubstanciada na Lei nº 5.540/68 e legislação complementar, foi construída após o primeiro impacto do golpe militar que tentou intervir, reprimir e desarticular os movimentos que sustentavam as tentativas de mudança, seja pelas pressões exercidas pelas classes médias que se traduzia na questão dos excedentes, seja pelas necessidades inerentes ao próprio processo de modernização econômica. Assim, dito documento legal afirmava

explicitamente constituir-se a universidade na forma ideal de organização do ensino superior, na sua tríplice função de ensino, pesquisa e extensão, enfatizando-se a indissolubilidade entre essas funções, particularmente entre ensino e pesquisa, sendo esta última o próprio distintivo da universidade (MENDOÇA, 2000, p. 148).

Cavalcante lembra que este dispositivo legal vem ocupar um espaço deixado em aberto pela LDBN, lei 4024/61, que não definia adequadamente as funções da universidade brasileira, e tenta, ao mesmo tempo, impor “[...] princípios de racionalização, integração e flexibilidade [...]” o que mostrava “a busca de uma

universidade mais orgânica (internamente) e mais integrada (externamente)” (2000, p. 10).

Por outro lado, Silva e Sguissardi (2001) esclarecem que no período militar pós 64 não houve grandes rupturas em relação ao projeto de modernização iniciado no período desenvolvimentista, porém ele vai se modificando para um projeto de desenvolvimento associado e dependente dos maiores expoentes do capitalismo ocidental. Esse quadro de “expansão monopolista necessitava de profissionais especializados que não contestassem... a nova hegemonia” (p. 181):

A história do Ensino Superior no Brasil, pós Reforma Universitária de 1968, mostra-o, à primeira vista, como um projeto articulado e necessário à implantação e manutenção do modelo sócio-econômico adotado pelos governos militar-autoritários.

Acrescentando que as demandas do capitalismo que estava se implantando no Brasil implicavam na “[...] necessidade da ampliação do acesso ao ensino de 3º Grau” (2001, p. 177).

A Lei 5.540/68, no seu artigo 10, determina que: “O Ministério da Educação e Cultura, mediante proposta do Conselho Federal de Educação, fixará os distritos geoeducacionais para aglutinação em universidades ou federação de escolas, dos estabelecimentos isolados de Educação Superior. Acrescentando, no parágrafo único, que: “Para efeito do disposto neste artigo, será livre a associação de instituições oficiais ou particulares de ensino superior na mesma entidade de nível universitário ou federação”.

Cabe destacar que nesta lei há dois outros artigos importantes à nossa discussão, como o artigo 2, que trata do ensino superior indissociável da pesquisa e que deverá ser ministrado, preferencialmente, em universidades, e o artigo 4, que fixa que as universidades, ou as instituições isoladas oficiais, se organizarão em autarquias ou fundações, e as privadas, sob a forma de fundações ou associações.

Apesar de somente na Constituição de 1934 aparecer formalizada, num texto legal, a questão do planejamento, é no âmbito da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 4024//61 que se constrói o primeiro Plano Nacional de Educação, em 1962, resumindo-se a um conjunto de metas a serem cumpridas num prazo de oito anos. Posteriormente, a Constituição de 88 exige a formatação do PNE, e a segunda LDBN, Lei 9394/96, reitera essa necessidade. Embora este último documento legal não mencione os distritos geoeducacionais, ainda se percebe, na atualidade, uma busca pela manutenção da regionalização deles decorrentes e que se materializava na área de abrangência.

Retomando à questão dos momentos em que transcorreu o processo de implantação da universidade brasileira, cabe destacar que a promulgação da primeira LDBN, em 1961, e a Reforma Universitária de 68 marcam o final do segundo período e o início do terceiro “a caracterizar-se por uma constante busca de autênticos padrões de funcionamento”, conforme denominados por Chagas, em 1967, e citados anteriormente.

Cunha (2001) reforça dizendo que:

A reforma de ensino empreendida em 1968, mediante a lei 5.540, e o Estatuto do Magistério Superior Federal do mesmo ano (lei 5.539), propiciaram condições institucionais para a efetiva criação da universidade no Brasil, onde, até então, existiam apenas instituições isoladas ou ligadas por laços mais simbólicos do que materiais (p. 126).

Se as condições para o funcionamento da universidade pública estavam postas a partir da reforma de 68, e a primeira LDBN começa a organizar a educação brasileira como um sistema de educação, este apresentava, em relação à educação superior, uma série de problemas a respeito dos quais Martins (2002) destaca:

No início dos anos de 1960, o sistema contava com aproximadamente uma centena de instituições, a maioria delas de pequeno porte, localizadas predominantemente nos centros urbanos, voltadas para atividades de transmissão do conhecimento e contando com um corpo docente com escassa profissionalização acadêmica. Esses estabelecimentos, vocacionados, fundamentalmente, para a reprodução de quadros da elite nacional, e, em geral, cultivando um *ethos* e uma mística institucional, abrigavam pouco mais de 100 mil estudantes, com predominância do gênero masculino (p. 197).

Silva e Sguissardi (2001, p. 184) descrevem o contexto no qual um novo aspecto da educação superior brasileira começa a se desenhar, dentro do processo de expansão anteriormente descrito, como consequência da consolidação da internacionalização da economia brasileira no interior do capitalismo. Eles referem que nesse momento começa a integrar o “mercado educacional a denominada iniciativa privada não-confessional. Esse fato alteraria a organização e correlação de forças que estruturaram o campo educacional no nível superior”.

Cavalcante (2000, p. 10) acrescenta que

em 1968, as universidades representavam cerca de 12% do número de estabelecimentos de ensino superior; em 1975 esse percentual baixou para 7%; no último Censo da Educação Superior, em 1999, as universidades representam 15% e atualmente, pelos dados do Cadastro de Instituições de Ensino Superior do Inep são 13%.

Por outro lado, Oliven (1999) acrescenta que, no caso do Brasil dos anos 70, onde havia necessidade de treinamento de novos quadros para atender as necessidades da economia em mudança, a expansão da educação superior se modifica, formando um sistema dual de universidades e faculdades isoladas onde, principalmente estas últimas, protagonizam o processo denominado, pela autora, de paroquialização do ensino superior.

Tais escolas (as faculdades isoladas do interior pertencentes ao setor privado) por se encontrarem disseminadas em várias cidades do interior, e pelo seu caráter paroquial, diminuiriam drasticamente a possibilidade de mobilização da comunidade em termos de uma contestação de caráter político (p. 107).

Chauí (2003) sublinha que a universidade³⁹ brasileira, como instituição social, foi atravessada por contradições decorrentes da reprodução da hierarquia social, como, por exemplo, o conflito entre “privilégio e mérito, e essa contradição lhe dava brechas democráticas” (p. 70), situação essa que se altera a partir dos governos militares que instalam as bases para a passagem de “instituição para organização”⁴⁰.

A autora, assim, reconhece, nesta passagem, três etapas:

1. Universidade funcional: coincide com o milagre econômico dos anos 70 que se constituiu “no prêmio consolação que a ditadura ofereceu à base de sustentação político-ideológica, isto é, a classe média despojada de poder” (p. 70)
2. Universidade de resultados: gestada pela etapa anterior mas convivendo com a expansão da rede particular e com parcerias com empresas tanto para financiar pesquisas diretamente ligadas aos seus interesses quanto estágios remunerados para os estudantes.
3. Universidade operacional: altera a sua vocação e se volta diretamente para si mesma por ser uma organização, o que “não significa um retorno a si e em si, mas uma perda de si mesma” (p. 71).

Nunes (2003) acrescenta que da forma como o sistema de educação superior está estruturado para atender a fins regulatórios “acaba sendo levado a duas camisas de força: uma que pressiona o sistema para um certo isomorfismo; outra é a que pressiona o sistema para uma certa isonomia de funções, hierarquias, salários e vantagens” (p. 172), concluindo com a necessidade de estudos e reflexões profundas sobre a educação superior brasileira e seu posicionamento estratégico.

Cunha (2001) destaca que “as fronteiras entre o espaço público e o espaço privado no campo do ensino superior têm mudado significativamente ao longo da história do Brasil”. (p. 39). Faz um percurso na história, levantando dados significativos que ilustram a sua afirmação. Dentre eles, que na Colônia os cursos eram ligados à igreja católica que, enquanto instituição privada, “se mesclava ao Estado pelo regime de padroado”. A partir da primeira década de 1800, o ensino superior estatal foi incentivado, pressionando as instituições confessionais à formação do clero.

³⁹ Cabe apontar que a autora está se referindo à universidade pública principalmente.

⁴⁰ A autora afirma que “uma organização difere de uma instituição por definir-se por uma outra prática social, qual seja, a de sua instrumentalidade: está referida ao conjunto de meios (administrativos) particulares para obtenção de um objetivo particular. Não está referida a ações articuladas às ideias de reconhecimento interno e externo, de legitimidade interna e externa, mas a operações definidas como estratégias balizadas pelas ideias de eficácia e sucesso no emprego de determinados meios para alcançar o objetivo particular que a define. Por ser uma administração é regida pelas ideias de gestão, de planejamento, de previsão, de controle e de êxito” (2001, p. 218-219).

Por outro lado, nos primeiros tempos republicanos ocorreu a legitimação do Ensino Superior não-federal (o estadual e privado) através dos processos de reconhecimento dos cursos. Houve, ainda, de acordo com o autor, um período de expansão e complexificação do ensino superior que permitiu a projeção e formação das elites locais pela presença de instituições estaduais (nas capitais), e confessionais ou empresariais (privadas) nas cidades de médio porte do interior; assim, era atendida a demanda reprimida que as instituições federais não conseguiam atender de forma que esse quadro permanece quase inalterado até meados dos anos 90.

Em relação a esta questão, Trindade (2001) afirma que “há no Brasil, como em muitos outros países, uma tradição de um sistema de ensino superior público e privado, mas o que nos singulariza é a baixa qualidade média deste último” (p. 36). Sublinhando o papel de liderança que o Brasil tem em relação à expansão do ensino privado de baixa qualidade.

De uma forma, ou de outra, o Sistema de Educação Superior Brasileiro continua dividindo responsabilidades entre o setor público e privado, bem como apresenta-se diversificado do ponto de vista institucional.

Retomando ao nosso percurso histórico, a Reforma de 68 instituiu o sistema departamental, o vestibular unificado, o ciclo básico, o sistema de créditos e a matrícula por disciplinas. O departamento passa a ser compreendido como a base da organização universitária ao ser entendido como *lócus* do ensino e da pesquisa o que despertou várias resistências que perduraram três décadas até que a segunda Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9394/ 96, suprime a sua obrigatoriedade.

Mas antes de passar ao estudo deste dispositivo legal, cabe destacar as afirmativas de Cunha (2001) em relação à Constituição de 1988, que reforça o argumento, aqui tratado, em relação à oposição público-privado:

Na linha das constituições republicanas anteriores, a de 1988 determina que o ensino é livre à iniciativa privada, desde que cumpridas as normas gerais fixadas pelo poder público e autorização de funcionamento para os estabelecimentos educacionais, mas inova ao prever avaliação da qualidade neles ministradas. Os recursos públicos, por sua vez, somente são destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, que entre outros requisitos, comprovem finalidade não-lucrativa. (p. 42-43).

A segunda LDBN “apresenta-se como uma reordenação do sistema educacional por inteiro e abre um conjunto de inovações que podem fazer o acesso ao ensino superior menos elitista” (CAVALCANTE, 2000, p. 12). Porém, hoje, doze anos depois de sua promulgação, cabe contextualizar melhor essa afirmação em decorrência das diversas políticas públicas implementadas para atender pressões internas e externas aos governos que se sucederam nesse período.

O Governo de Fernando Collor, embora defendesse o aumento das vagas nas instituições públicas, na prática acaba favorecendo a tendência de períodos

anteriores, onde a expansão ocorre via ampliação da rede privada, apesar da oposição do Conselho Federal de Educação a quem cabia o reconhecimento e credenciamento de cursos e instituições (CORBUCCI, 2004, p. 680).

Por outro lado, o autor acrescenta que “a política do MEC para o ensino superior brasileiro, no governo Fernando Henrique Cardoso, beneficiou-se das medidas adotadas em gestões anteriores, sobretudo no que se refere à extinção do CFE, ocorrido no governo de Itamar Franco”(p. 681) destacando, ainda, que mais uma vez a expansão ocorrerá através da responsabilidade da esfera privada, a partir de uma certa falta de regulação do setor na flexibilização dos requisitos para a criação de cursos e instituições.

Cunha, 2004, sublinha que “no octênio de FHC, as IES federais foram submetidas a um arrocho mais forte do que antes, restringidos os recursos para custeio e investimento, ao passo que as privadas foram brindadas com novas vantagens” (p. 803) e acrescenta, ainda, que na segunda LDBN há um forte caráter privatista.

Além do anteriormente exposto, no ano de 1997 é alterada a organização acadêmica incluindo quatro tipologias diferenciadas em relação às exigências impostas pela legislação e que favoreceram o processo de privatização. São elas: universidades⁴¹, centros universitários⁴², faculdades integradas e faculdades, institutos superiores ou escolas superiores.

Por outro lado, a esfera administrativa privada foi subdividida em duas categorias que se diferenciam pela possibilidade de auferir lucros, no caso, as particulares e as instituições que estão, teoricamente, sujeitas a uma lógica diferente da do mercado por não buscar lucro, e que são denominadas de filantrópicas, confessionais e comunitárias.

Chauí (2003) afirma que a universidade dos anos 90, metamorfoseada em organização, transcende a esfera administrativa no sentido que

regida por contratos de gestão, avaliada por índices de produtividade, calculada para ser flexível, a universidade operacional está estruturada por estratégias e programas de eficácia organizacional e, portanto, pela particularidade e instabilidade dos meios e objetivos (p. 71).

Assim, se tornando muito semelhante em vários aspectos que independem do fato de ser pública ou privada.

No Governo Lula várias medidas foram implementadas no sentido de democratizar o acesso e a permanência na educação superior. Dentro delas, o Programa Universidade para Todos - PROUNI que, apesar das dificuldades e equívocos iniciais, principalmente da oposição que temia a privatização do MEC,

⁴¹ Organizadas com base no tripé ensino, pesquisa e extensão.

⁴² Focalizados no ensino.

acabou atendendo a questão da expansão das matrículas quanto à democratização do acesso para camadas menos abastadas.

Outra questão enfrentada pelo governo para aumentar o acesso foi a reserva de vagas através de cotas para alunos da rede pública, ou as chamadas cotas raciais.

Dentre as ações promovidas pelo governo federal, através do Ministério de Educação, encontramos o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)⁴³ que tem como prioridade principal aumentar os investimentos em educação básica, profissional e superior de qualidade.

A partir de 2007, vários programas vêm sendo implementados, por exemplo, dos quais destacamos o da educação básica :

1. Lei nº 11.494, que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que funcionará até o ano de 2021 e veio para substituir o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) criado após a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDBN, Lei nº 9394/96. O novo fundo atende toda a educação básica desde a creche até o ensino médio.
2. O índice de Desenvolvimento da Educação Básica, IDEB, tem como função auferir a qualidade da educação através de uma escala de zero a dez em relação ao cumprimento de metas estabelecidas bianualmente para cada escola e rede até 2022.
3. A Universidade Aberta do Brasil (UAB) é um programa de implantação de um sistema de educação superior à distância com a participação de instituições públicas de educação superior e em parceria com estados e municípios. O objetivo é oferecer formação inicial para professores em efetivo exercício nas redes pública de ensino e propiciar formação continuada.

Em relação à Educação Profissional, em 2008 o governo federal criou 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Ifets) com função de oferecer, em todo o Brasil, ensino médio integrado ao profissional, cursos superiores de tecnologia, bacharelado em engenharias e licenciaturas além de investir em pesquisa, extensão e na formação de professores para as redes públicas de educação básica.

Em relação à Educação Superior, foi criado o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) com o objetivo de

⁴³ <<http://pde.mec.gov.br>>. Acesso em: 16 fev. 2010.

ampliar o acesso e a permanência dos estudantes neste nível de ensino. O programa tem duração prevista de cinco anos e tem o intuito de melhorar a qualidade dos cursos de graduação, a infraestrutura física e os recursos humanos. São objetivos do programa: aumentar o número de vagas, ampliar ou abrir cursos noturnos, reduzir o custo por aluno, flexibilizar os currículos e combater a evasão escolar.

No Estado do Rio Grande do Sul, a partir do Reuni, foi firmado um acordo de cooperação técnica entre a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e a Universidade Federal de Pelotas (UFPel) para criação da Universidade Federal do Pampa, UNIPAMPA, na metade sul, com o intuito de promover o desenvolvimento regional desta parte do estado tradicionalmente estagnada economicamente.

Em relação à expansão da formação profissional do Reuni, a oferta de cursos tecnológicos de duração de até três anos aumentou consideravelmente, seja pela oferta das instituições federais existentes ou pelos Ifets criados recentemente.

Nesta rápida apresentação, diversas tensões emergem na história da educação superior brasileira. A forma como elas são enfrentadas podem configurar crises ou períodos nos quais a universidade, como principal ator deste sistema, se defronta com uma série de questionamentos.

Para fins deste estudo, consideraremos duas grandes crises que em maior ou menor grau se relacionaram com a promulgação e implementação das duas LDBN no país, na medida em que nas duas também são negociadas duas Reformas Universitárias, a saber, a de 1968 e a que se encontra em curso nesta primeira década do século XXI.

6 AS COMUNITÁRIAS DO RS, SUAS AMBIGUIDADES E ANTINOMIAS NA HISTÓRIA DO ENSINO SUPERIOR DO ESTADO.

O Rio Grande do Sul, desde seus primórdios, apresenta características regionais peculiares em função de processos históricos diferenciados de ocupação do espaço os quais influenciam, até hoje, as estratégias através das quais esses diferentes contextos buscam soluções aos problemas regionais específicos.

O surgimento do ensino superior no Rio Grande do Sul seguiu, de início, o padrão tradicional no país: criação de escolas e faculdades isoladas de nível superior que, posteriormente, eram agregadas para formar uma universidade. A dinâmica do desenvolvimento político e econômico regional, com a mudança dos centros dinâmicos, implicou em alterações na concentração, demanda e oferta de ensino superior, bem como novas propostas institucionais (NEVES, 2003, p. 199).

Neves (2003), em seu artigo "*O ensino superior no Rio Grande do Sul*" analisa a formação e evolução desse sistema, destacando que esse se dá de forma diferenciada em relação ao resto do país, no sentido de ter originado modelos regionais de oferta de ensino e desenvolvimento da pesquisa assim como processos de interiorização particulares, referindo-se às instituições comunitárias. Neste trabalho destaca, também, o fato de o Estado ter se beneficiado do processo de federalização.

No processo de conquista da autonomia, o interior assiste à fundação da Universidade Federal de Santa Maria, e sua proposta de multiversidade com caráter regional, e as Instituições de Ensino Superior, de caráter comunitário, as quais surgiram a partir de uma organização das comunidades onde estão inseridas, visando atender à demanda por ensino superior no interior do Estado, a partir da segunda metade do século XX.

O surgimento de 'movimentos e mobilizações das sociedades locais ou regionais' e de organizações comunitárias, mesmo que a partir da visão de lideranças políticas ou intelectuais, a favor do ensino superior comunitário e regional, deve ser compreendido no sentido da 'socialização política' e da 'ampliação dos espaços públicos' (FRANTZ, 2002, p. 19).

As Instituições que exemplificam os esforços regionais de ampliar a oferta e o acesso ao ensino superior, e que são adjetivadas como comunitárias, anunciam sua opção pelo controle público das atividades; pelo desenvolvimento de atividades sem fins lucrativos; pela transparência administrativa; pela austeridade da gestão financeira e pela ênfase no desenvolvimento da comunidade local e regional onde estão inseridas, constituindo-se num espaço entre o público e o privado ou, como denominado pelo autor acima citado, público não- estatal.

Hoje, no contexto do debate sobre reforma universitária, reacende-se o debate sobre o ensino superior brasileiro, permitindo que, com a discussão, aflorem diversos conceitos e práticas de organização e funcionamento do ensino superior, entre elas a experiência da universidade comunitária (FRANTZ, 2002, p. 1).

Compreender e analisar esta tipologia institucional implica situá-la na história da educação superior do Rio Grande do Sul, motivo pelo qual apresentamos o seguinte quadro adaptado a partir de Neves (1992, 2003), que esquematiza o processo de evolução, pontuando as características mais marcantes.

Em relação à fase de consolidação das universidades comunitárias a autora sublinha “que ocorrem novos arranjos institucionais através da integração de IES isoladas formando, universidades multicampi como por exemplo a URI, da anexação de IES a uma universidade já constituída, formato multicampi, como a UCS, UPF, Unijuí, URCAMP; da reunião de faculdades, formando uma nova universidade, por exemplo, UNISC, UNICRUZ...” (p. 203).

Cabe esclarecer, também, que na quinta fase ocorre a ruptura do princípio de referência territorial dos distritos geoeeducacionais como base da organização da oferta de vagas (p. 203) como consequência da multiplicação de campi, surgem as IES de cunho empresarial e, mais recentemente, a criação de universidades públicas com a UERGS, de dependência do RS e com estrutura multicampi, e as federais UNIPAMPA e a Universidade do MERCOSUL (UNILA).

No entanto, essa categoria institucional, por vezes denominada de modelo comunitário ou simplesmente comunitárias, carrega consigo uma série de oposições conceituais que dificultam a construção de uma identidade mais clara. São, assim, na sua concepção e na sua categorização, antinômicas, no sentido de que carregam ou defendem teses conflitantes que podem conduzir a paradoxos ou a caminhos sem saída (aporias).

1° fase	2° fase	3° fase	4° fase	5° fase	6° fase
Instalação	Centralização	Interiorização: Modelos regionais	Consolidação das Universidades comunitárias	Diversificação do sistema de ensino superior	
1883 a 1930 Do Império até Primeira República	1930 a 1960	1960 a meados de 1980	Meados de 1980 a 1996	1996 início dos anos 2000	2001 em diante
Pelotas Porto Alegre	Porto Alegre com a federalização em 1950 da Universidade do Rio Grande do Sul	Santa Maria Ijuí Caxias do Sul Passo Fundo	Rio Grande do Sul	Rio Grande do Sul	Rio Grande do Sul
Escolas e Faculdades	Universidades UPA/ URGS/UFRGS PUC/RS	Universidades e instituições isoladas	Univ. multicampi Núcleos Universitários Instituições isoladas	Multiplicação dos campi fora de sede Centros universitários IES de caráter empresarial Expansão sistema público ES	UERGS UNIPAMPA UFCSPA IFF IFRS IFSUL

Quadro 2: Evolução do Ensino Superior no Rio Grande do Sul. UERGS – Universidade Estadual do Rio Grande do Sul, UNIPAMPA – Universidade Federal do Pampa, UFCSPA – Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre, IFF – Instituto Federal de Farroupilha, IFRS – Instituto Federal do Rio Grande do Sul, IFSUL – Instituto Federal Sul-riograndense.

Fonte: Ampliado a partir de Neves, (1992, p. 96-7); (2003, p. 200)

Franco e Longhi (2008) afirmam que as 51 IES comunitárias são exemplos da diversificação do Sistema de Educação Superior construído a partir da Constituição Federal e da LDBN, lei 9394/96. “[...] elas (IES comunitárias) têm sido estudadas sob duas ideias centrais: a procura de diferenciação em face dos demais segmentos da E.S. e o seu caráter alternativo (Longhi, 1998; Bittar, 1999; Neves, 2003; Morosini e Franco, 2004) (p. 186).

Se considerarmos os marcos legais do Sistema de Educação Brasileiro percebemos, conforme foi demonstrado brevemente na sessão anterior, que eles foram historicamente definidos a partir da sua natureza administrativa, que contrapõe o público do/ao privado. Mas que de uma forma, ou de outra, se relacionam com a propriedade de um determinado bem ou patrimônio, seja o Estado ou o indivíduo.

Frente a essa situação Frantz, 2002, contrapõe:

Na prática da organização e do funcionamento do ensino superior brasileiro constata-se a existência e a construção de um novo modelo de universidade [...] Pode-se afirmar que é algo novo em construção, no espaço da ampliação da esfera pública. Trata-se de uma iniciativa da sociedade civil, sem fins lucrativos, isto é, [...] a sua lógica não é a do capital, isto é, a remuneração do capital investido. Por isso, não pode ser confundida com a sociedade empresária. Trata-se de uma iniciativa que não nasceu no núcleo do poder *público-estatal*, mas na sua periferia, isto é, no espaço da ampliação da esfera pública. Nasceu como expressão de vozes e vontades que querem se fazer ouvir e participar da construção de um espaço de educação, socialmente mais amplo e democrático (FRANTZ, 2002, p. 3).

Nesse contexto, as instituições de educação superior comunitárias encontram-se inseridas num marco conceitual paradoxal, e autores como Longhi, Bittar, Franco e Longhi (2008) destacam

o caráter alternativo tem expressão no esforço de conferir ao segmento das IES comunitárias um traço diferenciador daquelas particulares de orientação comercial, e de entendê-las, mesmo que privadas, em uma perspectiva de instituições públicas não estatais (p. 186).

Ambiguidade decorrente de essas instituições se definirem como pertencentes a uma terceira categoria na qual a propriedade passa a ser de ordem intermediária ou pública não estatal. Este é um primeiro elemento, dos vários que trataremos no decorrer do texto, e que contribuem com a definição do caráter antinômico das comunitárias.

Cabe destacar que o termo ambíguo carrega consigo conotações de contradição e dubiedade, podendo implicar ora um sentido, ora outro. O conceito de paradoxo também não é unívoco, mas inclui sempre uma ideia de conflito ou de dificuldade insuperável.

O argumento utilizado pelas diversas instâncias para resolver a contradição de ser público e privado ao mesmo tempo, sempre utiliza, como tese central da sua

defesa, o caráter público da propriedade, considerando que esta pertence a um grupo ou coletividade que é a comunidade local ou regional. Este argumento permite que definamos, então, o comunitário como um conceito antinômico e não ambíguo. Cabe lembrar que no início da história dessas instituições comunitárias e de algumas confessionais, elas recebiam subsídios do poder público, o que lhes conferia um melhor enquadramento na categoria alternativa. Com as mudanças do sistema econômico e político, várias ondas ou ciclos de subvenção foram se alternando com maior ou menor impacto no orçamento dessas instituições o que, muitas vezes, era compensado através da expansão das matrículas. Nos últimos anos, as políticas públicas sofrem uma inversão, talvez, pela primeira vez, o Estado assume a sua responsabilidade com a educação superior, reorienta o financiamento, colocando novos requisitos com a justificativa de corresponder à ampliação da esfera pública, provoca uma nova onda de mobilização, com várias tentativas decorrentes da necessidade de definir melhor o significado de público não estatal para, assim, ter acesso a verbas públicas.

Tramontin e Braga (1888) afirmam que as universidades comunitárias se caracterizam pelo “seu caráter praticamente público e o alcance bastante difuso de suas atividades” (p. 16), chamando a atenção para o fato de que muitas delas surgiram com a tutela do estado ou, no mínimo, como consequência das políticas públicas em relação ao sistema de educação superior.

Longhi (1998) chama a atenção para a origem desses dispositivos legais, afirmando que “se encontram na própria história do ensino superior brasileiro e, talvez, de forma mais acentuada, na história desse ensino no Rio Grande do Sul” (p. 200) onde houve uma grande mobilização no período anterior à elaboração da LDBN para garantir as características desse modelo alternativo mesmo que, em alguns momentos históricos e de acordo com alguns autores, não se perceba uma diferenciação clara entre as comunitárias em sentido estrito e as confessionais.

A busca pela identidade das comunitárias teve uma fase importante de mobilização no período de articulação que antecedeu à promulgação da Constituição de 1988. Bittar acrescenta que “o período compreendido entre o início da década de 80 e meados dos anos 90 foi especialmente importante para o setor privado de ensino superior que vivia o auge de sua expansão e almejava garantir o acesso às verbas governamentais” (p. 2) Essa questão marcava a necessidade urgente de construir parâmetros diferenciais em relação às outras instituições privadas.

Raulino Tramontim e Ronald Braga no seu estudo intitulado *As Universidades Comunitárias: um modelo alternativo* (1988) afirmam:

A universidade comunitária é uma instituição particular (porque a iniciativa de sua criação não se deu na esfera pública, nem o Estado é o seu principal mantenedor) que apresenta, contudo, uma especial dimensão pública, por causa das seguintes características: a- a instituição mantenedora não está subordinada a nenhum interesse empresarial de pessoas físicas ou grupos, mas unicamente a um objetivo social; b- seus bens não são propriedade de ninguém em particular, não são transmitidas por herança e tem profunda vinculação ou com a região ou com um amplo

contingente da população evidência de que a instituição não tem dono aparece, entre outras, na rotatividade dos cargos de direção da universidade. d- o controle e a participação no poder está com amplos segmentos da sociedade civil, através de suas organizações representativas (p. 17-18).

O processo de origem e estruturação desse novo modelo iniciou no final da década de trinta, mas incrementou-se consideravelmente a partir da década de cinquenta, conforme registrado no quadro, a seguir, que mostra as universidades comunitárias gaúchas.

Década	Início de Funcionamento	Reconhecimento como universidade
30	PUCRS ⁴⁴	1948
40	UNICRUZ	1993
50	UNISINOS ⁴⁵ - UCPEL ⁴⁶ - UNIJUI - UPF	1968, 1960, 1985, 1986, respectivamente.
60	UCS - URI - URCAMP - UNISC	1967, 1992, 1989, 1993, respectivamente

Quadro 3: Década de início de funcionamento e do reconhecimento como universidade das oito instituições do Rio Grande do Sul que pertencem à categoria Comunitária em *stricto sensu*

Fonte: adaptado de Bittar, M. O ensino Superior privado no Brasil e a formação do segmento das universidades comunitárias. CD-room da 23ª Reunião da ANPED, GT Educação Superior.

Marilucce Bittar, no seu artigo “O ensino Superior no Brasil e a formação do segmento das Universidades Comunitárias”⁴⁷, afirma:

Sob a denominação de Universidades Comunitárias agrupam-se várias instituições: as comunitárias confessionais (entendidas como comunitárias *latu sensu*) e as comunitárias não confessionais ou comunitárias *stricto sensu*; essa união deu-se em função de fatores intrínsecos à própria dinâmica e vocação das universidades, bem como fatores extrínsecos, como por exemplo, a política governamental para o ensino superior brasileiro (BITTAR, p. 1).

Na medida em que as Instituições foram adquirindo/conquistando o *status* de Universidade os movimentos de conceituação/afirmação do seu caráter comunitário se multiplicaram. Assim, acompanhando as tendências nacionais que já haviam organizado instâncias como a ABRUC⁴⁸, surge no estado do Rio Grande do Sul o Consórcio de Universidades Comunitárias, o COMUNG, que congrega 12 instituições de ensino superior.

⁴⁴ A PUCRS, além de comunitária se declara confessional e uma das universidades mais antigas do Brasil.

⁴⁵ UNISINOS além de comunitária se declara confessional.

⁴⁶ UCPEL além de comunitária se declara confessional.

⁴⁷ <<http://www.anped.org.br/reunioes/23/textos/1108T.PDF>> Acesso em: 3 abril 2007.

⁴⁸ Associação Brasileira de Universidades Comunitárias fundada em 18 de janeiro de 1995.

Uma caracterização e definição das universidades comunitárias, que se entendem como públicas não-estatais, permitindo apontar diferenças fundamentais com as outras categorias de organizações do ensino superior, consta do documento das “*Universidades Públicas Não Estatais, Comunitárias Fundacionais*”, produzido em 07 de dezembro de 1998, em Passo Fundo, por ocasião de uma reunião dos reitores das universidades integrantes do COMUNG - Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas.

No texto desse documento podem ser verificados os esforços na tentativa de buscar argumentos que permitissem uma autodefinição, principalmente em relação à sua natureza pública não-estatal e comunitária, como características distintivas em relação às demais instituições privadas (tanto em sentido estrito quanto confessionais). Da mesma forma, esses argumentos foram utilizados na defesa da manutenção de seu caráter filantrópico, que implicava na isenção do recolhimento da contribuição previdenciária.

Cabe destacar, então, conforme foi mencionado anteriormente, que a Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul e a Universidade do Vale do Rio dos Sinos (estas duas instituições foram as últimas a se associar ao COMUNG em 2005) e a Universidade Católica de Pelotas pertencem à categoria de comunitárias confessionais e por isso são entendidas como comunitárias em *lato sensu*.

Aldo Vannucci, no seu livro *A universidade comunitária: o que é como se faz?*, lembra que a universidade brasileira surge tardiamente, no início do século 20, por iniciativa governamental e que, até “por volta de 1940, havia no país apenas 7 universidades”, localizadas em algumas capitais do país. “Essa lentidão oficial impulsionou a Igreja Católica, que já possuía expressiva tradição no ensino de 1º e 2º graus, a preencher o vazio de instituições de ensino superior, ampliando a sua missão educativa também até o terceiro grau.” (p. 9).

O Quadro 4 descreve o número de alunos atendidos pelo conjunto de instituições de educação superior do Rio Grande do Sul, de caráter comunitário, bem como o número de professores, mestres e doutores envolvidos nas três dimensões básicas de ensino, pesquisa e extensão, com o intuito de mostrar o impacto dessas instituições no âmbito estadual.

Instituição	Nº de alunos	Nº de profs	Mestres e doutores
PUCRS	32.000	1600	1.312
UNISINOS	30.000	900	774
UNIVATES	8.657	358	223
FEEVALE	15.000	617	306
UNISC	11.987	536	471
URI	16.325	892	587

Continua...

Continuação.

Instituição	Nº de alunos	Nº de profs	Mestres e doutores
UNICRUZ	4.928	313	178
UCS	33.440	1.144	843
URCAMP	10.620	881	218
UCPEL	7.219	421	260
UNIJUI	11.090	528	432
UPF	16.959	1.190	652
Total	198.225	9.380	6.256

Quadro 4: Instituições de Ensino Superior comunitárias do estado do Rio Grande do Sul.

Fonte: DADOS DE 2005, <http://www.comung.org.br/1024/index.html>. Acesso em: 7 set. 2008.

Um segundo elemento que contribui com o caráter antinômico que estamos defendendo se relaciona à oposição entre o laico e o confessional, já que nesse grupo de instituições encontramos os dois tipos, destacando, ainda, que, mesmo nas que se autoproclamam como laicas, as entidades confessionais podem se fazer presentes como representantes da sociedade.

Mariluce Bittar acrescenta que, até a metade dos anos 60, a educação superior brasileira era composta quase que exclusivamente por universidades públicas e confessionais que tinham como preocupação primeira difundir os princípios de suas crenças, não se preocupando com a busca de lucro. Porém, ainda hoje, “não se pode negar que uma das grandes questões continua sendo o financiamento das universidades, especialmente no tocante às confessionais que, até início dos anos 70, ainda eram destinatárias de verbas governamentais” (p. 3).

Assim, destaca-se um segundo elemento antinômico que, relacionado ao caráter confessional ou não desse conjunto diferenciado de instituições ora em estudo, no Estado do Rio Grande do Sul, conforme mostrado na Tabela 3, corresponde a quase 200.000 alunos matriculados, em torno de 9.400 professores, dos quais, aproximadamente, 6.000 mestres e doutores, de acordo com os dados de 2005 apresentados pelo site do COMUNG. Ressalta-se ainda, que as

[...] universidades não-confessionais são originárias das iniciativas dos imigrantes que se estabeleceram no Rio Grande do Sul: caracterizam-se por serem instituições cujo nascimento traz a marca da inspiração religiosa, embora hoje sejam denominadas de comunitárias *stricto sensu* e apresentem um modelo de gestão diferenciado das comunitárias confessionais (Bittar, p. 5).

Como terceiro elemento antinômico, nos referiremos aos fins lucrativos e não lucrativos que diferenciam as instituições comunitárias das particulares.

O quadro abaixo mostra a situação das instituições de ensino superior no Brasil, de acordo com o Censo do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (Inep) de 2008.

Tipo	Total	Capitais	Interior
Públicas	236	82	154
Federais	93	54	39
Estaduais	82	28	54
Municipais	61	-	61
Privadas	2.016	729	1.287
Particulares	1.579	575	1.004
Comuns/confess/filantrópicas	437	154	283
Total geral	2.252	811	1.441

Quadro 5: Instituições de Ensino Superior no Brasil, Censo do Inep – 2008
Fonte: MEC/Inep/Deaes. 2008.

O Quadro 5 ilustra a dificuldade de diferenciar o segmento das comunitárias no processo de levantamento de dados censitários pelo órgão responsável no Brasil, o Inep, que agrupa, numa mesma categoria, as confessionais, filantrópicas e comunitárias. Porém, ainda cabe destacar que, a partir de 2004, já se conseguiu um avanço ao diferenciar as particulares, que com orientações empresariais, buscam o lucro, das não empresariais, que são regidas por uma lógica não mercantil, ou seja, não orientadas pela busca do lucro.

Franco e Longhi (2008) destacam que no Brasil, e em outros países, houve expansão da oferta de vagas sem qualidade nem regulação, pelo esgotamento da capacidade de pagamento dos alunos. A inadimplência aumentou até a limites alarmantes, se instalaram processos de concorrência muitas vezes desleais, enfim, as tensões são muitas e o dilema se configura em torno de manter-se ou mudar, ou seja, encontrar soluções inovadoras ou ceder às pressões isomórficas que tendem a homogeneizar o sistema, diminuindo a diferenciação institucional.

Por outro lado, o conceito de educação como bem público vai se modificando à medida que o processo de globalização avança e as novas diretrizes do banco mundial induzem à refocalização do sistema.

Embora não se trate de uma questão propriamente antinômica, no sentido em que está se defendendo no presente trabalho, temos que destacar um outro fato importante que se relaciona com a localização das comunitárias e se constitui em mais um elemento que agrega diversidade ao conjunto. Nos referimos especialmente à localização: na capital do estado ou na sua área metropolitana, ou no interior.

Localizadas no interior do estado encontramos 8 universidades comunitárias: Universidade de Caxias (UCS), de Ijuí (UNIJUÍ), de Passo Fundo (UPF), de Santa Cruz do Sul (UNISC), Integradas do Alto Uruguai e Missões (URI), da Região da Campanha (URCAMP), Católica de Pelotas (UCPEL)⁴⁹ e a de Cruz Alta (UNICRUZ), além dos Centros Universitários UNIVATES e FEEVALE.

⁴⁹ UCPEL de caráter confessional.

Finalmente a Pontifícia Universidade Católica (PUCRS) e a Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), localizadas na capital do Estado e sua área metropolitana.

Constata-se que esse movimento de interiorização acompanha a tendência nacional que foi se construindo no decorrer da história do Sistema de Educação Superior Brasileiro.

Mudanças no sistema produção/acumulação capitalista, novo desenho político com a finalização da ditadura militar e redemocratização do país, crise do estado desenvolvimentista e disseminação do neoliberalismo são alguns aspectos que impõem alterações no ensino superior. Mudanças essas que nem sempre se configuram como novidades e, muitas vezes, indicam permanência de algumas características consolidadas há mais de cinquenta anos, mas, que de qualquer forma, significam desafios importantes a serem enfrentados, principalmente quando consideramos as universidades comunitárias.

Sguissardi (2002) destaca que as transformações ocorridas nas instituições de ensino superior no Brasil são semelhantes às ocorridas nos países centrais e se relacionam com as mudanças nos meios de produção, a crise do estado de bem-estar social, crise do estado desenvolvimentista. Para o autor, as características marcantes desse processo compreendem o novo modelo relacionado com o déficit público, a reforma gerencial do Estado, a privatização dos serviços públicos e a educação superior como um bem com características de ordem mais privada, em contraposição à educação básica, que é um bem mais público, princípios esses que estão presentes nos documentos do Banco Mundial, do FMI, do BID, OMC e do Consenso de Washington. Acrescenta ainda:

Um simples olhar panorâmico sobre a expansão quantitativa de instituições privadas, notadamente com fins lucrativos (for profit), e das matrículas nessas instituições, assim como sobre a lenta mas firme redução dos investimentos estatais nas universidades públicas, com relação ao PIB, de uma amostra aleatória de países ricos e pobres, fornecerá provas contundentes de que a universidade e, por extensão, a educação superior estão passando por profundas mudanças, de que esse dilema - público ou privado/mercantil - ocupa lugar central (SGUISSARDI, 2005).

Frantz (2002) adverte em relação ao caráter polissêmico da palavra comunitário, sendo necessário delinear melhor o significado enquanto um adjetivador que definirá o modelo ora em estudo. Assim, ele

[...] expressa uma dimensão e atitude política nova e está mais perto da noção de democracia e justiça social que de privilégios de acesso ao ensino superior. Sob essa ótica, o termo comunitário incorpora e soma a noção geográfica de identidade regional, o sentido sociológico de relações culturais, sociais e políticas de uma determinada população local e regional (FRANTZ, 2002 p. 14).

De uma forma, ou de outra, o grande desafio que essas instituições enfrentam na atualidade se relaciona à manutenção dos seus compromissos comunitários concomitantemente com a sua reprodução como instituição que tem que dar

respostas aos desafios do mercado e da competição desenfreada, mantendo sua saúde financeira e suas particularidades identitárias. Em decorrência disso, respostas diferenciadas vêm sendo construídas historicamente, entre elas, os diversos processos de regionalização e de ocupação do território foram sendo implementadas.

Ao mesmo tempo, uma onda de mobilização está sendo desencadeada através das diversas instâncias organizativas (ABRUC, ACAFE⁵⁰, COMUNG) na busca de recursos públicos para subvenção/diversificação/complementação do financiamento orçamentário já que, conforme afirmam Tramontin e Braga, “estas universidades mereceram sempre, apesar de sujeito a oscilações, o apoio técnico e financeiro do governo, em reconhecimento aos serviços que prestavam” (1988, p. 9).

Os atuais encaminhamentos na busca da definição mais clara do modelo comunitário podem ser exemplificados com a publicação do livro *“Instituições comunitárias: instituições públicas não estatais”* que reúne uma série de escritos de vários representantes ligados ao COMUNG e à ACAFE.

Frantz 2002, acrescenta que “a opção pelo termo comunitário, [...] tem seu significado histórico. Contém a noção de identidade, de responsabilidade coletiva e de cooperação. Contém, acima de tudo, a experiência histórica de organização dos espaços econômicos, sociais, culturais e, especialmente, dos espaços da educação, na formação da sociedade riograndense, marcada pelas experiências e concepções de organização social e pela cultura dos imigrantes”. (FRANTZ, 2002, p. 21)

Por sua vez, Longhi (1998) destaca:

Atualmente, há uma tendência nítida, principalmente entre as universidades comunitárias propriamente ditas, de se regionalizarem, calcadas em uma estrutura organizacional multicampi. Para essas universidades, há uma imbricação profunda entre o ser comunitária e o ser regional. A contribuição no desenvolvimento regional, ainda que se apresente como uma das maiores dificuldades, continua sendo enfatizada como seu compromisso social, elas buscam cumprir esses compromissos através do ensino e da pesquisa, porém ele se concretiza principalmente pelas ações de extensão que desenvolvem em sua comunidade local e regional (LONGHI, 1998, p. 250).

⁵⁰ Associação Catarinense de Fundações Educacionais.

7 AS QUESTÕES TERRITORIAIS E A AÇÃO DAS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS

A partir do final da Segunda Guerra Mundial são inúmeras as alterações provocadas na sociedade pelo processo histórico de articulação e implementação do capitalismo, tanto na área econômica, quanto territorial, na medida em que os territórios são reorganizados e fragmentados vertiginosamente. Assim, o planejamento, cada vez mais, assume o papel de controle da sociedade através das normas e regulamentos que classificam os indivíduos, as sociedades e as economias para serem aptos a produzir o tipo desejado de mudança social.

Neste momento do estudo propõe-se uma reflexão a respeito do caráter polissêmico de vários conceitos importantes para a ciência geográfica como espaço, região e território, que são conceitos estruturantes da ciência geográfica mas também transcendem os seus limites para campos interdisciplinares como o desenvolvimento regional.

Do conjunto de conceitos da geografia, o espaço é conceito-chave que permite a sua objetivação, isto é, o ângulo específico com que a sociedade é analisada, ângulo que confere à geografia a sua identidade e a sua autonomia relativa no âmbito das ciências sociais. Dita identidade se estrutura em torno de “cinco conceitos-chave: paisagem, região, espaço, lugar e território, cada um dos quais submetido a amplo debate, tanto envolvendo a geografia quanto transcendendo os seus limites para outras áreas do conhecimento” (CORREA, 2000, p. 16).

De acordo com Moraes (1990), o espaço, em Ratzel, é visto como base indispensável para a vida do Homem que desenvolve o conceito de território e de espaço vital, ambos com fortes raízes na ecologia, ligados à apropriação de um território e à provisão das necessidades de subsistência e às necessidades territoriais, buscando uma relação de equilíbrio. De acordo com o autor, “o espaço transforma-se, assim, através da política, em território, um conceito-chave da geografia” (apud CORREA, 2000, p. 18).

Por outro lado, Haesbaert (2005, p. 67-75) acrescenta: “De certa maneira podemos afirmar que o espaço trabalhado por Lefebvre é *um espaço feito território* através dos processos por ele denominados de apropriação (que começa com a apropriação da própria natureza) e dominação (mais característica da sociedade moderna capitalista). Cabe esclarecer o sentido que ele dá à apropriação, relacionando-a com ritmos, tempos, símbolos e práticas, ou seja o complexo e diverso tempo vivido pelos usuários.

Nos anos setenta, a geografia crítica fundada no materialismo histórico e na dialética procura romper, de um lado, com a geografia tradicional e, de outro, com a

geografia teórico-quantitativa, sendo que o resultado dessa disputa é o reaparecimento do conceito de espaço como estruturante da geografia, como um “conceito multidimensional que decorre de práticas sociais distintas, dos diferentes grupos que nele produzem, circulam, consomem, lutam, sonham, enfim, vivem e fazem a vida caminhar”. (CORREA, 2000, p. 44)

Abordar a questão da polissemia conceitual em relação ao termo região (outro dos conceitos estruturantes da geografia) implica num duplo movimento, por um lado, analisar a organização da própria ciência geográfica e sua estruturação conceitual e, por outro, pensar nos movimentos implícitos na área econômica e, mais especificamente, no capitalismo.

Régio é uma palavra latina da qual deriva o termo região e era utilizado para denominar a unidade polítoterritorial do Império Romano; deriva do verbo *regere* que agrega uma conotação *política*. Dessa forma chamamos a atenção ao fato de que etimologicamente o termo região nos remete a estruturas político-administrativas que ocupam um segmento do território.

Na linguagem cotidiana do senso comum, a noção de região parece existir relacionada a dois princípios fundamentais: o de localização e o de extensão. Ela pode assim ser empregada como uma referência associada à localização e à extensão de certo fato ou fenômeno, ou ser ainda uma referência a limites mais ou menos habituais atribuídos à diversidade espacial [...] também podendo ser associada à questão administrativa e, neste caso, a divisão regional é o meio pelo qual se exerce frequentemente a hierarquia e o controle na administração dos Estados. (GOMES, 2000, p. 53).

As acepções conferidas à palavra região, até os anos setenta, incluíam a sua diferenciação em região natural, paisagem e homogênea. Assim, no primeiro caso, entendida como uma porção determinada da superfície terrestre, com uma particular combinação de relações entre seres vivos, animais e vegetais; e não vivos, relevo e clima. A região paisagem passa a ser entendida como um processo de transformação da paisagem natural em paisagem cultural, ou seja, o gênero de vida que faz com que os habitantes a vivenciem e a reconheçam, como o caso da denominação dada à Campanha gaúcha, por exemplo. Finalmente, as regiões homogêneas, consideradas como um recorte criado para fins específicos como uma criação intelectual organizada para atender objetivos e características particulares. Os recortes podiam corresponder a regiões homogêneas, que se agrupavam de acordo com características fixas, ou a regiões funcionais, classificadas de acordo com os fluxos.

A geografia física, fundamentada no materialismo dialético, agrega, a partir de 1970, considerações diversas ao termo região, a partir dos quais outros aspectos são acrescentados ao conceito, como por exemplo, ao se considerar como a regionalização da divisão social do trabalho e do processo de acumulação capitalista, da reprodução da força de trabalho e dos processos políticos e ideológicos. É considerada, também, como foco de identificação pelo conjunto de relações culturais que permitem a construção de imagens simbólicas e, que em última instância, denotam a apropriação do espaço por um determinado grupo. Ou

seja, a região é um espaço vivido. É a visão política da região no sentido de que as relações de poder são cruciais ao processo de diferenciação de áreas. “A história de cada porção da superfície terrestre não é mais autônoma, mas dependente, em maior ou menor grau, de processos gerais universais” (CORRÊA, 2000, p. 89).

Assim, passou a ser encarada como um lugar particularizado capaz de mediar os processos mais amplos, como a globalização, e os singulares, particularmente específicos, que se traduzem, especialmente em cada região, como consequência da comunidade que realmente os organiza e dirige.

A paisagem é a porção visível da configuração territorial, correspondendo a todo o conjunto de elementos naturais, e os constituídos pelo trabalho humano, ou seja, nela se concretizam as relações entre os seres humanos e deles com todos os elementos constitutivos da natureza.

Da mesma forma, o espaço geográfico é a articulação entre a paisagem e as relações sociais e de produção, caracterizando-se pela sua mutabilidade tanto a nível local quanto regional. Os espaços geográficos podem ser divididos de acordo com critérios específicos como homogeneidade, polarização ou centralidade. A regionalização é o processo de formação/transformação das regiões, acompanhando suas dinâmicas e suas mudanças de conteúdo.

No Brasil foram encaminhadas diversas regionalizações, destacando que o primeiro esforço de sistematização foi encaminhado em 1940 como consequência da necessidade de se ter uma divisão regional estável para facilitar o uso de dados estatísticos e permitir a sua comparabilidade no decorrer do tempo.

A partir de 1960, um novo modelo considera as características geoeconômicas reconhecidas através dos estudos de espaços homogêneos e polarizados, fluxos e relações espaciais de produção e consumo. A divisão regional, nesse período, devia atender a três objetivos: fins estatísticos; fins de descentralização administrativa; fins de planejamento. A divisão regional brasileira passou a ter, então, cinco grandes regiões : norte, nordeste, sudeste, sul, centro-oeste. Na divisão regional de 1977 o modelo anterior é acrescido por mais um nível a mesorregião, que é o agrupamento de várias microrregiões.

Diversos outros processos de regionalização foram sendo encaminhados. Como exemplo particular implantado no Rio Grande do Sul mencionamos os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), que foram criados pela Lei nº 10.283 de 17/10/1994 e regulamentados pelo decreto nº 35.764, de 28/12/1994, pelo então governador Alceu Collares (PDT), como fóruns de discussão a respeito de políticas e ações que visem ao desenvolvimento das regiões em que o estado foi dividido. Foram instituídos com os seguintes objetivos principais: promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável; integração dos recursos e das ações do governo da região; melhoria da qualidade de vida da população; distribuição equitativa da riqueza produzida; estímulo a permanência do homem em sua região; preservação e recuperação do meio ambiente. Cabe destacar o papel central das universidades comunitárias, tanto na origem, quanto na manutenção

dos conselhos, ao auxiliar no estabelecimento de estratégias para o desenvolvimento regional, por meio das suas ações de pesquisa e extensão, bem como, ainda hoje, na promoção da infraestrutura necessária.

Conforme tratado anteriormente, a Lei 5540/68 no seu Capítulo 5, trata da organização dos distritos geoeducacionais, que teriam o objetivo de promover a associação de instituições públicas ou privadas numa mesma entidade, ou federação de faculdades.

Porém, somente através da Portaria nº 514, de 27 de agosto de 1974, o então Ministro da Educação e Cultura, Ney Braga, fixa os distritos geoeducacionais, previstos no art. 10 da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. Definindo, ainda, no seu artigo II

Determinar que, na apreciação de projetos e programas com vistas e aglutinação ou associação de estabelecimentos de ensino superior em universidade ou federação de escolas bem como daqueles que visem a expansão do ensino superior no país, sejam observadas a situação e as necessidades da rede de ensino nos limites de cada Distrito.

Ricken (1981, p. 12) definiu “os distritos geoeducacionais como uma área que engloba unidades municipais, sempre pertencentes ao mesmo estado, sendo que sua delimitação obedece a critérios sociais, econômicos e cuja finalidade é servir como instrumento de análise e planejamento da Educação Superior”.

José Mariano da Rocha Filho foi membro do Conselho Federal de Educação e um dos idealizadores das áreas ou distritos geoeducacionais porque considerava que a vocação do solo, e a cultura da região, deveriam orientar o ensino. Em 1968 propõe a implantação de um campus fora da cidade sede da universidade desenvolvendo, o conceito de multiversidade⁵¹.

Fialho (2005) destaca que, de acordo com Romanelli (1984, p. 228),

no período posterior a Reforma de 68 sob a disciplina da lei 5540 e do decreto lei nº 464 de 11 de fevereiro de 1969 que atribuiu preferência as universidades para administrar Ensino Superior em contraposição aos estabelecimentos isolados, que ocorre o processo de agregar unidades isoladas é modificado pelo CFE que é incumbido de estudar e formular distritos geoeducacionais para aglutinação, em universidades ou federação de escolas os estabelecimentos isolados de ensino superior já existentes.

Os distritos geoeducacionais, ou suas consequências conhecidas como área de abrangência, entram em crise no final da década de oitenta e início de noventa, porém as suas ações territoriais e regionais, enquanto uma política de regionalização efetiva, se mantêm através de práticas concretas de intercâmbio de experiências, estudos, apoios e incentivos que contribuíram com a construção de marcas institucionais que ainda persistem nas universidades comunitárias. Como

⁵¹ <<http://www.ufsm.br/planetario/mariano/historia.htm>>. Acesso em: 9 de fevereiro de 2009.

exemplos mais concretos podemos citar os processos de busca pela federalização, que foi rejeitada pela comunidade caxiense, ou, mais recentemente, a busca da federalização pela URCAMP, como uma saída à forte crise institucional. Por outro lado, os diversos processos de aglutinação decorrentes da constituição das estruturas multicampi, no caso da UCS e da URCAMP, também ilustram este fato.

Gomes (2000, p. 72) afirma:

Ao mesmo tempo, porém, o discurso regional pode ser também o veículo encontrado por uma elite local para a sua preservação, forjando um conflito que reitera sua posição de liderança e seu controle sobre aquele espaço (Castro, 1988)... Mais grave ainda são as situações bem contemporâneas onde a aspiração da autonomia, baseada em um discurso regionalista, está a serviço de um grupo não exclusivo em uma dada área, que pretende impor uma identidade que o colocará na posição de controle “legítimo” daquele território.

Retomando as colocações de Lefebvre, anteriormente descritas, Rogério Haesbaert (2005) propõe a construção de dois “tipos ideais” para investigar o território, o território funcional e o simbólico, entre os quais se desenvolve um *continuum* que é histórico, se relaciona tanto com o contexto histórico quanto com o geográfico e pode ser caracterizado por:

<i>Território funcional</i>	<i>Território simbólico</i>
Processos de dominação	Processos de apropriação
“Territórios da desigualdade”	“Territórios da diferença”
Território sem territorialidade (empiricamente impossível)	Territorialidade sem território (ex Terra Prometida dos judeus)
Princípio da exclusividade (no seu extremo a unifuncionalidade)	Princípio da multiplicidade
Território como recurso: valor de troca	Território como símbolo, valor simbólico
Controle físico, produção, lucro	“Abrigo” “lar”, segurança afetiva

Quadro 6: comparativo dos tipos ideais de território.

Fonte: Haesbaert (2005)

Souza concorda com as colocações anteriores e destaca que o território é fundamentalmente um espaço de exercício de relações de poder:

O território é fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder. A questão primordial, aqui, não é na realidade, quais são as características geoecológicas e os recursos naturais de uma certa área, o que se produz em um dado espaço, ou ainda quais as ligações afetivas e de identidade entre um grupo social e seu espaço (2000, p. 78,).

O autor destaca, ainda, que o território corresponde a um espaço concreto apropriado por um grupo social determinado que pode ser potencialmente capaz de gerar identidade sociocultural, bem como pode refletir também as diferentes formas dos grupos de poder desse território.

O território será um campo de forças, uma teia ou rede de relações sociais que, a par de sua complexidade interna, define, ao mesmo tempo, um limite, uma

alteridade, a diferença entre “nós” (o grupo, os membros da coletividade ou “comunidade”, os *insiders*) e os outros (os de fora, os estranhos, os *outsiders*). Ou seja, como o autor assinala, “os territórios são em primeiro lugar relações sociais projetadas em espaços concretos”. (SOUZA, 2000, p. 86).

Outro fato importante, destacado pelo autor acima citado, se relaciona com a dependência dos conceitos de território e desenvolvimento no discurso científico a uma visão estadocentrista que no Brasil tem a ver com uma matriz de valores conservadores. Sendo a base do desenvolvimento como processo de auto-instituição da sociedade rumo a mais liberdade e menos desigualdade, capaz de gerir autonomamente o seu território catalisador de sua identidade, de superar os pequenos grandes desafios das diversas escalas, locais, regionais, nacionais e transnacionais.

A territorialidade não é um epifenômeno no contexto da luta por uma maior justiça social e, como horizonte “utópico”, pela plena autonomia. Para uma dada coletividade, gerir autonomamente o seu território e autogerir-se são apenas os dois lados da mesma moeda, e representam ambos uma *conditio sine qua non* para uma gestão socialmente justa dos recursos contidos no território. (SOUZA, 2000, p. 112).

Como consequência dos aspectos levantados anteriormente, apresenta-se o quadro 6, que exemplifica dados das três universidades estudadas em relação à sua ação territorial concretizada, principalmente, por suas atividades fins, tanto no ensino, quanto na pesquisa e extensão.

Assim, de acordo com os dados do Censo da Educação Superior do Inep, publicados na página do COMUNG, encontramos nas três IES, 2567 professores, 52.156 estudantes de graduação, 191 grupos de pesquisa, 483 projetos de pesquisa, 533 projetos de extensão. Atividades que são desenvolvidas num total de 913 laboratórios e de 319.296 (m²) de área construída.

	UNISC	UCS	URCAMP
Ano funcionamento como universidade	1993	1967	1986
Professores (total)	536	1.144	881
Projetos de Pesquisa	186	215	82
Grupos de Pesquisa	42	109	40
Projetos de Extensão	363	102	32
Cursos de Graduação	46	40	32
Alunos de Graduação	10.828	31.328	10.000
Área Física Construída (m ²)	54.184,00	192.702,83	72.410
Laboratórios	152	681	83

Quadro 7: Dados institucionais que exemplificam a ação no território das três universidades estudadas.

Fonte: <<http://www.comung.org.br/1024/index.html>, acesso em 2007>.

Por outro lado, as atividades fins, seja no ensino, na pesquisa ou na extensão, foram e são os mecanismos de ação direta no território, tanto local, quanto regional, participando ativamente do que afirma Ther Rios em relação ao reconhecimento

das imbricações entre memórias, estruturas sociais e imaginários que contribuem com os processos de territorialização e reterritorialização:

El territorio es más bien - y por sobretodo- tiempo espacializado de las actividades humanas cuya expresión viene a estar dada por imbricaciones contextuadas. En consecuencia, el análisis del territorio y sus transformaciones exige un fuerte reconocimiento de lo local (que siempre es ya un entretejido denso con profundidad), exige también la interacción de este ámbito con lo global (entretejido de extensiones). El reconocimiento de estas imbricaciones contextuadas posibilitan analíticamente visualizar al territorio y sus devenires *en* y *por* juegos de memorias, estructuras sociales e imaginarios que dan lugar a continuos procesos de territorializaciones/desterritorializaciones /reterritorializaciones (THER RÍOS, 2006)⁵².

⁵² THER RÍOS, F. Complejidad territorial y sustentabilidad: notas para una epistemología de los estudios territoriales, *Horiz. Antropol.* Porto Alegre. v.12, n.25, jan./jun. 2006. <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010471832006000100006&lng=pt&nrm=iso>.

PARTE 2:

Apresentar o resultado das análises dos dados coletados é o intuito da segunda parte desta tese; nela estabelecer-se-á um diálogo entre as questões teóricas que nortearam o presente estudo e o discurso institucional presente nos documentos oficiais e na fala dos gestores.

A metáfora utilizada como fio condutor desta análise é muito importante para sublinhar questões centrais do texto.

As perguntas que pairaram durante todo o trabalho de pesquisa foram relacionadas a tensões entre o público-privado, lucro-não-lucro, gestão democrática-autocrática, centralização-descentralização... Enfim, tensões representadas por polos que lembram as cabeças de uma quimera...

Então, nova pergunta se desenha, por que escolher a quimera?

Ao pensar em quimeras, minotauros e dragões vem à minha lembrança Jorge Luis Borges e o seu livro sobre os seres imaginários, onde ele se refere a um “manual dos estranhos entes, que engendrou, ao longo do tempo e do espaço, a fantasia dos homens” (BORGES e GUERRERO, 1981, p. XI).

Borges é também um autor importante na construção do imaginário do povo argentino, país de origem da autora, mas também lido no Brasil, seu país por opção, sob outras perspectivas relacionadas a visões de mundo diferentes...

Então, a quimera é um ser mitológico que apresenta as particularidades híbridas do leão na parte anterior, da cabra no meio do corpo e na parte de trás, a serpente.

Cabeça de leão, ventre de cabra e cauda de serpente... Ou três cabeças representativas de cada animal que a tornam muito heterogênea porque, nas palavras de Borges, elas se opõem à possibilidade de formar um único animal.

No decorrer dos tempos, a incoerência das formas vai desaparecendo, e a palavra passa a significar o impossível, a ideia falsa, a imaginação...

O sentido que nasce de todo ato de linguagem é o resultado do encontro entre um sujeito que enuncia e outro que interpreta cada qual agindo em função daquilo que imagina do outro, pode-se dizer que a identidade desses sujeitos não é nada mais que a imagem co-construída que resulta desse encontro. Assim, cada um é para o outro apenas uma imagem. Não absolutamente uma imagem falsa, uma aparência enganosa, mas uma imagem que é o próprio ser em sua verdade da troca. Nesse momento, a máscara seria o nosso ser presente; ela não dissimularia, ela nos designaria como sendo nossa imagem diante do outro. (Prólogo do Livro *Discurso Político* de PATRICK CHARAUDEAU, 2006).

O argumento do autor permite que a tarefa de análise de desencontros e aparentes incongruências em toda a extensão da manifestação institucional, seja sob a forma de documentos, relatórios, entrevistas, material de divulgação, atas, entre tantos outros, possa ser enfrentada com menor aflição por parte do pesquisador. Quer dizer, o material empírico, antes de se apresentar como uma peça contraditória, confusa, enganosa e indecifrável, dá a medida das possibilidades de sua construção em cada situação histórica, territorial e temporal das instituições.

Esta parte da tese tem como objetivo colocar em evidência as particularidades do modelo comunitário que emerge dos dados analisados bem como, através deles, conduzir o leitor a uma compreensão mais profunda desse campo institucional. Assim, apresenta-se os dois capítulos que a compõem:

Capítulo 8: As condições de produção do discurso institucional: algumas considerações a respeito da estruturação do mito criador.

Capítulo 9: O discurso institucional à luz das categorias que norteiam o modelo de universidade em estudo.

8 AS CONDIÇÕES DE PRODUÇÃO DO DISCURSO INSTITUCIONAL: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DA ESTRUTURAÇÃO DO MITO CRIADOR

Inicia-se esta sessão, levantando algumas questões históricas que consideramos relevantes no sentido de demarcar as condições do contexto que favoreceram ou permitiram o surgimento das iniciativas locais no RS que posteriormente originarão as universidades comunitárias com ações territoriais específicas. Da mesma forma, políticas públicas e ações governamentais firmaram as bases das condições de produção do discurso institucional que influenciaram na construção e estrutura dos princípios que norteiam o modelo comunitário.

Enquanto na América Espanhola as universidades surgem já no século XVI, no Brasil, conforme tratado em capítulo anterior, as primeiras universidades vão surgir muito tardiamente, na década de 1920, principalmente durante o início do processo de industrialização e se configuraram como um conglomerado de instituições isoladas. Dessa forma, a Universidade do Paraná e do Rio de Janeiro se agregavam a um pouco mais de uma centena de instituições isoladas distribuídas pelo país e que não apresentavam a gratuidade entre suas características.

No governo Vargas observou-se acirrada disputa entre as lideranças católicas e laicas cujo resultado é marcado pela criação de universidades confessionais católicas. De uma forma, ou de outra, as instituições de educação superior eram marcadamente elitistas, com cátedras vitalícias, atendendo pequenas e privilegiadas parcelas da população.

Assim, as instituições de educação superior, na forma de faculdades isoladas, integradas ou mesmo universidades, foram deixando as suas marcas na configuração histórica de um sistema de educação superior muito heterogêneo, que inclui, atualmente, diferenças quanto à natureza institucional, categorias administrativas, personalidade jurídica das mantenedoras, caráter laico ou confessional ou até mesmo a definição de seu caráter empresarial em que a busca de lucro é uma categoria explícita na atual classificação.

Getúlio Vargas foi figura marcante ao sentar as bases de várias questões legais que decorreram dos diferentes cargos que exerceu no Brasil nas décadas posteriores aos anos 30, passando de chefe do governo provisório, depois da Revolução de 1930, a presidente eleito pela Constituinte em 1934, e ditador, entre 1937 e 1945, quando foi deposto pelos militares. Em janeiro de 1951, retornou ao poder, eleito pelo voto popular, e, segundo fontes oficiais, se suicida em 24 de agosto de 1954.

No período posterior a agosto de 1954, quando ocorre a morte de Vargas, conforme mencionado anteriormente, o Brasil entra numa fase de expansão do

capitalismo dependente, com vínculo acentuado no capital externo, e com consequências no incremento da desigualdade social.

No ano de 1956, durante o governo Juscelino Kubitschek, é criado o ISEB - Instituto Superior de Estudos Brasileiros, idealizado e concretizado por um conjunto de militares claramente ligados aos *tenentes* dos anos 20, bem como um conjunto de destacados grupos intelectuais que buscavam construir um ideário nacionalista, uma representação de ser brasileiro, que permitisse diagnosticar e agir sobre os problemas nacionais. A ideologia nacionalista desses intelectuais não consegue impedir que o governo JK programe o primeiro grande momento de internacionalização de nossa economia. Cabe destacar que algumas medidas anteriores foram tomadas como, por exemplo, a criação da *Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC)* que foi instituída através do Decreto-Lei nº 7.293 de 2 de fevereiro de 1945 por exigência do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional para controlar as políticas monetárias brasileiras, orientando as políticas de câmbio.

Caio Navarro de Toledo, no seu livro intitulado “*Iseb: fábrica de ideologias*”, destaca: “Propunha-se o Iseb – conforme estabeleciam os seus estatutos – a constituir ou lançar as bases de um *pensamento brasileiro* (autêntico ou não-alienado) através de um projeto teórico-ideológico de natureza totalizante onde confluíam disciplinas e ciências diversas...” (1997, p. 25-26). O autor acrescenta ainda

Estudos recentes sobre a teoria do Estado nas sociedades de classe têm procurado desenvolver a tese - posta a luz pelos clássicos do pensamento marxista - segundo a qual as ideologias não existem enquanto “sistemas conceituais” ou discursos abstratos: elas frequentemente se materializam ou se concretizam em práticas diversas no interior da formação social. Na realização de suas funções prático-sociais, e pretensamente teórico-explicativas, as ideologias têm suportes e estão inscritas em aparelhos e instituições distintos e especializados (p. 25).

Os intelectuais isebianos tinham em mente a tomada de consciência do Brasil e seu subdesenvolvimento para assim participar ativamente da sua superação, através de um projeto desenvolvimentista com características nacionalistas. Cabe destacar, que embora a ideologia nacional desenvolvimentista fosse hegemônica, no instituto foi objeto de posições e interpretações às vezes opostas.

Cardoso (1978), apud Dourado, acrescenta que:

a compreensão deste período da historiografia brasileira implica a análise das ideologias do desenvolvimento em curso no país no pós-50, quando é possível detectar a existência de projetos distintos de formulação da ideologia dominante constituindo dois períodos - o de Juscelino e o de Jânio Quadros-, a despeito de ambos apresentarem em comum não só a defesa da formulação social capitalista pelo combate ao comunismo, mas também a absorção do modelo ocidental hegemônico (2001, p. 38).

Segundo o autor, o projeto de Juscelino enfatiza o desenvolvimento com segurança no sentido de programar mudanças dentro da ordem do capitalismo

mundial/transnacional, ocultando os mecanismos de dominação e naturalizando as diferenças via discursos oficiais. *“A ideologia, em tal processo, não assume efetivamente o papel de adesão política”*.

Em contraposição

O projeto janista [...] é marcado pelo discurso ideológico de adesão política, de deslocamento constante do desenvolvimento econômico para a defesa da justiça, da racionalidade e do interesse nacional; seu fundamento maior reside na ruptura com as relações “colonialistas” e na “desideologização” das relações internacionais, buscando, assim, resguardar a soberania nacional (DOURADO, 2001, p. 38).

O discurso desenvolvimentista e a ideologia nele implícita se apresentam como um bloco coeso onde as políticas de expansão da educação superior aparecem como fator de progresso e desenvolvimento no período.

A política desenvolvimentista adotada pelo Estado, resultante do processo de monopolização, acelera a expansão do ensino, especialmente do ensino superior, no período de 1946 a 1964. Essa expansão efetivar-se-á, privilegiadamente, mediante a criação de escolas e a federalização das escolas já existentes” (DOURADO, 2001, p. 39).

A ideologia desenvolvimentista defendida pelo ISEB, com marcas teóricas desenvolvidas por Mannheim, e as políticas de expansão da educação superior, consolidada pela criação de instituições, ou a incorporação ao sistema federal caracterizam o período, levando-nos a novas reflexões, nesta altura do trabalho, no sentido de que, tanto os fatos históricos, quanto os aspectos teóricos retomados, nos permitem a síntese de uma nova categoria presente no discurso institucional das instituições comunitárias: a do mito criador.

Então, em relação ao processo ideológico, retomamos a colocações de Mannheim, apresentadas no capítulo 3, que descrevem o fenômeno ideológico a partir de dois aspectos que ele denominou de concepção particular e total, salientando que ambas se aproximam, no sentido de que não dependem do que efetivamente foi dito pelo outro, mas se relacionam com as condições sociais de produção dessa fala. Por outro lado, sublinha que as distâncias entre as duas se relacionam com o conteúdo (no caso da concepção particular) ou com o conjunto conceitual que caracteriza a visão de mundo do outro, que ele denominou de opositor.

Tanto num caso, quanto no outro, o autor destaca a busca de critérios comuns de validade, tanto para experiências comuns, quanto para suas interpretações, através de esquemas cognitivos, ou estruturas de pensamento, que são consequência de processos históricos decorrentes de ações e relações sociais complexas. Esse fato apresenta um forte poder mobilizador em relação a um conjunto de princípios fundantes ou integradores do grupo em questão.

Assim, o conjunto de princípios integradores configura um esquema simplificado que serve à função de justificação ideológica de determinada ação social. Por outro lado, a função de dissimulação pode ameaçar o processo de reconhecimento coletivo, entrando em contradição com o processo de justificação que ocorre através do prolongamento do efeito do(s) ato(s) fundador (es).

Ricoeur, em várias das suas obras, retoma algumas questões nesse sentido, reforçando que o fenômeno ideológico se difunde para além do conjunto de pais fundadores, expandindo a energia inicial do ato fundante. A busca de legitimidade por parte de um determinado grupo social mobiliza um conjunto de crenças que auxiliam na interpretação da realidade social, e constroem e recompõem os significados dos vínculos sociais. A narrativa destas ideias conduz o ato fundante para o futuro, aproximando-o da utopia, no sentido trazido por Mannheim.

Por outro lado, Marilena Chauí⁵³, em seu livro *Brasil, Mito Fundador e Sociedade Autoritária*, descreve o mito fundador em dois sentidos, um que se relaciona mais com o significado etimológico ao qual se associam aspectos como lendas ou crenças que são narradas por um grupo determinado, e, outro, que inclui uma narrativa utilizada para explicar e justificar determinada realidade social e as tensões decorrentes das contradições que dela emergem. Assim, o mito criador se aproxima do processo ideológico, principalmente na sua função de justificação.

Então, nesse contexto de um sistema de educação superior que se inicia muito tardiamente em relação a outros países da América do Sul, e que apresenta as marcas ideológicas das tensões decorrentes entre o público e o privado, entre o laico e o confessional, bem como do projeto desenvolvimentista liderado pelo ISEB, surgem as primeiras manifestações de educação superior em Bagé, no período compreendido entre 1953 e 1960, conforme registrado na tabela abaixo:

Ano criação	Instituição	Mantenedora
1953	Criação Faculdade de Ciências Econômicas	Mantida pela Associação de Cultura Econômica
1955	Faculdade Católica de Filosofia, Ciências e Letras	Extensão da Faculdade Católica de Pelotas
1960	Autorização dos cursos de Pintura e Música no Instituto Municipal de Belas Artes	Mantidas pela Prefeitura Municipal de Bagé

Quadro 8: Os primeiros cursos de Educação Superior em Bagé e suas respectivas⁵⁴ mantenedoras.

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

⁵³ CHAUÍ, Marilena. *Brasil, Mito Fundador e Sociedade Autoritária*. 4. ed. São Paulo: Fund. Perseu Abramo, 2001.p. 103.

Pode-se observar, então, que os primeiros cursos superiores em Bagé seguem o padrão nacional das faculdades isoladas que são mantidas por diversas instâncias, seja o poder público municipal, ou privado, representadas pelas mantenedoras da então Faculdade Católica de Pelotas ou a Associação de Cultura Econômica de orientações laica e confessional, respectivamente.

Já no início da década de 60, em Caxias do Sul, surgem as primeiras faculdades, repetindo-se a diversidade de mantenedoras sublinhada em Bagé, mas com papel mais destacado, até os dias de hoje, da Mitra Diocesana.

Os movimentos em torno da construção da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1º LDBN), lei 4024/61, põem em evidência, novamente, a disputa entre os defensores do ensino público e os privatistas, bem como inicia um processo de modernização do ensino superior, representado pela criação da Universidade de Brasília como uma organização institucional e com funções diferenciadas.

	Faculdade / Instituição	Mantenedora
Início da década de 60	Faculdade de Ciências Econômicas e Faculdade de Filosofia	Mitra Diocesana
	Escola de Enfermagem Madre Justina Inês	Sociedade Caritativo-Literária São José
	Faculdade de Direito	Sociedade Hospitalar Nossa Senhora de Fátima
	Escola de Belas Artes	Prefeitura Municipal

Quadro 9: Os primeiros cursos de educação superior em Caxias do Sul e suas respectivas mantenedoras

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Dourado (2001) destaca, conforme foi assinalado anteriormente, que no período compreendido entre os anos finais da década de quarenta e o golpe militar de 64, no bojo das políticas desenvolvimentistas, acelera-se a expansão do sistema de educação superior através da criação de faculdades isoladas e da federalização das escolas já existentes. Dourado, Oliveira e Catani (2003) reforçam, ainda, que no processo de constituição do sistema de educação superior no Brasil ocorrem vários movimentos de contenção e expansão que “intensificam-se a partir do período populista, especialmente por meio da federalização de instituições de ensino superior nas décadas de 1940 e 1950” (p. 23).

Dentro desse processo de expansão, encontramos mais um exemplo no interior do Rio Grande do Sul, na cidade de Santa Cruz do Sul, quando em 1962, ocorre um movimento de várias lideranças locais que fundam e organizam a Associação Pró Ensino de Santa Cruz do Sul, APESC, responsável pela condução do processo de implantação de ensino superior na cidade. Este fato seria consolidado com a criação da Faculdade de Ciências Contábeis e do curso de Ciências Contábeis dois anos depois. Neste momento, o caráter público da associação se manifesta, através da declaração de utilidade pública municipal, pelo poder público local. O caráter “comunitário” pode ser exemplificado, nesse caso,

pela campanha de arrecadação de fundos para compra de livros que mobilizou a comunidade, através da compra de carnês.

No livro *“UNISC: a construção de uma universidade comunitária”* publicado em 2003, encontra-se os registros que exemplificam, tanto a mobilização comunitária através das associações de pais e mestres e de estudantes, quanto as alterações da educação superior na cidade de Santa Maria com a criação da Universidade Federal de Santa Maria. “Somente no ano seguinte, as mudanças que estavam ocorrendo na área de influência da Universidade Federal de Santa Maria vão favorecer a instalação de uma extensão da Faculdade Imaculada Conceição de Santa Maria - FIC em Santa Cruz do Sul” (p. 30). Destaques do ano de 1967: “SCS tinha duas faculdades totalmente desvinculadas uma da outra: a FACCOSUL, autônoma, muito vinculada à Apesc e a Extensão da Faculdade de Filosofia da FIC de Santa Maria, mais ligada à Diocese e às Irmãs Franciscanas, embora formalmente apoiada pela Apesc” (p. 32) e recebendo complementação orçamentária da prefeitura, quando necessário.

No ano de 1967, ocorre a fundação da Universidade de Caxias do Sul, que reúne as faculdades existentes em Caxias do Sul, e é mantida pela Associação Universidade de Caxias do Sul formada a partir da integração das instituições mantenedoras das primeiras faculdades. Assim, se concretiza “a criação de uma Universidade que, no entender de seus idealizadores, deveria simbolizar a expressão cultural da região e do seu tempo e manter fortes vínculos com a sua comunidade”⁵⁵

No ano seguinte à criação da UCS é aprovada a Lei nº 5.540/68 e sua legislação complementar que será conhecida como Reforma Universitária de 1968, construída após o primeiro impacto do golpe militar para ocupar espaços não definidos pela 1ª LDBN de 1961 em relação à educação superior, tentando impor “princípios de racionalização, integração e flexibilidade” (CAVALCANTE, 2000, p. 10) e atender às demandas da modernização capitalista que exigia formação profissional.

Oliven (1990) assinala que “o período autoritário pós-64 instaurou um novo estilo de encaminhamento dos problemas universitários” colocando também neste contexto o Plano Acton de 1965, os acordos MEC-USAID no período 1965-67, o Relatório Meira Mattos de 1968:

Tais estudos tratavam, em geral, de aspectos isolados da problemática universitária como a expansão e reestruturação do ensino superior, as atividades estudantis, a produtividade, reduzindo a questão da reforma universitária aos seus aspectos meramente institucionais (p. 70).

No ano de 1968 é instalada a Faculdade de Direito, em Santa Cruz do Sul, como uma extensão da Faculdade de Direito de Santa Maria, e, dois anos depois, passa a ser uma extensão da UFSM, integrando o seu projeto inicial de

⁵⁵ <www.ucs.br>. Acesso em: fev. 2009.

multiversidade. No entanto, devido a questões legais, envolvendo o reconhecimento das extensões, as lideranças locais optam por encaminhar projeto de reconhecimento do Curso de Direito de Santa Cruz do Sul ao Conselho Federal de Educação, que o reconhecerá em 1972.

Em 1970 ocorre a criação da Escola Superior de Educação Física – ESEF, em Santa Cruz do Sul, como uma extensão vinculada à UFRGS, que será reconhecida, quatro anos depois, pelo Decreto Presidencial 73.669.

O Acordo MEC-Usaid, efetivado com a interferência norte-americana, dominará o campo educacional que é visto como um canal de divulgação da ideologia do golpe, os defensores da escola pública perdem espaço para os que lutavam pela hegemonia do ensino privado e que foram ganhando cada vez maior destaque frente ao discurso da necessidade de expansão das matrículas com o menor contingente de recursos possível. Fato que foi particularmente marcante no caso da educação superior.

O movimento privatista ganha impulso na expansão do ensino superior, a partir de três frentes básicas articuladas no período pós-64: a expansão de matrículas nas faculdades e universidades públicas - expansão com contenção- ; o estabelecimento, pelo poder público, de incentivos e subvenções às faculdades e universidades particulares (crédito educativo, isenção de impostos, bolsas) e a implementação de fundações educacionais (CUNHA, 1989; MARTINS, 1988 apud DOURADO, 2001,).

A política educacional, então, permite o surgimento e expansão de uma forma institucional diferenciada do ensino privado, que se caracteriza pela orientação empresarial.

Então, nesse contexto de expansão da educação superior ocorre, no ano de 1969, a criação da Fundação Universidade de Bagé, transformada, posteriormente, na Fundação Attila Tabora. Também, em Bagé, são criados novas faculdades/cursos no período compreendido entre 1969 e 1976, como as Faculdades de Direito, de Educação Física, de Medicina Veterinária e de Veterinária, respectivamente. Integração das unidades de ensino sob um único regimento que organizava institucionalmente as Faculdades Unidas de Bagé (FunBA), mantidas pela Fundação Attila Tabora. Em relação a FunBA, o PDI da URCAMP destaca:

caracterizada como instituição educacional autônoma do ponto de vista administrativo, didático, financeiro e disciplinar constituída por sete Unidades de Ensino integradas funcionalmente conforme Regimento Unificado. Naquela época a instituição oferecia 18 cursos superiores todos reconhecidos pelo Conselho Federal de Educação (p. 9).

Destacamos a fala do entrevistado 5, da URCAMP:

“Nós surgimos da FUNBA, das Faculdades Unidas de Bagé, que por sua vez, tiveram origem em 1953, quando começaram as tratativas para criação do primeiro curso superior em Bagé, que foi o curso de Ciências Econômicas. Durante um período a mantenedora foi chamada de Fundação Universitária de Bagé, só que o MEC e o antigo Conselho Federal de

Educação, hoje Conselho Nacional de Educação nos puxaram a orelha porque a terminologia universidade é privativa de universidade e nós não o éramos. Então nós mantivemos a sigla, FUNBA e adaptamos a denominação para Faculdades Unidas de Bagé”

O mesmo entrevistado destaca, também, as raízes históricas da Fundação Faculdades Unidas de Bagé ligadas a uma instituição confessional:

Tenho que esclarecer que a FUNBA teve um período em que era associada da Universidade Católica de Pelotas onde se originou. Mas depois se criou a Fundação Mantenedora em Bagé, isto em 1979. Não tenho bem certeza da data em que foi criada a Fundação Attila Taborda em homenagem a Attila Taborda que era um médico caçapavoano, mas que viveu a vida toda aqui em Bagé dedicado à filantropia e ensino superior. (EURCAMP 5).

Cabe destacar, mais uma vez, as contribuições dos distritos geoeducacionais como uma política de regionalização muito importante, principalmente para as comunitárias, no sentido de que através das relações e intercâmbios com instituições públicas acabam internalizando princípios como o caráter público e regional, que determinam aspectos da sua estrutura e funcionamento.

O estado do Rio Grande do Sul encontrava-se dividido em quatro distritos geoeducacionais que correspondiam aos distritos 35, 36, 37 e 38 que, na prática, dividiam o território em quatro regiões que, de formas diversas, determinaram as áreas de influência das universidades comunitárias ao impulsionar as faculdades isoladas a se aglutinarem, aderindo à formação de universidades *multicampi* como uma estratégia de reprodução institucional, em que cada caso vem configurar ações diferenciadas.

Tivemos num processo histórico, dentro das nossas comunitárias, que nós tínhamos um território definido e uma identidade definida. Nós éramos únicos dentro de nossas regiões, tínhamos todas as possibilidades com o auxílio de verbas, etc., de fazer todas as nossas intenções, todas as nossas inserções. Então nos tornamos multi campi, a região se ampliou e os problemas também. (EURCAMP 1).

Uma das consequências da política dos distritos geoeducacionais foi a ação territorial diferenciada, através dos processos vivenciados pela URCAMP, na aglutinação de outras instituições educacionais da sua área de abrangência e que se materializaram nos movimentos comunitários de instalação da Comissão de estudos e encaminhamentos para a elaboração da Carta Consulta do projeto URCAMP ao CFE, visando a transformação em universidade no período de 1983-1986. “A elaboração da Carta Consulta se constituiu em mais do que um expediente protocolar - provocou discussões, integrou concepções e definiu um perfil acadêmico” (PDI URCAMP, p. 9). Dito documento atendia os requisitos legais necessários para a transformação em universidade⁵⁶. Assim, integra-se, em 1986, o campi Dom Pedrito, em 1990, São Gabriel, em 1992, Santana do Livramento, e em

⁵⁶ Lei 5540/68 de 28/11/68, da Resolução do CFE nº03/83, do Decreto nº87911/82 e da Portaria nº11/83 que regulamentam o encaminhamento da Carta Consulta visando transformação em universidade.

1996, Alegrete e São Borja. Estes 10 anos foram marcados pela “busca da consolidação e identidade institucional marcada pela estrutura regional, multicampi, comprometida com a elaboração do saber, com a integração de saberes regionais, sem descuidar da dimensão universal do conhecimento”. (PDI da URCAMP, p. 30).

Nós temos que transformar a FUNBA em universidade, nós temos que transformar a FUNBA em universidade”. Em 86 nós fomos a Brasília, começamos as tratativas no Conselho Federal de Educação da época e recebemos todas as orientações possíveis para a elaboração de uma carta-consulta. Bom, essa carta-consulta foi aprovada porque estava bem elaborada, pegamos uma equipe boa, e nos deram dois anos de acompanhamento. Então, isso foi em 87. de 87 a 89 nós trabalhamos com a equipe do MEC e do próprio conselho [...] Com a aprovação da carta-consulta veio a questão da escolha do nome, Universidade de Bagé. todo mundo falava em UBA, mas Bagé é muito pequeno para o que nós queremos uma universidade para região, mas qual é a região? nós estamos na Campanha, vamos fazer uma Universidade para Região da Campanha (EURCAMP 5).

Os anos noventa, na UCS, também são marcados pela preocupação com a regionalização o que é objeto de encaminhamento de projeto específico ao CFE, em 1993, o qual incorpora os campi de Bento Gonçalves e Vacaria. Foram criadas novas unidades universitárias em subpolos regionais e passaram a integrar a UCS: a Fundação Educacional da Região dos Vinhedos, com sede em Bento Gonçalves e a Associação Pró-Ensino Superior dos Campos de Cima da Serra, com sede em Vacaria, o que referendava um compromisso assumido pelas lideranças que preconizaram uma Universidade para a Região, nas palavras do relator que analisou o projeto.

Em 1982 a UCS lançou o programa da regionalização [...] A FERV naquela época tinha um projeto próprio de criação de universidade que foi abandonado quando as negociações com a UCS se desenvolveram já no segundo esforço pela regionalização, nós fizemos então a proposta de nos integrar na regionalização junto com Vacaria. Criamos comissões em conjunto e teve todo um trabalho, inclusive aqui em Bento Gonçalves, para se convencer a Fundação, os professores queriam, isso foi um movimento do corpo docente daqui da FERV, a presidência da FERV não estava querendo (EUCS 2).

A regionalização na URCAMP pode ser exemplificada, nas suas tensões, pela lembrança de um dos entrevistados, em relação à escolha do nome:

Com a aprovação da Carta Consulta veio a questão da escolha do nome da futura universidade, surge a ideia de UBA, Universidade de Bagé, mas este nome não contemplava o que nos queríamos, uma universidade para a região da Campanha, assim se consolida o nome URCAMP” Acrescentando ainda: “Para nós o ser regional está na nossa história com as coisas boas e ruins que isso acarreta [...] Em 86 nós fomos a Brasília, e começamos as tratativas no Conselho Federal de Educação da época, para saber dos encaminhamentos necessários. Nomeamos uma equipe boa e elaboramos uma carta-consulta que foi aprovada com dois anos de acompanhamento por parte do MEC. isso foi em 87, de 87 a 89 nós trabalhamos com a equipe do MEC e do próprio conselho (EURCAMP5).

Em relação à história da Universidade de Caxias do Sul, um entrevistado, lembra, acrescentando mais um elemento relacionado com os conflitos institucionais:

Quando a universidade teve a intervenção do MEC em 72 ou 73, o interventor saiu deixando o estatuto novo da universidade, que era uma cópia do estatuto da universidade do Brasil, com toda a estrutura da universidade, então a UCS foi feita nos moldes de uma universidade pública, não aquela tradicional, era uma universidade nova, projeto Darci Ribeiro, não tinha faculdades, mas o espírito da universidade é este, muito mais próximo do público [...] Hoje um dos pontos de conflito dialético da universidade é entre os representantes da comunidade e os representantes que são do poder público, os da comunidade vem a universidade muito mais do ponto de vista empresarial... Os representantes da comunidade entendem que se devem buscar resultados acima de tudo, o que nem sempre é verdade (EUCS 3).

Por outro lado, num contexto de mudanças, ocorre na cidade de Santa Cruz do Sul a integração de várias IES, mediante a aprovação do Regimento Unificado pelo Parecer nº 971 do CFE, de 05/ 08/ 80, constituindo as Faculdades Integradas de Santa Cruz do Sul (FISC), mantidas pela APESC.

Nos anos seguintes, a FISC será palco de intensas mobilizações na implantação de uma nova estrutura acadêmica, com um Diretor Geral, nomeado pelo presidente da APESC, escolhido dentre os professores titulares em exercício.

Os diretores das faculdades eram nomeados pelo Diretor da FISC. A estrutura administrativa incluía, também, o Conselho Departamental e os seus respectivos Departamentos.

Em 1986, num contexto de redemocratização do Brasil, ocorre, na FISC, um movimento que termina com a implantação de um processo de democratização nas primeiras eleições diretas para Direção Geral, Direções de Faculdade e Chefias de Departamento. O período seguinte, compreendido entre os anos de 1991-1993, foi marcado por uma série de ações⁵⁷ que culminariam com o reconhecimento da Universidade, através da Portaria nº 880, de 23. 06. 93, D. O. U. de 25/ 06/ 93, com base no Parecer CFE nº 282, 05. 05. 93.

Alguns outros fatos da história institucional das universidades, aqui focalizadas, merecem destaque, como o movimento dos alunos da UCS, no final dos anos 70, em prol da federalização, que acabou não se efetivando por

⁵⁷ **1991**-Diretor- Geral da FISC assume cumulativamente a Presidência da APESC; - Aprovação da Carta- Consulta (Parecer 91/ 91, do CFE, de 19/ 02/ 91); - Re-departamentalização - Redução de 16 para 12 Departamentos. **1992**- Extinção das Faculdades e implantação experimental da Estrutura Universitária com a criação das Superintendências de Pesquisa e Extensão, de Ensino e de Administração. **1993**- Criação das Pró- Reitorias: de Ensino, de Pesquisa e Extensão e de administração. **1994**- Posse do primeiro Reitor, Vice- Reitora e Pró- Reitores em 31. 01. 94, e nomeação dos Coordenadores de Graduação, de Pesquisa e de Extensão;

resistências das lideranças locais, que tinham maior poder na mantenedora. Esse movimento esteve relacionado com uma crise institucional desta universidade. Em relação a esse processo, um entrevistado lamenta:

Em 86, o grande projeto era a federalização da universidade, e só não o foi por causa que esse grupo que manda hoje(referindo-se ao Conselho Diretor a Mantenedora) que não quis. Senão a UCS seria federal (EUCS 1).

O mesmo entrevistado, ainda traz outras contribuições importantes em relação

à greve de 1989, na data base da categoria, durante a campanha salarial que buscava a reposição salarial e a democratização da instituição. Foi um momento histórico de mobilização que tentou ser repetido, mas o de 89 dá para se dizer que foi uma das greves mais marcantes porque teve a participação dos funcionários, os funcionários que puxaram a greve e depois os professores vieram. Agora não dá para comparar parece que os funcionários não existem (EUCS 1).

Porém, na URCAMP, a crise dos primeiros anos do século XXI, provocou uma mobilização comunitária em busca da federalização e que, segundo o Reitor da URCAMP, acabou se materializando na Universidade Federal do Pampa, bem como em uma linha de financiamento especial, na forma de bolsas para estudantes ligados ao Programa Bolsa Família. Um entrevistado ilustra:

Tivemos uma audiência com o Ministro de Educação Tarso Genro, e já estávamos de pé, nas despedidas, e ele me olhou e disse assim “mas vocês não estão pensando em federalizar a URCAMP?” para mim foi, uma situação inusitada , mas se o senhor nos autoriza eu levo a ideia vamos enfrentar as mudanças necessárias embora pensei hoje não existe tendência em federalizar, a tendência é desestatizar, é de privatizar, não existe tendência de estatizar. Vamos, o Ministro está dizendo que pode então surge a mobilização que foi a maior mobilização que a região teve numa reunião com 40 mil pessoas , o Presidente da República e o Tarso Genro estava saindo do Ministério da Educação e o seu secretario executivo que era o Haddad indicado aqui em Bagé para ser substituto do Tarso. Então o susto, no lugar da federalização é anunciada a proposta de fundação da UNIPAMPA [...] (EURCAMP 5).

Referindo-se às semelhanças históricas nos processos institucionais vivenciados, um dos entrevistados afirma:

Eu penso que os processos históricos de várias instituições comunitárias são parecidos com os nossos, ou seja, elas foram criadas por organizações da comunidade, portanto já um viés pluralista nascedouro e este pluralismo, o fato de não ser uma única força política ou um governo que criou a instituição, isso favorece sobremaneira as relações externas, mas também internamente favorece, por exemplo, os processos de rotatividade do poder que é uma característica de grande parte das nossas organizações [...] certamente é um elemento que favoreceu a implantação de processos democráticos de gestão (EUNISC 4).

O processo histórico de construção das IES comunitárias foi sendo pautado por valores ou categorias do contexto externo e interno que foram se assentando e consolidando no discurso institucional de formas diferentes, mas que, ao serem

lembradas constantemente, evocam momentos do passado que não se questionam e adquirem status de mito, tamanha a energia que emanam. Assim, os aspectos da utopia que se concretizam na forma institucional das universidades comunitárias busca definir uma identidade caracterizada por aspectos contraditórios, quiméricos na sua essência, mas com força legitimadora ainda suficiente para justificar as próprias contradições.

Zygmunt Bauman, no seu livro *Comunidade: a busca de segurança no mundo atual*, nos lembra questões importantes para a nossa discussão. Em relação ao mito ele afirma que:

Os mitos não são histórias divertidas. Seu objetivo é ensinar por meio da reiteração sem fim da sua mensagem: um tipo de mensagem que os ouvintes só podem esquecer ou negligenciar se quiserem. (2003, p. 14).

No que se refere à identidade, o autor coloca que:

Uma vida dedicada à procura de identidade é cheia de som e de fúria. “Identidade” significa aparecer: ser diferente e, por essa diferença, singular e assim, a procura da identidade não pode deixar de dividir e separar. E no entanto a vulnerabilidade das identidades individuais e a precariedade da solitária construção da identidade levam os construtores da identidade a procurar cabides em que possam, em conjunto, pendurar seus medos e ansiedades individualmente experimentados e, depois disso, realizar os ritos de exorcismo em companhia de outros indivíduos também assustados e ansiosos (p. 21).

Dessa forma, o mito criador, ao expandir o efeito legitimador do discurso institucional, auxilia os atores institucionais a buscar os cabides necessários para pendurar as contradições vivenciadas entre o que se fala, e o que se faz no cotidiano, diminui as incertezas decorrentes das tensões entre os valores comunitários e os valores gerenciais e de mercado. A lembrança da comunidade como lugar cálido, acolhedor e protegido do qual se sente falta, do tipo de “mundo” que não está ao nosso alcance, do paraíso que foi perdido frente às necessidades de expansão que a reprodução institucional exige.

No contexto de evocação do mito criador foi possível que, em diversos momentos históricos, soluções institucionais fossem implementadas, mesmo implicando perdas de conquistas e de salários, sacrifícios coletivos necessários para impedir a insustentabilidade institucional.

Comunidade, essa, onde, talvez, seja necessário pendurar no cabide as questões relacionadas à democracia percebida por alguns entrevistados como uma ameaça institucional, um processo perigoso que torna a universidade morosa nas suas decisões ou ameaça o controle de grupos que se mantêm no poder por décadas como mostrado, principalmente, pela história de uma das instituições estudadas.

Comunidade cálida e acolhedora, que frente às crises institucionais, se mobiliza e se expande na busca de soluções que não se concretizam porque utópicas, mas alimentam as narrativas do próprio mito.

Identidade que não consegue se desenhar nitidamente, e se confunde na busca de novos caminhos legais que permitam dar cobertura para acesso a outras fontes de financiamento que não a matrícula dos alunos.

Territorialidade que desafia os limites das regiões definidas pelas áreas de abrangência, resguardadas pelos distritos geoeeducacionais, e busca novas formas de significar o território de origem, e outros alheios a ela, através das suas ações de ensino, pesquisa e extensão.

Assim, o mito criador se assenta num tripé que inclui a ligação com as comunidades de origem, as bases regionais e os aspectos relacionados com a gestão democrática como lugar de aproximações e disputas de percepções que constroem e desconstroem significados, dando vida própria às formas institucionais. Algumas falas dos entrevistados exemplificam essas colocações, colocando em evidência os próprios campos de disputa identitária, principalmente no que se refere às questões relacionadas com a categoria que os entrevistados, genericamente, denominam democracia:

A UCS não é comunitária. Ela é uma empresa [...] além do mais [...] há concentração de poder, apadrinhamento político, representantes indicados pelo poder estabelecido, a eleição indireta é uma forma de maquiagem do processo de escolha já que as listas podem não ser respeitadas, quem decide mesmo é o Conselho Diretor da FUCS [...]temos necessidade de buscar a democracia [...]de construir a nossa utopia [...]o Zorzi é a promessa de democracia[...]. (EUCS1).

A percepção do entrevistado mostra que, segundo ele, se não há escolha direta não se respeita a característica básica das IES comunitárias.

Outro gestor contrapõe:

Houve (na UCS) um período de grande concentração de poder entre os anos 90 e 2000. Grande restrição da discussão interna momento este [...] em que criticar a direção era criticar a instituição [...] Se criou certo clima de medo de expor as ideias [...] Assim, ele afirma [...] Recentemente temos o início de um processo de redemocratização [...] Mas há cobrança de princípios democráticos de gestão. Há demanda de eleições diretas ou pelo menos proporcionais [...] Temos uma democracia próxima da universidade pública [...] Necessidade de se comprometer conscientemente em discutir juntos quais os limites da instituição [...] De implantar um processo de descentralização coordenada [...] discutir a escassez ou limitação ao acesso de recursos [...] passar de um projeto individual para um projeto coletivo [...] seja no ensino, na pesquisa e na extensão. A UCS esta no meio do caminho entre as confessionais e as laicas em sentido stricto (EUCS 2).

As afirmações seguintes agregam mais uma necessidade institucional, a de garantir regras mais claras de acesso:

Democratizar o acesso dos professores e funcionários (processo seletivo) bem como o plano de cargos e salários [...] Regras que garantam as mesmas condições de acesso às promoções, tanto dos professores quanto dos funcionários[...] (EUCS5).

Finalmente, todos os entrevistados da UCS concordam que é necessário revitalizar e consolidar o processo de regionalização através da redefinição das regras entre os centros, núcleos e *campi* já que, principalmente, a estes cabe a responsabilidade de construir alternativas que não as determinadas por Caxias, de equilibrar o poder de Caxias do Sul.

As colocações dos entrevistados da URCAMP evidenciam várias diferenças em relação ao seu processo de construção, e associam marcas mais autoritárias e centralizadoras nos processos de gestão do que a características regionais:

Somos diferentes das outras comunitárias já que o nosso processo histórico de constituição da URCAMP foi diferenciado [...] Construimos um modelo de universidade comunitária formada por outras que já existiam, não copiamos de ninguém [...] Somos uma região com raízes muito conservadoras então é difícil superar o personalismo, o eu... Na verdade é uma instituição única, mas ainda temos problemas de integração [...] Estamos construindo normas e procedimentos porque antes cada um fazia diferente, do seu jeito [...] No entanto, o Reitor é escolhido e ele indica os outros cargos de gestão [...] eu tenho minhas restrições em relação a eleição direta já que muita democracia pode ameaçar a segurança e a continuidade do trabalho institucional [...] (EURCAMP3).

Por outro lado, desejos de ampliação na participação de toda a comunidade acadêmica aparecem na fala do seguinte entrevistado, que sublinha, também, a necessidade de construção de regras e normas escritas como uma forma de controle institucional e que evita os processos de personalização do poder:

Somos um modelo ortodoxo dentro das comunitárias [...] formado pela integração de patrimônios públicos e privados [...] A nossa estrutura é eminentemente regional [...] Precisamos diminuir a centralização [...] Ampliar a participação [...] Mudar as regras [...] Ampliar a participação [...] Criar controles institucionais [...] para evitar a personalização do poder [...] Temos que permitir que outros votem [...]. Há segmentos como os alunos que nunca participaram, nunca votaram... agora no novo estatuto é diferente [...] Estamos descentralizando decisões, separando reitoria de mantenedora [...] (EURCAMP 4).

A necessidade de aumento da densidade institucional, através de instrumentos de gestão escritos, que permitam concretizar a transparência e o resgate da credibilidade, é apontada através da seguinte fala:

Estamos reformando nossos regulamentos, estatutos, modernizando e adaptando aos novos tempos [...] Cada funcionário representava uma situação, não tínhamos regras gerais, este foi um grande desafio na minha gestão [...]. Agora o planejamento é crucial para a legitimação da universidade perante os órgãos públicos [...] Tínhamos que superar o

absolutismo da direção anterior [...] Defendi a transparência administrativa, a regularização financeira e a administração colegiada [...] Elegi-me com 78% dos votos do colégio eleitoral [...] (EURCAMP5).

A democracia é percebida como crucial na construção da credibilidade institucional e adjetivada de formas diversas nas colocações de outro entrevistado:

Tenho dito que o resgate da credibilidade institucional [...] implica em superar nossas raízes autocráticas [...] buscar construir uma democracia sem exageros [...] buscar formas de delegação de poderes [...] construir processos de descentralização [...] Integrar os campi apesar das suas diferenças [...] Equilibrar os processos de centralização - descentralização, local-regional [...] Para sobreviver temos que construir acordos e consensos diários...Por outro lado, a crise nos mobilizou, nos fez tomar ciência de que tinham se passado 20 anos da gestão anterior [...] nos tornou imensamente criativos na busca de soluções [...] A crise nos fez definir regras mais claras na distribuição dos recursos [...] nos fez resgatar a essência do ser comunitário [...] (EURCAMP2).

Em relação às questões da gestão democrática os entrevistados da UNISC colocam:

É a nossa característica fundacional, é ter um modelo de gestão democrática e descentralizada que propicia a participação de toda a comunidade acadêmica e regional nas decisões colegiadas tanto da administração básica quanto superior. Lembrando sempre que fomos das primeiras IES a instituir eleições diretas para Reitor no ano de 1986. Também temos uma gestão que busca constantemente a autossustentabilidade através de uma constante busca do equilíbrio financeiro [...] (EUNISC 4).

Acrescentando, ainda, que:

A nossa instituição tem uma vivência democrática consolidada (escolha direta dos seus gestores) [...] Para nós [...] Ser comunitária tem a ver também com o ser democrática [...] A democratização na nossa instituição começou com o movimento de 86 [...] Na década de noventa o ambiente externo era marcado pela redemocratização que levava as pessoas a um desejo muito intenso de participação [...] A democracia extrapola os limites da escolha direta dos gestores e se refere a intensa participação nas decisões e nos fóruns e debates[...]Os gestores vivem a tensão dos princípios administrativos e de gestão acadêmica que constrói a sustentabilidade.As urgências econômicas impõem aperfeiçoar os processos de coordenação que não implicam necessariamente uma guinada ideológica.São tensões constantes a serem negociadas[...] (EUNISC 3).

Complementando, ainda, que:

O nosso projeto de universidade, nosso ideal de universidade comunitária stricto sensu inclui as características de laicidade e participação, além do princípio de democracia na gestão (EUNISC 1).

Apesar da diversidade discursiva encontrada, o valor democrático não perde força na integração do mito criador e sua força legitimadora, ele se constitui, ora numa realidade, ora num horizonte utópico a ser perseguido.

9 O DISCURSO INSTITUCIONAL E AS CATEGORIAS QUE NORTEIAM O MODELO DE UNIVERSIDADE EM ESTUDO

Chega-se, então, às particularidades do modelo comunitário, quimérico em relação aos aspectos aqui considerados, no que diz a respeito aos seus valores integradores, às marcas mais presentes em seu processo decisório e sua ação territorial, questões estas que serão analisadas em cada uma das sessões deste capítulo. Destaca-se que o caráter quimérico do modelo se relaciona com o conjunto de tensões às quais o mesmo se encontra submetido, e que dificultam o desenho de uma identidade institucional melhor definida.

A ação política determina a vida social ao organizá-la em busca do bem comum sendo ao mesmo tempo responsável pelas decisões coletivas. Toda ação é finalizada em função de um objetivo e se estrutura em um espaço fechado irreversível, que faz com que o responsável, o agente seja um decisor⁵⁸ ao que deve se dar os meios de atingir seus fins. (RICOEUR, 1991, p. 17)

Cabe destacar que a ação coletiva implica, então, num projeto coletivo decorrente de princípios comuns concretizados em ações também comuns. A organização da ação política implica um espaço de discussão dos objetivos, um modo de acesso ao poder (eleições) e modalidades de controle ou de regulação.

A ação política implica em duas instâncias: a política, que é a de tomada de decisões, ou seja, implica num processo de escolha ou seleção de alternativas dentro de um espectro de possibilidades disponíveis para atender aos fins específicos que se relacionem com os valores institucionais. Assim, no sentido de que a instância política decide e projeta o futuro, através de ações ou estratégias que emergem do próprio processo, ou seja, age em função do possível. A segunda instância da ação política é a instância cidadã, que escolhe os atores principais da anterior para fazer o desejável, para concretizar ações utópicas porque localizadas no futuro. “Nasce, assim, um exercício difícil do poder político, que consiste em ditar a lei e sancioná-la, sempre se assegurando do consentimento da instância cidadã⁵⁹” (RICOEUR, 1991, CHARAUDEAU, 2006, p. 19).

Para continuar o aprofundamento das questões inerentes ao modelo comunitário retoma-se as preocupações de Karl Mannheim, sublinhadas no capítulo 1, que se relacionam com os processos de desagregação social decorrentes do

⁵⁸ Decisor, nas palavras de Charaudeau, “quer dizer que o agente não somente elaborou um projeto no qual está inscrito o fim a atingir, mas que, além disso, tomou a decisão de engajar-se na concretização dessa ação pela qual ele é, a partir desse momento responsável” (2006, p. 17).

⁵⁹ Teoria da dominação legítima de Weber que vai até a justificação da violência como meio de submissão à autoridade. (Apud CHARAUDEAU, 2006, p. 19) Acrescentando que o espaço de ação da instância política é um espaço de persuasão onde entram em jogo razão e paixão na busca da adesão da instância cidadã sendo estes argumentos suficientes para justificar a expressão weberiana “dominação legítima”.

contexto sócio-histórico no qual ele viveu, e que foi caracterizado pela diminuição da densidade do tecido social, trazida pelo enfraquecimento dos mecanismos de autorregulação dos grupos que se tornavam cada vez maiores pelo processo de urbanização decorrente do avanço do capitalismo industrial e financeiro, na primeira metade do século XX. Esse processo implicou numa diminuição das decisões cooperativas e compartilhadas, afetando a coesão e a estabilidade social. Segundo o autor, cabe às instituições evitar a manipulação e a desintegração que levam à falta de liberdade.

Assim, ele defendia a tese de que, para se garantir uma sociedade democraticamente planejada, havia necessidade de mobilizar um conjunto de crenças ou valores que seriam necessários para ajustar a vida social à nova ordem. Por outro lado, se preocupava com as constantes tensões provocadas pelo avanço do capitalismo competitivo e a manutenção dos padrões democráticos com suas relações mais cooperativas e simétricas.

O contexto sócio-histórico mudou nesses últimos sessenta ou setenta anos, mas as ideias de Mannheim ainda podem ser utilizadas e adaptadas para contextos sociais mais simplificados que vivenciam as suas preocupações básicas, como as instituições que compõe o objeto de pesquisa desta tese: as universidades comunitárias do Rio Grande do Sul, que cotidianamente tem que dar conta das tensões decorrentes do mercado para garantir a sua reprodução institucional, sem perder as particularidades do modelo, quimérico na sua essência⁶⁰, e que serviram de base estruturante para o mito criador.

O texto a seguir será estruturado, incluindo as determinações legais que contextualizam as exigências de construção dos instrumentos de planejamento institucional por parte do Ministério de Educação, bem como as condições institucionais nas quais os documentos foram elaborados. Em segundo lugar, far-se-ão considerações a respeito dos valores integradores e como eles se fazem presentes no discurso institucional. Finalmente, será abordada a estrutura organizacional e a forma de escolha dos gestores. Nas três situações, as instituições serão analisadas na seguinte sequência: URCAMP, UNISC e UCS, respectivamente.

Assim, no intuito de introduzir a questão do planejamento institucional, são trazidas as questões legais que regulamentam a exigência de um documento denominado de Plano de Desenvolvimento Institucional. Através da promulgação da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, o Ministério de Educação estabelece o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e inicia um processo de revisão de atribuições e competências nas suas Secretarias de Educação Superior – SESu e de Educação Profissional e Tecnológica – SETEC, além do Conselho Nacional de Educação – CNE e do Instituto Nacional de Estudos

⁶⁰ Considera-se como valores institucionais ser comunitária, regional e democrática. Para análise destes valores foram utilizados os documentos institucionais oficiais, os Planos de Desenvolvimento Institucional, PDI e depoimentos resultantes das entrevistas realizadas.

e Pesquisa Educacionais – INEP, com o intuito de conferir maior eficiência e eficácia aos dispositivos contidos na Lei nº 9.394/96.

Dessa forma, se inclui como um dos itens do processo avaliativo das Instituições de Ensino Superior – IES –, a exigência de apresentação do seu planejamento estratégico, sintetizado no documento Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI.⁶¹

Este documento tem que ser revisto a cada cinco anos, bem como deverá ser apresentado, pela instituição universitária, cada vez que solicitar o credenciamento ou credenciamento de instituição de Educação Superior ou credenciamento de um novo curso.

Em maio de 2006, o Decreto nº 5.773 dispõe sobre as funções de regulação, supervisão e avaliação das IES que fazem parte do sistema federal de ensino e, no seu Art. 16., trata especificamente sobre o plano de desenvolvimento institucional e seus elementos constituintes⁶²:

- I - missão, objetivos e metas da instituição, em sua área de atuação, bem como seu histórico de implantação e desenvolvimento, se for o caso;
- II - projeto pedagógico da instituição;
- III - cronograma de implantação e desenvolvimento da instituição e de cada um de seus cursos, especificando-se a programação de abertura de cursos, aumento de vagas, ampliação das instalações físicas e, quando for o caso, a previsão de abertura dos cursos fora de sede;
- IV - organização didático-pedagógica da instituição, com a indicação de número de turmas previstas por curso, número de alunos por turma, locais e turnos de funcionamento e eventuais inovações consideradas significativas, especialmente quanto a flexibilidade dos componentes curriculares, oportunidades diferenciadas de integralização do curso, atividades práticas e estágios, desenvolvimento de materiais pedagógicos e incorporação de avanços tecnológicos;
- V - perfil do corpo docente, indicando requisitos de titulação, experiência no magistério superior e experiência profissional não-acadêmica, bem como os critérios de seleção e contratação, a existência de plano de carreira, o regime de trabalho e os procedimentos para substituição eventual dos professores do quadro;
- VI - organização administrativa da instituição, identificando as formas de participação dos professores e alunos nos órgãos colegiados responsáveis pela condução dos assuntos acadêmicos e os procedimentos de auto-avaliação institucional e de atendimento aos alunos;
- VII - infraestrutura física e instalações acadêmicas com especificações detalhadas no documento oficial.

⁶¹ Como dispositivos legais de orientação à elaboração de PDI, destacam-se: Lei nº 9.394/1996 (LDB), Lei nº 10.861/2004, Decreto nº 2.494/1998, Decreto No 3.860/2001, Decreto nº 4.914/2003, Decreto nº 5.154/2004, Decreto nº 5.224/2004 e Decreto nº 5.225/2004, Portaria MEC nº 301/1998, Portaria MEC nº 1.466/2001, Portaria MEC nº 2.253/2001, Portaria MEC nº 3.284/2003, Portaria MEC nº 7/2004, Portaria MEC nº 2.051/2004, Portaria MEC nº 3.643/2004, Portaria MEC nº 4.361/2004, Resolução CES/CNE No 2/1998, Resolução CNE/CP No 1/1999, Resolução CES/CNE nº 1/2001, Resolução CP/CNE nº 1/2002 (art.7º), Resolução CES/CNE No 10/2002, Parecer CES/CNE nº 1.070/1999.

⁶² Texto oficial do artigo 16.

- VIII - oferta de educação à distância, sua abrangência e polos de apoio presencial;
 IX - oferta de cursos e programas de mestrado e doutorado; e
 X - demonstrativo de capacidade e sustentabilidade financeiras.

Em relação às condições institucionais e o processo de elaboração dos seus Planos de Desenvolvimento Institucional, as três instituições estudadas cumpriram a exigência legal de elaboração dos seus PDIs, porém, cada documento, tem períodos diferentes de validade e foi resultado de processos históricos institucionais bem diferenciados. Esses processos influenciam tanto na forma quanto no processo de construção, refletindo as particularidades dos valores institucionais presentes na estrutura dos processos internos. A Tabela 9, a seguir, resume algumas destas particularidades.

PDI IES	Validade	Forma de elaboração	Adequação a requisitos legais
URCAMP	2005-2009	Centralizada- com pouca participação Sem nenhuma estrutura institucional formal específica para o planejamento	Atende parcialmente PPP- em construção Apresenta apenas as linhas muito gerais
UNISC	2002-2006 2007-2011	Descentralizada e participativa, com a coordenação da Pró-Reitoria de Planejamento	Atende integralmente
UCS	2007-2011	Coordenada pela Pró-Reitoria de Planejamento que busca um aumento da participação	Atende integralmente

Quadro 10: diferenças entre os PDIs das instituições estudadas.

Fonte: quadro elaborado pela autora.

Cabe sublinhar que, embora regulado externamente na sua formalidade, o discurso institucional expresso nos PDIs se relaciona com o contexto no qual é produzido, denotando aspectos da(s) visão(ões) de mundo (*Weltanschauungen*) de grupos determinados como resultado de uma série de experiências ou vivências ligadas a uma mesma estrutura que, por sua vez, se constituem na base comum das experiências que perpassam a vida de múltiplos indivíduos. Assim, nas palavras de Charaudeau (2006, p. 20), “os valores se agrupam sob a figura de um terceiro, de um outro, no qual todos são, ao mesmo tempo, responsáveis e despossuados...este despojamento é fundador⁶³”.

Para compreender os sentidos, é imprescindível buscar as condições de produção desses discursos, como o contexto sócio-histórico e ideológico de formulação das estruturas discursivas, os sujeitos que falam, e o lugar de onde esses sujeitos estão falando, sublinhando, mais uma vez, o sentido de movimento que implica estar sempre se fazendo e refazendo.

Assim, as condições de produção podem ser abordadas sob duas óticas: um sentido mais restrito, ou um sentido mais amplo. No primeiro, nos referimos às

⁶³ Charaudeau chama a atenção também que o poder político é um espaço de discussão e persuasão onde os valores refletidos nas ações são construídos por meio da palavra.

circunstâncias de enunciação que correspondem ao contexto próximo⁶⁴, ou seja, formas de ação dos dirigentes institucionais expressas nos documentos analisados, mudanças na estrutura administrativa ou nos encaminhamentos normativos construídos para dar resposta às crises institucionais impostas pelas regulamentações externas e as forças do mercado. No segundo, destacamos o contexto sócio-histórico e ideológico; ou, colocado de outra forma, as condições de produção que nos remetem ao que é material e concreto na realidade institucional e aos mecanismos que poderíamos denominar de imaginários ou simbólicos como, por exemplo, aspectos ligados ao mito criador e à forma como ele é acessado na busca de legitimidade discursiva.

Quando se pensa em textos institucionais, e na sua importância dentro de um esquema de funcionamento mais amplo do que suas relações intrínsecas, parece inevitável assumir, como ideia prática inicial, que o ambiente coloca em evidência o problema das condições de produção como um conjunto de informações prévias e necessárias à observação no interior de cada realidade discursiva⁶⁵. Como consequência, articular o “interno” e o “externo”, implica apreender o conjunto das condições que organizam a fala dos sujeitos.

Far-se-ão a seguir algumas colocações em relação às condições de produção do discurso institucional da URCAMP no período de elaboração e encaminhamento do PDI, 2005-2010. Esta universidade comunitária saiu de um processo de quase 20 anos de permanência no cargo de um mesmo gestor, sendo que tal situação foi identificada com fortes traços de personalização do mando⁶⁶. A referida situação culminou em uma crise institucional muito séria, que incluiu situações de dificuldade para o conjunto dos funcionários e quadro docente, como atrasos no pagamento dos salários e uma grande dificuldade de obtenção de recursos financeiros por parte da instituição em face de ter a sua credibilidade institucional abalada pelo processo. Essa situação provocou um intenso processo de mobilização em busca da federalização, levantada como possibilidade por algumas instâncias governamentais.

Marcelo Gonzatto, no artigo *O que pode mudar na Urcamp*, publicado no jornal Zero Hora do dia 25 de julho de 2005, afirma:

A criação de um modelo inédito de instituição pública de ensino é a proposta defendida pela comissão pró-federalização da Universidade da Região da Campanha (Urcamp) para recuperar o estabelecimento, com sede em Bagé. A ideia articulada pela comissão gaúcha é implantar uma

⁶⁴ Também denominado cotexto. Seria uma primeira e necessária etapa de apreensão de condições que contextualizam a fala enunciada em seu entorno não linguageiro. Define, portanto, o contexto mais próximo e de grande influência nas condições de produção do texto.

⁶⁵ Que compreende a produção textual de cada uma das IES estudadas, observadas, entendidas e delimitadas pelas características singulares de seu universo próprio, interior, assim como em suas conexões com o (sub) campo institucional a que pertence – das IES comunitárias - e o campo da educação superior no país.

⁶⁶ Segundo um entrevistado “havia na URCAMP um processo muito sério de personalização na gestão, sem nenhum tipo de delegação de atribuições, um comportamento altamente autocrático” (EURCAMP2).

universidade federal na estrutura física da Urcamp por meio de um consórcio. Embora o MEC se negue a falar sobre o assunto, a novidade vem sendo analisada por técnicos do ministério e pode ser confirmada na próxima semana...A luta pela federalização da Urcamp vem mobilizando a Região Sul nos últimos meses. A proposta desenhada em um protocolo de intenções estabelece que a Fundação Attila Taborda, mantenedora privada da Urcamp, seria transformada em uma fundação pública para permitir um convênio com a União. O MEC criaria uma universidade federal que firmaria um consórcio com a fundação e se instalaria no espaço físico dos oito campi da Urcamp. Esta saída combinaria a desejada expansão do ensino público superior e gratuito na metade sul do Estado, região acuada pela debilidade econômica, com a recuperação da universidade gaúcha, envolta em dívidas e com dificuldade de atrair novos alunos...

Um dos entrevistados acrescenta:

[...] passamos por um momento político de mudança naquele espaço da federalização, naquele movimento todo que acabou gerando, segundo o próprio reitor, a UNIPAMPA. [...] acho que o movimento deu um resultado positivo em termos de ensino superior na região, mas ao mesmo tempo nos trouxe a necessidade de uma reformulação grande em termos da universidade e de seus documentos [...], havia uma necessidade de revisão, de estudar o estatuto, uma forma de abrir a universidade para comunidade pós-federalização. E dali para frente, com uma nova reitoria assumindo, toda uma mudança de ordem, de vida institucional, de vivência de grupo, de compreensão do espaço acadêmico [...] (EURCAMP1).

Esse processo de busca do *status* federal da URCAMP culmina com a sanção, no dia 11 de janeiro de 2008, pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, da lei que cria formalmente a Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA). Ela apresenta dez campi em fase de implantação: Jaguarão, Santana do Livramento, Itaqui, São Borja, Alegrete, São Gabriel, Dom Pedrito, Caçapava do Sul e Bagé.

A mobilização, infrutífera, que provocou um resultado diferente do esperado, agrega mais pressão à situação já instável da URCAMP, mas o governo federal, na tentativa de diminuir os problemas, implementou

[...] um Programa de Estímulo ao Ensino Superior Comunitário (Proesc), que prevê a injeção de R\$ 12 milhões na Urcamp em 36 parcelas. A quantia está sendo liberada em uma operação que envolve o Ministério da Agricultura e as prefeituras dos municípios onde estão instalados campi da universidade. Firmado oficialmente em dezembro de 2006, o Proesc determina que os executivos municipais custeiem 750 bolsas de estudo na Urcamp, recebendo em troca do Ministério verba para construção e recuperação de estradas vicinais em áreas rurais.⁶⁷

Segundo um dos entrevistados:

A URCAMP é única, neste processo de vínculo com a federalização, com a publicização⁶⁸, hoje o nosso modelo de público não-estatal é possivelmente

⁶⁷ Jornal Extra Classe. Ano 13 - nº 121. MARÇO de 2008. SINPRO/RS.

⁶⁸ Este termo é utilizado pelo entrevistado no sentido de se aproximar da condição de instituição de direito público.

um projeto piloto. Eu vejo como um projeto piloto e nós também estamos tentando nos identificar novamente. São alunos bolsa-família, o PROESC e bolsa-família, a prefeitura seleciona entre os alunos que recebem a bolsa-família e tem condições de entrar na universidade, fazem o vestibular e se inserem na universidade [...], isso nos dá um aporte de alunos grande, mas ao mesmo tempo não alunos pagantes, mas em contrapartida são dívidas e negociações que estão sendo abatidas e isso ameniza a nossa crise financeira (EURCAMP1).

Então, seja pelas questões internas decorrentes do processo de crise-mobilização descrito anteriormente, seja pelas pressões externas decorrentes do processo de regulação do MEC, as reformas institucionais foram se concretizando sob nova estrutura de gestão e novas regras administrativas, que buscam maior divulgação das informações na complexa estrutura multicampi da Universidade Regional da Campanha. Como coloca um entrevistado:

Nosso maior desafio hoje, a nossa utopia, é criar e manter uma unidade de pensamento, não é meu campus, é um dos oito campi da URCAMP, não são oito universidades; assim, precisamos regras claras e valores únicos para todos... definir percentuais fixos de distribuição de receita é um exemplo (EURCAMP3)

De uma forma, ou de outra, pode-se destacar, nesta altura da análise, em que pese as tentativas realizadas na busca de reformas institucionais profundas que refletissem mudanças nos processos institucionais, seja de planejamento ou de decisão, avanços na construção de processos que aumentassem a densidade institucional, pouco se avançou no sentido da construção de um processo de integração, sendo este limitado, quase que exclusivamente, às questões orçamentárias.

Retomando a análise do PDI da URCAMP, constata-se que no capítulo 2, no relato do processo histórico de construção da universidade, faz-se referência à Carta Consulta do Projeto URCAMP, que foi elaborada num período de 3 anos, e que reflete um processo coletivo de três décadas de história institucional. A Carta Consulta e seu conteúdo proporcionaram sustentação política nos primeiros 10 anos e têm se constituído em referencial interno e externo para todos os encaminhamentos organizacionais (PDI, URCAMP, p. 9).

Sublinha-se que ambos documentos, além do Estatuto e do Regimento Geral da Universidade, se revestem de particular importância no sentido de que a instituição não possui, ou não os torna públicos, muitos registros escritos dos seus processos institucionais, principalmente quando se refere às questões de planejamento.

Cabe destacar, igualmente, que no PDI considerado aparecem registros e análise das potencialidades e limitações do processo de avaliação institucional que operacionalizaram, através de ações concretas, as determinações da Carta Consulta quando afirma que o projeto de universidade inclui “criar mecanismos de constante reavaliação organizacional tendo como referenciais a

corresponsabilidade no processo decisório e a regionalização efetiva” (Carta Consulta, 1987, p. 32).

A URCAMP organizou um Plano de Avaliação Institucional, de acordo com a legislação vigente em 1993, que foi executado em 4 edições nos anos de 1993, 1994, 1995 e 1996, dentro de orientações gerais preestabelecidas, mas com espaços abertos na busca de elaboração de consensos e mecanismos de participação.

O processo avaliativo foi interrompido no período compreendido entre 1997 a 2001 como consequência das mudanças no processo de avaliação externa e sua normatização, bem como pela fragilidade do processo interno ainda incipiente, pela realidade institucional em processo de implantação e pelos condicionantes externos de ordem econômica que limitaram a sobrevivência institucional.

No ano de 2003, o processo foi retomado com a 5ª edição do Plano de Avaliação Institucional, que aconteceu de forma restrita, somente no sentido de atender às exigências da avaliação externa. Nesse período houve uma grande concentração de esforços para mobilizar a comunidade acadêmica para um novo processo eleitoral de escolha de um novo Reitor.

Superando um período de permanência de mais de 20 anos do mesmo gestor, que se reelegia sucessivamente, novos tempos vão se delineando através de promessas de uma gestão participativa e colegiada e que, à luz das novas perspectivas legais do SINAES, conferem novos significados ao processo de avaliação.

Por sua vez, a UNISC elaborou o seu primeiro PDI no ano de 1992, assim o PDI I correspondeu ao período de 1993-1997; o PDI II foi elaborado para o período de 1997-2001; o PDI III, com seus devidos ajustes, teve validade entre os anos de 2002-2006. Quando da elaboração do PDI III não havia clareza, nem regras que explicitassem a forma que o documento deveria ter, por esse motivo, ele foi formatado muito detalhadamente, compondo um total de cinco volumes que incluíam todos os documentos comprobatórios dos aspectos considerados.

O discurso institucional na UNISC, no momento de construção do PDI IV, correspondente ao período compreendido entre 2007-2011, e foi marcado por uma crise institucional causada pela diminuição da expansão do número de alunos decorrente do estabelecimento de outras instituições na região, que oferecem cursos de qualidade questionável e a preços mais reduzidos. Nesse período também houve um processo de eleição de nova reitoria, marcado pela continuidade do grupo que dirige a instituição que se mantém, embora com a mudança do Reitor.

A grande mudança que houve do ponto de vista econômico é a concorrência. Quando éramos únicos em nossa região, e em pleno processo de crescimento, não éramos tão tensionados no dia a dia a pensar um gerenciamento que tivesse o elemento econômico tão presente”. E continua mais adiante “havia, uma preocupação com o

econômico que não era tão forte porque estávamos numa situação economicamente mais tranquila, então, não é que mudou o viés, mas a urgência mudou [...] a crise bateu na nossa porta[...]” completando ainda, “na verdade a gerência é uma consequência dos fatos, pessoalmente eu não vejo assim uma guinada ideológica nem nessa reitoria nem no ambiente geral da casa, mas as urgências econômicas são de tal monta que se precisava aperfeiçoar mais ainda controles administrativos tentar também de certo modo aprender as artimanhas do mercado, para usar uma expressão que tenha a ver com astúcia, com esperteza, com agilidade, com os mecanismos que são próprios do mercado de concorrência (EUNISC3).

A fala do entrevistado ilustra o contexto que, no ano de 2007, provocou um processo de ajuste orçamentário e financeiro que, ao ser implementado, implicou num conjunto de medidas dentre as quais cabe destacar o desconto salarial de 10% do salário dos professores.

Nós na UNISC já passamos por decisões difíceis como a doação de salário nos anos noventa e a redução salarial neste ano, em ambos os casos o que venceu foi o projeto institucional[...] (EUNISC1).

Esse processo de ajuste institucional, assim como o da URCAMP, também trouxe consigo um aumento da participação que incluiu uma grande assembleia de professores para votação do desconto salarial permanente, resultado do ajuste orçamentário anteriormente mencionado.

A crise não interferiu consideravelmente no processo de mobilização que estava em curso quando da realização do diagnóstico da graduação. No dia 27 de março de 2008, o Conselho Universitário aprova um documento denominado de Projeto Político-Pedagógico Institucional, de caráter mais permanente, e que tem função de delinear as políticas institucionais em todas as dimensões do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão.

Consta no PPI que as políticas de planejamento institucional se orientam pelas diretrizes de efetividade e integração entre o PPI, PDI dos Planos Gerais e do planejamento das unidades. Cabe destacar que o PG é anual, e tem como objetivo operacionalizar, através de ações concretas, as diretrizes determinadas nos documentos anteriores. Nesse sentido, o documento estabelece, também, a busca de aperfeiçoamento dos sistemas informatizados, necessários ao planejamento.

Cabe destacar, ainda, que a UNISC tem um programa de avaliação institucional denominado PAIUNISC, que iniciou em 1994 a sua primeira fase. No ano de 2004, a instituição elaborou o PAIUNISC na sua fase III (2004-2006), a partir das discussões da comunidade interna em consonância com as diretrizes propostas pelo SINAES.

Finalmente, na Universidade de Caxias do Sul, o discurso institucional, no período de elaboração do PDI, foi marcado pela mudança institucional que incluiu alterações no grupo diretor e a entrada de um novo Reitor que trouxe promessas de alterações nos processos de gestão, incluindo maior participação e democracia. As

marcas do seu discurso podem ser ilustradas com os compromissos de gestão que, ainda hoje, podem ser encontrados na página principal da instituição.⁶⁹

Dentre o repertório de intenções expresso na Carta de intenções elaborada pelo candidato a Reitor da UCS, anteriormente mencionada, cabe destacar o chamamento à promoção harmônica de mudanças em consonância com o Conselho Diretor da Fundação Universidade de Caxias do Sul, FUCS⁷⁰, visando à priorização dos fins da Universidade, tanto no ensino, quanto na pesquisa e na extensão. As diretrizes de gestão institucional apelam para a melhor definição do papel de complementaridade entre as atribuições da Universidade e da FUCS. Redefinição e regulamentação definitiva do processo de escolha do Reitor. Implantação de um novo modelo de gestão mais horizontal, com ênfase no trabalho coletivo e de formação de equipes, bem como na distribuição das responsabilidades, observados os critérios de competência científica e pedagógica. Manter o processo de planejamento estratégico da Instituição, destacando o planejamento acadêmico e o planejamento da gestão, de forma distinta, mas integrada em todas as unidades, visando principalmente o fortalecimento do modelo comunitário e regional.

A Universidade de Caxias do Sul inicia o PDI, correspondente ao período 2007-2011, com uma avaliação crítica da versão anterior, ou seja, do PDI 2002-2006, salientando a implantação do Programa de Desenvolvimento Institucional, em 2002, que diagnosticou as forças e fraquezas institucionais com o objetivo “*de corrigir e aperfeiçoar os programas, a gestão, e os fundamentos das ações institucionais*” (PDI 2007-2011, p. 14). Há um destaque especial no sentido de registrar um avanço na democratização das relações institucionais com a criação de outros espaços de interlocução, como diversos fóruns de Diretores de *Campi*, Núcleos Universitários e Centros, além do Fórum das Licenciaturas, o de Coordenadores e Orientadores de Cursos de Graduação e o Fórum de Coordenadores de Cursos Sequenciais que foram instalados em 2003 e 2004.

Destaca-se o fato de que a UCS também construiu o seu Projeto Pedagógico Institucional, que define os pressupostos epistemológicos e pedagógicos nas dimensões de ensino, da pesquisa e da extensão. O PPI deve, portanto, ser instrumento de gestão das atividades de ensino, de pesquisa e de extensão, constantemente examinado e redefinido, como forma de acompanhar a velocidade de produção/disseminação do conhecimento.

No ano de 2002, foi iniciado um processo de escuta das comunidades interna e externa e, em 2004, se consolida como um Plano de Avaliação Institucional que tem como objetivo elaborar um “diagnóstico fidedigno das fragilidades e

⁶⁹ <<http://www.ucs.br/ucs/institucional/cartacompromisso>>.

⁷⁰ Cabe destacar que na estrutura institucional o Conselho Diretor da FUCS tem poder decisório inclusive acima das instâncias decisórias colegiadas da universidade. No caso da eleição de Reitor cabe a este conselho a escolha do nome a partir de uma lista previamente encaminhada. No corrente ano encontramos exemplo específico no qual a consulta foi feita mas o Conselho Diretor não escolheu o nome que estava no primeiro lugar.

potencialidades institucionais” (PDI, p. 17), que servirá para a elaboração do PDI 2007-2011, após a retomada do planejamento estratégico.

Consta no item 2.6, do PDI em estudo, que as políticas de gestão na UCS “*devem estar perfeitamente definidas e embasadas nos pressupostos de seu propósito institucional*” (p. 70). Nesse sentido, o planejamento institucional adquire importância cada vez maior. A história do Planejamento Estratégico (PE) é impulsionada no ano de 1995, quando tal planejamento passa a ser considerado como uma ferramenta de gestão descentralizada, no sentido de permitir ampla participação e a supervisão, acompanhamento, controle e avaliação da execução das ações nas unidades. O PE orienta a definição do Plano de Desenvolvimento Institucional para o período. Posteriormente segue a elaboração do Plano de Gestão, que alia as questões relativas aos princípios, aos objetivos e aos projetos com o horizonte orçamentário da instituição. Assim, é formatado o Plano Anual e a proposta orçamentária que é encaminhada ao Conselho Universitário que, se aprovado, o remete ao Conselho Diretor da Fundação, instância decisória máxima responsável pela aprovação.

Retomando o Plano de Desenvolvimento Institucional da URCAMP (2005-2009), o mesmo foi elaborado no período imediatamente posterior à crise institucional do ano 2003-2004, responsável por uma ampla mobilização que trouxe como resultado uma reestruturação importante da universidade. Nesse período, foi elaborada a Missão e a Visão além dos objetivos institucionais, que são apresentados no documento, e que demonstram a preocupação com a manutenção dos requisitos básicos, os pilares fundamentais da condição universitária, ou seja, o ensino, a pesquisa e a extensão. Consta, também, que a missão institucional que assinala a preocupação com a difusão do conhecimento e a

formação de cidadãos comprometidos com o desenvolvimento regional, com uma percepção global da sociedade nas dimensões políticas, sociais, econômicas e culturais... (PDI, URCAMP, p. 12)

Esta instituição se declara como uma universidade regional e comunitária, com estrutura *multicampi*, comprometida com o conhecimento e com a realidade do homem da Região da Campanha e Fronteira-Oeste do Rio Grande do Sul, no sentido de difundir e concretizar os seguintes princípios permanentes de gestão: *valorização do homem, primazia do bem comum, educação transformadora seja na compreensão quanto na intervenção da realidade, pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas buscando a integração entre os compromissos universais e a vocação regional* (PDI, URCAMP, p. 12).

A URCAMP define, como seu objetivo geral, “*Promover a formação do cidadão, através do ensino, da pesquisa e da extensão, comprometido com o desenvolvimento regional e com a transformação da sociedade em todas as suas dimensões*”. O documento reforça essas afirmações por meio de um conjunto de metas institucionais, dentre as quais se destaca a promoção de políticas de gerenciamento, através de um modelo de gestão participativa, que auxilie na construção da identidade institucional (PDI, URCAMP, p. 17).

No caso da UNISC, os PDIs 2002-2006 e o PDI 2007-2011 afirmam que a instituição pretende ser reconhecida nacionalmente por sua atuação como universidade comunitária por meio das suas contribuições decisivas para o desenvolvimento das regiões em que atua. Destacam, ainda, os documentos mencionados que *esse reconhecimento será legitimado por sua alta qualidade acadêmica, da produção intelectual, da relevância social, do profissionalismo da gestão e pelas propostas de solução para as demandas e questões da comunidade regional e da sociedade brasileira* (PDI, UNISC, 2002-2006, p. 25).

Ao analisar os compromissos institucionais dessa universidade ficam mais claramente definidos e explicitados, em várias situações do texto, os valores integradores ao se destacar o compromisso com a qualidade universitária, que se expressa por meio das políticas de ensino, de pesquisa e de extensão assentadas no programa de avaliação institucional, no de capacitação docente, nos planos de carreira dos docentes e dos técnico-administrativos.

O segundo compromisso é com a democracia, materializada pela escolha direta de seus gestores, pela prática participativa e pelas relações com a sociedade.

No caso do compromisso com a comunidade regional, o PDI II afirma: *Se expressa pela política de participação ativa no processo de desenvolvimento social, cultural e econômico da região, traduzida por ações institucionais definidas a partir das demandas e necessidades da comunidade* (PDI, UNISC, 2002-2006, p. 25).

Finalmente, destaca-se o compromisso com a manutenção das suas características comunitárias que se relacionam com a gestão democrática, transparência administrativo-financeira e a inserção na comunidade.

Cabe destacar que esses compromissos encontram-se contemplados explicitamente na Visão Institucional, o desejo para um futuro próximo, e que se adaptam às intenções estratégicas, a saber: *Ser uma universidade comunitária e democrática, reconhecida por relevantes contribuições ao desenvolvimento da região e do país, capaz de responder criativa e agilmente às transformações do contexto educacional* (PPI, p. 26)

O PDI da UCS, elaborado para o período 2007-2011, inclui o seu Projeto Pedagógico Institucional e destaca que a Visão da instituição é *presença indispensável no processo de desenvolvimento sustentado do conhecimento* (PDI, p. 11), e sua missão afirma que a UCS se compromete em: *Produzir, sistematizar e tornar o conhecimento acessível à sociedade, contribuindo principalmente para o desenvolvimento sustentável da região* (PDI, UCS, p. 12).

Do conjunto de onze princípios elencados no PDI, a questão comunitária encontra-se expressa na oitava posição, onde consta que: *A Universidade buscará consolidar seu caráter comunitário, preservando a necessária autonomia no exercício da sua missão. Em relação à gestão democrática, acrescenta que a Universidade promoverá a vivência democrática buscando a participação da*

comunidade nos processos de planejamento e gestão. Finalmente, o último dos onze princípios trazidos pelo documento aponta a necessidade de *preservar a necessária autonomia didático-científica, administrativa, disciplinar e de gestão financeira e patrimonial, para assegurar o cumprimento de sua missão* (PDI, UCS, p. 13).

Completando a lista de princípios, encontramos os seguintes: *ética e responsabilidade social, respeito à pessoa, qualificação institucional, prevalência do interesse institucional, inovação, integração acadêmica, inserção local, regional, nacional e internacional e compromisso com o meio ambiente* (PDI, UCS, p. 12).

Embora a questão comunitária encontre-se numa posição quase secundária no elenco dos princípios, ela é retomada ao se definir a inserção regional, onde o caráter público a ela atribuído adiciona responsabilidades e compromissos com a sociedade local e regional que a instituiu, para além dos compromissos com a produção e disseminação do conhecimento que é próprio das universidades. Colocações reforçadas a partir das seguintes afirmações:

Embora seja suposto que todas as universidades devam voltar-se para o exame do seu entorno, com o objetivo de aportar contributos em sua esfera de competência, para as universidades comunitárias isso integra o conjunto de prioridades maiores e assume lugar de destaque no processo de planejamento e desenvolvimento (PDI, UCS, p. 38).

Assim, na tensão quimérica entre o possível e o desejável, da redução do espaço de ação política decorrente das pressões internas e externas, passaremos a analisar as instâncias de gestão, suas formas de acesso ao poder em cada uma das universidades objeto do estudo, bem como as questões contingentes à mesma relacionadas com a estrutura organizacional e a forma de escolha dos representantes.

No caso desses tipos de instituições, denominadas de universidades comunitárias, chama-se atenção para a complexidade do processo decisório nessas instituições estudadas, onde a dita complexidade encontra-se contingenciada pela própria estrutura administrativa, pelos tipos de decisões que devem ou podem ser tomadas além de outros fatores intervenientes que podem influenciar o processo e que tem a ver com as determinações legais, as dimensões estruturais, principalmente no que se relaciona com a difusão de informações e a ação dos grupos de pressão. Assim, no ambiente externo, refere-se a todos os mecanismos regulatórios encaminhados pelo Ministério de Educação que determinam o tipo e a direção de processos de tomada de decisão, mas, e ao mesmo tempo, condicionam processos institucionais no sentido de definir prazos e espectro de possibilidades na busca de soluções.

A seguir, busca-se trazer dados referentes às diversas instâncias da estrutura organizacional das três IES estudadas: URCAMP, UNISC e UCS, respectivamente.

A URCAMP se estrutura em três níveis, ou instâncias, que correspondem à Administração Básica, Intermediária ou à Administração Acadêmica Setorial e Superior conforme discriminado no Quadro 11.

Na Administração Superior, o Conselho Universitário e as respectivas Câmaras, exercem funções deliberativas e a Reitoria as funções executivas, coordenando e supervisionando todas as atividades da universidade (PDI, URCAMP, p. 22).

Cabe destacar que a reforma institucional, provocada pela necessidade de simplificação da estrutura administrativa decorrente da crise de 2003-2004, implicou uma alteração na denominação das instâncias componentes da Administração Superior que deixaram de ser denominadas de Vice-Reitorias e passaram a ser chamadas de Pró-Reitorias. Houve, também, uma integração entre a Vice-Reitoria de Graduação e a de Pesquisa e Extensão e a Pós-Graduação, que passaram a constituir a Pró-Reitoria Acadêmica. Assim, atualmente, a Reitoria compreende uma Pró-Reitoria Acadêmica e uma Pró-Reitoria de Administração. A esta estrutura estão ligadas a Coordenadoria de Extensão e Pesquisa, a Coordenadoria de Pós-Graduação, e as Pró-Reitorias de *campi* universitários. O Gabinete da Reitoria conta também com a Procuradoria Jurídica e Assessorias Técnicas.

Os cursos são integrados em seis centros, que constituem a administração intermediária, e que exercem as funções básicas de ensino, de pesquisa e de extensão. O conselho de Centro é a instância deliberativa e o Diretor de Centro exerce as funções executivas.

Finalmente, na administração básica, encontramos o Colegiado de Curso com funções deliberativas e o Coordenador de Curso com funções executivas. No anexo 4 encontramos um quadro que discrimina a distribuição dos cursos nos diferentes *campi* mostrando, assim, a particularidade dessa instituição na ação territorial pela manutenção de quadros permanentes de funcionários e de professores.

	INSTÂNCIAS	ESTRUTURAS FORMAIS		ESTRUTURAS INFORMAIS
		Deliberativas	Executivas	
Administração	BÁSICA	COLEGIADO DE CURSO	COORDENADOR DE CURSO	Não possui ⁷¹
	INTERMEDIÁRIA	CONSELHO DE CENTRO	DIRETOR DE CENTRO	
	SUPERIOR	CONSELHO UNIVERSITÁRIO CÂMARA DE POLÍTICA ACADÊMICA. ⁷² CÂMARA DE POLÍTICA INSTITUCIONAL. ^{73, 74}	REITORIA: REITOR, PRÓ-REITORES DOS CAMPI UNIVERSITÁRIOS, PRÓ-REITORIA ⁷⁵ ACADÊMICA E PRÓ-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO ⁷⁶ QUE COORDENAM AS ATIVIDADES FINIS E MEIO ⁷⁷	
COMISSÕES ⁷⁸				

Quadro 11: As instâncias decisórias na URCAMP

Fonte: PDI URCAMP 2005-2009. Regimento Geral. Título III da Administração da Universidade

As instâncias deliberativas da URCAMP são: o Colegiado de Curso que corresponde à Administração Básica, o Conselho de Centro, no nível intermediário, e, no nível superior, o Conselho Superior, que é composto pelas Câmaras de Política Acadêmica e de Política Institucional. O quadro 12 a seguir detalha a composição de cada um dos níveis de deliberação.

⁷¹ Cabe o esclarecimento que nos documentos e entrevistas analisados não aparece nenhum tipo de registro a esse respeito, porém sabe-se da existência do Fórum das Licenciaturas.

⁷² Câmara de Política Acadêmica surge da fusão das Câmaras de Ensino e Câmara de Pesquisa, Pós-Graduação e Relações Comunitárias a partir da reforma administrativa em vigor e documentada pelo Regimento Geral.

⁷³ Os membros das câmaras, que não tem cargos executivos, são escolhidos por eleição convocada pelo Reitor, no caso, da representação dos professores e coordenadores de curso.

⁷⁴ A representação dos coordenadores de curso é, no máximo, de 10, assim distribuídos: três para sede- Bagé e um para cada campi escolhidos entre todos os coordenadores.

⁷⁵ Os titulares das Pró-Reitorias são designados pelo Reitor, e correspondem a cargos da sua confiança.

⁷⁶ A partir da última reforma administrativa, são extintas as 3 Vice-Reitorias e substituídas por duas Pró-Reitorias.

⁷⁷ Integram a reitoria também o Gabinete da Reitoria, as Assessorias que prestam serviços ao Reitor em caráter consultivo e opinativo e a Procuradora Jurídica que pode também auxiliar a Mantenedora, caso necessário.

⁷⁸ As Câmaras podem instituir comissões temporárias ou permanentes para tratar de assuntos específicos.

	INSTÂNCIAS	ÓRGÃOS DELIBERATIVOS	COMPOSIÇÃO
ADMINISTRAÇÃO	Básica	Colegiado de Curso ⁷⁹	Coordenador do curso no campus sede (que o preside), por representantes do curso dos <i>campi</i> universitários na forma do artigo 13, um representante de cada centro que ministra disciplina não específica do curso, decano do curso no campus sede, representante discente.
	Intermediária	Conselho de Centro ⁸⁰	Diretor do Centro que o preside, conta com a representação dos Coordenadores de curso conforme artigo 13 do Estatuto (em número de 10), dois representantes dos professores, o decano do centro, representação discente.
	Superior ^{81, 82}	Conselho Universitário ⁸³	Câmara de Política Institucional Câmara de Ensino
Câmara de Política Acadêmica ⁸⁴		Pró-Reitor Acadêmico (que a preside), Pró-Reitor de Administração, Diretores de Centro, Pró-Reitores dos <i>campi</i> universitários, Coordenador de Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão, representantes dos Coordenadores de cursos de graduação ⁸⁵ , Superintendentes Acadêmicos dos campi universitários, três representantes dos professores, representação discente (corresponde a 10% da totalidade dos demais membros da Câmara)	

Quadro 12: Composição dos órgãos Deliberativos da URCAMP.

Fonte: PDI URCAMP 2005-2009. Regimento Geral. Estatuto Título III da Administração da universidade.

Destaca-se que toda a estrutura organizacional, bem como as normas e documentos que orientam formalmente as ações institucionais, estão sendo revistas

⁷⁹ O Colegiado de curso destina-se ao planejamento, acompanhamento e avaliação do ensino associado à pesquisa e extensão. Os colegiados de curso dos cursos sediados em Bagé são sediados neste curso. No caso de cursos sediados em outros lugares são sediados no campi onde funciona o curso mais antigo.

⁸⁰ O Conselho de Centro é órgão normativo e consultivo.

⁸¹ Cabe ao Conselho Universitário apreciar proposta de destituição do Reitor e Vice-Reitor, por representação da Câmara de Política Institucional decidida pelo voto secreto de dois terços de seus membros.

⁸² Tanto o Reitor quanto o Pró-Reitor de Ensino pode tomar decisões “*ad referendum*” da respectiva instância Conselho Universitário ou Câmara de Ensino que deverá ratificar (ou não) o mesmo.

⁸³ O Conselho Universitário é o órgão de jurisdição superior da Universidade, responsável pela política geral da instituição e pela supervisão das atividades fins e meio com função deliberativa, normativa, consultiva e recursal.

⁸⁴ As atribuições da Câmara de Política Acadêmica é de ser órgão deliberativo, normativo, consultivo e recursal em matéria relativa ao ensino de Graduação e Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão.

⁸⁵ A representação dos coordenadores de curso é no máximo de 10 assim distribuídos: três para sede - Bagé e um para cada campi escolhidos entre todos os coordenadores.

e adaptadas à estrutura organizacional reformulada a partir das exigências ou necessidades de adaptação decorrentes do processo de federalização.

Por outro lado, a UNISC se estrutura em dois níveis administrativos. A Administração Superior inclui a Reitoria como órgão executivo e os Conselhos de natureza deliberativa.

A Administração Básica conta com 17 Departamentos nos quais são lotados os diversos cursos, e também os professores. Nesses encontramos o Colegiado de Departamento como órgão deliberativo e a Chefia de Departamento com funções executivas.

	INSTÂNCIAS	ESTRUTURAS FORMAIS		ESTRUTURAS INFORMAIS
		Deliberativas	Executivas	
Administração	<i>BÁSICA</i>	Colegiado de Departamento ⁸⁶	Chefia de Departamento	Fórum das Licenciaturas
	<i>INTERMEDIÁRIA</i>	Não possui	Não possui	Fórum Universitário (2000)
	<i>SUPERIOR</i>	CONSELHOS Conselho de Graduação Conselho de Pesquisa, Pós-Graduação e Relações Comunitárias. Conselho Universitário ⁸⁷	REITORIA: Composição: Reitor, Vice-Reitor, 5 Pró-Reitores Coordenadores e Chefia de Gabinete.	Fórum de Planejamento (2000) Reunião Geral-comunidade acadêmica (2003)
COMISSÕES⁸⁸				

Quadro 13: As instâncias decisórias na UNISC.

Fonte: PDI 2002-2006 e 2007-2011 e Estatuto Geral e Regimento da Universidade.

Os diversos Conselhos (de Graduação e de Pesquisa, de Extensão e de Pós Graduação) têm funções deliberativas em áreas restritas correspondentes às suas funções e o Conselho Universitário se constitui como instância máxima. O detalhamento da composição de todos os Conselhos encontra-se no anexo 7.

⁸⁶ Nos Departamentos encontram-se os diversos cursos que são geridos pelos Coordenadores de Curso.

⁸⁷ A representação da Associação dos professores no Conselho Universitário corresponde a três titulares e dois suplentes.

⁸⁸ As Comissões podem ser permanentes ou temporárias: Existem duas Comissões permanentes de concursos e de Avaliação (CPA) nas quais a Associação também tem um representante. Nas Comissões temporárias: como no caso da Comissão do processo eleitoral para o Reitor e Vice o número de representantes é de três e de um representante na Comissão Eleitoral Central. A comissão de Avaliação do Desempenho na Docência (CADD) 4 representantes e 4 suplentes. Comissão de Estudos sobre a Estrutura um representante e um suplente.

O Conselho Universitário, com função deliberativa, se constitui em instância máxima da UNISC, sendo composto por 50 representantes entre os quais, além do Reitor, que o preside, e o Vice-Reitor, encontramos os 17 Chefes de Departamento e oito Coordenadores de Curso bem como um representante para cada três Programas de Pós-Graduação *stricto sensu*. As Associações de Professores e Funcionários (ADUNISC e AFUNISC) elegem três representantes cada uma. O Diretório Central dos Estudantes indica representantes dos alunos na proporção de até 1/5 do total dos Conselheiros.

O Conselho de Graduação é o órgão responsável pela deliberação em assuntos da graduação e é composto pelo Pró-Reitor de Graduação, que o preside, e pelos Coordenadores da Pró-Reitoria de Graduação bem como por todos os Coordenadores de Curso, três Chefes de Departamento indicados pelo CONPPEX, coordenadores dos *campi* fora de sede, e por representantes discentes na mesma proporção do conselho anterior. Cabe destacar que, de acordo com o artigo 10 do estatuto da Universidade, este Conselho é composto, pela maioria absoluta, por docentes. Cabe a ele propor as políticas referentes a essa dimensão e fixar as normas a elas pertinentes (PPI, 2008, p. 33).

O Conselho de Pesquisa e de Extensão e de Relações Comunitárias é composto pelos Pró-Reitores de Pesquisa e de Pós-Graduação bem como pelos Coordenadores das respectivas Pró-Reitorias. Inclui todos os 17 Chefes de Departamento, Coordenadores dos Programas de Pós-Graduação (Mestrados e Doutorados), três Coordenadores de Curso indicados pelo CONGRAD, Coordenador do Centro de Educação Profissional, Coordenadores dos *campi* fora de sede e do Comitê de Ética em Pesquisa bem como os representantes discentes. Este Conselho delibera questões pertinentes à pesquisa, à extensão e às relações comunitárias bem como é responsável pela proposta de políticas institucionais nessas dimensões, bem como fixar as normas pertinentes (PPI, 2008, p. 33).

Na Administração Básica (departamentos e cursos), as decisões são tomadas nos Colegiados de Departamento e de Curso, respectivamente.

As instâncias aqui denominadas de informais, criadas por encaminhamentos da Reitoria, contribuem principalmente na difusão de informações e de esclarecimentos de ordem mais geral. Elas são denominadas de informais no sentido de que sua regulamentação não consta nos documentos oficiais como instância deliberativa, não cumprem uma periodicidade rígida e se constituem como fóruns informativos com pouco espaço para questionamentos.

As comissões na UNISC têm função de levantar informações e realizar estudos propositivos em assuntos específicos, com propostas e encaminhamentos que serão submetidos, posteriormente, às instâncias decisórias correspondentes. De forma geral, as comissões mantêm estrutura semelhante no sentido de ter representação paritária da ADUNISC, AFUNISC, DCE e da Reitoria.

A UNISC apresenta uma instância, recentemente reconhecida nos seus documentos mas que funcionava, na prática, há algum tempo, que é o Colegiado

da Reitoria e é composto pelo Reitor, Vice-Reitor, todos os Pró-Reitores e assessores que se reúnem semanalmente com o objetivo de analisar assuntos relevantes para a instituição e assessorar o Reitor nas suas decisões, bem como construir a agenda ou pauta decisória que deverá tramitar nas outras instâncias deliberativas.

Cabe destacar que esta instituição adota um sistema de rodízio de cursos nos seus diversos *campi*, ou seja, não existe um quadro permanente de cursos nem uma lotação específica de professores para esses cursos. Os docentes são lotados nos departamentos existentes no campus central de Santa Cruz do Sul e se deslocam semanalmente para ministrar as suas disciplinas. No caso dos Coordenadores de Curso, sublinha-se o fato de ser destinada carga horária específica para executarem as tarefas da coordenação em cada um dos *campi*.

O critério adotado para oferta dos cursos, em princípio, se rege pela diretriz de duas ofertas consecutivas ou ao atendimento dos requisitos mínimos para oferta que se relaciona com um número mínimo de alunos matriculados. O quadro demonstrativo da oferta de cursos, no presente momento, nos diferentes *campi*, encontra-se no anexo 5, exemplificando um dos modos de ação territorial desta instituição

Finalmente, no caso específico da UCS, encontramos a estrutura dividida entre Administração Superior e Básica.

A Administração Superior corresponde à Reitoria que inclui o Gabinete do Reitor, as Pró-Reitorias Administrativa e Acadêmica além da Sub-Reitoria responsável pela direção do Campus dos Vinhedos. A Pró-Reitoria Acadêmica inclui o Pró-Reitor, Pró-Reitor Acadêmico Adjunto e os Coordenadores de Ensino, de Pesquisa e Pós-Graduação *stricto sensu*, de Inovação, Desenvolvimento e Extensão, Coordenador Adjunto de Inovação, Desenvolvimento e Extensão.⁸⁹

Cabe destacar a existência de divergências na estrutura, conforme consta nos documentos oficiais e a apresentada na página da universidade, atualmente⁹⁰. Nos documentos, como PDI, a Reitoria inclui o Gabinete do Reitor, as Pró-Reitorias de Planejamento e de Desenvolvimento Institucional, de Graduação, de Pós-Graduação e Pesquisa, de Extensão e Relações Universitárias, a Pró-Reitoria de Administração e a Sub-Reitoria.

⁸⁹ <http://www.ucs.br/ucs/institucional/estruturaeorganizacao>. Acesso em: 5 de fevereiro de 2010.

⁹⁰ Alterações na estrutura foram efetivadas em agosto de 2009.

	Instâncias	ESTRUTURAS FORMAIS		ESTRUTURAS INFORMAIS
		Deliberativos	Executivos	
Administração	Básica	Conselho Departamental	Unidades: Diretor de Unidade	Fórum de Coordenadores e Orientadores dos Cursos de Graduação 2004 Fórum das Licenciaturas 2003 Fórum de Diretores de <i>Campi</i> , Núcleos Universitários e Centros
		Assembleia do Departamento	Chefe de Departamento	
		Conselho Consultivo do Núcleo	Diretor do Núcleo ⁹¹	
	Superior	Conselho Universitário I	Reitoria: Reitor e Vice, 5 Pró-Reitorias, Sub-Reitoria e Diretorias dos Campi e Núcleos.	
		Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão		
COMISSÕES⁹²				

Quadro 14: As instâncias decisórias na UCS.

Fonte: PDI UCS 2007-2011, Estatuto e Regimento Geral da Universidade.

A estrutura organizacional da UCS inclui, também, duas instâncias de Deliberação Superior, denominadas, respectivamente, pelas siglas de CONSUNI e CEPE, que correspondem ao Conselho Universitário e ao Conselho de Pesquisa e Extensão.

O CONSUNI é responsável pela formulação das políticas universitárias nos aspectos financeiros, administrativos e disciplinares, sendo também responsável pela interlocução com o Conselho Diretor da Mantenedora, a Fundação Caxias do Sul. É presidido pelo Reitor e integrado pelo Vice-Reitor, pelos Pró-Reitores, Sub-Reitor do Campus dos Vinhedos, Diretores dos Campi e Núcleos Universitários, Diretores de Unidades e por representantes dos professores, dos alunos, dos funcionários e da comunidade regional correspondendo a um total de 33 integrantes.

Destacamos que dentre eles encontram-se representantes dos 11 centros do campus Central bem como dos três centros do campus de Bento Gonçalves, dos sete núcleos, bem como das duas (FERV e APESC) mantenedoras que, durante o processo de regionalização, se integraram a FUCS na forma de comodato por tempo determinado. Outro fato que merece ser sublinhado é a representação dos professores, que não ocorre via Associação dos Docentes da UCS, que participa, somente, como convidada especial.

⁹¹ Os Núcleos terão quadro de docentes, técnicos e auxiliares, as instalações e demais recursos necessários à sua tarefa e os serviços próprios de administração. (art.131 Regimento Geral).

⁹² As comissões encontram-se regulamentadas no Regimento Geral nos artigos 63 e 71 C.

O CEPE é o órgão deliberativo no que concerne às questões de ensino, de pesquisa e de extensão, sendo formado pelo Reitor, que é seu presidente, além do Vice-Reitor, Pró-Reitor Acadêmico, Pró-Reitor Administrativo e de representantes dos diversos Centros, correspondendo a um total de 22 representantes.⁹³

A Administração Básica é composta por 11 Centros nos quais estão lotados os cursos, bem como, também, atividades de pesquisa e de extensão. São eles: Centro de Ciências Exatas e Tecnologia, de Computação e Tecnologia da Informação, de Ciências Humanas, de Ciências Agrárias e Biológicas, de Ciências da Administração, de Ciências Econômicas, Contábeis e de Comércio Internacional, de Ciências Jurídicas, de Ciências da Saúde, de Ciências da Comunicação, de Filosofia, de Educação, de Artes e de Arquitetura, todos esses no campus de Caxias do Sul.

No campus da Região dos Vinhedos há três Centros: o de Ciências Humanas e da Educação, o de Ciências Exatas, da Natureza e Tecnologia e o de Ciências Sociais Aplicadas.⁹⁴

Nos Centros há uma instância deliberativa, que é o Conselho de Centro, e uma executiva, representada pelo Diretor.

Além da descrição da estrutura organizacional que mostra as instâncias encarregadas do processo de tomada de decisões do ponto de vista formal é importante que se abordem as questões envolvidas na escolha dos representantes, que exercem as funções decisórias. Assim, a forma de recrutamento dos atores institucionais, que exercem o processo de gestão, apresenta diferentes características em cada uma das instituições estudadas.

Assim, na URCAMP, o Reitor, e seu Vice, são escolhidos por eleições diretas pelo colégio eleitoral. O colégio eleitoral é composto pela comunidade universitária, sendo que o peso de cada categoria corresponde a: Corpo docente, 70%; Corpo administrativo, 20%; Corpo discente, 10%. Por outro lado, a eleição de Diretor de Centro e Coordenador de Curso se dará por lista sêxtupla, elaborada pelo colégio eleitoral e encaminhada ao Reitor, que escolhe e efetua a indicação. O provimento dos demais cargos de gestão ocorre por indicação dos gestores responsáveis da instância correspondente. A regulamentação do processo de escolha, ou

⁹³ Centros de Ciências Exatas e Tecnologia - CCET, Centro de Ciências Humanas - CECH, Centro de Ciências da Comunicação - CECC, Centro de Ciências da Saúde - CECS, Centro de Filosofia e Educação - CEFE, Centro de Artes e Arquitetura - CEAA, Centro de Ciências da Administração - CCAD, Centro de Ciências Econômicas, Contábeis e de Comércio Internacional - CECI, Centro de Ciências Agrárias e Biológicas - CCAB, Centro de Ciências Jurídicas - CCJU, Centro de Computação e Tecnologia da Informação - CCTI, Representantes dos centros do Campus Universitário da Região dos Vinhedos - CARVI: Centro de Ciências Humanas e da Educação, Centro de Ciências Exatas, da Natureza e Tecnologia, Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Por outro lado integram este conselho representantes Campus Universitário de Vacaria – CAMVA, Representantes dos Professores Categoria Titular e Adjunto além de um Acadêmico para os Cursos de Graduação.

⁹⁴ Cabe destacar que nos núcleos há principalmente atividades de ensino.

Regimento Eleitoral, está em processo de formalização, como consequência das mudanças estruturais promovidas recentemente.

Na UNISC, ocorre eleição direta, tanto para Administração Superior (Reitor e Vice), quanto na administração básica (Chefes de Departamento, Coordenações de Curso e Coordenações de Programas de Pós Graduação - Mestrados e Doutorados), regulamentada por Regimento Eleitoral permanente, embora sujeito às adaptações necessárias em cada eleição. O mandato do Reitor e seu Vice é de quatro anos (sendo possível uma recondução) e o dos componentes da Administração Básica é de dois anos (sendo possível duas reconduções).

A UCS apresenta um processo de eleição indireta, com a constituição de lista tríplice, através de consulta à comunidade acadêmica e posteriormente encaminhada ao Conselho Diretor da Mantenedora (FUCS), que decide o nome do Reitor. Atualmente foi elaborado um Regimento Eleitoral que foi divulgado no intuito de orientar o processo em andamento. Esses encaminhamentos se constituem em exemplo específico das relações mantenedora-mantida, com controle externo à Universidade. Nos outros níveis institucionais há uma combinação do processo de escolha direta, indicação e formação de listas tríplexes, conforme explicitado no anexo 9⁹⁵.

Destaca-se que, embora estruturalmente apareçam várias instâncias decisórias, o controle externo intenso exercido pelo Conselho Diretor da FUCS impõe processos decisórios muito centralizadores, cristalizados ao longo do período de gestão do Reitor que ficou no cargo por quase 15 anos. Por outro lado, nesse período, a instituição atinge um tamanho que a coloca entre as maiores do Estado, com quase 36.000 alunos, se regionaliza, aumentando a sua área de abrangência, fatores esses que, aliados às dificuldades de divulgação de informações, à falta de regras claras e à baixa densidade institucional, afetam a forma como a instituição é percebida pela comunidade acadêmica que tem dificuldade em considerá-la como comunitária.

Sintetizando, o processo de tomada de decisões institucionais inicia na Reitoria, que de forma colegiada seleciona as pautas e encaminhamentos em reuniões periódicas e as encaminha às instâncias colegiadas correspondentes. Os Colegiados funcionam com frequência determinada regimentalmente, com quóruns

⁹⁵ Destacamos que conforme os documentos analisados anteriormente à atual reforma institucional, os representantes no Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão que correspondem às unidades administrativas são eleitos pelo Conselho de Unidade dentre seus membros, por dois anos, permitida uma recondução. Por outro lado, os representantes dos professores serão eleitos por seus pares, observados os critérios de qualificação científica e de experiência universitária por dois anos sendo permitida uma recondução sendo indicado um titular e um suplente para cada categoria do quadro de carreira docente. O Diretor de Unidade é escolhido pelo Reitor a partir de lista tríplice elaborada pelos professores lotados nos Departamentos que a integram, pelos alunos regularmente matriculados em cursos que conferem grau e diploma vinculados à unidade e pelos funcionários lotados na Unidade e efetivos na instituição por meio de votação secreta.

mínimos de metade mais um dos componentes e decidem por votação de maioria simples dos presentes, com votação aberta ou fechada, conforme o assunto tratado. Os recursos cabem ao Conselho Universitário (ou com denominações equivalentes) que toma posição final e realiza os devidos encaminhamentos.

PARTE 3:

O intuito desta parte do trabalho relaciona-se com aspectos decorrentes do processo comparativo das três instituições estudadas com base na articulação entre os conceitos da teoria neoinstitucionalista, do discurso político e dos autores que auxiliaram na compreensão da estrutura dos complexos processos institucionais.

Partindo da metáfora de que o modelo comunitário é quimérico na sua essência, as reflexões, encaminhadas a seguir, têm como objetivo colocar em evidência aspectos que caracterizam as tensões a que está submetido.

Por que encaminhamentos conclusivos?

Muitos, senão todos os textos produzidos sobre o tema foram lidos e analisados e deste processo foi se materializando a ideia de que a discussão sobre o tema atende a aspectos recorrentes, construindo a noção de que nada mais se tinha a dizer a respeito.

Ao abordar as relações entre mantenedora-mantida, a ação territorial e a gestão, pretende-se mostrar novos subsídios ao significado de ser comunitária. Dito de outra forma, pretende-se alimentar a reflexão a respeito dos elementos que podem(riam) se constituir em princípios integradores da identidade institucional. Dito, ainda, de outra forma, pretende-se alimentar a reflexão a respeito dos elementos que se reconhece como fundantes, os princípios integradores da identidade institucional, cotejando-os com circunstâncias históricas que desenharam os conjuntos possíveis de serem constituídos em cada instituição, definindo-se, aí, relações que aprimoram ou fazem sucumbir algumas das ideias sustentadoras do modelo comunitário de instituições de educação superior.

10 ENCAMINHAMENTOS CONCLUSIVOS

As transformações do Sistema Brasileiro de Educação Superior, nas últimas décadas, revelaram um avanço importante das instituições acadêmicas de caráter privado, com características empresariais. Dados do Censo do Inep nos mostram que, no ano de 1995, o sistema brasileiro estava composto por 23,5% de instituições públicas e 75,5% de instituições privadas. Essa configuração acentua-se como marcadamente privatista no final do governo de Fernando Henrique Cardoso, quando nele encontramos 11,9% de IES públicas e 88,1% de IES privadas. Com algumas variações, essa tendência se mantém e, no ano de 2008, o sistema é composto por 10,48% de IES públicas e 89,52 IES privadas, mas, a partir do segundo mandato do Governo Lula, diversas políticas de apoio à expansão do sistema público foram sendo formuladas e implementadas.

Segundo dados do Censo da Educação Superior do INEP, de 2008, no Estado do Rio Grande do Sul o sistema é composto por 99 IES, das quais 10 são públicas (9 federais e 1 estadual), e 89, particulares. Das 99 IES, 18 são universidades; 6, centros universitários; 72, faculdades, e 3, CEFET. Por outro lado, das 89 privadas, 11 são universidades; 6, centros universitários e 72, faculdades. Da mesma forma, das 89 privadas, 52 são particulares e 37, comunitárias, confessionais ou filantrópicas, das quais 11 são universidades; 5, centros universitários e 21, faculdades.

No Estado do Rio Grande do Sul, a ampliação do sistema público de educação superior e sua distribuição territorial, com uma interiorização marcante, se constitui em mais um fator de crise das comunitárias no sentido da disputa por alunos. Dentre os programas implementados encontramos o Reuni, no qual foi firmado um acordo de cooperação técnica entre a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e a Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), para criação da Universidade Federal do Pampa, UNIPAMPA, na metade sul, com o intuito de promover o desenvolvimento regional desta parte do estado, tradicionalmente estagnada economicamente.

Em relação à expansão da formação profissional do Reuni a oferta de cursos tecnológicos de duração de até três anos aumentou consideravelmente, seja pela oferta das instituições federais existentes, ou pelos Ifets criados recentemente. A título ilustrativo, o anexo 6 apresenta um quadro que descreve a distribuição dos polos/ núcleos decorrentes da ampliação do sistema público de educação superior e tecnológica do Rio Grande do Sul e que, pela sua localização, se constituem em mais um fator de disputa e pressão para algumas das IES comunitárias.

No Estado, a constituição do Sistema Comunitário, uma das marcas regionais, se caracteriza por incluir universidades e centros universitários de orientação laica ou confessional, localizados tanto no interior quanto na capital. Essas instituições

podem apresentar modalidades de ensino presencial, ou não presencial, e se diferenciam, ainda, por serem mantidas por associações ou fundações de direito privado.

Esse conjunto de IES configura um campo institucional, o das IES de direito privado sem fins lucrativos e comunitárias, pelo fato de apresentarem semelhanças nos seus princípios integradores, na suas estruturas e nas suas práticas⁹⁶.

Nesse campo, as comunitárias, em sentido estrito, se encontram numa posição central, na medida em que, pelos seus princípios institucionais, têm melhores condições de operacionalizar a característica básica do campo que se refere à ausência de fins lucrativos e a adequação à categoria de público não estatal.

Em posição periférica do campo, podemos localizar as IES confessionais que se distinguem das anteriores pela forma como lidam com a tensão entre os fins ideais e os fins econômicos. De uma forma, ou de outra, o campo institucional encontra-se submetido a pressões cada vez mais intensas, seja por parte das IES empresariais, quanto das decorrentes da ampliação do sistema público em processo de implantação, pressões essas que provocam crises institucionais, desafiando as próprias estratégias de reprodução calcadas na ampliação do número de matrículas.

Aprofundar as compreensões em relação às diferenças entre os subcampos institucionais mencionados anteriormente requer que se analise com mais cuidado as relações entre mantenedora-mantida.

Independente da sua configuração (universidades, centros universitários, faculdades, institutos superiores de educação, entre outros), a legislação educacional estabelece que as IES's operem integradamente como um sistema composto por instâncias independentes, autônomas e complementares: a entidade mantenedora e a(s) entidade(s) mantida(s).

Roque Bersch (2003) afirma:

É na mantenedora, pois, que se manifesta o traço formal evidente do que chamamos de instituição comunitária. Já os dispositivos sobre o provimento do cargo de dirigente da IES mantida variam, entre as comunitárias, como também varia em outros tipos de instituições (BERSCH, 2003, p. 20).

⁹⁶ Para além de um conjunto discursivo que inclui princípios, valores, missão - o fato de se alinharem como instituições de caráter comunitário, sem fins lucrativos -, o plano das diferenças entre elas vai se desenhar neste estudo, a partir de suas estruturas organizacionais, contingentes a circunstâncias históricas, assim como o conjunto de suas práticas. A linha que une semelhanças e diferenças vai constituindo um painel desafiador para o estudioso, a juntar os elementos num esforço de *bricolage* - para compreender ou recuperar um sentido lógico da presença de elementos de origens distintas, formando um conjunto heteróclito. Nesse sentido, o recurso da figura da quimera se afirma como imagem representativa desse conjunto irregular e heterogêneo.

Por outro lado, Tramontin e Braga (1988), incluem no "modelo comunitário" as instituições confessionais, definindo como atributos de "comunitários" os que seguem:

1. mantenedora subordinada única e diretamente a um objetivo social;
2. patrimônio pertencente a ente coletivo comunitário;
3. rotatividade dos cargos da direção;
4. controle e poder subordinado a amplos segmentos da sociedade civil organizada.

Cabe destacar que as mantenedoras podem ser de dois tipos: as fundações e as associações, que têm personalidade jurídica de direito privado, reconhecida e regulamentada pela Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002. A regulamentação entrou em vigor em 10 de janeiro de 2003. O art. 44 do Código Civil brasileira acrescenta: "São pessoas jurídicas de direito privado: I - as associações; II - as sociedades; III - as fundações".

Nas associações, um grupo de pessoas se organiza em torno de objetivos comuns; os dispositivos legais presentes no Código Civil Brasileiro e acrescentam:

Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos. Destacando no parágrafo único que não há, entre os associados, direitos e obrigações recíprocos (Capítulo II, Art. 53. Das Associações).

Caracterizam-se por possuir um patrimônio constituído pela contribuição dos associados, por doações, subvenções, etc.; bem como a possibilidade de seus fins poderem ser alterados pela deliberação livre dos seus associados. Assim, elas se consolidam em torno dos princípios de adesão voluntária, gestão democrática, autonomia e independência e interesse pela comunidade.

As fundações podem ser definidas como uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, constituída pela destinação de um patrimônio para fins determinados. O seu instituidor estabelece a sua criação mediante a dotação de bens e declaração de fins, modo de funcionamento e aprovação pelo Ministério Público. Assim, podemos sublinhar que a fundação caracteriza-se pela atribuição de personalidade jurídica a um patrimônio. As fundações de Direito Privado são reguladas pelo Código Civil nos seus artigos 62 a 69 e pela lei 6515/73 que exigem o registro da sua escritura e respectivo Estatuto junto ao Cartório de Registro de Títulos e Documentos.

Em ambos casos, o documento, que estabelece as normas gerais e específicas através das quais serão geridas as atividades, é denominado de Estatuto da Mantenedora, que define, tanto a estrutura de gestão, quanto a forma de lidar com as questões relativas à propriedade de bens e serviços.

Na medida em que a entidade mantenedora é quem goza de personalidade jurídica, cabendo a ela todas as questões administrativas, financeiras, jurídicas,

contábeis, de estrutura física e manutenção, e que ela pode se apresentar com configurações diferenciadas, principalmente em relação às questões da propriedade das instituições, o seu estudo é primordial no sentido de avançar na conceituação acima exposta. No caso particular deste estudo, encontramos dois tipos específicos de mantenedoras, que podem ser agrupadas nas categorias de fundação e associação.

A entidade mantenedora obedece à legislação vigente e possui estatuto ou contrato social que regulamenta suas atividades internas. Independente de sua natureza, com ou sem finalidade lucrativa, as entidades mantenedoras possuem uma estrutura que inclui o Conselho de Mantenedora como órgão supremo, composto pelos sócios mantenedores (que no nosso caso representam instâncias da sociedade civil organizada); Presidência e Vice-Presidência, Conselhos e Assembleias.

As mantenedoras se caracterizam por estruturas e dinâmicas de representação. Nesse sentido, o grau da participação da sociedade civil pode indicar particularidades na concretização de um dos princípios, o público não-estatal.

Por outro lado, destaca-se que os dados do presente estudo apontam no sentido de que a relação mantenedora-mantida, no caso da APESC-UNISC e FAT-URCAMP, de forma geral, seguem padrões de cooperação-negociação e no caso da FUCS-UCS, padrões de subordinação. Ditos padrões emergem do estudo da estrutura dinâmica administrativa, suas instâncias e funções de monitoramento, controle, representação e/ou execução.

Torna-se ainda necessário esclarecer, com relação à mantenedora, se o controle patrimonial corresponde a elementos externos à mantida, ou seja, à sociedade civil, ao seu meio interno, correspondendo somente à mantida, ou equilibrado entre ambas as dimensões. Esta diferenciação no controle patrimonial pode estar relacionada à forma como este patrimônio foi sendo constituído a partir da expansão ou incorporação de outras mantenedoras. Tanto no caso da FAT, quanto da FUCS, há uma constituição patrimonial proveniente de outras mantenedoras que foram sendo agregadas durante os processos de regionalização, cedendo o patrimônio, na forma de comodato, por tempo delimitado.

A questão comunitária fica mais clara quando se analisa a configuração administrativa registrada nos documentos, no sentido de destacar as instâncias da sociedade representadas, bem como a destinação e configuração patrimonial. Percebe-se, também, que mudanças na representação, principalmente da comunidade, podem resultar de alterações na configuração patrimonial, ao agregar patrimônios de outras mantenedoras em decorrência de processos de regionalização que aumentem a área de abrangência institucional.

Os documentos, aqui analisados, apontam no sentido de que instituições com maior número de representantes presentes na composição das instâncias de

decisão poderiam apresentar uma capacidade maior de resposta frente às crises e adversidades ou até projetar ações preventivas com vistas a reduzir a sua vulnerabilidade, e melhor garantir a sua reprodução institucional, partindo do pressuposto de que esses atores têm a capacidade potencial de interferir no rumo da pauta decisória.

O Quadro 15 ilustra as possibilidades de relacionamento mantenedora-mantida no conjunto de IES objeto deste estudo.

Mantenedora	E&D Administrativa	E&D Representação	E&D Patrimonial
APESC	Três instâncias administrativas com as mesmas funções: <ul style="list-style-type: none"> • monitoramento e controle, • representação • execução 	Representação da Sociedade Civil extensa e abrangente	Equilíbrio do controle interno & externo
FUCS	Idem	Representação da Sociedade Civil restrita	Predomínio controle externo
FAT	Idem	Equilíbrio entre representação interna e externa	Predomínio controle interno

Quadro 15: Comparação entre as estruturas e dinâmicas administrativas, de representação e de controle patrimonial nas três mantenedoras estudadas.

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

A ação territorial das três instituições estudadas mostra configurações bem diferentes, que foram sendo estruturadas durante o processo de criação-consolidação das universidades, como parte de uma estratégia de reprodução institucional calcada no aumento das matrículas e na expansão territorial.

A referida expansão territorial, nos últimos anos da década de 90 do século passado e primeiros anos do século XXI, ainda apresentava características, até certo ponto, ligadas às áreas de abrangência que lembravam regiões definidas de atuação.

Com o acirramento da concorrência, e a entrada cada vez mais efetiva de IES empresariais, os limites territoriais foram ficando cada vez mais difusos, e novas possibilidades foram sendo construídas dentro das opções permitidas pelo marco legal. Refere-se, principalmente, aos cursos, fora de sede, oferecidos pela Unisc em Rio Pardo, Candelária e Boqueirão do Leão, com o objetivo específico de atender à formação de professores leigos. No caso da UCS encontramos Núcleos Universitários em Canela, Farroupilha, Guaporé, Nova Prata, Veranópolis e Vale do Caí que mantêm uma estrutura simplificada e dependente dos *campi*, tanto do ponto de vista de infraestrutura física, administrativa e da atuação pedagógica.

Universidade	URCAMP	UCS	UNISC
Sede e ano de	Bagé -1986*	Caxias do Sul-1967*	Santa Cruz do Sul-1993* ⁹⁷
<i>Campi 1</i>	Dom Pedrito -1986	Bento Gonçalves - 1993	Sobradinho *** 2002
<i>Campi 2</i>	São Gabriel-1990	Vacaria **-. ⁹⁸ 1993	Venâncio Aires 2003
<i>Campi 3</i>	Santana do Livramento-1992		Capão da Canoa- 2002
<i>Campi 4</i>	Alegrete - 1996		Montenegro ****
<i>Campi 5</i>	São Borja -1996		
<i>Campi 6</i>	Caçapava - não consta		
<i>Campi 7</i>	Itaqui-2001		

Quadro 16: As Universidades estudadas e sua configuração territorial⁹⁹

Fonte: <http://www.uncamp.tche.br>, <http://www.unisc.br>, <http://www.ucs.br>

Por outro lado, as três instituições constroem estruturas territoriais diferentes ao se configurarem como *multicampi*. Nesse sentido, a URCAMP nasce com vários *campi* enquanto a UCS e UNISC incorporam esta estrutura posteriormente, como parte de uma estratégia de reprodução institucional calcada na ampliação do número de matrículas.

Em relação à URCAMP, os sete *campi* apresentam situação de autonomia relativa auto proclamada pelo seu Reitor, exemplificada pelo fato de que, dos recursos brutos gerados em cada um deles, cerca de 80% ficam no local e 20% são encaminhados para a sede de Bagé. Cabe destacar que essa situação é uma conquista recente, decorrente da reforma institucional em curso, e que a decisão de se integrar à universidade, na maioria das vezes, partiu do município de origem, ou seja, a incorporação se deu por decisão de iniciativa das localidades da região.

⁹⁷ Outro mecanismo de inserção regional se relaciona com a preocupação da Instituição com o desenvolvimento de atividades de pesquisa e extensão que se institucionalizaram na FISC em 1984 e tiveram grande impulso a partir de 1993. Em 1997, houve um incremento à pesquisa com a criação do FAP – Fundo de Apoio à Pesquisa, sendo em 1999 criado o Programa de Apoio à Implantação de Grupos de Pesquisa – PROGRUPE – e o Programa de Apoio aos Projetos e Programas de Extensão – PAPEDS –, além da instalação de um Comitê Assessores Externos – *ad hoc*, constituídos por doutores, para avaliação de projetos de pesquisa e extensão e de programas de extensão. <<http://www.unisc.br/universidade/historico.html>>.

⁹⁸ Em 1993, o projeto de regionalização da UCS, submetido ao MEC, teve parecer favorável do Conselho Federal de Educação. No documento oficial, as palavras do relator resumiam o sentimento de todos os que, através dos anos, haviam abraçado a causa da regionalização da UCS e referendava um compromisso assumido pelas lideranças que preconizaram uma Universidade para a Região. Dizia ele: "O tempo ensinou que o somatório de forças é a melhor opção, agora em forma de Universidade Regional. Verifica-se, pois, que a Regionalização, tão sonhada e perseguida, chega na hora certa; na maturidade plena das Instituições participantes; na jovialidade perene dos que se lançam e perseveram na arte e na ciência de promover pessoas humanas através da educação". <<http://www.ucs.br/ucs/institucional/historico/apresentacao>>.

⁹⁹ FERREIRA, M.A.F., SPERONI, S.M. *Instituições de Ensino Superior e Integração Regional: As Universidades Comunitárias do RS*. In: Anais do IV SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2008, Santa Cruz do Sul. Gestão Territorial e Desenvolvimento Regional: A agenda política e de pesquisa. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008, v. único (cd-rom). 27p.

No que se refere à UNISC pode-se destacar que os campi mantêm uma relação que se denominou, neste artigo, como “centro-periferia”, onde há uma centralização quase total, a partir da sede em Santa Cruz do Sul. Nesse sentido, é grande a presença e interferência permanente da sede nas demais unidades regionais, significando para aquelas baixo nível de autonomia. Nas unidades fora da sede é mantida uma estrutura mínima para a prestação do serviço, pois as funções mais nobres no campo administrativo ou pedagógico são comandadas a partir da sede.

Por outro lado, a estrutura da UCS em relação às instâncias que permitem a sua inserção regional mais direta (*campi* e núcleos) é híbrida, no sentido de que os *campi* têm autonomia, mesmo que relativa, e, no caso dos núcleos, há relações do tipo “centro periferia”. Como exemplo, pode-se citar a lotação de professores que é específica para cada campus e que no caso dos Núcleos, não acontece. Tal condição a coloca numa posição intermediária, no universo aqui considerado.

Por fim, na ação no território e sua gestão, as instituições comunitárias se mostram como atores ativos no reconhecimento das imbricações entre memórias, estruturas sociais e imaginários que contribuem com os processos de territorialização e reterritorialização, cujos frutos de uma experiência quase cinquentenária apresentam reconhecido vigor e valor social.

Assim, como os padrões de relacionamento entre mantenedora-mantida e a ação territorial decorrem de um conjunto simbólico que aqui foi denominado de mito criador, a gestão também expressa um conjunto de valores, de premissas e de lógicas decorrentes do modelo de universidade, ou do campo institucional que se está considerando; portanto, se existem paradoxos na definição do modelo comunitário na relação público-privada, as formas de gestão adotadas denotarão essas contradições e podem se expressar na tensão entre centralização ou descentralização; normatização ou burocratização; democratização ou autoritarismo...

O processo decisório é um processo de escolha de opções que compõem, em última instância, um elenco de possibilidades para formação da agenda decisória. Essa parte do processo pode ser de ordem mais individual ou colegiada, dependendo da situação e da instituição considerada.

É evidente a complexidade inerente à formulação de alternativas de decisão numa instituição universitária, principalmente se ela pertence ao campo institucional comunitário, onde os valores que orientam a gestão interferem nas percepções dos envolvidos no processo em relação aos objetivos e consequências, dificultando a tomada de posição. Esse fato torna-se mais intenso no caso de IES com baixa densidade institucional, onde as normas e regras formais não existem, não são claras, ou não estão disponíveis para todos os participantes do processo decisório.

Se a forma de gestão é decorrente da diferença na lógica pública ou privada, ou melhor, na busca de lucro ou sem ele, os padrões relacionais entre as diversas

instâncias administrativas terão a ver com formas institucionais diferenciadas, tanto nas normas, quanto nas rotinas, nos processos decisórios e de burocratização.

Franco (2007, p. 5) afirma:

A gestão da educação superior é expressão de formas relacionais presentes nas IES e entre instituição/Sistema de Educação Superior/interlocutores no plano de políticas e/ou práticas ligadas aos processos de tomada de decisão no desenvolvimento de ações. Ela, no entanto, além de assumir a marca de políticas e de práticas que qualificam as formas relacionais, imprime suas próprias marcas na dialética do instituinte/instituído.

A discussão da construção do espaço de sustentabilidade das instituições de educação superior comunitárias é pautada pela expansão das tensões decorrentes da diminuição do número de alunos pagantes, como consequência da implementação de políticas descritas anteriormente em relação à expansão do sistema público e privado empresarial. Esse fato acentuou um fenômeno que estava se desenhando anteriormente no sentido de supervalorização da dimensão relativa à gestão que se soma às três anteriores (ensino, pesquisa e extensão) na definição do modelo de universidade.

O cenário aponta para uma situação de desequilíbrio crescente entre os desafios econômicos impostos às instituições comunitárias, pois não contam, por força dos princípios que regem seu modelo, com instrumentos para enfrentamento das ameaças¹⁰⁰. O fato de não se constituírem, nem se regerem por princípios empresariais, nem serem reconhecidas pelo Estado como instituições a serem subsidiadas por recursos públicos, as comunitárias se debatem num espaço muito restrito de possibilidades para reagir à altura.¹⁰¹

¹⁰⁰ Cabe destacar que, nesse período mais recente, o quadro competitivo se exacerbou pela liberação/autorização (pelo MEC) de modalidades empresariais de ensino apoiadas no ensino à distância. As instituições privadas tem apresentado grande agilidade na multiplicação de formas de ampliação de sua clientela, disseminação acelerada de pontos de captação de matrículas, uso de propaganda intensiva sob vários formatos e na estipulação de preços baixos ao alcance dos interessados, o que altera os termos da competitividade com as instituições de ensino de modelo convencional. O sistema de avaliação não tem acompanhado a velocidade da difusão desse modelo, o que submete o sistema de ensino a abalos nas suas condições de reprodução. Por outro lado, a população que é alvo dessas modalidades, que não contam com o rigor fiscalizatório imposto às instituições tradicionais, está à mercê de uma novidade sem a correspondente vigilância do sistema sobre o cumprimento dos padrões esperados.

¹⁰¹ Estudo de Morosini e Dal Pai Franco traz observações a respeito das possibilidades de enfrentar tal condição desfavorável: “[em primeiro lugar] Por meio do Comung, ou de projetos a ele ligados, buscando criar uma identidade estadual e de instituição comunitária na relação política com as outras IES (Entrevistado1 das autoras). O segundo, pela participação em associações e fóruns universitários como Abruc 9 (nacional) e Comung (estadual), “[...] reafirmando sua identidade comunitária, buscando fortalecer a integração regional face às investidas de novas concorrentes (novas IES oriundas da iniciativa efetivamente privada), na modalidade de ensino presencial e à distância” Morosini e Dal Pai Franco, *opus cit*, p. 63. Se bem que a realidade tem demonstrado que estas questões não tem sido suficientes para ampliar nem o seu espaço de atuação nem o seu reconhecimento.

Assim, o mito criador enunciado constantemente, tanto pelos discursos institucionais dos dirigentes, quanto presente nos documentos analisados, é eminentemente político¹⁰² no sentido levantado por Charaudeau (2006), exigindo, como características fundamentais, a busca constante de construção de processos de legitimidade e credibilidade, o que coloca em evidência, constantemente, a tensão entre os fins ideais e os fins econômico-financeiros que caracterizam o campo institucional ora em estudo. Entre os aspectos salientados como premissas teóricas e metodológicas para análise do discurso político pelo autor, está a conduta de

tomar posição quanto às relações entre linguagem, ação, poder e verdade, a fim de determinar a problemática particular na qual será estudado o discurso político. (CHARAUDEAU, 2006, p. 16).

Nesse sentido, continua:

Antes, porém, é necessário interrogar-se sobre a natureza e o funcionamento do que chamaremos, por ora, de palavra política, na medida em que ela se inscreve em uma prática social, circula em certo espaço público e tem qualquer coisa que ver com as relações de poder que aí se instauram (CHARAUDEAU, 2006, p. 16).

Aqui o pesquisador se encontra com algumas dificuldades, próprias das características do campo de estudo escolhido. O conjunto dos discursos e das práticas políticas e administrativas características do campo institucional nem sempre evidenciam as conexões desejadas, principalmente para a comunidade acadêmica, em geral, que não exerce cargos de gestão ou se envolve com os processos institucionais.

Partindo da análise de um campo muito amplo – o da palavra que envolve os percursos da ação social, que inclui relações de poder de diversas naturezas – Charaudeau define, antecipadamente, sobre que eixo vai vasculhar seu objeto, situando-o necessariamente sobre a tensão discurso e ação, onde a verdade que evoca, sofre pelo seu estatuto de nível da abstração e relativismo de imensa dificuldade para ser compreendida – e mesmo avaliada, na medida em que o campo da política, segundo define o autor, não passa de um imenso teatro. Sabedor disso tudo, Charaudeau direciona sua démarche para noções de maior aproximação empírica, como a veracidade dos discursos. (FERREIRA e SPERONI, 2008) Como forma particular de comunicação, o discurso político compreende características específicas relacionadas com a delimitação de um campo de relações – governantes e governados; soberanos e submetidos; permitir/exigir formulações ambíguas e flexibilidade; lidar com expectativas e desejos; pretender o convencimento ou resignação.

Levando-se em conta que as instituições representam instâncias em que se adensam um repertório de valores, de fins, de estruturas, de regras que regulam as

¹⁰² O discurso político via tradição francesa da Análise do Discurso (AD), principalmente através da obra de Patrick Charaudeau (2006), busca evidenciar as relações entre linguagem, ação, poder e verdade, a fim de determinar a problemática na qual será estudado (p. 16).

práticas coletivas, assim como suas conexões internas e externas, é mister reconhecê-las como teatro de exercício de relações de poder a exigir a reprodução de discursos coerentes. Tal coerência, se exitosa em sua recorrência, favorece o princípio de adesão a valores e identificação da comunidade interna com as regras que objetivam a produção e reprodução da estabilidade institucional.

Não é suficiente que os valores integradores como, por exemplo, ser regional e democrática apareçam expressos nos documentos institucionais, eles precisam transcender o mito criador e ser significados e ressignificados inclusive pelos novos atores institucionais, sendo que esta identificação tem que ocorrer tanto em nível individual quanto coletivo, já que o sentido é voltado para a possibilidade de desenhar um padrão de identidade comunitária.

Retomando as palavras de Levi (1991), sublinha-se o conceito de instituição, que permeia o presente trabalho, como um dos conceitos centrais a contribuir para a compreensão do significado de densidade institucional. Para a autora, as instituições se caracterizam como um conjunto de arranjos e regras formais implementadas por atores reconhecidos para realizar esse processo. Destaca, também, que as regras ou acordos podem ser verbais ou escritos formalmente, mas de uma forma, ou de outra, “expressam expectativas de comportamento relativamente claras”. A estabilidade das regras implica em certas configurações de relações de poder, bem como mecanismos de estímulo ou desestímulo às ações dos atores sociais que tem como objetivo diminuir as incertezas institucionais.

O amadurecimento institucional – estrutura, funções e seus resultados – tem requerido incorporação crescente de conhecimento novo a respeito de avaliação de processos e de aperfeiçoamento das regras de convivência internas e externas¹⁰³. O conhecimento novo aplicado às necessidades impostas pela complexidade das relações e dos cenários que se transformam, pode conferir às instituições a redução dos níveis de incerteza na gestão e promover o aprimoramento das múltiplas tarefas, criando instrumentos de aferição, incluindo, aí, algoritmos para soluções mais criativas e, por que não, mais baratas, assim como de organização gerencial e de projeção de tendências.

O resultado da análise do material da presente pesquisa (documentos oficiais e entrevistas com gestores), das três instituições aqui consideradas de forma comparativa, induziu à construção da figura abaixo, que relaciona três categorias em relação à institucionalidade e à forma como a universidade comunitária lida com as regras e normas que regulamentam o seu funcionamento, bem como as formas de conduzir a gestão dos processos relacionados com os seus fins, ou seja, o ensino, a pesquisa e a extensão.

¹⁰³ Destaque-se formulação e consolidação de processos de avaliação institucional nas dimensões básicas de ensino, pesquisa e extensão, assim como dos processos de estudo e avaliação da estrutura administrativa e as relações com as mantenedoras.

Os tipos assinalados na figura abaixo influenciam, também, as diferenças e/ou semelhanças em relação à solução dos diversos tipos de crises institucionais, bem como a sua relação com os territórios onde os fins são realizados.

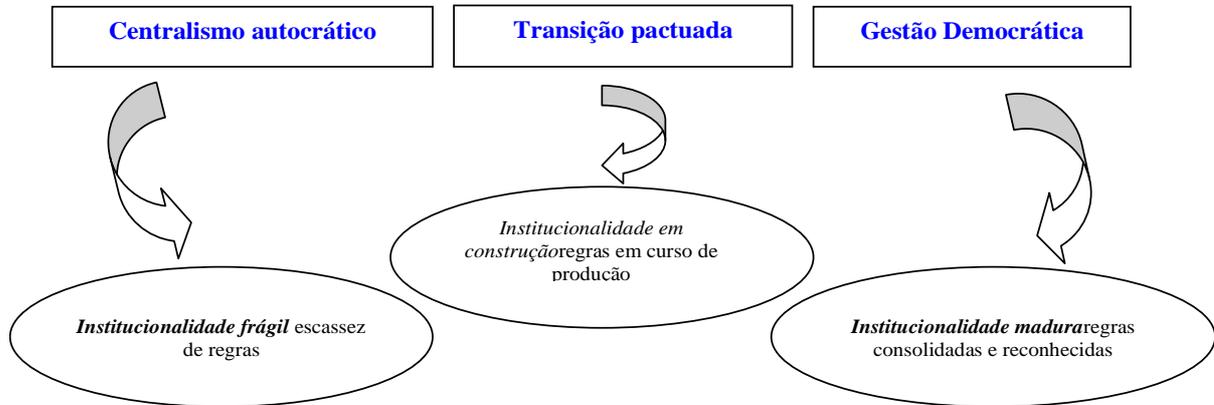


Figura 4: A institucionalidade e as suas relações internas.
Fonte: Figura elaborada pela autora.

Os processos decisórios denominados de centralismo autocrático, transição pactuada e gestão democrática transcendem à presença formal de regras (ou sua ausência), mas de forma variada se relacionam com certa coerência entre os princípios que orientam as IES comunitárias desde sua origem e como eles aderem às práticas executadas. Da mesma forma, os mecanismos coercitivos ou indutores da participação e de ações cooperativas no interior da comunidade acadêmica, se cristalizam, tornando-os perenes no imaginário coletivo, criando, de certa forma, esquemas de pensamento que se constroem e reconfiguram, nas e pelas ações, nos meios institucionais que a elas se relacionam. Cabe salientar que as categorias utilizadas são fortes em seu significado e poderiam, talvez, receber críticas quanto à provável inexistência na vida real das instituições. No entanto, à maneira da tradição weberiana dos tipos-ideais, cada uma das categorias responde por um conjunto de características que as tornam possível de abrigar – mesmo em análises futuras – em situações empíricas, com variações em relação à posição que ocupam, mas, ao mesmo tempo, conservando alguns dos traços que correspondem ao lugar que lhes coube na avaliação do pesquisador.

Os processos de gestão, nesses casos, devem ser examinados pela ótica gerencial modulada por um extenso campo de compromissos que transcendem as práticas administrativas, segundo os princípios de sua eficácia e eficiência. A gestão de uma universidade comunitária corresponde à necessária busca de equilíbrio entre as práticas administrativas, contábeis e o planejamento – instrumentos a serviço dos fins educacionais – incorporados ao ideário que envolve cada uma das instituições estudadas. Não basta ter balanços equilibrados ou crescimento contínuo, mas traduzir, nas ações e políticas, os ganhos que o repertório cognitivo incorporado à gestão se revelem estar “a serviço” das causas da educação no âmbito dos territórios que correspondem às suas áreas de abrangência.

Tal perspectiva define uma orientação diferenciada da ação institucional – via políticas – sobre seu território de atuação, se comparada a instituições que não têm essas questões na agenda de compromissos. Daí sua singularidade em relação às demais instituições privadas. Implica, nesse sentido, a potencialização do conhecimento que incorpora, transformando-o em prática cotidiana, que se difunde tanto pelo uso que faz como dos resultados que produz. A sociedade local e regional é informada e integrada no circuito de valorização das práticas cotidianas, irrigada por novos conhecimentos, inclusive pelas muitas modalidades de sua difusão e indução de sua aplicação.

Levi (1991) questiona também os mecanismos utilizados pelas instituições na mudança das regras e nos processos de implementação destas, conduzindo a mecanismos diferenciados ou alternativos que podem ser estimulados ou reprimidos. A autora enfatiza tal possibilidade de mudança através de consensos que denomina de contingentes, implicando o arbitramento dos envolvidos com as múltiplas funções institucionais. Consensos aqui necessariamente entendidos em sua expressão prática: a da reciprocidade de atitudes, atitudes cooperativas condicionadas a expectativas negociadas. As crises institucionais, e os períodos de mobilização subsequentes, têm exigido, dos atores institucionais, pelo menos o esforço de consensuar parâmetros mínimos, onde os fatores contingentes apareçam na sua expressão mais reduzida possível.

Em relação ao padrão democrático de gestão, é necessário que se esclareça o significado do mesmo para além da escolha dos dirigentes, observando o que a história institucional deste conjunto nos mostra no sentido de perceber que, em diversos momentos, elas foram responsáveis por processos de centralização ou descentralização das relações de poder se colocando em posições mais democráticas ou autocráticas, sendo que estas categorias são polos extremos ligados por um continuum de possibilidades e combinações que dependem do contexto histórico e institucional.

O quadro 17 tem como objetivo sintetizar os dados analisados que serviram de base para a construção do modelo decisório.

Categoria geral	Detalhamento	Modelos de gestão		
		Autocrática	Transição pactuada	Democrática
Regras e processos	Regras formais	Quase nunca	Às vezes	Quase sempre
	Rotinas fixas e determinadas	Rotinas variáveis caso a caso	Intermediário, em processo de construção	Rotinas fixas, porém com certa maleabilidade.
	Divulgação informação	Dificuldade de divulgação	Seleção prévia do que será divulgado.	Possibilidade de acesso mais amplo para quem solicitar
	Sintonia dos processos institucionais	Quase nunca existe.	Às vezes existe	Horizonte a ser perseguido mas não concretizado totalmente
Recursos humanos	Estabilidade do quadro de professores e funcionários.	Na maioria das vezes existe permanência nos quadros	Às vezes existe. Quadro permanente vs quadro temporário	Quadro permanente com regime de horas e quadro temporário na forma de contratos.
	Formas de escolha dos quadros	Escolha direta (Reitor) e indicação. Regimento e regras de escolha não formais.	Escolha indireta, indicação e nos quadros inferiores escolha direta.	Todos os gestores da Administração Superior e Básica por escolha direta de acordo com Regimento fixo.
	Permanência dos quadros na gestão	Alta permanência	Períodos de longa permanência seguidos de troca de grupos e início de nova fase.	Pouca renovação dos quadros de gestores. Pouquíssimos Nomes novos. Respeito às regras eleitorais.
Processo decisório	Formas de escolha da agenda decisória	Centralizada na Reitoria	Idem, porém com a participação mais clara de outros integrantes da mesma.	Idem. Instância colegiada reconhecida formalmente: Colegiado da Reitoria.
	Restrição às ações de grupos de pressão	Não evidentes	Idem	Idem
	Comissões de especialistas	Para atender interesses específicos e sem reconhecimento formal.	Reconhecimento formal mas não com composição paritária formalizada.	Composição paritária de alunos, professores, funcionários e Reitoria.
Planejamento	Formas e tipos	Estratégico	Idem	Idem
	Características-temas	Centralizado na Reitoria e ensaiando alguma participação sob a forma de consulta.	Centralizado no Gabinete do Reitor após a perda do status de Pró-Reitoria	Descentralizado Coordenado pela Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional. Fórum de Planejamento e Gestão como instância de divulgação de informações.
	Áreas	Orçamento	Orçamento	Orçamento
PDI		PDI	PDI	

Quadro 17: Quadro resumo para construção do modelo decisório das três Instituições de Educação Superior estudadas.

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

É evidente a complexidade inerente na formulação de alternativas de decisão numa instituição universitária, principalmente se ela pertence ao campo institucional comunitário, onde a dificuldade de desenhar nitidamente os valores que orientam a gestão interferem nas percepções dos envolvidos no processo em relação aos objetivos e consequências, dificultando a tomada de posição. Esse fato torna-se mais intenso no caso de IES com baixa densidade institucional, onde as normas e regras formais não existem, não são claras ou não estão disponíveis para todos os participantes do processo decisório.

As instâncias da estrutura institucional podem se constituir em degraus de construção de “accountability” institucional, formas de prestação de contas que , enquanto instrumento de gestão, permitam formas de percepção da “transparência” administrativa das ações de gestão que legitima os gestores.

A prestação de contas se relaciona com aspectos relativos ao acesso às informações compreensíveis e permeáveis para todos os que potencialmente podem “decidir”. Ela pode ser contingente a grupos de pressão que solicitem, por exemplo, desagregação das informações no sentido de evidenciar outros aspectos que anteriormente estavam obscuros.

O processo decisório, e a sua manifestação na forma de ações ou resultados práticos, pode evidenciar consensos ou dissensos em seus respectivos processos de negociação.

O controle do processo decisório pode se dar via controle da agenda, da informação disponível ou através de comissões especializadas nas quais grupos dominantes detêm maioria. Comissões especializadas com padrões fixos de constituição, paritárias, dariam maior garantia de liberdade decisória.

As decisões podem privilegiar a estrutura hierárquica, justificando, dessa forma, a descentralização ou a centralização. Esse tipo de justificativa desfocaliza os processos que têm potencial de construção de arenas políticas onde podem se elaborar consensos ou alterar a direção das decisões.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Iniciar a construção de um projeto de tese é um dos momentos mais desafiadores da vida de um doutorando, significa iniciar “uma aventura que não se sabe aonde vai nos levar, ou melhor, que depois de algum tempo, se saiba não ser mais possível abandonar”. Mario Osório Marques utiliza essa expressão para identificar o ato de escrever e o de pesquisar, acrescentando, ainda, “mas no pesquisar, o escrever está polarizado, persegue um tema preciso. E quando se chega ao assunto, o escrever se faz pesquisar...” (1998, p. 91).

Construir o objeto de estudo e as categorias analíticas que definem as linhas de orientação do processo de pesquisa, implica na formulação de uma hipótese devidamente amparada em categorias teóricas, que, articuladas, possam dar conta do processo de investigação que está sendo desenhado.

Assim, Pierre Bourdieu, Jean-Claude Chamboredon e Jean-Claude Passeron no livro “*Ofício de Sociólogo*”, afirmam:

Por mais parcial e parcelar que seja um objeto de pesquisa, só pode ser definido e construído em função de uma problemática teórica que permita submeter a uma interrogação sistemática os aspectos da realidade colocados em relação entre si pela questão que lhes é formulada (BORDIEU, CHAMBOREDON e PASSERON, 2005, p. 48).

Neste ponto da trajetória – o de conclusão do trabalho de tese – a percepção é de que a caminhada foi produtiva e que a apropriação do objeto está presente no relato e análise de uma trajetória institucional muito peculiar: o das universidades comunitárias do Rio Grande do Sul, conjunto aqui representado por três instituições e seus dilemas. No sentido da afirmação dos autores acima, é possível apreender o quanto o objeto - teórico e metodológico – permite o acesso qualificado e devidamente instruído a planos da realidade institucional que a visão mais apressada oculta.

Durante o percurso de elaboração do projeto e dos seminários de tese foi sendo amadurecida a compreensão sobre a indicação do orientador com relação à obra de Karl Mannheim, sua contribuição para a compreensão do tema e o conseqüente desenho do objeto de pesquisa

A obra do pensador alemão, associada a conceitos das novas abordagens sociológicas, políticas e históricas das instituições, permitiu a definição de subtemas e processos a serem questionados e observados a partir de determinados ângulos devidamente caracterizados. Assim, os dilemas institucionais dessas universidades, com seus compromissos de afirmação de valores comunitários, de integração territorial e de gestão democrática, diante de situações-limite no campo de sua reprodução, são observados no âmbito de suas relações internas e externas.

A mobilização política eventual das comunidades internas, os meios de acesso aos cargos de gestão, as mudanças sensíveis dos processos administrativos diante das pressões externas de várias ordens, como o avanço dos processos avaliativos e seu rigor crescente, a presença de um mercado agressivo e escassamente regulado do ensino superior de caráter empresarial, a ausência de um estatuto regulador específico para o campo das comunitárias por parte do MEC, assim como a recente expansão do sistema público de ensino conferem ao objeto um conjunto de singularidades que foram observadas *vis-à-vis*.

Uma das questões centrais, que sempre impregnaram as observações e análises, é a referente à capacidade dessas universidades em agir contra as ameaças de diversas ordens. Em sequência, o quanto sua condição de instituição de direito privado, não empresarial – não lucrativa – de propriedade social, laica, que se apregoa aberta e fiel às necessidades da comunidade de origem, lhe possibilita atuar com êxito, alinhando suas estratégias em toda a extensão aos compromissos propagados.

Peço licença ao leitor para manifestar-me pessoalmente, no sentido de relatar as minhas experiências pessoais que limitaram ou potencializaram o processo de pesquisa, mas que sempre significaram o grande desafio de, à luz das questões teóricas, buscar o afastamento necessário à interpretação dos fatos da realidade.

Refiro-me, em primeiro lugar, à minha formação inicial na área de Ciências Naturais, Biologia, área essa que se estrutura a partir de quadros teóricos muito diferentes dos que utilizei nesta tese. Em segundo lugar, a minha experiência particular como professora, tanto da Educação Básica quanto da Educação Superior, e que, em determinados períodos, atuou como gestora de alguma instância educativa, tanto pública quanto comunitária. Finalmente, o fato de ser brasileira, por opção, não por obrigação de nascimento, agrega questões diferenciadas à minha visão de mundo, ou *Weltanschauungen*, no sentido apontado por Karl Mannheim.

Apropriar-se do conjunto teórico significou, também, a busca de novos escritos e interpretações dos conceitos formulados por Mannheim, autor que nem sempre foi bem compreendido no Brasil, mas que se tornou fundamental em relação às categorias de valores integradores, planejamento democrático e ideologia e utopia, temas esses que se sobressaíram na necessidade de buscar outros autores que permitissem mais aprofundamentos teóricos.

Assim, retomo os aspectos levantados por Mannheim em relação à concepção total de ideologia, quando ele resgata os conceitos weberianos de ação e relação social por considerar que é, neste nível, que o fenômeno ideológico se manifesta na sua originalidade, no sentido de mobilizar e perpetuar valores e princípios fundantes de uma determinada comunidade histórica.

Ou seja, assumir essa postura teve como princípio fundamental desfocalizar a noção de ideologia relacionada com a ideia de distorção, direcionando as questões no sentido de captar um conjunto de conceitos e ideias que emanam da visão de

mundo de um grupo determinado e que, por isso, são consequência de um processo coletivo.

Por outro lado, a ideologia, na concepção mannheiminiana, tem características simplificadoras e esquemáticas, se constituindo num código através do qual ela exerce a sua função justificadora.

Paul Ricoeur corrobora as posições de Mannheim ao afirmar que a ideologia é um fenômeno insuperável da existência social pelas possibilidades de construção de representações simbólicas do próprio vínculo social, e destaca que se relaciona com o ato fundador, um mito que emana energia para além de si, justificando e legitimando as ações para além dos pais fundadores.

Ricoeur nos permitiu reflexões importantes, que, no período de análise do material, foram fundamentais para a definição do mito criador, ponto de encontro entre as narrativas ideológicas e utópicas que, ao aproximar passado e futuro, emanam força legitimadora para o discurso institucional, para além dos conflitos atuais aos quais as instituições comunitárias estão sendo submetidas.

Mito fundador que é sempre posterior ao conjunto de fatos criadores que são modelados retroativamente mediante representações que podem ser retomadas e reatualizadas para além do momento inicial na busca da construção de mecanismos legitimadores das narrativas institucionais, conforme foi registrado no final do capítulo 3. Cabe destacar que, dito capítulo, teve como objetivo sintetizar o processo de construção teórica que alicerçou a definição da categoria mito criador a partir das contribuições de vários autores estudados.

A seguir, a busca de referenciais relativos ao estudo das instituições, ou neoinstitucionalismo, abriu novas perspectivas de aproximação a partir de autores como Elinor Ostrom, Walter W. Powell e Paul J. Dimaggio, Bruno Théret e André Lecours, para mencionar alguns dos mais significativos. Eles permitiram o acesso ao objeto pautado pelo reconhecimento da interdependência das instâncias constituidoras das universidades comunitárias tomadas em níveis distintos, como os princípios e valores, estrutura administrativa e regras que normatizam os processos de decisão bem como a dinâmica entre as três instâncias que configuram o campo das práticas institucionais onde se destacam as estratégias de reprodução institucional e as políticas que lhes dão substância. Essas questões foram fundamentais na avaliação da densidade institucional, bem como na elaboração de um modelo analítico constituído por três categorias básicas, construídas no sentido weberiano de modelos, ideias utilizadas para analisar o processo decisório e que serão nominadas e analisadas posteriormente.

Assim, foi definida a hipótese de trabalho explicitada no capítulo 4 e que permitiu a definição do objetivo geral: “Avaliar a matriz discursiva constituinte do modelo de universidade comunitária do Rio Grande do Sul, frente às práticas discursivas atuais, com ênfase nos valores amplamente difundidos de planejamento democrático e participativo e integração comunitária e regional”.

Questões relativas ao discurso político e institucional foram condutoras de novos estudos de autores como Patrick Charaudeau, Haqira Osakabe, Dominique Maingueneau e José Luiz Fiorin.

Como professora senti-me, novamente peço licença para colocar minha experiência pessoal, obrigada a sintetizar uma série de passos sistemáticos que orientassem o trabalho de pesquisa e análise dos dados, mesmo ciente da limitação que o ordenamento das etapas poderia apresentar no sentido de não apreender os diversos movimentos de construção e reconstrução que o processo investigativo implica.

Finalmente, a organização da tese, o resultado final, em três partes, a primeira, abordando as questões teórico-metodológicas importantes para o desenho do objeto de estudo. A segunda, conduzida por uma metáfora, a quimera, com o objetivo de construir um diálogo entre as questões teóricas e o discurso institucional e, finalmente, a terceira parte, com sínteses mais analíticas em relação aos padrões de relacionamento entre mantenedoras e mantidas, os processos de ação territorial e de gestão.

As universidades comunitárias estudadas sofrem, no atual contexto, vários tipos de tensões em relação a questões que são muito caras ao modelo, por exemplo, definir-se como públicas que, no entanto, não podem acessar verbas estatais, já que, nos editais, o acesso fica restrito, principalmente, para as federais e algumas estatais mais destacadas.

Na tentativa de encontrar um novo status legal vem sendo organizado, pela ABRUC, um movimento de mobilização nacional que envolva não somente as comunitárias laicas, mas também as confessionais. Esse movimento se constitui num esforço de construção de consensos em torno de alguns dos princípios integradores, destaque-se que o princípio democrático de gestão e de escolha dos dirigentes não se apresenta como possibilidade de construção de consenso.

Essas afirmações nos conduzem, novamente, ao mito criador, como um conjunto de ideias primordiais para a legitimação do discurso institucional e as possibilidades de construção identitária. Como foi assinalado no decorrer do trabalho, um dos eixos estruturantes desse mito criador é o ser democrático como realidade de escolha direta dos seus gestores e formas de gestão democrática, como um horizonte utópico que, se não vivenciado na atualidade, merece a possibilidade de ser projetado para o futuro. Cabe o questionamento: a impossibilidade de construir acordos em torno dessa questão afetará os processos de identificação institucional? De que forma? As possíveis respostas deverão ser objeto de novas pesquisas no futuro, mas é um alerta que não pode ser desconsiderado.

O presente estudo demonstrou que, no contexto desta investigação, processos semelhantes afetam o processo decisório em relação à centralização (ou descentralização) da escolha da pauta da agenda decisória bem como os mecanismos de escolha da opção adequada a uma situação problema

determinada. Nesse sentido, foram formulados três tipos decisórios denominados de gestão autocrática, transição pactuada e gestão democrática. Esses elementos se situam num *continuum* que varia de situação para situação, e de instituição para instituição, não sendo possível uma classificação geral e definitiva em um extremo, ou em outro.

Cabe destacar, no entanto, que o processo decisório, numa universidade, é extremamente complexo. Essa situação é potencializada no campo institucional das comunitárias, onde os valores institucionais que orientam a gestão são tensionados pelos desafios externos e internos ligados à reprodução institucional, dificultando o processo de tomada de posição. No caso de universidades com baixa densidade institucional, a falta de regras formais, claras e compreensíveis, bem como a dificuldade de acesso às informações necessárias, interferem na participação ativa no processo decisório, favorecendo, conforme foi constatado na presente pesquisa, processos de permanência e de personalização da gestão por parte de grupos detentores de poder. Ou seja, quando há menor densidade institucional há maior propensão a desenvolver mecanismos de gestão mais autocrática.

Em relação às questões envolvidas no planejamento institucional também foram constatadas diferenças históricas, também relacionadas com a densidade institucional. Constatou-se que em instituições de baixa densidade, que desenvolveram gestões autocráticas e personalistas, o planejamento não foi um instrumento de gestão utilizado para projetar o futuro a médio e longo prazo. Quando ele existiu, se existiu, foi intimamente ligado aos aspectos orçamentários e financeiros de curto prazo.

Por outro lado, as universidades com maior densidade institucional planejaram seu futuro e utilizaram este planejamento como um instrumento de gestão. Assim, foi constatado que duas das instituições estudadas se apresentaram com certa tradição de planejamento com características mais pró-ativas e uma na qual o planejamento é relativo às determinações legais exigidas pelo órgão regulador. Essas questões aparecem refletidas nos PDIs analisados e que, na atualidade, conforme foi mostrado no trabalho, são exigências legais para o processo de avaliação institucional por parte do MEC.

As questões territoriais demonstraram ação diferenciada no território, mas se constituem sempre numa ação necessária para a reprodução institucional que busca aumento do número de matrículas e, portanto, captura de recursos. As formas de operacionalizar as funções básicas da universidade, bem como o processo histórico de constituição patrimonial das mantenedoras e as decorrentes formas de regionalização na busca da ampliação da área de abrangência influenciaram a ação territorial, conferindo a ela uma maior ou menor possibilidade de ressignificação simbólica. Esse potencial é decorrente do tipo de relação que se estabelece com o núcleo central.

Assim, constatou-se dois tipos de ação territorial, um, no qual os diversos *campi* tem autonomia, e, outro, no qual se estabelece uma relação tipo centro-periferia, no sentido de que todas as ações dependem do campus central.

Igualmente, cabe destacar que existe uma situação intermediária, que combina as duas anteriores, a saber, autonomia relativa em relação aos *campi*, e relações de centro-periferia, nos núcleos.

Assim, de volta ao começo, citando Mario Osório Marques quando se refere às conclusões, ou seja, ao fim do trabalho de pesquisa, ele argumenta:

Uma parada para verificar a que ponto atingiu o desenvolvimento do tema e qual a situação das hipóteses de trabalho. Não se trata de repousar sobre os louros mas de tomar fôlego novo para novos caminhos que se descortinam...Nunca conclusivas as conclusões devem apontar para novos horizontes de pesquisa (p. 119).

É nesse sentido que o fim de uma pesquisa nos incita uma série de questionamentos, de interrogações a respeito de como seria diferente se o trabalho iniciasse hoje, é o fim e o começo...

REFERÊNCIAS

ALMOND, G. *Uma disciplina segmentada*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

ALTHUSSER, L. *Ideologia e aparelhos ideológicos do estado*. Tradução de Joaquim José de Moura Ramos. Lisboa: Editorial Presença, 1974.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DE ENSINO SUPERIOR-ANDES. *O Saber e o Poder: a universidade em debate*. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1984.

A UNIVERSIDADE NA ENCRUZILHADA. Seminário Universidade: por que e como reformar? 2003, Brasília. Brasília: UNESCO, 2003.

AVRITZER, L.; COSTA, S. *Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina*. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 703-728, 2004.

AVRITZER, Leonardo; DOMINGUES, José Maurício (Org.). *Teoria social e Modernidade no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

BAUER, M.W.; GASKELL, G.A. *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis: Vozes, 2002.

BENKO, G. *Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI*. São Paulo: Hucitec, 1999.

BERGER, P. ; LUCKMANN, T. *A construção social da realidade*. Petrópolis: Vozes, 1983.

BERSCH, R. Instituições de Ensino Superior: a relação mantenedora-mantida no modelo das comunitárias. *Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior: Estudos*, Brasília, n. 32, p. 20, out. 2003.

BOBBIO, N. *Os intelectuais e o poder*. Dúvidas e opções dos homens de cultura na sociedade contemporânea. São Paulo: Editora da UNESP, 1997.

BORGES, J. L.; GUERRERO, M. *O livro dos seres imaginários*. São Paulo: Globo, 2006.

BOURDIEU, P. ; CHAMBOREDON, J. C., PASSERON, J. C. *Ofício de Sociólogo*. Metodologia da pesquisa na sociologia. Petrópolis: Vozes, 2004.

BOZEMAN, B. *Todas las organizaciones son públicas*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

BRASIL. *Anuários Estatísticos do Brasil*. v. 33-39. IBGE, 1972/1978.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

_____. Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências.

_____. *Informativo MEC*. Brasília: MEC, nº 1, julho, 2004.

_____. Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências.

_____. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências.

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

_____. MEC/INEP. *Evolução da Educação Superior – Graduação – Anos 1980/1998*. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/download/censo/1998/superior/evolucao-1980-1998.pdf>>. Acesso em: 14 nov.2004.

_____. MEC/INEP. *Sinopse estatística da educação Superior: 2004*. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 2 fev. 2007.

_____. MEC/INEP. *Sinopse estatística da educação Superior: 2007*. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 2 fev. 2009.

CARDOSO, S. H. B. *Discurso e ensino*. 2. ed. 1. reimp. Belo Horizonte: Autêntica, FALE-UFMG, 2005.

CARDUS I ROS, S. Notas para una lectura actualizada de Ideologia y Utopia. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. Madrid: CIS, v. 62. p. 123-131, 1993. Número Especial.

CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L.(Org.). *Geografia: conceitos e temas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

CAVALCANTE, J. F. *Educação Superior: conceitos, definições e classificações*. Brasília: Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2000.

CHARAUDEAU, P.; MAINGUENEAU, D. *Dicionário de análise do discurso*. São Paulo: Contexto, 2004.

CHARAUDEAU, P. *Discurso político*. São Paulo: Contexto, 2006.

CHAUÍ, M. *Escritos sobre a Universidade*. São Paulo: Editora da UNESP, 2001.

CORRÊA, R. L. *Região e organização espacial*. São Paulo: Ática, 1986.

CUNHA, L.A. Desenvolvimento desigual e combinado no Ensino Superior- Estado e Mercado. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 88, p. 795-817, out. 2004. Número Especial.

CUNHA, L.A. (Coord.). *Escola pública, escola particular e a democratização do ensino*. São Paulo: Cortez, 1989.

DE TONI, J.; KLARMANN, H. *Regionalização e planejamento, reflexões metodológicas e gerenciais sobre a experiência gaúcha*, Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, s.d., (mimeo).

DOURADO, L. F. *A Interiorização do ensino superior e a privatização do público*. Goiânia: Editora UFG, 2001.

DOURADO, L. F; CATANI, A. M.; OLIVEIRA, J. F. (Org.). *Políticas e gestão da Educação Superior: transformações recentes e debates atuais*. São Paulo: Xamã, Goiania: Alternativa, 2003.

EDUCAÇÃO E SOCIEDADE. *Universidade: reforma e/ou rendição ao mercado*. Campinas, v. 25, n. 88, out. 2004. Número Especial.

FÁVERO, M. de L. de A. *Universidade do Brasil: das origens à construção*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ/INEP, 2000, v.1.

FÁVERO, M. de L. de A. *Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968*. *Educar*, Curitiba, n. 28, p. 17-36, 2006.

FERREIRA, N. S. CARPETO, AGUIAR, M. S. (Org.). *Gestão da educação: impasses e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2001.

FERREIRA, M. A. F.; Estudo da configuração do mix público-privado no desenho da política de saúde regional. Relatório Final de pesquisa para o Edital "Ciências Humanas" do CNPq, área de Ciência Política. Out. 2006.

FERREIRA, M.A.F., SPERONI, S. M. Instituições de Ensino Superior e Integração Regional: As Universidades Comunitárias do RS. In: IV SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Gestão Territorial e Desenvolvimento Regional: A agenda política e de pesquisa. 2008, Santa Cruz do Sul. *Anais...* Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

FIALHO, Nadia H. *Universidade multicampi*. Brasília: Autores Associados, 2005.

FIORIN, J. L. *Elementos da análise do discurso*. São Paulo: Contexto, 1999.

GENTILI, P. *A Falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo*. Petrópolis: Vozes, 1998.

FRANCO, M. E. D. P. et al. *Universidade e Pesquisa*. Políticas, discursos e práticas. Passo Fundo: Editora da UPF, 1999.

FRANCO, M. E. D. P.; KRAHE, E. D. (Orgs.). *Pedagogia universitária e áreas de conhecimento*. Porto Alegre: EDPUCRS, 2007.

FRANTZ, W. O processo de construção da Universidade Comunitária no espaço da Reforma Universitária. In: FRANTZ, W.; SILVA, Ê. W. da. *As funções sociais da universidade*. O papel da extensão e a questão das comunitárias. Ijuí: Editora UNIJUI, 2002.

_____. *Universidade comunitária: uma iniciativa pública não estatal em construção* (mimeo). Ijuí, 2004.

FRANTZ, W; SILVA, Ê W. da. *As funções sociais da universidade*. O papel da extensão e a questão das comunitárias. Ijuí: Editora UNIJUI, 2002.

GIDDENS, A. *A constituição da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

GOMES, P. C. da C. O Conceito de Região e sua Discussão. In: CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. (Orgs.). *Geografia: conceitos e temas*, Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2000.

GONZATO, M. O que pode mudar na Urcamp. *Zero Hora*. Porto Alegre, jul. 2005. Disponível em: <http://www.universia.com.br/noticia/materia_clipping.jsp?not=24203>. Acesso em: mar. 2010.

GUY PETER, B. *El nuevo institucionalismo: teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa, 2003.

HABERMAS, J. *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus, 1987.

HAESBAERT, R. Da desterritorialização à multiterritorialidade. X Encontro de Geógrafos da América Latina. 2005, São Paulo. *Anais...* São Paulo: EDUSP, 2005.

HALL, P.; TAYLOR, R. As três versões do novo institucionalismo. *Lua Nova*. Revista de Cultura e política, n. 58, p. 193-223, 2003.

HARDY, C.; FACHIN, R. *Gestão estratégica na Universidade Brasileira*. Porto Alegre: Editora da Universidade-UFRGS, 2000.

HARVEY, D. *A condição pós-moderna: uma Pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural*. São Paulo: Edições Loyola, 1989.

IMMERGUTT, E. M. The rules of the game: The logic of health policy-making in France, Switzerland, and Sweden. In: STEINMO, S., THELEN, K., LONGSTRETH, F

(Eds.) Structuring Politics. *Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge, U.K.: Cambridge Studies in Comparative Politics, p. 57-89, 2002.

_____. The theoretical core of the New Institutionalism. *Politics & Society*, v. 26, n.1, p. 5-34, mar. 1998.

_____. As regras do jogo: A lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ANPOCS, n. 30, p. 139-165, fev. 1996.

JEPPERSON, R. L. Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo. In: POWELL, W. W., DIMAGGIO, P. J. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica, p. 193-215, 1999.

LECOURS, A. L'approche neo-institutionnaliste em science politique: unité ou diversité? *Politique et Sociétés*. L'approche neo-institutionnaliste em science politique. v. 2, n. 3, 2002.

LENCIONI, S. *Região e geografia*. São Paulo: EDUSP, 1999.

LEVI, M. Uma lógica da mudança institucional. Dados - Revista de Ciências Sociais, v. 34, n. 1, Rio de Janeiro, 1991.

LONGHI, S. *A face comunitária da Universidade*. 1998. 441p. Tese (Programa de Pós-Graduação em Educação - Doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1998.

LUCE, M. B. *Diversidade e diferenciação do público e do privado na Educação*. 2001. Disponível em: <www.ufrgs.br/faced/mbluce/LUCEforLASA2001.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2009.

MAIA, L. *As continuidades e discontinuidades da educação superior no Brasil: as reformas do ensino superior no governo militar e no governo neoliberal*. n 3, 2005. Disponível em <<http://www.uff.br/trabalhonecessario/index.htm>>. Acesso em: 12 fev. 2006.

MAINGUENEAU, D. *Termos Chave da análise do discurso*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

MANNHEIM, K. *Liberdade, poder e planificação democrática*. São Paulo: Mestre Jou, 1972 (1951).

_____. *Diagnóstico do nosso tempo*. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1967.

_____. *Ideologia e utopia*. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1972.

_____. *Ideología y utopía*. México: FCE, 2004.

_____. *Sociologia sistemática*. Biblioteca Pioneira de Ciências Sociais. 1962.

MARQUES, M.O. *Escrever é preciso*. O princípio da pesquisa. Ijuí: Editora da UNIJUÍ, 1998.

MARTINS, C. B. O ensino superior no Brasil: o setor privado. *Rev. Bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 17, n. 48, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010269092002000100012&lng=en&nrm=isso> Acesso em: 02 abr. 2007.

_____. *O ensino pago: um retrato sem retoques*. São Paulo: Cortez, 1988.

MENDONÇA, A. W. P. C. A Universidade no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*. n. 14. p. 131-150, Mai/Jun/Jul/Ago 2000.

MOROSINI, M. *Enciclopédia de Pedagogia Universitária*. Porto Alegre: FAPERGS-RIES, 2003.

MOROSINI, M.; LEITE, D. (Orgs.). *Universidade e integração no Cone Sul*. Porto Alegre: Editora da Universidade-UFRGS, 1992.

NEVES, C. E. B. Desafios da Educação Superior. *Sociologias*, Porto Alegre, v.1, n. 1, jan/jun, 1999. Porto Alegre: UFRGS/IFCH, 2006.

_____. *Sociologia, Pesquisa e cooperação*. Porto Alegre: Editora da Universidade-UFRGS, 2003.

OLIVEN, A. C. *A paróquialização do Ensino Superior*. Petrópolis: Vozes, 1990.

ORLANDI, E P. *A Análise de Discurso em suas diferentes tradições intelectuais: o Brasil*. Seminário de Estudos em Análise de Discurso. UFRGS. 2005. Disponível em <spider.ufrgs.br/discurso/evento/conf_04/eniorlandi.pdf>. Acesso em 10 jan. 2007.

_____. *Análise de discurso: Princípios & procedimentos*. Campinas: Pontes, 2002.

OSAKABE, H. *Argumentação e discurso político*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

OSTROM, E. *How Types of Goods and Property Rights Jointly Affect Collective Action*. *Journal of Theoretical Politics* 15, n. 3, 2003.

PEREIRA, L., FORACCHI, M. M. *Educação e sociedade: leituras de sociologia da educação*. São Paulo: Nacional, 1964.

POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

_____. Retorno a la jaula de hierro: El isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales. In: POWELL, W. W., DIMAGGIO, P. J. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica, p. 104-125, 1999.

RAMA, C. *La Tercera Reforma de la Educacion Superior en America Latina*. Fondo de Cultura Econômica de Espana, 2007.

REZENDE, M. J. Celso Furtado e Karl Mannheim: uma discussão acerca do papel dos intelectuais nos processos de mudança social. *Acta Scientiarum Human and Social Sciences*. Maringá, v.26, n.2, p. 239-250, 2004.

RICKEN, I. Planejamento do Ensino Superior: sua aplicação ao Sistema das IES Fundacionais de Santa Catarina. Florianópolis, 1981. Dissertação. (Mestrado em Administração Universitária). Curso de Pós-Graduação em Administração/CSE, UFSC, 1981.

RICOEUR, P. *Ideologia e utopia*. Barcelona: Gedisa, 1991.

_____. *Interpretação e ideologias*. Rio de Janeiro: F. Alves, 1990..

_____. *Outramente*. Petrópolis: RJ.Vozes. 2008.

_____. *Hermenêutica e ideologias*. Petrópolis: Vozes. 2008.

RINESI, E.; SOPRANO, G.; SUASNÁBAR, C.(comps). *Universidad: reformas e desafios. Dilemas de la Educación Superior em la Argentina y el Brasil*. Buenos Aires: Prometeo Libros. Los Polvorines: Universidade Nacional de General Sarmiento, 2005.

ROCHA, C. V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas. *Civitas*, v. 5, n. 1, p. 11-28, jan./jun. 2005.

ROMERO, J. J. Estudio Introductorio. Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías. In: POWELL, W. W., DIMAGGIO, P. J. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Universidad Autónoma Del Estado de México. Fondo de Cultura Económica: 1999, p. 7-32.

SANTOS, B. de S. *Pela mão de Alice - o social e o político na pós-modernidade*. Porto: Afrontamento, 1994.

SARTORI, G. *A Política: lógica e método nas Ciências Sociais*. Brasilia: UnB , 1981.

SCOTT, R. Institutional Theory: contributing to a Theoretical Research Program. In: SMITH, K. G; HITT, M. (editor). *Great Minds in Management: The Process of Theory Development*. New York: Oxford University Press, 2005.

SEMERARO, G. Intelectuais "orgânicos" em tempos de pós-modernidade. *Caderno CEDES*, v.26, n.70, p. 373-391, dez. 2006.

SILVA Jr., J. R; SGUISSARDI, V. *Novas faces da educação superior no Brasil – reformas do Estado e mudanças na produção*. 2. ed. rev. São Paulo: Cortez; Bragança Paulista: USF-IFAN, 2001.

SGUISSARDI, V. *State public university: between the public and the private/mercantile*. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 90, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302005000100009&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 03 abr. 2007.

_____. *University reform in Brazil - 1995-2006: precarious trajectory and uncertain future*. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 96, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302006000300018&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 03 Abr 2007.

_____. *Universidade Neoprofissional, Heterônoma e Competitiva*. In: Reunião Anual da ANPEd, 26. Novo Governo/Novas Políticas GT: Política de Educação Superior /n.11. Poços de Caldas, 2003.

SGUISSARDI, V.; SILVA Jr. J. R. *Políticas Públicas para a Educação Superior*. Piracicaba: Editora UNIMEP, 1997.

SILVA, F. L . *Universidade: a ideia e a história de Franklin Leopoldo e Silva*. In: STEINER, J.; MALNIC, G. (Orgs.). *Ensino Superior: conceito e dinâmica*, São Paulo: EDUSP, 2006. p. 285-296.

SMITH, K. G; HITT, M. (editor). *Great Minds in Management: The Process of Theory Development*. New York: Oxford University Press.

SPERONI, S. M., CAMARGO, I. *Universidade Comunitária, Gestão Democrática e possibilidades de construção de accountability*. Trabalho apresentado no IX Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul. Florianópolis, 2009.

SPERONI, S.M., FERREIRA, M.A.F., *Universidades comunitárias do RS, compromissos regionais e relações de mercado: ameaças e desafios de sua reprodução institucional*. VII BIENAL DEL COLOQUIO DE TRANSFORMACIONES TERRITORIALES, 7., Desenvolvimento, Integração Regional e Território: Marcos conceituais e de integração, 2008, Curitiba. *Anais...* Curitiba: Esplendor, 2008.

STEINER, J. E.; MALNIC, G. (Org.). *Ensino Superior: conceito e dinâmica*. São Paulo: EDUSP, 2006.

STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F (Eds.) *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge, U.K., Cambridge Studies in Comparative Politics, p. 57-89, 2002.

THERET, B. *As instituições entre as estruturas e as ações*. *Lua Nova*, Revista de Cultura e Política. n. 58, 2003.

TOLEDO, C. N. de. *Iseb: Fábrica de ideologias*. 2 ed. Campinas: Editora da UNICAMP, 1997

TRAMONTIN, R.; BRAGA, R. *Universidades comunitárias: um modelo alternativo*. São Paulo: Edições Loyola, 1988.

TRIGUEIRO, M. G. S. *Universidade pública: desafios e possibilidades no Brasil contemporâneo*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1999.

TRINDADE, H. (Org.). *Universidade em ruínas na república dos professores*. Petrópolis: Vozes, Porto Alegre, CIPEDS, 2001.

UNIVERSIDADES PÚBLICAS NÃO-ESTATAIS, COMUNITÁRIAS-FUNDACIONAIS. Documento dos reitores das universidades integrantes do COMUNG - Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas, produzido em reunião. Passo Fundo, dez. 1998.

VALLE, I. S. La tradicional sociología de la ciencia en el discurso pedagógico actual: valoración de algunas cuestiones pedagógicas. *Revista española de pedagogía*, v. 59, n. 219, p. 285-310, 2001.

VAN DIJK, T. *Ideologia: um enfoque multidisciplinário*. Barcelona: Gedisa, 1999.

VEIGA, I.P. A. Educação Básica e Educação Superior. Projeto Político-Pedagógico. Campinas: Papirus, 2004.

VILLAS BÔAS, G. *A recepção da Sociologia alemã no Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006a.

_____. *Mudança provocada: Passado e futuro no pensamento sociológico brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV. 2006b.

WEBER, M. *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

_____. *A ética protestante*. São Paulo: Pioneira - Editora da Universidade de Brasília, 1981.

_____. *Conceitos básicos de Sociologia*. São Paulo: Editora Moraes, 1987.

WELLER, W. A contribuição de Karl Mannheim para a pesquisa qualitativa: aspectos teóricos e metodológicos. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 7, p. 260-300, jan-jun. 2005.

ZIZEK, S. *Um mapa da ideologia*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

ANEXO 1 - Ficha síntese das entrevistas da UCS

Identificação da entrevista	Sentido global ou tema	Expressões-chave	Ideias centrais	Categorização
UCS1	Necessidade de democratização	Não democrática	Maquiagem da eleição: eleição indireta	Democratização
	Zorzi: promessa de democracia, aceitar as diferenças.	Carreira na gestão	Representantes indicados pelo poder	
	Crise de 86. Greve de 89	Greve iniciada pelos funcionários os professores vieram depois.		
	A UCS não é comunitária. Ela é uma empresa.	Apadrinhamento político.	Os professores estão na primeira linha do poder.	
	Utopia: conquista da democracia direta	Concentração de poder. Os campitecnionam o poder de Caxias.		
UCS2	Regionalização	Integração FERV, APESC e FUCS	Integração patrimonial na forma de comodato	Democratização da pesquisa e da pós graduação Consolidação da regionalização
	Mundialização	Produção do conhecimento a serviço do desenvolvimento regional	Muda o papel da universidade	
	Comunitária	A UCS está no meio do caminho entre as confessionais e as laicas em sentido estrito.	Conselho principal tem metade dos membros representantes do poder público e a outra metade representantes da comunidade. (6 membros ao todo)	
	Democracia próxima da universidade pública Há democracia com cooperação, há vontade de cooperar.	Há demanda de eleições diretas ou pelo menos proporcionais. Na UCS há cobrança de princípios democráticos de gestão.	Garantia de equidade de conhecimentos e concursos públicos para admissão de docentes.	

UCS2	Houve um período de grande concentração de poder entre os anos 90 e 2000.	Grande restrição da discussão interna. Processo de redemocratização. Houve um momento em que criticar a direção era criticar a instituição.	Se criou um certo clima. Um certo medo de expor as ideias. Necessidade de se comprometer conscientemente em discutir junto quais os limites da instituição. Alguém tem que pagar.	Democratização da pesquisa e da pós graduação Consolidação da regionalização
	O conselho Diretor não tem o direito de agir autocraticamente. A Fundação já pode ser autoritária agora não mais.	Acho que se está avançando. O próprio processo de escolha do diretor já sinalizou neste sentido.	Há um consenso em torno da necessidade de autonomia da universidade.	
	Descentralização coordenada	Escassez ou limitação ao acesso de recursos	Pesquisa projeto individual para pesquisa de projeto coletivo.	
	Velho ciclo centrado na graduação para o novo ciclo centrado na produção do conhecimento e de participação na inovação tecnológica	Propus a inversão na denominação da pro reitoria colocando a pesquisa em primeiro lugar	Ser comunitária	
UCS3	A regionalização não enfrentou o problema da escolha direta de gestores.	Mística dos valores comunitários.	Conselho diretor da Fucs escolhe os representantes	Maior participação Descentralização Coordenação na divulgação de informações
	Universidade comunitária	Foge a lógica das IES totalmente públicas	Ainda não se sabe lidar bem com as esferas públicas em relação as verbas.	
	O processo de federalização foi impedido pelas instâncias privadas de Caxias.	Ainda hoje o Conselho Diretor decide acima de tudo, escolhe o reitor.	Crise: separação do Conselho Diretor do Reitor.	
	Necessidade de reestruturação fundação mantenedora e as mantidas	Necessidade instauração de mecanismos de accountability	Mecanismos de auditoria internas.	
	Redemocratização	Escolha direta do reitor.	Maior participação	
	Formação para a gestão	Divulgação das informações. Precisamos aprender a gestão da pesquisa e da pós-graduação.	Valores institucionais. Sabemos gerir a graduação	
	Consolidação da regionalização.	Redefinição das relações com os campi e centros.	Outras formas de escolha dos dirigentes.	
Orçamento participativo	Informações e controles gerenciais. Descentralização	Critérios de distribuição mais equitativa dos investimentos: percentual de rateio.		

	Função do planejamento.	Formular e acompanhar diretrizes. Coordena, alimenta e distribui informação. Atende aos princípios filosóficos institucionais expressos no PDI.	Pró-reitoria administração coordena a distribuição.	
UCS4	Função da universidade é a capacidade de gerar conhecimento	Busca pela excelência acadêmica	Formação geral e específica. Interprofissionalidade. Soluções conjuntas para problemas complexos comuns. Núcleo comum das licenciaturas	Mudar para buscar a excelência acadêmica. Revitalização da regionalização Democratizar o acesso dos professores e funcionários (processo seletivo) Escolha direta
	Núcleo comum. 3 Princípios de gestão: interdisciplinaridade Não especialização Flexibilidade dos currículos	Solução pedagógica para um problema administrativo. Mudança na lógica da posse e domínio das disciplinas	Partilha de disciplinas para diminuição de custos. Racionalização de oferta. Princípios operacionalizados em disciplinas obrigatórias(da Prograd)	
	.A graduação sustenta a universidade(84% dos recursos gerados)	Descentralização do planejamento. Critérios distribuição de recursos. Projetos de curso participativos	Percentual de investimento passa pela gestão das unidades Maior autonomia administrativa aos diretores de centro.Maior descentralização.	
	Revitalização da regionalização passa por projetos de formação continuada	Tem que se lidar com a rapidez do setor privado que tensiona a lentidão do setor público.	Nas questões acadêmicas nos Prograd somos a palavra final...nas questões administrativas o Conselho Diretor tem a palavra final: temos que saber lidar com as tensões decorrentes	
	Precisamos mais democracia	Se teu pensamento não é hegemônico tem que assumir o que a maioria pensa.	Conseguimos escolha indireta através de lista tríplice.É ainda eleição indireta mas avançamos na distribuição de informações.Temos que melhorar o processo seletivo de funcionários e professores assim como o plano de quadros e salários.	

	A minha utopia é ver a UCS como a melhor universidade da região e das melhores do país.	Formando os melhores quadros profissionais.	Melhor formação geral(princípios gerais) e a melhor específica da profissão .	
UCS5	A regionalização foi iniciativa dos professores de Bento, a Ferv era contrária...questão patrimonial	Acordos de integração patrimonial resulta em comodato por períodos determinados.	O nome que expressa a regionalização é UCS: a universidade comunitária da Serra.	Reforma estatutária para redefinir o papel do Conselho.
	O Conselho diretor acima de todos os órgãos da universidade	Recém agora neste ano o Conselho Diretor tem um representante de Bento através da indicação do governo do Estado	Conselho Diretor não pode ser contingente aos órgãos da universidade.	
	Reformas estatutárias da mantenedora são exigidas pelo MEC.	Forças isomórficas: estamos nos espelhando no estatuto da UNISC...	Novo estatuto com um novo papel do reitor no conselho diretos.	Regionalização mostrando a força de Bento
	Carreira na gestão	Força de Bento	Sub-Reitor como uma forma de concretizar a regionalização e conquistar de maior autonomia	
UCS6	Carreira na gestão	O administrativo acima de tudo...tem que demitir, se demite se não tu é demitido...	Tensão constante docência-gestão	Força dos professores de Bento.
	Lacuna no certificado de filantropia	Endividou a FERV numa dívida impagável...	Nem vendendo todos os prédios poderemos pagar...	
	A melhor coisa que tem a UCS são os professores	A garra dos professores	Conforme Paviani falava: Vino formar grupos pensantes é nossa maior herança...	Problemas na filantropia e dívida INSS

ANEXO 2 - ficha síntese das entrevistas da Unisc

Identificação da entrevista	Sentido global ou tema	Expressões-chave	Ideias centrais	Categorização
Unisc1	Fazer com...	Participação	Projeto de universidade. Ideal de universidade comunitária <i>stricto sensu</i> Laica e participativa	Participação
	Integração universidade-Estado	Projetos de Extensão: educação popular Formação continuada de professores	cedências de professores do estado – troca de serviços	Troca público-privado
	Planejamento participativo. Faltou coordenação tentamos respeitar demais a caminhada	Superação da fragmentação das áreas do conhecimento. Deveríamos ter dito isso pode, isso não pode...	Áreas preferenciais : pesquisa individual para pesquisa coletiva- em grupos de interesse da instituição. Eram muitos programas prioritários.Houve rejeição dos programas de mestrado. Na verdade o Vilson foi o idealizador e quando ficou doente nos vimos motivadas pela solidariedade	Mito criador
	Diagnóstico da graduação, um olhar coletivo para dentro da graduação.	Não é um trabalho comum na instituição. Não faz parte do cotidiano institucional parar para olhar para dentro para depois propor. Dar o tempo mas não o tempo todo...fazer com requer paciência...saber ler as ausências, os silêncios...fazer um diagnóstico de gestão implica limitações técnicas e teóricas, é um instrumento de gestão não uma tese...	Momento externo de ajuste orçamentário trouxe muitas incertezas... O pedagógico sendo influenciado pelo administrativo... Legislação do MEC, limitação da autonomia... Perseverar e ter paciência para fazer aquilo que a gente entende que será positivo para todos...	Diagnóstico da graduação Estratégias de reprodução institucional

Unisc1	Racionalização de recursos Evitar duplicação. Compartilhamento de disciplinas	Políticas e diretrizes da graduação.	Tradução em ações concretas possíveis de serem realizadas. Este processo terá que ser constantemente avaliado.	Utopia: o desejo de futuro
	Nossa estratégia de sobrevivência está baseada na expansão	Expansão de oferta de novos cursos, de novas vagas implantação de novos campi.	Processos seletivos contínuos. Mecanismos de incentivo a formação continuada	
	A Unisc é uma instituição vigorosa na sua qualidade	Vigor com base na participação. Limitação em relação ao distanciamento entre discurso e prática	Aprimoramento da sua imagem...esse jeito de ser participativo...jeito particular que advêm de um grande esforço por parte de todos...jeito particular de ser democrática...eleição direta	
	A minha utopia é ver a Unisc consolidada na sua opção de universidade comunitária de qualidade	Grande universidade nas três dimensões ensino, pesquisa e extensão...	Mostrando novas formas de gestão	
Unisc2	Relações comunitárias: com empresas, escolas, movimentos sociais... Relações externas	COMUNG, ACAFE, ABRUC	Fazer frente a expansão do sistema público. Competição desleal das privadas empresariais. Não podemos esconder as diferenças.	Acordos para fortalecer as relações externas com as outras instituições comunitárias Estratégias administrativas adequadas a realidade que melhorem as condições para os alunos
	Discussão do novo marco legal das comunitárias.	Criação de novas parcerias público-privadas. Desenhar uma identidade comunitária com base nos princípios comuns, sem parecer uma colcha de retalhos.	Construir acordos com as confessionais. Unir esforços sem perder as particularidades. Poderíamos aproveitar nossos espaços ociosos com o sistema público ofertando cursos gratuitos...	
	As questões regionais tem se alterado com a chegada da concorrência	Diminuição do número de alunos e de créditos matriculados.	Foram pensadas estratégias de manutenção dos alunos como o alongamento dos cursos com 4 noites ou os modulados que permitem bons descontos... Também o aumento do número de alunos por turma	

Unisc2	Nos campi não temos um custo fixo muito elevado, temos uma estrutura enxuta de funcionários e os professores são praticamente os mesmos.	Matrícula global que gera margem de contribuição para cobrir os custos fixos. Alongamento dos cursos diminui a mensalidade e se mantém o aluno	Se pensam pacotes com descontos, programas como o Voltare, desconto para vários integrantes da mesma família...	Esta universidade está profundamente inserida na comunidade.
	Relações comunitárias	Temos que priorizar as escolas, os bairros e as empresas e diferenciar o que se refere ao trabalho comunitário da prestação de serviços. Temos que institucionalizar uma gama muito grande de atividades que são realizadas nas horas atividades com o intuito de associar o ensino, a pesquisa e a extensão.	Unisc-Escolas é uma tentativa de retomar o papel da universidade perante a comunidade. Antigamente através das cedências havia estes intercâmbios com o Estado (RS)	
Unisc3	Filantrópica-comunitária, Comunitária tem a ver com as raízes locais	Uma forma de operacionalizar o ser comunitária atualmente é o PROUNI	Foi criada (a UNISC) a partir da mobilização das forças da comunidade para suprir uma falha do Estado em ofertar ensino universitário no interior do estado do RS	As instituições da sociedade civil local sustentaram o nascedouro da APESC e depois da UNISC. Lembrança do mito fundador A democratização significou uma ruptura A nossa instituição tem uma vivência democrática consolidada. (escolha direta)
	Ser comunitária tem a ver também com o ser democrática.	A democratização começou com o movimento de 86. Na década de noventa o ambiente externo era marcado pela redemocratização que levava as pessoas a um desejo muito intenso de participação	Conjunto de instituições sociais da sociedade civil local e que hoje ainda se encontram representadas na assembleia comunitária e no conselho superior da mantenedora.	
	Ser comunitário hoje tem a ver com o fortalecimento da extensão	A democracia extrapola os limites da escolha direta dos gestores e se refere a intensa participação nas decisões e nos fóruns e debates. Se há um mérito indiscutível é o fato de os professores terem sabido separar suas preferências partidárias do seu trabalho profissional.	Relação entre as elites políticas progressistas de esquerda (Campis) e da igreja. Mas também da Arena influenciados pela teologia da libertação (Wilson). Houve rupturas apoiados pelo movimento estudantil que na época conseguiram mobilizações importantes... Sempre houve diferentes militâncias político partidárias que conviveram pacificamente.	

Unisc3	As comunitárias com o aumento da concorrência tem se voltado para sua própria sobrevivência	Como consequência das aflições e angústias dos últimos tempos é urgente discutir e defender um novo marco jurídico para este segmento.	Temos capacidade técnica e política para isso. Podemos articular externamente através dos órgãos representativos externos (COMUNG, ABRUC)	Gestores na tensão entre o administrativo e o pedagógico: a busca da sustentabilidade
	Novo marco jurídico	A ideia é discutir com o Governo que as ies comunitárias bem estruturadas possam ser incluídas no projeto de desenvolvimento para o país, firmando parcerias para aproveitar as nossas capacidades	Documentos produzidos: livro, manifesto, minuta de projeto, audiências públicas, Frente parlamentar	
	Viés pluralista no nascedouro...	Rotatividade no poder vs poder nas mãos de grupos únicos.		
	Necessidade de aprimorar os controles na gestão	Artimanhas do mercado. Novas estratégias de reprodução institucional, novas formas de manter os alunos na universidade, novas formas de gerenciar.	Os gestores vivem a tensão dos princípios administrativos e de gestão acadêmica que constrói a sustentabilidade. As urgências econômicas impõem aperfeiçoar os processos de coordenação que não implicam necessariamente uma guinada ideológica. São tensões constantes a serem negociadas.	
	Planejamento cada vez mais necessário.	Descentralização... A Proplan sistematiza as informações e divulga através dos Fóruns de Planejamento e gestão.	A Proplan sintetiza as informações e conduz os processos de avaliação. O tom é de colegiado...	
	Ajuste orçamentário, doação de salário...	Há momentos de tensionamentos como o do passado em relação a doação de salários ou do ajuste orçamentário... mas há também o movimento oposto de minimizar as tensões ... a busca do equilíbrio...	Fora dos conselhos e das instâncias de decisão há possibilidade de construir re-aproximações e garantir o equilíbrio em busca do bem comum,	

Unisc4	Unisc comunitária	Por ser instituída pelas forças vivas da comunidade.		Comunitária Democrática Pública-não estatal Laica Regional Não busca lucro. Excelência acadêmica
	Público-não estatal	Não havia na região ensino superior então a região mobiliza forças públicas e privadas para preencher esta lacuna	A comunidade cria uma instituição que faz o papel do estado, uma instituição que cumpre um dever do Estado.	
	Laica	Embora uma das forças vivas mobilizadas seja a igreja melhor as igrejas da região (católicas e evangélicas)		
	Patrimônio público	Os donos do patrimônio são os sócios da mantenedora que são hoje em torno de 60 entidades da sociedade civil.	Relaciona com o status legal das comunitárias. Os serviços prestados se relacionam com as necessidades da comunidade regional.	
	Área de abrangência	Tem se alterado inicialmente era o Vale do Rio Pardo e Taquari, hoje temos Capão da Canoa, teremos Montenegro e outros lugares	Estratégia de atração de novos alunos	
	Modelo de gestão democrática e descentralizadas. Característica fundacional	Propicia a participação de toda a comunidade acadêmica e regional. Decisões colegiadas tanto na administração básica quanto superior.	Das primeiras IES a instituir eleições diretas para Reitor em 1986. Gestão que busca constantemente a auto-sustentabilidade. Constante busca do equilíbrio financeiro. Não busca lucro	
	Busca da excelência acadêmica	Investimentos em programas próprios de qualificação profissional	Plano de carreira qualificado que prevê horas para pesquisa ou extensão e preparação de aulas. Concurso público	

ANEXO 3 - Ficha síntese das entrevistas da URCAMP

Identificação da entrevista	Sentido global ou tema	Expressões-chave	Ideias centrais	Categorização
Urcamp1	Reconstrução identidade	Somos resultado de processos		Construção identidade

	institucional	Históricos únicos nas nossas regiões		comunitária regional
	Construir credibilidade: tornar público compromissos	Éramos únicos em nossas regiões		Identidade que integre valores e significados pessoais e coletivos
		Tínhamos autonomia para concretizar as nossas intenções	Crises foram a causa da busca de soluções.	
		Concorrência	Crise mobiliza e provoca participação	
	Democratização. Eleição.		Crise provocou reformulação institucional.	
	Aprender a planejar coletivamente	Difusão da informação. Integração apesar da diversidade institucional	Crise VS custo-benefício	
	Resgate da credibilidade institucional	Superar nossas raízes autocráticas.	Democracia sem exageros.	
Urcamp2		Tanto dentro quanto fora da instituição.	Delegação de poderes	
		O trabalho conjunto nos fez recuperar muitas coisas	Descentralização	
	Resgate do ser comunitária.			
	Ser multicampi e ter uma unidade	Reestruturação administrativa	A crise nos fez definir regras mais claras na distribuição dos recursos.	
		O aumento da concorrência pública e privada	A crise nos torna imensamente criativos na busca de soluções	
		O PDI foi construído em gabinete, o próximo , o PPI será diferente.	A crise nos mobilizou, nos fez tomar ciência de que tinham se passado 20 anos da gestão anterior.	
Urcamp3	Papel ativo na construção do projeto da universidade.	Na verdade é uma instituição única, mas ainda temos problemas de integração	Estamos construindo normas e procedimentos porque antes cada um fazia diferente, do seu jeito.	Processo histórico constituição URCAMP
		Seguimos as normas pedagógicas e administrativas determinadas por Bagé.	Construímos um modelo de universidade comunitária formada por outras que já	Somos diferentes das outras comunitárias.

			existiam, não copiamos de ninguém.	O maior valor da universidade é a pertinência social.
	Deixar claro o que posso ou não fazer é importante para quem é gestor de um campus	Tivemos autonomia total, depois centralização total, agora estamos no meio termo, em busca de um equilíbrio		Muita democracia pode ameaçar a segurança e a continuidade do trabalho institucional
		Somos uma região com raízes muito conservadoras então é difícil superar o personalismo, o eu...		A federalização foi para nós como um canto de sereia, nos encantou mas....no fim mobilizou toda a comunidade, provocou mudanças
	O Reitor é escolhido e ele indica os outros cargos de gestão	O colégio eleitoral é formado pelos professores	Tenho minhas restrições em relação à eleição direta.	
		Hoje a nossa grande responsabilidade é manter esta instituição aberta		
		Planejamos a curto prazo, mas em termos de orçamento....	Por não planejar não percebemos as mudanças que estavam acontecendo...não percebemos a concorrência quando vimos ela já estava instalada.	
Urcamp4	A nossa estrutura é eminentemente regional	Somos um modelo ortodoxo dentro das comunitárias	Patrimônios públicos e privados.	Há segmentos como os alunos que nunca participaram, nunca votaram...agora no novo estatuto é diferente...
		Diminuir a centralização.		
	Ampliar a participação	Mudança nas regras.	Temos que permitir que outros votem.	

	Criação de controles	Temos que evitar a personalização do poder.		Estamos descentralizando decisões, separando reitoria de mantenedora
		Participação ampliada na negociação das dívidas		
	A fundação terá maior participação....			
Urcamp5	História institucional	Pouca rotatividade nos cargos de gestão.		Cada funcionário representava uma situação, não tínhamos regras gerais, este foi um grande desafio na minha gestão. Agora o planejamento é crucial para a legitimação da universidade perante os órgãos públicos... Temos que renovar o reconhecimento e fazer um novo PDI.
	Maior participação	Todos os municípios tem assento no conselho da mantenedora.	Estamos reformando nossos regulamentos, estatutos, modernizando e adaptando aos novos tempos e exigências....	
		A regionalização sempre foi da periferia para o centro, dos municípios para Bagé.		
	Não temos experiência na prática de planejamento...			
		Neste meu mandato não fui reitor, me dediquei a FAT, a resolver problemas financeiros.		
	Tínhamos que superar o absolutismo da direção anterior.	Me elegi com 78% dos votos do colégio eleitoral.	Defendi a transparência administrativa, a regularização financeira e a administração colegiada.	

ANEXO 4 - URCAMP, Centros e relação dos cursos nos *campi*

Centro	Curso	Campus
Ciências Rurais	Medicina veterinária	Bagé - campus rural- Alegrete
	Agronomia	Bagé - campus rural
Ciências da Educação, Comunicação e Artes	Pedagogia	Alegrete - Bagé- Caçapava do Sul- Dom Pedrito- Itaqui- Santana do Livramento- São Borja- São Gabriel-
	Matemática	Alegrete - Bagé- Dom Pedrito- Santana do Livramento- São Borja- São Gabriel-
	Letras	Alegrete - Bagé- Caçapava do Sul- Dom Pedrito-- Santana do Livramento- São Borja- São Gabriel-
	História	Dom Pedrito - Santana do Livramento- São borja
	Enfermagem	Bagé
	Educação Física	Alegrete - Bagé- São Borja- São Gabriel-
	Educação Artística	Bagé
	Publicidade	Bagé
	Jornalismo	Bagé
	Ciências Sociais	Bagé- Caçapava do Sul
	Ciências Biológicas	Alegrete - Bagé- Caçapava do Sul- Santana do Livramento- São Borja- São Gabriel-
Ciências Exatas e ambientais	Engenharia Civil	Santana do Livramento
Centro de Ciências Jurídicas	Direito	Alegrete - Bagé- Santana do Livramento- São Gabriel
Centro de Ciências da Saúde	Psicologia	Bagé
	Nutrição	Bagé
	Fisioterapia	Bagé
	Farmácia	Bagé
Centro de Ciências da Economia e Informática	Gestão de Tecnologia da Informação	Caçapava do Sul
	Informática	Alegrete - Bagé- Santana do Livramento- São Gabriel
	Ciências Econômicas	Alegrete
	Ciências Contábeis	Alegrete - Bagé- Caçapava do Sul- It aqui- Santana do Livramento- São Borja- São Gabriel-
	Arquitetura e Urbanismo	Bagé
	Administração	Alegrete - Bagé- Santana do Livramento- São Borja- São Gabriel

ANEXO 5 - Distribuição dos cursos nos diversos *campi* da UNISC.

Campi	Cursos
Capão da Canoa	Administração
	Direito
	Sistemas de Informação
	Pedagogia e Educação Física. Cursos encerrados.
Sobradinho	Administração
	Ciências Contábeis
	Letras:Português-Inglês
	Sistemas de Informação
	Pedagogia - curso encerrado
Venâncio Aires	Administração
	Direito
	Sistemas da Informação
	Pedagogia

ANEXO 6 - Quadro descritivo da distribuição dos polos/ núcleos decorrentes da ampliação do sistema público de educação superior e tecnológica do Rio Grande do Sul.

UERGS ¹⁰⁴	UNIPAMPA ¹⁰⁵	UFCSPA ¹⁰⁶	IFF ¹⁰⁷	IFRS ¹⁰⁸	IFSUL ¹⁰⁹
Região 1: Cidreira Novo Hamburgo Guaíba Porto Alegre	Alegrete	Porto Alegre	Reitoria-Santa Maria	237-Bento Gonçalves-Núcleo Avançado de Feliz	Reitoria Pelotas
Região 2: Bento Gonçalves Encantado São Francisco de Paula Caxias do Sul Montenegro Vacaria	Bagé		Campus Alegrete	Canoas	Sapucaia Do Sul
Região 3: Cruz Alta Frederico Westphalen Sananduva Erechim Ibirubá	Caçapava do Sul		Campus Julho de Castilhos	Caxias do Sul	Charqueadas
Região 4: São Luiz Gonzaga Três Passos	Dom Pedrito		Campus Santa Rosa	Erechim	Passo Fundo
Região 5: Cachoeira do Sul Santa Cruz do Sul	Itaqui		Campus São Borja	Farroupilha (campus Federalizado)	Camaquã
Região 6: Alegrete Bagé São Borja Santana do Livramento	Jaguarão		Campus Santo Augusto	Ibirubá (campus Federalizado)	Bagé
Região 7: Tapes	Santana do Livramento		Campus São Vicente do Sul	Osório	Venâncio Aires
	São Borja		Núcleo Avançado de Jaguari	Porto Alegre	
	São Gabriel			Restinga	
	Uruguaiana			Rio Grande	
				Sertão	

¹⁰⁴ <http://www.uergs.edu.br/>. Acesso 16 de fevereiro de 2010.

¹⁰⁵ <http://www.unipampa.edu.br/>. Acesso 16 de fevereiro de 2010.

¹⁰⁶ <http://www.ufcspa.edu.br/>. Acesso 16 de fevereiro de 2010.

¹⁰⁷ <http://www.iffarroupilha.edu.br/>. Acesso 16 de fevereiro de 2010.

¹⁰⁸ <http://www.ifrs.edu.br/site/>. Acesso 16 de fevereiro de 2010.

¹⁰⁹ <http://www.ifsul.edu.br/portal/>. Acesso 16 de fevereiro de 2010.

ANEXO 7 - Composição dos órgãos deliberativos da UNISC.

		INSTÂNCIAS DELIBERATIVAS	COMPOSIÇÃO
ADMINISTRAÇÃO	Superior	Conselho Universitário	Reitor, que o preside; Vice-Reitor; Pró-Reitores; Chefes de Departamento; oito Coordenadores de Curso, indicados pelo Conselho de Graduação; um representante para cada três Cursos e/ou Programas próprios de Pós-Graduação <i>stricto sensu</i> , indicados pelo Conselho de Pesquisa, Pós-Graduação, Extensão e Relações Comunitárias; um representante indicado pela Escola de Educação Básica Educar-se; um representante dos professores, indicado pela Associação dos Professores da Escola de Educação Básica Educar-se; três representantes dos professores, indicados pela Associação dos Docentes da Universidade; três representantes dos funcionários, indicados pela Associação dos Funcionários da Universidade; Coordenadores ou responsáveis pelos <i>campi</i> da universidade fora de sede; Coordenador do Centro de Educação Profissional - CEPRO; cinco representantes da comunidade, sendo um indicado pelo Poder Público Estadual, através da 6ª Coordenadoria Regional de Educação; um pelo Poder Executivo Municipal de Santa Cruz do Sul; um pelo Poder Legislativo Municipal de Santa Cruz do Sul; um pelo Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo e um indicado pela Associação Comercial e Industrial de Santa Cruz do Sul; e representantes do corpo discente, indicados pelo Diretório Central de Estudantes, na proporção de um quinto sobre o total dos Conselheiros, até o número inteiro imediatamente inferior à fração.
		Conselho de Graduação	Pró-Reitor de Graduação, como Presidente; Coordenadores da Pró-Reitoria de Graduação; Coordenadores dos Cursos de Graduação; três Chefes de Departamento, indicados pelo Conselho de Pesquisa, Pós-Graduação, Extensão e Relações Comunitárias; Coordenadores ou responsáveis pelos <i>campi</i> da Universidade fora de sede; um representante indicado pela Escola de Educação Básica Educar-se; e representantes do corpo discente, indicados pelo Diretório Central de Estudantes - DCE -, na proporção de um quinto sobre o total de Conselheiros, até o número inteiro imediatamente inferior à fração. ¹¹⁰
		Conselho de Pesquisa e Extensão e Relações Comunitárias	Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação; Pró-Reitor de Extensão e Relações Comunitárias; Coordenadores da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação; Coordenadores da Pró-Reitoria de Extensão e Relações Comunitárias; Chefes dos Departamentos; Coordenadores dos Programas de

¹¹⁰ Artigo 10 § 1º do Estatuto da Universidade: Em atendimento ao princípio da gestão democrática, o Conselho de Graduação é composto em sua maioria absoluta - metade mais um - por pessoal docente da Instituição.

			<p>Pós-Graduação <i>stricto sensu</i>; três Coordenadores de Curso indicados pelo Conselho de Graduação; Coordenador do Centro de Educação Profissional;</p> <p>Coordenadores ou responsáveis pelos <i>campi</i> da Universidade fora de sede; Coordenador do Comitê de Ética em Pesquisa - CEP; um representante indicado pela Escola de Educação Básica Educar-se; e representantes do corpo discente, indicados pelo Diretório Central de Estudantes - DCE -, na proporção de um quinto sobre o total de Conselheiros, até o número inteiro imediatamente inferior à fração.</p>
	Básica	Colegiado de Departamento ¹¹¹	<p>É constituído por todos os professores das disciplinas¹¹² que o integram e por uma representação discente, indicada pelo Diretório Central de Estudantes, ouvido o Conselho de Diretórios Acadêmicos, na proporção de um quinto sobre o total de integrantes do Colegiado, até o número inteiro imediatamente inferior à fração.¹¹³</p>

Fonte: PDI 2002-2006 e 2007-2011 e Estatuto Geral e Regimento da Universidade.

¹¹¹ Art. 26. do Estatuto da Universidade: Os Departamentos reúnem-se colegiadamente para decisões de ordem didático científica e administrativa.

¹¹² As disciplinas que pertencem ao Departamento se relacionam com os cursos a eles ligados ou ao campo ou área de conhecimento específica.

¹¹³ § 2º Em atendimento ao princípio da gestão democrática, o Colegiado de Departamento é composto em sua maioria absoluta - metade mais um - por pessoal docente da Instituição.

ANEXO 8 - Composição dos órgãos Deliberativos da UCS

	INSTÂNCIAS DELIBERATIVAS		COMPOSIÇÃO
	ADMINISTRAÇÃO	Superior	Conselho Universitário
Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão.			Reitor(presidente), Vice-Reitor, Pró-Reitores, coordenador de cada colegiado de curso, dois representantes de cada campus, um representante de cada núcleo e dois representantes discentes.
Básica		Conselho de Unidade	Diretor da Unidade que o preside, chefes dos departamentos e Coordenadores de curso que a integram e pelo representante discente.
		Assembleia do Departamento	Docentes em exercício no departamento e a representação discente sendo presidida pelo Chefe de Departamento.
		Conselho Consultivo do Núcleo ¹¹⁴	Diretor (Presidente) Representantes da comunidade Representantes dos Municípios Representantes dos docentes Representantes discentes

Fonte: PDI UCS 2007-2011, Estatuto e Regimento Geral da Universidade.

¹¹⁴ Regimento Geral da Universidade, art.130.

**ANEXO 9 - Formas de escolha da representação nos
Conselhos deliberativos na UCS**

	INSTÂNCIAS	ESTRUTURAS DELIBERATIVAS	FORMA DE ESCOLHA
ADMINISTRAÇÃO	Superior	Conselho Universitário ¹¹⁵	Escolha do Reitor e do Vice se dá por indicação do Conselho Diretor da Fundação Universidade de Caxias do Sul. Votação secreta. Os representantes dos docentes (um titular e um suplente para cada categoria) serão eleitos pelos seus pares, sendo permitida uma recondução. Os 2 representantes discentes serão indicados pelo seu órgão máximo por um ano sendo permitida uma recondução. O representante dos funcionários será indicado pelo seu órgão máximo de representação com mandato de 2 anos permitida uma recondução. Os 3 representantes da comunidade serão indicados pela Câmara de Indústria, Comércio e Serviços de Caxias do Sul, pela Fundação Educacional da Região dos Vinhedos, de Bento Gonçalves e pela Associação Pró-Ensino Superior dos Campus de Cima da Serra, de Vacaria.
		Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão. ¹¹⁶	Cada unidade terá um professor representante (e um suplente) eleito pelo Conselho de Unidade dentre seus membros por dois anos, permitida uma recondução. Os representantes dos professores serão eleitos por seus pares, observados os critérios de qualificação científica e de experiência universitária por dois anos sendo permitida uma recondução sendo indicado um titular e um suplente para cada categoria do quadro de carreira docente. A representação discente será indicada pelo seu órgão máximo sendo um deles da graduação e um da pós-graduação com mandato de um ano sendo permitida uma recondução.
	Básica	Conselho de Unidade	O Diretor de Unidade é escolhido pelo Reitor a partir de lista tríplex elaborada pelos professores lotados nos Departamentos que a integram, pelos alunos regularmente matriculados em cursos que conferem grau e diploma vinculados a unidade e pelos funcionários lotados na Unidade e efetivos na instituição. ¹¹⁷ Votação secreta.
		Assembleia do Departamento	A Chefia de Departamento corresponde ao chefe e subchefe com mandato de dois anos e uma recondução escolhidos pelo Reitor a partir de listas tríplex organizadas pela Assembleia do Departamento. ¹¹⁸
		Conselho Consultivo do Núcleo	Diretor de Núcleo indicado pelo Reitor.

¹¹⁵ Art.6 do Estatuto da UCS.

¹¹⁶ Art. 9 do Estatuto da UCS.

¹¹⁷ Art.18 do Estatuto da UCS.

¹¹⁸ Art.21 do Estatuto da UCS.



Editora da Universidade de Santa Cruz do Sul
www.unisc.br/edunisc