

Berenice Beatriz Rossner Wbatuba

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR: A  
IMPLEMENTAÇÃO DO PROUNI E FIES POR INSTITUIÇÕES  
COMUNITÁRIAS DE ENSINO SUPERIOR NO RS**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Doutorado, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, Linha de Pesquisa: Estado, Instituições e Democracia, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup> Claudia Tirelli

Santa Cruz do Sul  
2018

Berenice B. Rossner Wbatuba

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR: A  
IMPLEMENTAÇÃO DO PROUNI E FIES POR INSTITUIÇÕES  
COMUNITÁRIAS DE ENSINO SUPERIOR NO RS**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Doutorado, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, Linha de Pesquisa: Estado, Instituições e Democracia, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Regional.

*Dra. Claudia Tirelli*

Professora Orientadora – UNISC

*Dra. Cidônea Machado Deponti*

Professora Examinadora – UNISC

*Dra. Silvia Virginia Coutinho Areosa*

Professora Examinadora – UNISC

*Dr. Vilmar Antônio Boff*

Professor Examinador – URI

*Dr. Sérgio Luis Allebrandt*

Professor Examinador – UNIJUÍ

Santa Cruz do Sul

2018

## DEDICATÓRIA

***Ao meu filho Leonardo Rossner Wbatuba  
Que minha ausência possa ser perdoada,  
recompensada pelo exemplo e  
no futuro ser inspiração!***

## AGRADECIMENTOS

*“A Gratidão é um dos mais belos sentimentos e ensinamentos de Deus!”*

São muitos os agradecimentos e inúmeras são as pessoas que contribuíram de diferentes formas para que meu doutoramento se tornasse realidade. Agradeço à Deus, a vida, a minha família, a alegria de viver e à força para sempre lutar.

A Claudia Tirelli, orientadora e amiga, pelo aprendizado, pelas experiências, pelo incentivo e grande compreensão. Com certeza, você fez toda a diferença, a partir do dia que me acolheu como orientanda.

Aos professores do PPGDR, pelos ensinamentos em sala de aula, pelas trocas e pelo cuidado em sempre procurar fazer o melhor. Às queridas secretárias, Carol, Grazi e Marleti, pela força de sempre, pela disponibilidade e carinho.

Agradeço à Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), que me acolheu duplamente, enquanto doutoranda e também pesquisadora, ao possibilitar a realização da pesquisa empírica desta tese. Meu agradecimento à UNIJUÍ, por possibilitar o estudo de caso na instituição.

Aos queridos colegas da turma de Doutorado 2014, que deixaram o peso da responsabilidade, da distância e das leituras, muito mais prazeroso. Guardarei com carinho cada momento compartilhado, mais que colegas são amigos, pessoas para sempre especiais em minha vida: Cíntia Agostini; Daniel Claudy; Diego Marques; Edgar; Elia Hammes, Elisabeth Drumm; José Carlos Severo; Luciane Schmidt Alves, Raquel Pacheco; Rejane Kieling e Pedro Muller.

Aos colegas do Grupo de Estudos sobre Democracia e Políticas Públicas, pelo aprendizado, pelas reflexões e pelos momentos “lights” compartilhados.

Aos meus parceiros de estrada, pelas madrugadas, temporais, cansaço e sustos compartilhados. À nossa “tríade de desenvolvimento” inicial (Marlize, Daniel e eu) e aos agregados do segundo ano (Emerson, Ezequiel e Ortiz), obrigado pelo companheirismo e por deixarem as distâncias mais curtas, mais produtivas e alegres.

Agradeço à Universidade Regional Integrada (URI Santo Ângelo), por tudo que tem proporcionado à minha trajetória profissional e de vida. Agradeço o apoio e a compreensão de todos os colegas professores e técnicos administrativos, em especial, Ritinha, Índira, Marcos, Rômulo, Cideli, Dani, Raiziane, Tere, Fernando e Rita Andreatta, por todo o apoio, auxílio, paciência e suporte no dia a dia da instituição. Aos meus colegas Diretores Marcelo Stracke e Gilberto Pacheco, pela compreensão nas minhas ausências, por segurarem “as pontas” e pela parceria incondicional. Ao Pacheco ainda, meu agradecimento especial, pela generosidade, pelos ensinamentos e conselhos, pelo estímulo e

pela “cobrança” que me motivavam a não desistir. A você todo meu respeito, reconhecimento e gratidão pelas oportunidades e pela confiança que sempre depositou em mim.

Aos meus colegas professores do Mestrado em Gestão, dos cursos de Ciências Contábeis e Administração, pelo incentivo, pelas dicas e pelo apoio, em especial, à minha amiga, doutora e sempre inspiração da minha caminhada na Academia, Rosane Seibert, obrigada por sempre me auxiliar, me incentivar e ser minha parceira e amiga para toda hora.

À Marlize e ao Maurílio Tiecker (*in memorian*), por serem os “culpados” de eu ter iniciado o Doutorado. Obrigada, Marlize, pela parceria na estrada, nos trabalhos, nos risos, nos choros e na vida.

A todos os meus amigos, pelo ombro acolhedor em dias não tão ensolarados, por dividirem comigo angústias, “abacaxis”, palavras de incentivo e momentos de alegria e descontração, em especial, aos sempre presentes: Carina, Lilico, Augusto, Magali, Cristiano, Ketty, Rômulo, Maria, Dani, Índira, Ritinha, Leandro e Júlio.

Aos meus maiores mestres, a quem devo a vida, os ensinamentos mais valorosos, aos meus exemplos de luta, de fé e de sustentação da nossa família: Pai e Mãe. Muito obrigada por tudo, desculpem a minha ausência ou a minha falta de paciência. Mãe, obrigada pelas orações!

Aos meus irmãos Carina e Igor, por vocês fazerem parte da minha história, por dividirem comigo momentos de felicidade, mas por estarem ao meu lado também nos dias cinzas e de chuva. Como prometido, agora “vou dar um tempo” nos estudos e aproveitar mais vocês e meus sobrinhos amados, Guilherme e Melissa. Agradeço à Carol, por sua amizade e carinho, por ter tomado conta da casa e do meu filho ao longo desses anos. Você também faz parte da nossa família.

E por fim, mas em primeiro lugar sempre:

Ao meu filho amado, Leonardo, e ao meu companheiro de vida, Jeferson (Chico), meu MUITO OBRIGADA! É por vocês que não desisto, é por vocês que batalho e encaro desafios. Agradeço toda a compreensão, todo carinho e amor que foram essenciais para eu chegar até aqui. Foram os muitos “*mãe, quanto já escreveu?*”, os churrascos trazidos no quarto para não precisar parar pra almoçar ou jantar, foram as muitas “espiadinhas” na madrugada para ver se eu ainda estava acordada, os abraços, preocupações, carinhos, mas principalmente a parceria, a compreensão, o cuidado e o amor que sei que vocês têm por mim é que me dão a certeza, “de que nada foi em vão”! AMO VOCÊS!!!

## RESUMO

Este estudo analisa como as políticas públicas de expansão do ensino superior brasileiro, desencadeadas a partir dos anos 2000, foram interpretadas e implementadas pelas Instituições Comunitárias de Educação Superior (ICES). Tomando como referência empírica duas dessas instituições localizadas no Estado do Rio Grande do Sul, a Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) e a Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ), buscou-se investigar de que forma essas instituições se apropriaram dessas políticas públicas, especialmente do Programa Universidade para Todos (PROUNI) e do Financiamento Estudantil (FIES) na conjuntura crítica estabelecida entre 2010 e 2015. Essas instituições comunitárias de ensino superior apresentam peculiaridades em relação às instituições de ensino superior públicas e privadas, pois foram constituídas a partir da organização de diversos segmentos da comunidade regional e não são propriedade de um indivíduo ou de um grupo privado, situando-se na esfera das organizações públicas não-estatais. Com base no aporte teórico do institucionalismo histórico, pode-se perceber como as trajetórias institucionais dessas ICES, as quais partilham de um mesmo modelo de universidade, produziram distintos resultados na sua relação com as políticas públicas e nos seus desdobramentos no presente. A investigação foi realizada a partir de várias estratégias de pesquisa que combinam os estudos de caso múltiplos, entrevistas semiestruturadas com os gestores das instituições pesquisadas, pesquisa documental e análise de dados secundários. Como resultado, o estudo aponta que as ICES investigadas apresentaram apropriações distintas do FIES e do PROUNI, condicionadas pela sua história institucional, pela sua inscrição no território e pelos recursos (relacionais, financeiros e organizacionais) que dispunham por ocasião da conjuntura crítica.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; Financiamento Estudantil; Ensino Superior; Neoinstitucionalismo e Instituições Comunitárias.

## ABSTRACT

This study analyzes how the public policies of expansion of Brazilian higher education, initiated from the 2000s, were interpreted and implemented by the Community Institutions of Higher Education (ICES). Taking as an empirical reference two institutions located in the State of Rio Grande do Sul, the University of Santa Cruz do Sul (UNISC) and the Regional University of the Northwest of the State of Rio Grande do Sul (UNIJUI). It was investigated how these institutions have appropriated these public policies, especially the University for All Program (PROUNI) and Student Financing (FIES) in the critical juncture established between 2010 and 2015. These higher education community institutions have peculiarities in relation to public and private higher education institutions, since they are constituted from the organization of several segments of the regional community and are not owned by an individual or a private group, being situated in the sphere of the non-state public organizations. Based on the theoretical contribution of historical institutionalism, one can see how the institutional trajectories of these ICES, which share the same model of university, have produced different results in their relationship with public policies and its developments in the present. The research was performed starting from several research strategies combining multiple case studies, semi-structured interviews with the managers of the researched institutions, documentary research and analysis of secondary data. As result, the study points out that the investigated ICES presented distinct appropriations of FIES and PROUNI, conditioned by their institutional history, their *status quo* in the territory and the resources (relational, financial and organizational) that they had at the due the policy juncture.

Key Words: Public Policies; Higher Education; Neoinstitucionalism; Student Financing and Community Institutions.

## LISTA DE FIGURAS

|                                                                                                                          |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Figura 1 - Modelo Teórico de Análise da Tese.....                                                                        | 73  |
| Figura 2 - Número de IES para o Brasil, Região Sul e RS, por organização acadêmica e categoria administrativa- 2016..... | 122 |
| Figura 3 - Estrutura Analítica de Dependência da Trajetória.....                                                         | 187 |



## LISTA DE GRÁFICOS

|                                                                                                             |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Gráfico 1 - Orçamento PROUNI- Renúncia Fiscal em R\$.....                                                   | 126 |
| Gráfico 2 - Bolsas PROUNI - Integral e Parcial – Brasil (2005-2017) .....                                   | 128 |
| Gráfico 3 - Bolsas PROUNI- Integral e Parcial IES privadas do RS (2005-2017) .....                          | 129 |
| Gráfico 4 - Contratos FIES firmados nas IES privadas- Brasil- 2009 a 2016 .....                             | 135 |
| Gráfico 5 - Evolução da dotação orçamentária autorizada (R\$ bilhões). .....                                | 136 |
| Gráfico 6 - Estatística Matrículas Totais e Créditos Totais- UNISC (2009 a 2015) ....                       | 206 |
| Gráfico 7 - Número de Contratos Novos FIES UNISC- 2009 a 2015/I .....                                       | 207 |
| Gráfico 8 - Contratos Novos FIES UNISC- 2009 a 2016.....                                                    | 208 |
| Gráfico 9 - Número de Alunos Bolsistas PROUNI UNISC-2005 a 2015 .....                                       | 209 |
| Gráfico 10 - Contratos Novos FIES- UNIJUÍ (2009-2015).....                                                  | 214 |
| Gráfico 11 - Vagas Ofertadas, Matrículas Novas Efetivadas e Total Matrículas –<br>UNIJUÍ- 2009 a 2015 ..... | 215 |
| Gráfico 12 - Bolsas PROUNI- UNIJUÍ (2005 a 2015). .....                                                     | 217 |

## LISTA DE QUADROS

|                                                                                                |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Quadro 1 - Características e especificidades das Instituições Comunitárias .....               | 103 |
| Quadro 2 - Trajetória das ICES até a publicação da Lei 12.881/2013. ....                       | 105 |
| Quadro 3 - Histórico das Condições de Financiamento do FIES .....                              | 138 |
| Quadro 4 - Critérios de renda familiar para concessão dos financiamentos .....                 | 139 |
| Quadro 5 - Procedimentos de coleta de dados .....                                              | 144 |
| Quadro 6 - Categorias de análise da Trajetória das ICES .....                                  | 147 |
| Quadro 7 - Categorias de análise Políticas Públicas Ensino Superior .....                      | 147 |
| Quadro 8 - Microrregiões do Vale do Rio Pardo.....                                             | 153 |
| Quadro 9 - Missão e Visão da UNISC .....                                                       | 170 |
| Quadro 10 - Missão e Visão UNIJUÍ.....                                                         | 182 |
| Quadro 11 - Estatística das Vagas Ofertadas Vestibular X Matrículas – UNISC (2009 a 2016)..... | 206 |

## LISTA DE TABELAS

|                                                                                                                                                       |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabela 1 - Evolução do número de matrículas presenciais graduação e do número de IES em instituições públicas e privadas no período de 1997-2010..... | 77  |
| Tabela 2 – Número de estudantes matriculados nos cursos de graduação – 2009 a 2014.....                                                               | 137 |

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|               |                                                                                               |
|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| ABIEE         | Associação Brasileira de Instituições Educacionais Evangélicas                                |
| ABRUC         | Associação Brasileira de Universidades Comunitárias                                           |
| ANEC          | Associação Nacional de Educação Católica do Brasil                                            |
| APESC         | Associação Pró Ensino de Santa Cruz do Sul                                                    |
| BM & FBOVESPA | Bolsa de Mercadorias e Futuros Bovespa                                                        |
| BNDES         | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social                                          |
| CECA          | Centro de Ciências Agrárias                                                                   |
| CEFETs        | Centros Federais de Educação Tecnológica                                                      |
| CEPRU         | Centro de Educação Profissional da UNISC                                                      |
| CF            | Constituição Federal                                                                          |
| CFE           | Conselho Federal de Educação                                                                  |
| CIESI         | Centro Integrados de Educação Superior de Ijuí                                                |
| COMUNG        | Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas                                              |
| CONGRAD       | Conselho de Graduação de Santa Cruz do Sul                                                    |
| CONPEX        | Conselho de Pesquisa, Pós-Graduação, Extensão e Relações<br>Comunitárias de Santa Cruz do Sul |
| CONSU-        | Conselho Universitário da UNIJUÍ                                                              |
| CONSUN        | Conselho Universitário de Santa Cruz do Sul                                                   |
| COREDE        | Conselho Regional de Desenvolvimento                                                          |
| CREDUC        | Crédito Educativo                                                                             |
| DOU           | Diário Oficial da União                                                                       |
| EAD           | Educação a Distância                                                                          |
| EEl           | Escola de Enfermagem de Ijuí                                                                  |
| ENADE         | Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes                                                   |
| ESEF          | Escola Superior de Educação Física                                                            |
| EUA           | Estados Unidos da América                                                                     |

|          |                                                                           |
|----------|---------------------------------------------------------------------------|
| FACACEI  | Faculdades de Ciências Administrativas, Contábeis e Econômicas de Ijuí    |
| FACCOSUL | Faculdade de Ciências Contábeis de Santa Cruz do Sul                      |
| FAFI     | Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras de Ijuí                        |
| FEEVALE  | Universidade de Novo Hamburgo                                             |
| FHC      | Fernando Henrique Cardoso                                                 |
| FIDENE   | Fundação de Integração e Desenvolvimento do Noroeste do Estado do RS      |
| FIES     | Fundo de Financiamento Estudantil                                         |
| FISC     | Faculdades Integradas de Santa Cruz do Sul                                |
| FNDE     | Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação                             |
| ICES     | Instituição Comunitária de Educação Superior                              |
| IES      | Instituição de Ensino Superior                                            |
| INEP     | Instituto Nacional de Pesquisas em Educação Anísio Teixeira               |
| INSS     | Instituto Nacional de Seguridade Social.                                  |
| LDB      | Lei de Diretrizes e Bases da Educação                                     |
| MEC      | Ministério da Educação e Cultura                                          |
| ONGs     | Organizações Não Governamentais                                           |
| OPs      | Orçamentos Participativos                                                 |
| OS       | Organização Social                                                        |
| OSCIPs   | Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público                      |
| PDI      | Plano de Desenvolvimento Institucional                                    |
| PNAD     | Pesquisa Anual por Amostra de Domicílios                                  |
| PNE      | Plano Nacional de Educação                                                |
| PROIES   | Programa de Estímulo à Reestruturação das Instituições de Ensino Superior |
| PROUNI   | Programa Universidade para Todos                                          |
| PUC/RS   | Pontífica Universidade Católica do Rio Grande do Sul                      |
| REUNI    | Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais          |

|             |                                                               |
|-------------|---------------------------------------------------------------|
| SESu        | Secretaria de Educação Superior                               |
| TCLE        | Termo de Consentimento Livre e Esclarecido                    |
| UCPEL       | Universidade Católica de Pelotas                              |
| UCS         | Universidade Caxias do Sul                                    |
| UPF         | Universidade de Passo Fundo                                   |
| UNISC       | Universidade de Santa Cruz do Sul                             |
| UNIVATES    | Universidade do Vale do Taquari                               |
| UNISINOS    | Universidade do Vale dos Sinos                                |
| UNILASSALLE | Universidade La Salle                                         |
| UNIJUI      | Universidade Regional do Noroeste do Estado do RS             |
| URI         | Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões |
| VPR         | Vale do Rio Pardo                                             |

## SUMÁRIO

|                                                                                                                         |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. INTRODUÇÃO .....                                                                                                     | 15  |
| 2. REVISITANDO O DEBATE SOBRE SOCIEDADE CIVIL, CAPITAL SOCIAL E COMUNITARISMO: PARA ALÉM DA PERSPECTIVA NORMATIVA ..... | 22  |
| 2.1 O debate contemporâneo sobre a sociedade civil no Brasil .....                                                      | 25  |
| 2.2 As categorias de capital social e comunitarismo no debate contemporâneo ..                                          | 38  |
| 2.3 A perspectiva territorialista na construção das dinâmicas sociais contemporâneas .....                              | 53  |
| 2.4 Modelo de análise da tese.....                                                                                      | 61  |
| 3.O ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO E O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES COMUNITÁRIAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR- ICES.....                  | 75  |
| 3.1 Instituições de Ensino Superior no Brasil: retrospectiva a partir das décadas finais do século XX .....             | 75  |
| 3.2 Organizações comunitárias no terceiro setor e as inovações da Lei das Comunitárias .....                            | 93  |
| 4. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL .....                                                           | 108 |
| 4.1 As políticas públicas e a fase da implementação .....                                                               | 108 |
| 4.2 As políticas públicas de expansão e democratização do acesso ao ensino superior brasileiro .....                    | 114 |
| 5. O TERRITÓRIO REGIONAL E AS TRAJETÓRIAS INSTITUCIONAIS DAS ICES-UNISC E UNIJUÍ .....                                  | 141 |
| 5.1 Aspectos metodológicos.....                                                                                         | 141 |
| 5.2 As regiões de inserção das ICES UNISC e UNIJUÍ: Vale do Rio Pardo e Noroeste Colonial .....                         | 148 |
| 5.3 Resgatando aspectos da trajetória institucional das ICES UNISC e UNIJUÍ                                             | 157 |
| 6. OPORTUNIDADES E CONSTRANGIMENTOS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS - FIES E PROUNI .....                       | 186 |
| 6.1 Os casos UNISC e UNIJUÍ e as políticas públicas de expansão do ensino superior a partir dos anos 2000 .....         | 188 |
| 6.2 A conjuntura crítica, a interpretação e a apropriação das políticas FIES e PROUNI pelas ICES UNISC e UNIJUÍ .....   | 201 |
| 7. CONCLUSÕES .....                                                                                                     | 221 |
| REFERÊNCIAS.....                                                                                                        | 227 |
| APÊNDICE A- TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO .....                                                            | 240 |
| APÊNDICE B- ROTEIRO PARA ENTREVISTA .....                                                                               | 242 |
| APÊNDICE C- PERFIL DOS ENTREVISTADOS .....                                                                              | 244 |

## 1. INTRODUÇÃO

Decorrente de diagnóstico apontando o baixo percentual de acesso da população brasileira ao ensino superior e, ao mesmo tempo, a nítida seletividade social a esse acesso, é que a partir de meados da década de 2000, o Governo Federal Brasileiro passou a estruturar uma política pública de expansão do ensino superior no país, a qual foi desdobrada em diferentes programas e projetos. Embora já existissem anteriormente algumas políticas públicas com objetivos bastante próximos, observa-se, sobretudo a partir do primeiro governo Lula (2003-2006), um processo de ampliação e intensificação dos programas de expansão do acesso ao ensino superior no Brasil.

Tais políticas atingiram tanto as Instituições de Ensino Superior (IES) públicas, como as privadas e comunitárias, ainda que com repercussões eminentemente distintas, dadas por suas características institucionais diferenciadas e pela forma que estas IES têm interpretado e respondido às oportunidades e constrangimentos resultantes dessas políticas. Estas políticas públicas e seus efeitos, porém, não podem ser alvo de uma leitura linear que busca explicar os seus resultados apenas tomando por base as intencionalidades dos seus formuladores ou, por outro lado, interpretando-as somente como fruto das determinações macroestruturais. Abordagens de médio alcance, as quais vêm buscando compreender as distintas formas pelas quais se dão as inter-relações entre os atores e estruturas estatais e os demais atores sociais, têm fornecido valiosas ferramentas conceituais e metodológicas para o avanço dos estudos na área de Políticas Públicas (SOUZA, 2006).

Para compreender como a expansão do acesso ao ensino superior passou a compor a agenda governamental no novo milênio e os rumos que essa política assumiu com relação as distintas IES existentes no país, se fez necessário, num primeiro momento, revisitar os estudos brasileiros produzidos na década final do século XX sobre as novas relações entre sociedade civil, Estado e mercado, no processo de construção democrática. Além das discussões em torno da sociedade civil, retoma-se também os estudos produzidos sobre capital social (na perspectiva neotocquevilliana) e



comunitarismo, pois ambos estiveram fortemente associados às abordagens normativas da sociedade civil.

A partir da compreensão do contexto em que vão se conformando as políticas públicas de educação ao final dos anos 1990 e nas décadas seguintes, *mister* se faz o entendimento às políticas de expansão do ensino superior brasileiro, resgatando para tal, a história do ensino superior no Brasil, em especial o modelo comunitário, na figura das Instituições Comunitárias de Ensino Superior (ICES).

Os estudos brasileiros mais recentes (ARRETCHE, 2001; LIMA E D'ASCENZI, 2013; LOTTA, 2008; SOUZA, 2006;), têm revelado a atenção de pesquisadores ao entendimento das políticas públicas (definição da agenda, formulação, implementação e avaliação) e o alcance de seus resultados, especialmente, àquelas políticas que são implementadas por organizações não-estatais, como é o caso das Instituições Comunitárias de Ensino Superior- ICES.

Cabe mencionar, nesse sentido, que o foco de investigação e análise desta pesquisa, limita-se ao ensino superior e, por essa razão, se detém ao conjunto de análises sobre a expansão dos cursos de graduação, e não sobre a educação superior na sua totalidade, o que demandaria um alargamento no campo de análise.

Parte-se *a priori*, da ideia de que as mudanças ocorridas nas políticas públicas de educação no novo milênio, em grande parte, reflexo das mudanças produzidas na sociedade brasileira ao longo dos anos 1990 e início dos anos 2000, irão conformar uma conjuntura crítica para atuação das ICES, propiciando novas oportunidades e/ou limitações. Compreender como essa conjuntura crítica foi interpretada e resultou em distintas ações estratégicas por parte dessas ICES, considerando as suas trajetórias institucionais, consiste em ponto de relevância desta tese.

Privilegiou-se nesta análise, as políticas de expansão do ensino superior direcionadas às classes da população de baixa renda e que puderam e podem ser acessadas pelas ICES. Neste caso, o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e o Financiamento Estudantil (FIES).

De acordo com o Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas<sup>1</sup> (COMUNG, 2017), atualmente são 15 (quinze)<sup>2</sup> as ICES que integram este consórcio no estado, sendo que, destas, 13 (treze) são Universidades e 2 (duas) são classificadas como Centros Universitários- Centro Universitário Franciscano e o Centro Universitário Metodista (COMUNG, 2017).

O recorte empírico da investigação privilegiou duas dessas ICES localizadas no território rio-grandense, a saber: a Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) e a Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). A primeira é mantida pela Associação<sup>3</sup> Pró-Ensino de Santa Cruz do Sul (APESC) e foi criada em 1962, tendo passado à condição de Universidade em 1993. A segunda instituição pesquisada, é mantida pela Fundação<sup>4</sup> de Integração, Desenvolvimento e Educação do Noroeste do Estado (FIDENE) e foi criada em 1969, alterando o seu *status* para Universidade em 1985.

O objetivo geral dessa pesquisa repousa em compreender como as ICES-UNISC e UNIJUÍ vêm interpretando e se apropriando das oportunidades e restrições decorrentes do FIES e PROUNI a partir no novo milênio, considerando suas trajetórias institucionais.

Entende-se que são vários os fatores que contribuíram para a definição, formulação e implementação das políticas de expansão do ensino superior nas últimas décadas, dentre os quais se destacam: (i) as mudanças promovidas nas relações entre sociedade civil, Estado e mercado nos anos 1990; (ii) a política de contenção de gastos públicos e de privatização do ensino superior, fortemente orientada pelos organismos internacionais e princípios neoliberais,

---

<sup>1</sup> Com 8.735 professores e mais de 11 mil funcionários, o Comung contabiliza 189.224 universitários gaúchos e oferece 1.465 cursos de graduação e pós-graduação, constituindo-se como o maior sistema de educação superior em atuação no Rio Grande do Sul.

<sup>2</sup> Conforme o COMUNG (2017), as universidades que integram o consórcio no RS são: FEEVALE, PUC/RS, UCPEL, URCAMP, UCS, UPF, UNIJUÍ, URI, UNISC, UNICRUZ, UNISINOS, UNILASSALE e UNIVATES (transformação acadêmica em Universidade do Vale do Taquari – Univates, de acordo com a Portaria MEC nº 897-DOU 26/07/17, nº 142, pág. 23.

<sup>3</sup> Associação: conjunto de pessoas que se organizam para um determinado fim, de interesse público ou mútuo (dos associados), com finalidade não lucrativa. Possibilidade dos associados alterarem a finalidade institucional em seus estatutos, por meio de assembleia. Não há obrigação de existência de capital social ou patrimônio inicial (BRASIL, 2015, p. 46).

<sup>4</sup> A Fundação tem sua origem no Patrimônio (conjunto de bens), destinado a um objetivo determinado. Finalidade não lucrativa, de interesse público, perene e que deve seguir o determinado por seu (s) fundador (es), só podendo ser alterada sob autorização do Ministério Público. Obrigoriedade de existência de um patrimônio mínimo e de um plano de sustentabilidade aprovado pelo Ministério Público (BRASIL, 2015, p.46).

em meados de 1990; (iii) a emergência de IES nas regiões interioranas do país, em que o Estado não se fazia presente; (iv) o marco legal de regulação das relações entre o Estado e as organizações do Terceiro Setor (Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs; Lei das Organizações Sociais–OS), (v) a política social desenvolvimentista<sup>5</sup> dos governos Lula (2003-2011) e Dilma (2011-2016); (vi) o baixo percentual de acesso da população brasileira ao ensino superior e a seletividade social desse acesso; (vii) a ociosidade das vagas nos cursos superiores privados e comunitários em razão da baixa condição financeira dos estudantes; (viii) as alterações nas formas de sustentabilidade financeira das organizações, constringendo-as a buscarem novas fontes de financiamento, entre outros. Estes fatores, mesmo que não limitados a um único momento ou período se encontram imbricados - ainda que com significados e proporções distintas - na realidade das IES. Sem pretensão de querer esgotar o debate sobre o tema e responder a todos os questionamentos, considerando os propósitos e os limites dessa pesquisa, e tampouco, afirmar que o método teórico de análise adotado é único a dar conta da temática, o que se pretende, é responder ao questionamento proposto: Como as distintas trajetórias institucionais das Universidades Comunitárias - UNISC e UNIJUÍ, influenciam/interferem na apropriação estratégica das políticas de expansão do ensino superior do FIES e do PROUNI, a partir dos anos 2000?

Para responder tal questionamento, o estudo adota uma perspectiva teórica que permite analisar o objeto pesquisado sob um olhar não determinista ou normativo, o qual intui que os atores/organizações agem e respondem à realidade, determinados por questões macroestruturais ou que o Estado não passa de um mero executor dos interesses da elite brasileira ou mero receptáculo das demandas da sociedade (PIERSON e SKOCPOL, 2002).

Dessa forma, opta-se por descartar modelos teóricos que já responderiam, *a priori*, o sentido das interpretações e ações dos atores no processo de implementação da política pública, por um método que possibilita ouvir e levar em consideração a percepção dos atores envolvidos (gestores das

---

<sup>5</sup> Pautado num projeto político inclusivo- que combinava o desenvolvimento econômico, redução da pobreza, sustentabilidade ambiental e superação das desigualdades, tendo na participação social, um método de governar (BRASIL, 2015).

ICES) no processo, a fim de compreender como as políticas públicas (FIES e PROUNI) têm sido interpretadas e apropriadas pelas ICES.

Portanto, a definição pela perspectiva do institucionalismo histórico neoinstitucionalista como método teórico de análise, além de ser um método muito utilizado por teóricos contemporâneos nas análises de políticas públicas e organizações sociais, especialmente em estudos de casos, privilegia as trajetórias institucionais percorridas - *path dependence*, as situações críticas e as assimetrias de poder. Dessa forma, o institucionalismo histórico possibilita uma análise alternativa às análises estrutural funcionalistas e neomarxistas que consideram o Estado como um campo neutro, um mero repositório dos interesses de uma elite ou das demandas da sociedade.

A caminhada investigativa da pesquisa pautou-se no pressuposto de que as políticas de expansão do ensino superior não são interpretadas e apropriadas (implementadas) de maneira única pelas distintas IES que compõem o cenário educacional, nem tampouco, que o comportamento e as escolhas destas IES são resultado, simplesmente, de determinações macroestruturais.

A escolha por desenvolver a temática da pesquisa em Instituições Comunitárias de Ensino Superior em detrimento das demais (públicas e privadas), deve-se, num primeiro momento, ao fato dessas ICES constituírem-se em organizações do Terceiro Setor - forjadas pelas novas relações entre a sociedade civil, Estado e mercado - categorias estudadas na presente pesquisa. Segundo, em razão de que as ICES têm se constituído em um campo institucional de relevância para o desenvolvimento do território rio-grandense e das regiões em que se inserem. Por último ainda, em virtude da familiaridade desta pesquisadora com estas instituições, visto que atua profissionalmente (gestão e docência) na Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI) e tem desenvolvido sua caminhada acadêmica (graduação, mestrado e doutorado) em universidades do mesmo campo institucional (URI, UNIJUÍ e UNISC, respectivamente) conhecendo, portanto, a importância dessas ICES no cenário educacional.

A definição dos casos para o estudo empírico (UNISC e UNIJUÍ), foi pautada no fato de que estas apresentam características e princípios fundantes semelhantes, o que pode oferecer melhor compreensão e interpretação do processo de construção, gestão e tomada de decisão destas ICES. Ao mesmo

tempo, permite reforçar o pressuposto da tese, de que as políticas públicas não podem ser alvo de uma leitura linear, em que as ICES - ainda que pertençam ao mesmo campo institucional - representam mero receptáculo das políticas e que a interpretação e apropriação destas políticas se dão em uma única direção, condicionada por determinantes macroestruturais.

Para o alcance do objetivo traçado na pesquisa, várias etapas foram desenvolvidas. Alguns aspectos metodológicos, relacionados às escolhas dos casos e o conjunto de procedimentos e técnicas utilizados na coleta e análise dos dados e resultados, foram previamente definidos, enquanto outros foram sendo desenhados no decorrer da investigação teórico-empírica.

Para a realização dos estudos de caso, utilizaram-se distintos procedimentos de coleta de dados, tais como: pesquisa documental (regimentos, estatutos, relatórios de atividades, Planos de Desenvolvimento Institucional, planilhas fornecidas pelo setor acadêmico e financeiro, entre outros); análise de dados secundários e entrevistas semiestruturadas com 19 gestores (reitores e pró-reitores) que exerceram cargo de gestão no período de 2000 a 2016. A interpretação dos documentos internos e das entrevistas realizadas foi feita a partir da análise de conteúdo. O trabalho de categorização e sistematização dos dados da pesquisa foi operacionalizado tomando por base o roteiro da entrevista.

O estudo encontra-se estruturado em seis capítulos, conforme apresentado a seguir. No primeiro capítulo, consta a introdução, que apresenta o tema, a problemática e os objetivos da pesquisa. No segundo capítulo, são (re)visitados os principais aspectos que marcaram o debate teórico na literatura brasileira sobre sociedade civil, capital social e comunitarismo na década de 1990, juntamente com as críticas que essa produção suscitou. Apresenta-se, ainda, as contribuições dos estudos sobre território, discutindo as suas potencialidades para a compreensão dos distintos resultados da implementação das políticas públicas. Encerrando o capítulo, descreve-se o modelo teórico da tese, em que se discorre sobre a perspectiva neoinstitucionalista, com especial atenção à abordagem do institucionalismo histórico, base de sustentação teórica do modelo de análise utilizado neste estudo.

O terceiro capítulo resgata, em termos amplos, a retrospectiva histórica do ensino superior brasileiro, a partir dos anos de 1980, dando ênfase ao

processo de origem, criação e organização das Instituições Comunitárias de Ensino Superior- ICES. Discorre-se sobre as características dessas ICES, seus princípios fundantes, os conceitos de público, privado e comunitário e as inovações da Lei das Instituições Comunitárias de Educação Superior.

O quarto capítulo aborda as políticas públicas de expansão do ensino superior desenvolvidas no Brasil, em especial, o Programa Universidade para Todos- PROUNI e o Financiamento Estudantil- FIES

O quinto capítulo apresenta os aspectos metodológicos necessários à elaboração da investigação empírica da tese e descreve as características históricas da formação socioeconômica e cultural das regiões do Vale do Rio Pardo e do Noroeste Colonial, regiões nas quais encontram-se inseridas as Universidades UNISC e a UNIJUÍ, respectivamente. Em seguida, reconstituíram-se as trajetórias institucionais das ICES estudadas (UNISC e UNIJUÍ) e suas conformações no território (local e regional), expondo aspectos relevantes de sua história, desde sua origem até os anos de 2015.

No sexto capítulo, apresentam-se os resultados da investigação empírica dos casos selecionados, através da descrição e análise de como as ICES, interpretaram e se apropriaram das oportunidades e restrições decorrentes da política de expansão do ensino superior (FIES e PROUNI) manifestas na conjuntura crítica que se conformou entre os anos de 2010 e 2015 em que novas possibilidades e constrangimentos se apresentaram, após longo período de reprodução institucional sob o mesmo padrão.

Por fim, são expostas as conclusões finais da tese no capítulo sete, suas limitações e sugestões para futuros estudos, seguido das referências bibliográficas utilizadas no desenvolvimento da pesquisa e apêndices.

## **2. REVISITANDO O DEBATE SOBRE SOCIEDADE CIVIL, CAPITAL SOCIAL E COMUNITARISMO: PARA ALÉM DA PERSPECTIVA NORMATIVA**

Este capítulo aborda a discussão sobre os estudos produzidos na literatura das ciências sociais sobre a sociedade civil e as relações estabelecidas entre Estado, sociedade civil e mercado, a partir dos processos de redemocratização na América Latina e no Brasil. Para tanto, resgata-se a literatura produzida sobre a sociedade civil, o capital social e o comunitarismo a partir dos anos 1990, no sentido de compreender o papel dos distintos atores sociais (movimentos sociais e organizações civis de distintas naturezas) nas novas relações que se firmaram entre Estado, sociedade e mercado, bem como, as críticas manifestadas à produção teórica normativa daquela literatura. Retomar essas abordagens, sob uma perspectiva crítica, pode contribuir para a construção de novas formas de compreensão sobre os processos que circundam políticas públicas e sua implementação por organizações civis. No caso desta tese, este debate pode fornecer novas ferramentas analíticas para se refletir sobre os programas de expansão e democratização do acesso ao ensino superior e a sua implementação em Instituições Comunitárias de Ensino Superior na Região Sul do país.

Nesse sentido, convém lembrar que o cenário brasileiro, a partir do final dos anos 1980, foi marcado significativamente pelas reformas de cunho neoliberal e pela retomada dos debates políticos e teóricos por sociólogos, cientistas políticos e até economistas, em torno de atores e concepções para além do mercado e do Estado. Sociedade civil, terceiro setor, comunidades locais, redes sociais e capital social foram alguns dos novos conceitos que surgiram no ardor de fundamentar a emergência de uma democracia efetiva e participativa.

Em busca de uma maior compreensão da complexidade que envolve as relações entre o Estado, a sociedade civil e o mercado, destaca-se a defesa pela ampliação da participação da sociedade civil na institucionalidade política. Essa participação passou a ser bandeira defendida amplamente por parte de organismos e agências internacionais, partidos políticos, movimentos sociais, organizações não governamentais, fundações e institutos empresariais, entre outros atores.

Assegurada pela Constituição Federal de 1988, essa maior participação da sociedade civil brasileira configurou-se por meio da formação de conselhos gestores de políticas e de direitos, orçamentos participativos (OPs), fóruns, conferências, entre outros arranjos institucionais participativos. Esse processo foi interpretado, por um lado, como um alargamento e aprofundamento da democracia e, por outro, como uma adesão a um macro projeto político neoliberal, o qual prescrevia a diminuição da máquina estatal através dos processos de privatização, publicização e terceirização, conforme explicitado no Programa de Reforma do Estado<sup>6</sup> de 1995, no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (BRESSER PEREIRA, 1997).

Nesse período, a literatura produzida nas Ciências Sociais acerca do novo associativismo civil ou da nova sociedade civil, engendrou-se a partir de uma perspectiva normativa, na qual a nova sociedade civil e os atores que a integram (organizações civis e movimentos sociais), passam a ser descritos como plurais, laicos, espontâneos, horizontais, representantes do interesse geral e dos processos de democratização. Essa perspectiva foi abordada nos estudos desenvolvidos por Cohen e Arato (2000), Avritzer (1994, 1999) e Avritzer e Costa (2004), a contar da retomada nas pesquisas e conceitos concebidos originalmente por Habermas.

Entretanto, desde os anos 2000, surgiram várias críticas à essa literatura dos anos 1990 (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006; NOGUEIRA, 2003; LAVALLE, 1999), apontando os limites explicativos decorrentes dessa normatividade e polarização<sup>7</sup>, que acabavam, em parte, por impedir a

---

<sup>6</sup> O Programa de Reforma do Estado, foi lançado no primeiro ano do mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), coordenado pelo então ministro da Administração e da Reforma do Estado, Luís Carlos Bresser Pereira, tendo como objetivo uma ampla reforma do Estado no Brasil (transição de Estado Burocrático para o Estado Social-Liberal), com a adoção de um “modelo de administração pública” gerencial – fortemente pautado nos princípios gerenciais da “escola *New Public Management*” e nos teóricos da Terceira Via, como Giddens (1999), capaz de alterar os padrões de intervenção do Estado para torná-lo mais eficiente ( numa perspectiva em que o Estado não era pautado nem em uma visão estatizante- socialdemocrata- e nem em uma visão liberal, na qual o Estado interviria minimamente na área social e daria total liberdade aos agentes econômicos, mas sim, numa perspectiva mais de “centro”)- em que a sociedade é chamada a participar e também assumir suas responsabilidades sociais (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 42).

<sup>7</sup> No mundo da política, polarização pode referir-se à divergência de atitudes políticas entre extremos ideológicos. Estado e sociedade civil vistos como polos antagônicos. De um lado, o polo positivo, virtuoso, plural, representação do bem: a sociedade civil. Do outro lado, o polo negativo visto como a própria encarnação do mal: o Estado.



compreensão da heterogeneidade existente no tecido associativo e as suas relações com as instituições políticas, também heterogêneas.

Há de se considerar ainda, que desde as décadas finais do século XX, esse debate passou a incorporar, também, estudos sob outras perspectivas de análise, igualmente relacionadas com as discussões sobre as dinâmicas sociais contemporâneas e o processo de democratização latino-americano. Nesse sentido, fizeram-se presentes as formulações teóricas acerca do capital social, sobretudo na perspectiva neotocquevilliana proposta por Putnam e o pensamento comunitarista difundido por meio das proposições de Amitai Etzioni. Ainda, o capítulo agrega contribuições da abordagem territorialista, a qual considera o território como importante variável na compreensão das dinâmicas sociais e realidades socioeconômicas contemporâneas.

O capítulo encontra-se dividido em quatro partes. A primeira parte expõe o debate contemporâneo sobre sociedade civil no Brasil, trazendo as principais perspectivas teóricas que problematizaram esse debate nas ciências sociais nos anos de 1990, bem como, as principais contribuições críticas à essa produção (DAGNINO 1994, 2002; DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006; NOGUEIRA, 2003; LAVALLE, 1999, 2003). Na segunda parte, organiza-se a discussão teórica produzida acerca da categoria “capital social” sob a perspectiva neotocquevilliana (PUTNAM, 1993; 1995), seguida das formulações críticas produzidas à essa literatura (SKOCPOL, 1995; PORTES, 2000; FOLEY e EDWARDS, 1998; FREY, 2003; MILANI, 2007). Ainda, expõe-se nesta segunda parte, uma discussão inicial acerca da compreensão sobre a nova sociedade civil, seu papel e seus formatos nos processos de democratização, sob o ponto de vista comunitarista (ETZIONI, 2001, 2007; SCHMIDT 2015, 2017b). Na terceira parte, delinea-se uma breve reflexão acerca da interpretação territorialista, a fim de compreender o papel e o lugar do território na dinâmica das realidades socioeconômicas contemporâneas (REIS, 2005; FLORES, 2006; BRANDÃO, 2011; ABRAMOVAY, 2003, 2006). Por fim, na quarta parte, apresenta-se o modelo teórico de análise da tese, que possibilitou analisar as políticas públicas de expansão do acesso ao ensino superior a partir de meados dos anos 2000 e compreender como essas políticas - o FIES e o PROUNI - foram interpretadas e apropriadas pelas ICES (UNISC e UNIJUÍ), considerando suas trajetórias institucionais. Para esse fim, o estudo apoia-se no aporte teórico-

metodológico do neoinstitucionalismo, particularmente na corrente proposta pelo institucionalismo histórico (SKOCPOL, 1985; PIERSON e SKOCPOL, 2002; 2008), que enfatiza a necessidade de se investigar a trajetória percorrida - *path dependence* - para explicar o problema pesquisado, ou seja, para esse método teórico de análise, a história é importante. Dessa forma, as diversas interpretações e apropriações das oportunidades e restrições, decorrentes das políticas públicas de expansão e democratização do acesso ao ensino superior por parte das ICES UNISC e UNIJUÍ, buscam ser explicadas por meio da investigação empírica, baseada no método teórico que considera suas trajetórias institucionais.

## **2.1 O debate contemporâneo sobre a sociedade civil no Brasil**

Esta parte tem o intuito de retomar os principais aspectos que marcaram o debate político-teórico nas décadas finais do século XX, sobre a sociedade civil e o processo de democratização na América Latina, especialmente no Brasil, bem como, explorar a perspectiva crítica à essa produção teórica.

Destaca-se que no itinerário das teorias orientadas a analisar a relação entre Estado e sociedade, as formulações conceituais sobre sociedade civil foram, via de regra, reflexões obrigatórias.

Embora uma longa tradição de conceituações tenha se consagrado nas obras seculares de diversos autores (Hegel, Montesquieu, Rousseau, Tocqueville, Marx, entre outros), o conceito de sociedade civil somente é retomado e sua vitalidade revigorada a partir dos debates teóricos e políticos nas últimas décadas do século XX, mesmo que sem pretensões à continuidade da perspectiva analítica daqueles autores (FOLEY e EDWARDS, 1998).

Nos trabalhos de Cohen e Arato (2000), verifica-se um estudo detalhado sobre as transformações nas noções de sociedade civil contemporânea, fortemente alicerçado na crítica e (re) apropriação de categorias centrais dos estudos de Habermas. Sem dúvida, a revitalização conceitual de sociedade civil possibilitou um novo instrumental analítico para a compreensão de processos e eventos históricos, tais como a crítica ao Estado totalitário na Polônia e em outros lugares da Europa, a partir da década de 1970 e as ditaduras na América Latina, logo em seguida.

Nesses termos, o modelo da sociedade civil caracterizou-se fortemente pela relação de oposição externa ao Estado totalitário/autoritário, tanto que as formulações teóricas produzidas nesse período, claramente, abandonaram a premissa acerca do caráter internamente constitutivo do vínculo entre a sociedade e o Estado- no qual a sociedade civil era entendida como mediadora entre os dois - até então presente no campo das formulações teóricas sobre a sociedade civil (LAVALLE, 1999).

A retomada conceitual de sociedade civil no debate contemporâneo, portanto, traz como inovação, a definição dicotômica ao Estado- onde “o polo axiológico positivo corresponde à sociedade civil, convertida em protagonista de um incessante conflito com o Estado, que, por sua vez, ocupa a posição de antagonista e o polo de valor negativo” (LAVALLE, 1999, p.131). A sociedade civil, sob essa ótica, passa a ser investida de universalidade e despida de particularismos, reivindicando o papel de representante do interesse geral.

Destaca-se, ainda, que a literatura produzida nas ciências sociais nos anos 1980, apresenta um arcabouço de estudos sobre movimentos sociais, interpretados como os novos atores da transformação social e da construção democrática, que se manifestam em oposição ao Estado autoritário, registrando assim, um processo de democratização marcado pela luta entre forças democráticas e autoritárias, cujo interesse maior dos próprios atores sociais e políticos era vencer a batalha contra a ditadura.

No entanto, segundo Avritzer (2002), o processo de democratização não se restringiu aos processos discutidos nas teorias da transição democrática- pautados na representatividade eleitoral contra regimes autoritários- mas caracterizou-se por um processo complexo e permanente, repleto de tensões, metas e disputas por projetos políticos que não se esgotam na simples definição e representação eleitoral (AVRITZER, 2002).

A partir da década de 1990, os estudos sobre movimentos sociais perdem importância relativa e são substituídos pelas análises em torno do “novo associativismo civil” ou “nova sociedade civil”, sustentados, especialmente, pelas

contribuições teóricas de Cohen e Arato (2000) e Avritzer e Costa (2004), inicialmente da crítica e (re) apropriação de conceitos da teoria habermasiana.<sup>8</sup>

Embora a reflexão inicial sobre a esfera pública e a sociedade civil tenha sido desenvolvida por Habermas nos anos 1960, a repercussão dos seus trabalhos na produção sociológica latino-americana e brasileira só foi ocorrer nos anos 1990, começando pela ponte estabelecida com a teoria da nova sociedade civil e a obra original de Habermas<sup>9</sup> (LAVALLE, 1999).

### 2.1.1 A nova abordagem sociológica de democratização nos anos 1990 conforme o modelo habermasiano

De acordo com Lavallo (2003), a literatura produzida sobre a nova sociedade civil e a democratização dos países latino-americanos, ao longo dos anos 1990, é vinculada ao que alguns chamaram de “retorno à sociologia” (AVRITZER, 1997; LAVALLE, 1990) ou construção da abordagem sociológica da democratização (COSTA, 1997; AVRITZER e COSTA, 2004).

As denominadas “teorias da transição” tiveram seus estudos concentrados na ciência política, mas dado os limites interpretativos desta- no que se refere ao processo de democratização-, o debate contemporâneo é retomado sob nova roupagem, por meio de uma abordagem sociológica que vê a democratização como processo permanente e nunca acabado e que refuta totalmente a semelhança “entre os processos de construção institucional e de democratização societária subentendidas nas teorias de transição” (AVRITZER e COSTA, 2004, p. 704).

Uma das principais críticas sociológicas às teorias de transição, refere-se à necessidade de compreensão concreta do modelo de relação entre o Estado, as instituições políticas e a sociedade, visto que dessas inter-relações se conforma o movimento de construção democrática para além da transição.

Segundo Costa (1997, p. 121),

---

<sup>8</sup> Embora grande parte dos estudos sobre sociedade civil nesse período tenham sido fortemente influenciados pela perspectiva habermasiana, outras abordagens continuaram a ser utilizadas mas com menor abrangência. (LAVALLE, 2003; NOGUEIRA, 2003).

<sup>9</sup> *Mudança estrutural da esfera pública*, na qual o autor parte da análise do desenvolvimento do capitalismo mercantil na Europa do século XVII para mostrar a emergência de um espaço entre a esfera privada e o Estado, caracterizado pela discussão livre e racional do exercício da autoridade política. (AVRITZER e COSTA, 2004).

Alguns autores (dentre outros Alvarez Dagnino, Escobar e Avritzer) mostraram que as teorias de transição, ao privilegiarem um conceito de democracia centrado unicamente na vigência de “instituições” democráticas (eleições livres, direitos civis garantidos, normalidade da atividade parlamentar etc.), confinaram o estudo da democratização à esfera de instituições e a incorporação da democracia às práticas cotidianas dos agentes políticos.

De acordo com Avritzer (1994), esse período marcado pelas teorias de transição democrática que recorriam aos conceitos de elitismo democrático (sistema eleitoral e instituições representativas, consideradas como eixo principal), se limitavam a interpretar a política no Estado, ou seja, o regime político.

Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 19), ao se referirem à obra “*El Estado de La Democracia en América Latina-PNUD-ONU*”, de O’Donnell (2004), mencionam o avanço considerável na formulação de democracia, por ele introduzido, ao defini-la como “modo de vida” e não apenas a considerando como regime político. Para esse autor, “somente uma cidadania integral (acesso pleno aos direitos civis, políticos e sociais) pode garantir a existência de uma verdadeira democracia”.

Dessa forma, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) destacam que ao introduzir a análise da “democraticidade” do Estado, O’Donnell (2004), oferece importante contribuição à heterogeneidade do Estado, visto até então na teoria convencional, como ente administrativo homogêneo e indiferenciado. A proposta de O’Donnell, é contundente na crítica ao conceito hegemônico de democracia, entendida como mera representatividade eleitoral- método de seleção dos governantes – e representação política imperfeita dos cidadãos (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006).

A crítica, quanto à separação conceitual entre sociedade civil e sociedade política, também foi feita por Avritzer e Costa (2004). A sociedade política assumia o espaço de ação e centralidade do processo – causas e interesses, como ente administrativo com poder de decisão e implementação das políticas - deixadas pela sociedade civil ativada, que se retirava do processo, quando tinha seu objetivo central concretizado (a democracia representativa eleitoral), com isso limitando a análise de continuidade e inter-relação entre elas nos processos de democratização.

Já Cohen e Arato (2000), em suas formulações teóricas registradas no livro “Sociedade Civil e Teoria Política”, buscam trazer contribuições à teoria democrática a começar pela incorporação da sociedade civil como um de seus pilares. Para eles, os desafios impostos pelas mudanças políticas ocorridas nas últimas décadas do século XX, nas sociedades ocidentais, demandavam uma nova teoria da sociedade civil, mais contemporânea, que não se limitasse a compreendê-la, simplesmente, por sua identificação e relação com a burguesia ou, tampouco, pelo seu antagonismo radical ao Estado e à economia. Para esses pesquisadores, a sociedade civil, deveria servir como uma espécie de esfera mediadora entre a sociedade econômica e política, manifestando-se em oposição a estas, somente se e quando a mediação falhasse, ou quando as instituições econômicas e políticas buscassem isolar o processo decisório das iniciativas sociais e das formas de discussão pública.

Assim, Cohen e Arato (2000, p.8) definem sociedade civil:

[...] como una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. La sociedad civil moderna se crea por formas de autoconstitución y automovilización. Se institucionaliza y generaliza mediante las leyes, y especialmente los derechos objetivos, [en tanto que son producto de su intervención en su formación y transformación] que estabilizan la diferenciación social.

Para Cohen e Arato (2000), a identificação da sociedade civil como algo que se encontra à parte (fora) do Estado e da Economia- como era definida outrora- no mínimo era desorientada e de sentido limitado. Para esses estudiosos (2000, p. 10) a sociedade civil se refere “*a las estructuras de la socialización, asociación y formas de comunicación organizadas del mundo de la vida, en la medida en que han sido institucionalizadas o se encuentran en proceso de serlo*”.

Embora Cohen e Arato (2000) manifestassem críticas às conceituações de sociedade civil propostas por Habermas, partem de sua (re) apropriação conceitual e dos ajustes considerados necessários, com o propósito de oferecer elementos capazes de fundamentar efetivamente uma teoria de sociedade civil e mostrar que o projeto de institucionalização dos diferentes discursos e

demandas geradas em âmbito social, só seria possível se apoiado em uma sociedade civil moderna, regida pela solidariedade e justiça social.

A obra “*Sociedad civil y teoria política*” de Cohen e Arato (2000), resultou na maior influência teórica na América Latina, popularizando-se como registro sociológico dominante, traduzindo os esforços da teoria normativa a “predicar as virtudes dos atores da sociedade civil perante a malignidade das instituições políticas do Estado” (LAVALLE et al, 2012, p. 192).

Observa-se que o modelo discursivo, proposto originalmente por Habermas, identifica dois níveis distintos da sociedade- o sistema político e o mundo da vida. Razão pela qual, esse autor, atribui ao processo comunicativo de formação da opinião e da vontade coletiva, e não simplesmente à virtude cívica dos cidadãos individuais, a fonte de legitimidade política, ou seja, o elo necessário entre os impulsos e reivindicações advindas do mundo da vida e o plano político da ordem democrática (AVRITZER e COSTA, 2004).

Segundo Avritzer e Costa (2004), essa abordagem teórico-discursiva aponta para uma ambivalência constitutiva da esfera pública: nela desembocam tanto os fluxos comunicativos originados no mundo da vida, operada fundamentalmente pelo conjunto de associações voluntárias desvinculadas do mercado e do Estado, denominadas de sociedade civil, quanto aos esforços de utilização dos meios de comunicação para conquistar a lealdade política e para influenciar preferências de consumo.

Em trabalhos posteriores, Habermas amplia a concepção de esfera pública ao papel de “politicamente influente” dentro de sua concepção teórico-discursiva de democracia, demonstrando que “os procedimentos legais e políticos institucionalizados asseguram que os processos espontâneos de formação de opinião sejam considerados nas instâncias decisórias” (AVRITZER e COSTA, 2004, p. 709).

Embora o debate contemporâneo sobre o tema tenha evoluído por uma via, predominante alicerçada nas pesquisas de Habermas, outros teóricos também contribuíram para a produção sociológica latino-americana sobre sociedade civil, como a exemplo de Gramsci, que incorporou o conceito de sociedade civil como fundamento de sua teoria sobre hegemonia.

Gramsci entendia que a sociedade civil cumpria função estatal, ao passo que representava uma “hegemonia política e cultural de um grupo social sobre

toda a sociedade, como conteúdo ético do Estado” e, dessa forma, não poderia ser interpretada como mero terreno de iniciativas privadas (GRAMSCI, 2000, p.225).

De acordo com Nogueira (2003), na visão gramsciana, a sociedade civil não se sustentava fora do campo do Estado, tampouco em oposição dicotômica a ele, ao contrário, a sociedade civil era vista como uma figura do Estado, em que a política destinava-se a viabilizar a integração da virtude privada e da pública, dos interesses particulares e da vontade geral, do Estado e da sociedade, ou seja, a sociedade civil se articulava dialeticamente no Estado e com o Estado.

Embora os conceitos de “sociedade civil e hegemonia” de Gramsci tenham deixado contribuições aos estudos sociológicos nos anos 1970 e 1980, no sentido de romper com o determinismo econômico das análises marxistas mais duras e renovar o campo de análises da esquerda latino-americana, especialmente ressaltando a importância dos movimentos sociais para a transformação social (DAGNINO, 2000), foi com base na teoria habermasiana e nas principais críticas decorrentes dessa teoria, que o conceito da “nova sociedade civil” firmou sua hegemonia nos anos 1990 (NOGUEIRA, 2003).

### 2.1.2 Perspectiva crítica à produção sociológica dos anos 1990

A partir dos anos 2000, muitos dos elementos utilizados na conceituação de nova sociedade civil, embora ainda recorrentes, passam a enfrentar dificuldades e limites explicativos, ao passo que as análises se deslocam de postulados abrangentes e abstratos para critérios específicos, como por exemplo, na identificação dos seus respectivos atores empíricos.

Uma das principais críticas se refere ao fato da nova sociedade civil ter sido definida, na produção sociológica dos anos 1990, de forma essencialmente normativa, em detrimento de análise empírica, limitando suas explicações ao caráter prescritivo na definição dos seus atores e nas suas formas de agir (LAVALLE, 2003).

Ainda, as perspectivas teóricas da década final do século XX tendiam à interpretação da sociedade civil por meio do isolamento das esferas (Estado-Sociedade), o que, a partir dos anos 2000, são fortemente criticadas pelos



teóricos que passam a interpretar a sociedade e as inter-relações políticas (REIS, 2005).

O que se percebe claramente é que, mesmo que esforços tenham sido empreendidos no sentido de definir o associativismo civil voluntário como um dos fundamentos da teoria sobre a nova sociedade civil na década de 1990, as variadas organizações civis concretas que se constituíram nesse período, não se enquadravam nessa definição prescrita normativamente, quando muito, as análises empíricas eram direcionadas a organizações que minimamente se encaixavam na definição prescritiva do modelo, ou seja, como espontâneas, pluralistas, laicas e democráticas.

Tais limites explicativos levaram os autores a realizar indagações, tais como: “[...] afinal, quem integrou a sociedade civil tal como compreendida na literatura em questão” (LAVALLE, 2003, p. 99), expondo claramente a fragilidade e os limites explicativos de tal teorização frente à lacuna existente entre a concepção teórica de sociedade civil e a concreta das organizações civis.

Nesse sentido, favorecidas pelo recorte analítico de crivo normativo, as Organizações Não Governamentais (ONGs) constituíram-se na figura associativa de excelência dos anos 1990, e por isso, foram consideradas, como os atores mais significativos da sociedade civil, porém esse mesmo consenso, não se verificava na questão relacionada aos alcances de sua ação.

O fato das ONGs, movimentos sociais e outras formas de associação terem sido definidos como os novos atores da sociedade civil, em razão de eventualmente encarnarem os atributos normativos definidos na literatura- “horizontalidade, espontaneidade, legitimidade, ação comunicativa, intermediação societária” (LAVALLE, 2003, p. 101) - impossibilitava avaliar a dinâmica das relações que envolviam a conformação dos atores sociais concretos. Em nome dos atributos normativos, certos padrões de organização e repertórios de ação acabavam sendo naturalizados (LAVALLE, 2003).

Outras críticas ao modelo teórico de sociedade civil produzido nas ciências sociais na década de 1990, foram apresentadas por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), na obra “*A Disputa pela Construção Democrática na América Latina*”. Nessa, os autores criticam o modelo teórico que, forçosa e normativamente, apresenta uma visão dicotômica da sociedade civil e da sociedade política, ignorando suas relações e atribuindo à primeira, o caráter

homogêneo e pleno de virtudes democratizantes e à segunda, o Estado, o polo negativo, igualmente homogêneo, que concentraria todos os vícios da política numa mera disputa de poder.

O trabalho produzido por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) parte das críticas e propostas apresentadas na literatura, especialmente por Cohen e Arato (2000); Avritzer e Costa (2004), O'Donnell (2004), e contribuem para a investigação do processo de democratização na América Latina em razão do uso sistemático de três importantes instrumentos analíticos: 1) a heterogeneidade da sociedade civil e do próprio Estado; 2) a noção de projeto político e sua incontestada disputa pela hegemonia dentro da aparente consolidação democrática e, 3) as trajetórias sociedade civil - sociedade política estabelecidas pelas relações, vinculações e articulações entre ambas, contrariando a dicotomia até então defendida teoricamente .

O que se constata frente às teorizações que pregam uma sociedade civil homogênea e virtuosa, é o fato de terem sido fortemente influenciadas pelo objetivo central dessa sociedade civil, reconfigurada frente aos desafios contemporâneos, qual seja, a luta contra o Estado totalitário/autoritário. Também, pelo caráter essencialmente normativo e prescritivo atribuído pela literatura sociológica nas últimas duas décadas do século XX aos atores sociais e as formas do seu agir.

Partindo de estudos empíricos realizados na América Latina e das críticas e propostas apresentadas por outros autores às teorias da sociedade civil e democratização, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) oferecem duras críticas ao caráter homogeneizador da sociedade civil. Pautam sua crítica no fato das análises empíricas realizadas na época desconsiderarem a heterogeneidade dos atores sociais que compõem a sociedade civil, que conformam os mais diversos formatos institucionais - associações, fóruns deliberativos, sindicatos, redes, coalizões que defendem uma pluralidade de projetos políticos, alguns, inclusive, de caráter antidemocrático.

Para os autores, a “heterogeneidade da sociedade civil é uma expressão da pluralidade política, social e cultural que acompanha o desenvolvimento histórico da América Latina” (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 27).

Não é somente a diversidade de atores sociais que formulam e difundem projetos políticos, interesses ou agendas - e se conformam em momentos

históricos diferenciados - que definem a heterogeneidade da sociedade civil mas, a diversidade desses projetos políticos que levam o Estado a reconhecer e incorporar seletivamente os direitos e reivindicações de alguns atores, associações ou movimentos sociais, em detrimento de outros (DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006).

Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 28), mencionam que

Os projetos políticos são construções simbólicas que mantêm relações cruciais com o campo da cultura e com culturas específicas [...] é preciso examinar as diferentes culturas e tradições políticas, algumas participativas e democráticas, outras elitistas, corporativas e autoritárias e, as continuidades e rupturas que se manifestam nos intrincados e complexos processos culturais.

Dessa forma, a diversidade de projetos políticos existentes na sociedade civil, geram tensões e contradições internas, provocadas, principalmente, pela distinção de peso na apropriação desses projetos pelos atores sociais. Razão pela qual, o alerta às práticas antidemocráticas que circulam o interior da sociedade civil, faz-se extremamente necessário, pois tais práticas podem conduzir à destruição das novas práticas solidárias e participativas presentes na democracia pós-transição (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006).

Outro importante fator, apontado pelos autores e ainda pouco estudado empiricamente, é a formação das associações, em que intervêm diversos atores e processos, visto que sua natureza resulta de contingência histórica<sup>10</sup>, cuja origem pode determinar tanto o seu campo de ação como as funções que cumprem na vida pública. Tais associações e movimentos sociais podem ser promovidos tanto pelo próprio Estado (por meio de leis e programas que exigem a criação de associações) quanto pelos partidos políticos (corporações, movimentos sociais de base) ou por outros atores da sociedade civil, tais como, as ONGS, movimentos sociais, grupos assistenciais ou movimentos sociais de base (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006).

Nas palavras dos autores, “o fenômeno associativo é multidimensional, pois tem efeito em vários âmbitos da reprodução social, por isso, as próprias

---

<sup>10</sup> O padrão associativo é o resultado de tendências de longo prazo, relacionadas ao modelo de acumulação de capital, tipo de regime político, padrões culturais dominantes, marco jurídico regulatório dos tipos de associações, mapa dos grupos ou classes sociais (DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006).

associações, sendo em si mesmas heterogêneas, têm diferentes capacidades de intervenção na vida pública e distintos potenciais democratizantes” (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 33).

De igual forma, estes mesmos autores manifestam-se críticos à visão equivocada do Estado como ente administrativo homogêneo e indiferenciado. Não é só pelo fato dessa visão ser contestada empiricamente na disputa pela construção democrática, como também, pelo caráter excludente e incipiente de análise das mediações e relações existentes entre a sociedade civil e o Estado.

Defendem assim, que o Estado brasileiro apresenta níveis relevantes de heterogeneidade, quer por sua arqueologia- modo com que as associações se formam em diferentes períodos políticos-, quer por sua estrutura, tanto no plano vertical (níveis de governo) quanto no plano horizontal (pela existência dos três poderes no Estado Democrático de Direito: legislativo, executivo e judiciário), quer pela própria sociedade política - atores e instituições de intermediação da sociedade (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006).

Neste contexto, expõem que a heterogeneidade tanto da sociedade civil quanto do Estado, permeiam uma complexidade de possibilidades (colaboração e confronto) determinando sua análise nos processos de construção democrática e exigindo “a existência de uma forte correspondência entre um projeto democrático na esfera da sociedade civil e projetos políticos afins na esfera da sociedade política” (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 38).

Cabe ainda destacar, que ao se referir a noção de “projetos políticos”, os autores se baseiam no pensamento “gramsciano”, que concebia “projeto político como o conjunto de valores, crenças, interesses e concepções de mundo e de escolhas” e que “orientam a ação política dos diferentes sujeitos e que não se reduzem a estratégias de atuação política no sentido estrito, mas expressam, vinculam e produzem significados que integram matizes culturais mais amplas” (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 39).

Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), apontam três grandes projetos políticos presentes na América Latina e que, segundo os autores, disputam a construção democrática os projetos autoritários, os neoliberais e os democrático- participativos, ressaltando que a disputa, na maioria dos países do mundo, se dá pelo embate entre os projetos neoliberais e democrático-

participativos, conformando a chamada “confluência perversa<sup>11</sup>”- “que tende obscurecer, no nível discursivo, os contornos específicos desses dois projetos em disputa” (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 44).

Com relação ao projeto político autoritário, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), apontam que o eixo central situava-se nas versões da ditadura militar, política militar ou político partidária, mas que após a transição democrática encontra-se em estado de latência, tendo perdido viabilidade política em meio a aceitação universal de democracia liberal como modelo desejável de organização política. Entretanto, os autores alertam sobre a possibilidade de algum tipo de restauração autoritária frente às dificuldades e decepções coletivas acerca do baixo rendimento social nas democracias da América Latina.

O projeto democrático-participativo, segundo os mesmos autores, centra-se no aprofundamento da democracia, por meio da extensão da participação da sociedade nos processos de decisão, configurando a relação entre Estado e sociedade para além dos limites atribuídos à democracia liberal representativa, na qual ocorria a escolha dos governantes por meio de eleições e a tomada de decisão era monopolizada pelo Estado. Orientada para uma maior publicização do Estado, capaz de garantir os direitos de cidadania, as formas e expressões adotadas para participação e controle social variam nos contextos nacionais, destacando-se os orçamentos participativos, conselhos gestores de políticas públicas, conselhos cidadãos, mecanismos de prestação de contas (*accountability*), monitoramento, mesas de concertação, entre outras possibilidades (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006).

Já o projeto neoliberal, traz como eixo central, basicamente, o ajuste da economia mediante a remoção das barreiras para a expansão do capital internacional (liberando o mercado dos entraves que o limitavam de organizar a vida em sociedade). Tal projeto preceitua uma nova relação entre Estado e sociedade civil. Neste, o Estado (marcado pelo gigantismo, burocratismo, ineficiência e corrupção) encontraria uma nova via para atuar de forma mais

---

<sup>11</sup> Ao se referir a “perversa”, a autora relaciona o termo “ a um fenômeno cujas consequências contrariam a sua aparência, cujos os efeitos não são imediatamente evidentes e se revelam distintos do que se poderia esperar”. A perversidade entre o projeto neoliberal e democrático-participativo reside no fato que embora se utilizem de algumas referências aparentemente comuns e de termos semânticos comuns (participação, sociedade civil, democracia, cidadania), não possuem o mesmo significado, ao contrário, tais projetos apontam para “direções opostas e até antagônicas” (DAGNINO, 2004, p. 142).

eficiente, por meio da transferência das responsabilidades sociais para a sociedade civil e setor privado. Essa participação da sociedade civil significa, contudo, assumir a execução eficiente (gestão e implementação) das políticas públicas mas, sem poder decisório sobre elas. Nas palavras de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 55),

Essa resignificação é constitutiva justamente da confluência perversa [...] não é, portanto, uma adoção ou incorporação de elementos do projeto participativo pelo projeto neoliberal, como a primeira vista poderia parecer. Utilizam-se as mesmas palavras e referências, mas o seu significado já é outro, ainda que essas diferenças não se explicitem com clareza, o que precisamente torna perversa a confluência.

Por fim, ao se referirem ao terceiro instrumento de análise do processo de democratização (as trajetórias da sociedade civil e sociedade política), os autores apresentam contribuições significativas na compreensão das relações entre sociedade civil e Estado,

[...] a partir das trajetórias individuais ou os trânsitos de dirigentes e ativistas entre ambas as esferas de atividade[...] as trajetórias permitem observar tanto as vinculações e separações entre a sociedade civil e a sociedade política, assim como as mudanças e continuidades que sofrem os projetos que orientam a ação dos atores, conforme essas trajetórias se desenvolvem (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p.55).

Embora as trajetórias possam assumir formas diversas, os autores buscam mostrar através de seus estudos empíricos, que não se encaixam ao senso comum e reducionista, que implica em apenas duas alternativas simplistas de compreensão: a que vê a trajetória entre as esferas como uma maneira de o Estado “cooptar” os atores civis e, a outra, que vê nesse trânsito de ativistas à esfera do Estado, um meio de agilizar a democratização do sistema político. Entendem, que as trajetórias revelam tensões e dilemas que ocorrem em distintos contextos políticos nacionais, quando se pretende efetivar projetos de transformação democrática. Assim, investigam a dinâmica própria desses projetos políticos (como e em quais circunstâncias sofrem deslocamentos ou mudanças de sentido), ao passarem de uma esfera à outra (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006).

Outras perspectivas se situam ainda, nas últimas décadas do século XX e se disseminam na América por volta dos anos 1990, tais como a perspectiva

neotocquevilliana do capital social e a perspectiva comunitarista, relevantes na compreensão das realidades socioeconômicas e do processo de democratização latino-americano, mas que seguiam na mesma perspectiva normativa da sociedade civil, sendo-lhes atribuídas, igualmente, importantes críticas teóricas.

A seguir, discutem-se as perspectivas do capital social e do comunitarismo.

## **2.2 As categorias de capital social e comunitarismo no debate contemporâneo**

Em razão da atenção dada pelos teóricos, especialmente nas últimas décadas à compreensão e atuação dos novos atores da sociedade civil, alguns conceitos como “nova sociedade civil, terceiro setor, capital social, redes sociais, comunitarismo”, foram utilizados para fundamentar o processo de democratização e as novas relações existentes entre a sociedade, o Estado e o mercado.

Assim, essa parte do trabalho tem a intenção de expor algumas das principais formulações teóricas sobre capital social e comunitarismo, as quais trazem em seu seio a perspectiva “neotocquevilliana”, pois atribuem ao capital social, ao associativismo civil e às comunidades, características virtuosas e altruístas capazes de resolver as grandes mazelas da sociedade e garantir a democracia efetiva.

### **2.2.1 O capital social e a crítica à perspectiva neotocquevilliana de Putnam**

O capital social além de se constituir em importante categoria associada ao debate contemporâneo sobre a sociedade civil e ao processo de construção democrática na América Latina, tem sido também um dos conceitos mais utilizados na linguagem cotidiana nos últimos anos, muito embora, não haja consenso quanto ao seu conceito e nem um sentido único em sua compreensão. Ao contrário, a sua definição reflete um terreno fértil de disputas entre os estudiosos (quer sejam da ciência política, da ciência econômica ou da sociologia) tal qual aconteceu no debate sobre a sociedade civil.

A ênfase neotocquevilliana conferida à sociedade civil na contemporaneidade, é também facilmente percebida no que se refere às formulações teóricas sobre o capital social, especialmente nas análises propostas por Putnam, um dos mais consagrados teóricos desta perspectiva.

Capital social, segundo Putnam (2000), surge a partir do associativismo civil e dos laços de solidariedade e de confiança mútua que ele desencadeia, fazendo com que se forme uma comunidade cívica.

A crítica à abordagem neotocquevilliana instiga que se considere, de forma bastante cuidadosa, na teoria e na investigação empírica, os tipos de relações sociais e culturais, as diferentes fontes de capital social e seus diferentes efeitos, e que seus aspectos negativos sejam examinados e investigados com atenção e rigor científico. Por exemplo, algumas análises têm afirmado que existem também associações notadamente antidemocráticas. Que não se pautam pela produção de laços de confiança, cooperação e de solidariedade (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006; FOLEY E EDWARDS, 1998). Sem pretensão alguma de esgotar os autores que tratam sobre o capital social, o que se busca aqui é apresentar alguns dos autores que analisam a teoria numa perspectiva crítica aos neo-tocquevillianos, especialmente às obras de Putnam (1996, 1995), um dos mais fervorosos defensores dessa perspectiva. Para tal, são examinados alguns trabalhos de autores, como Skocpol, 1996, Foley e Edwards, 1998, Frey, 2003 Portes, 2000, Milani, 2004, 2007 e Putnam, 2000.

Cabe aqui inicialmente considerar, que tanto o núcleo do conceito de capital social (a relevância da cooperação na vida em sociedade), quanto o próprio conceito de capital social, não são novos. No que se refere ao núcleo do conceito, o debate teórico se encontra nos clássicos como Aristóteles, Platão, Hobbes, Maquiavel e Alexis de Tocqueville. Este último produziu uma das mais importantes obras para os analistas do associativismo norte-americano e foi a referência central para as obras de Putnam.

Em relação ao conceito de capital social propriamente dito, este foi utilizado pela primeira vez em 1912, pela educadora Lyda Judson Hanifan, ao mostrar a estreita relação entre o aumento da pobreza em uma determinada comunidade e o declínio da relação de solidariedade entre os seus membros (SIMIONI, 2013).



Segundo Simioni (2013), a sistematização do conceito de capital social, entretanto, aconteceu mais efetivamente a partir da década de 1980 com a ampla divulgação nos anos 1990, por meio de autores como Bourdieu, Coleman, Putnam, entre outros. Simioni (2013), destaca a diferença conceitual proposta por Bourdieu em relação à Coleman e Putnam, em que o primeiro, define capital social como atributo de indivíduos, enquanto que Coleman e Putnam, o consideram um atributo social.

A concepção de capital social ganha maior destaque a partir da obra de Putnam, lançada em 1993 "*Making Democracy Work*" que, ao analisar a democracia italiana, identifica uma sociedade civil forte, com níveis altos de engajamento cívico efetivo e relações sociais de reciprocidade, atribuindo uma correspondência entre os aspectos estruturais da sociedade - alta densidade de associações - a um tipo de cultura política ou comunidade cívica. O modelo de comunidade cívica, proposto por Putnam (1996), tem como pressuposto a confiança, a valorização da responsabilidade, a cooperação e o altruísmo, aspectos estes, capazes de construir redes sociais.

A reivindicação central da versão neotocquevilliana de capital social, proposta por Putnam (1996), baseia-se fortemente no associativismo para explicar os níveis mais elevados de participação positiva na política, defendendo que a densidade de associações civis voluntárias numa sociedade, tendem a promover o engajamento cívico, visto o capital social que elas produzem. A concepção dessa perspectiva reside na ideia de que o associativismo, por si só, produz hábitos de cooperação e confiança, redes sociais, normas e características que contribuem para a capacidade de confiança social e engajamento cívico que as democracias saudáveis precisam (FOLEY E EDWARDS, 1998).

De acordo com Frey (2003), os relatos do aristocrata francês Alexis de Tocqueville, por ocasião de sua passagem pelos Estados Unidos nos anos de 1830, testemunham o caráter associativo disseminado na população norte-americana. Tocqueville (2005), descreve sua perplexidade diante da presença numerosa de associações norte americanas, que se apresentavam sob os mais variados tipos e formatos, contemplando desde associações criadas pela lei e denominadas de "comunas", até milhares de outras que, simplesmente,

associavam-se a partir das vontades individuais - seja por fins religiosos, morais, de segurança pública ou até mesmo empresariais.

A América é o país do mundo em que se tirou maior partido da associação e em que se aplicou esse poderoso meio de ação a uma diversidade maior de objetos. Não há nada que a vontade humana desespere alcançar pela livre ação da força coletiva dos indivíduos (TOCQUEVILLE, 2005, p. 219-220).

Corroborando com a abordagem formulada por Alexis de Tocqueville, Putnam, ao realizar seu estudo na Itália, apreende que a cultura cívica implica em uma boa comunidade, expressando na opinião de Frey (2003, p. 176), que “a organização social, sustentada por uma rede de associações civis e por formas de cooperação baseada em regras compartilhadas e em confiança recíproca, mostrou-se fundamental para um bom desempenho das instituições e da eficiência da sociedade e da sua economia”.

Schmidt (2013, p.39) observa que,

No seu estudo *Comunidade e Democracia*, que analisa a experiência dos governos regionais da Itália moderna, Putnam estabelece a forte relação entre comunidade cívica, capital social, desenvolvimento econômico e eficácia governamental. A comunidade cívica, um conceito tomado da tradição republicana, possui como atributos principais a participação cívica, a igualdade política, a solidariedade, a confiança, a tolerância e o associativismo.

De acordo com o entendimento de Frey (2003), Putnam aponta a tendência de os membros das associações serem mais ativos, tanto político como socialmente, fornecendo o suporte necessário às normas democráticas, ou seja, a densidade de todos os tipos de associações em uma determinada sociedade, representa o seu estoque de capital social.

Putnam (1993, p. 35), atribui ao conceito de capital social “características de organizações sociais, como as redes, as normas e a confiança, que facilitam a ação e a cooperação com vista a um mútuo benefício”. Esse caráter coletivo (associativista) tende a refletir um volume substancial de capital social, volume esse atribuído ao nível de envolvimento associativo (voluntário) e ao comportamento participativo numa sociedade (PORTES, 2000).

Na opinião de Putnam (1996, p. 180),

[...] a confiança promove a cooperação. Quanto mais elevado o nível de confiança numa comunidade, maior a probabilidade de haver cooperação. E a própria cooperação gera confiança. A progressiva acumulação de capital social é uma das principais responsáveis pelos círculos virtuosos na Itália cívica.

A comunidade cívica passa a ser caracterizada como atributo de cidadãos ativos e imbuídos de espírito público, de relações políticas igualitárias e com estrutura social baseada na confiança e na colaboração. Putnam (1996, p.112), ao constatar em seu estudo na Itália, diferenças de desenvolvimento entre o sul e o norte, destaca a presença de uma cultura cívica maior no norte, o que explicaria o fato dessa região ser mais desenvolvida do que a região sul, cuja cultura cívica não era tão perceptível. Dessa forma, o autor deduz que “ tanto maior a participação em associações locais, maior a cultura cívica será; quanto maior a cultura cívica da região, mais eficaz será o seu governo”.

Em estudo posterior realizado acerca da vida cívica na América, Putnam, se dedica a compreender, estreitamente, a transformação da vida cívica ocorrida nos Estados Unidos após o término da Segunda Guerra Mundial, momento em que segundo seu diagnóstico, ocorre um declínio generalizado no engajamento político e no associativismo, em toda a esfera da vida cívica e não apenas na esfera política.

Em seu artigo “ *Bowling Alone: American’s decline social capital*”, Putnam (1995) embasa sua tese em números que demonstravam o decréscimo exponencial do volume de capital social (medidos pelo decréscimo de votantes e da redução de participação em associações voluntárias), logo após a Segunda Guerra Mundial, momento em que a geração não cívica, denominada de “*baby boomers*”, assume a cena da até então geração cívica ativa.

Tal trabalho rendeu vastas críticas e severos questionamentos acerca da existência de um real declínio do voluntarismo e espírito cívico na América ou se apenas as organizações estavam diferentes do tipo identificado por Putnam. Skocpol (1996), crítica o tom elitista de Putnam, ao atribuir o declínio do capital social ao comportamento de lazer das massas, sem considerar para tal, às alterações econômicas e políticas produzidas pelos estabelecimentos empresariais e políticos.

Foley e Edwards (1998) pontuam sua crítica no fato de que a perspectiva neotocquevilliana apresenta lacunas, no sentido de não identificar até que ponto a participação em associações civis promove atitudes de engajamento cívico e comprometimento com a democracia e, principalmente, que tipos de associações são capazes de produzir capital social, sobre que circunstâncias e quais os efeitos sobre a esfera política.

A partir destas críticas, Foley e Edwards (1998) buscam mostrar algumas concepções alternativas de capital social, capazes de abordar as lacunas existentes nos relatos americanos, ao que elegeram chamar de “debate decisivamente além de Tocqueville”.

Foley e Edwards (1998) examinam em seu estudo vários trabalhos relacionados à temática do capital social e cuja abordagem julga-se importante reproduzir aqui. Nesse sentido, os autores (1998) registram que os trabalhos de Keith E. Whittington (1998), apontam a essencialidade das instituições políticas e da ordem constitucional na estruturação das relações sociais, indicando que o bom funcionamento de uma democracia não decorre somente das relações sociais. Já no estudo de Booth e Richard (1998), verificam a crítica dirigida ao fato de que o engajamento cívico não se dá exclusivamente pela participação ativa em associações civis, mas que está explicitamente relacionado ao contexto político nacional (regimes autoritários ou não) conformando os tipos de associações e as atividades nas quais as pessoas tendem a participar. Na investigação teórica proposta por Stole e Rochon (1998), os autores observam questionamentos pertinentes num contexto democrático, como por exemplo, a relação que se estabelece entre as associações, bem como a diversidade social destas, recomendando que o entusiasmo generalizado pelos efeitos da associação no capital social, deve ser temperado por uma melhor especificação de que tipo de associações está se falando e que aspecto do capital está sendo considerado. O trabalho de Carla Eastis (1998), critica o julgamento precipitado da relação associação-cidadania ao demonstrar que, mesmo dentro de uma categoria de grupos, os efeitos da vida associativa podem ser bastante diferentes. Ainda, Foley e Edwards (1998, p. 13) ao examinarem o estudo de Mark Warren (1998), percebem a clara intenção do pesquisador em investigar a estratégia de “organização relacional”, de cunho independente e não partidário, que apontam novas formas de cooperação a serem alcançadas em parte,

apenas por meio de conflitos (como as cooperações capazes de unir diversas comunidades divididas por desigualdades de classe, gênero e raça), contestando a estratégia comunitária (implícita no debate sobre capital social) e assim, “limitar os limites da comunidade e da cooperação aos que já estão em ou para aqueles que podem vir a forjar a unidade apenas através da discussão”.

Já Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 25), em seu trabalho “A disputa pela construção democrática na América Latina”, direcionam a sua crítica a Putnam no fato de esse autor considerar a categoria “confiança” como centro da teoria e eixo articulador do capital social, enquanto que a categoria “confiança nas instituições”, o autor define “como um fenômeno derivado, um efeito do capital social acumulado”. É justamente por essa ausência institucional na formulação conceitual do capital social que recaem muitas críticas ao conceito neotocquevilliano.

Esses autores apontam, também, um déficit relacionado à escala de confiança, destacando que, se a confiança surge das relações em planos microsociais (*face a face*), não poderia generalizar-se aos outros planos sem a mediação das instituições para ampliar a escala e os efeitos de certas formas de relação entre os membros da sociedade civil e, entre estes e o Estado. Questionam criticamente ainda, a afirmativa de que a confiança que emerge de associações voluntárias é dependente do contexto, uma vez que para isso, qualquer possibilidade dela se estender a outras esferas da vida pública, vai depender, necessariamente, das circunstâncias históricas concretas e da combinação de fatores (articulação que permita estender essa confiança), uma vez que não se pode falar em termos gerais de “associações”, como se elas produzissem os mesmos efeitos numa sociedade democrática (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006).

Se, aparentemente para Putnam, não restava dúvida que a vida associativa fosse geradora de hábitos de confiança mútua, cooperação e participação e que a densidade dessas associações em uma sociedade fosse auferir estoque de capital social, para os críticos da perspectiva neotocquevilliana, a teoria de Putnam apresentava um dilema, ou seja, não identificava quais os tipos de associações e até que ponto a participação em associações era capaz de promover compromissos cívicos, atitudes e

comportamentos benéficos e condizentes com uma sociedade democrática (FOLEY e EDWARDS, 1998).

Milani (2007), em um de seus trabalhos mais conhecidos, discute as relações entre capital e desenvolvimento local, trazendo à baila alguns autores que disputam conceitualmente a definição de capital social no debate contemporâneo. Dentre as definições e críticas sobre capital social resgatadas por Milani (2007), destacam-se as formulações dos autores Ostrom e Ahn (2003) e Locke (2001).

Ao examinar Ostrom e Ahn (2003), Milani (2007, p. 204) profere críticas às teorizações de Putnam, pelo fato deste defender a “confiança” como uma forma de capital social, enquanto que os autores examinados conferiam à confiança, o meio de ligação central entre o capital social e a ação coletiva, ou seja, a confiança era entendida como um resultado (um produto) das formas de capital social. Essa confiança, entretanto, só é factível de existir quando os indivíduos são confiáveis e se encontram em redes múltiplas (*networked*) e quando há instituições (regras formais e informais) que facilitem a ampliação e reprodução da confiança.

Ao examinar os trabalhos de Locke (2001), Milani (2007, p. 206) indica três críticas acerca das análises produzidas sobre capital social presentes nos trabalhos de North e Putnam. A primeira crítica era dirigida ao *status* estático das análises – em razão de defenderem que padrões de associativismo e /ou capital social fixam-se no tempo e no espaço. A segunda crítica referia-se ao fato de tratarem os pré-requisitos da confiança - institucionais ou sociológicos - como variáveis homogêneas e binárias (ou as sociedades possuem as “instituições certas” ou “não”), configurando análises de cunho mecanicista. Por fim, a terceira crítica aponta o caráter pessimista das análises sobre o capital social, em sua maioria, ao limitarem as possibilidades de criação de confiança em contextos em que não se fazem presentes as condições normativamente favoráveis ao capital social.

Em um de seus trabalhos anteriores, Milani (2004), cita cinco elementos para a análise crítica do capital social: a) a tautologia e a circularidade presente em muitos conceitos de capital social disponíveis para análise empírica; b) a relativa importância concedida ao contexto das relações sociais em que se conformam recursos de capital social; c) a falta de consideração com as

particularidades desse recurso, em termos de formação, reprodução e até mesmo das suas formas de acumulação; d) o fato de considerar o capital social enquanto bem coletivo, de propriedade comunitária; e) a tendência a assumir uma visão normativa de capital social e definir o “bom” capital social.

Frey (2003) sublinha a dificuldade de Putnam para lidar com os diferentes tipos de associações existentes no seio da sociedade civil contemporânea, dado o caráter basicamente quantitativo de seus estudos. Crítica, também, a dificuldade de Putnam para trabalhar com as ambiguidades da concepção de capital social, mesmo ele tendo recorrido à distinção conceitual entre “*bonding social capital*” e “*bridging social capital*”,<sup>12</sup> tendo em vista que, mesmo que o bom capital social seja capaz de criar uma conectividade entre diferentes grupos sociais, isto não elimina a possibilidade de gerar efeitos colaterais negativos à sociedade, nem tampouco garante a geração de liberdade, tolerância e igualdade ao conjunto da sociedade.

Outra crítica que se apresenta a Putnam, refere-se à ênfase dada às redes sociais baseadas em associações cívicas tradicionais, consideradas pelo autor as mais preparadas para promover o espírito comunitário, mas que, especialmente em países em desenvolvimento, tendem a reforçar as desigualdades existentes e a serem mais excludentes, defendendo as estruturas paternalistas, hierárquicas e de privilégios sociais, ou seja, não podem ser apontadas como os atores mais promissores no processo de desenvolvimento social (FREY, 2003).

De acordo com Frey (2003, p.184), a objeção de Putnam aos “movimentos sociais e organizações do terceiro setor enquanto fontes primordiais do capital social, se baseia na sua suposição de que laços e obrigações que unem os membros destes movimentos sejam mais fracos do que em organizações tradicionais”. Para Putnam, segundo Frey (2003), não era o ativismo político dos movimentos sociais, nem a participação em associações do

---

<sup>12</sup> De acordo com Schmidt (2006, p. 1761-1762), a literatura apresenta uma tipologia bem variada do capital social. Além do “*bonding social capital*” e do “*bridging social capital*”, classifica-se ainda, o “*linking social capital*”, como as mais utilizadas pelos pesquisadores. O “*bonding social capital*”, refere-se a “união”, encontra-se presente em relações bastante estreitas, de frequente contato pessoal, como os laços familiares, de amigos e vizinhança; O “*bridging social capital*”, refere-se a “vinculação” e laços entre agentes de grupos sociais distintos, como os decorrentes das relações de trabalho, membros de associações, clubes, entre outros; E o “*linking social capital*”, de “conexão”, apresenta-se entre pessoas com relacionamento distante e de pouco contato, como por exemplo, cidadãos e governantes.

terceiro setor, organizações sem fins lucrativos ou grupos de ajuda que sustentam a unidade das sociedades, mas sim, a vida social e o contato *face a face*. Essa visão é fortemente criticada por Frey (2003), através de dois argumentos: a) no Brasil, movimentos sociais como o Movimento dos Agricultores sem Terra (MST) e a organização não governamental “Pastoral da Criança”, não se apresentam desconectados da sua base social, contudo, destacam-se como novas formas emergentes de vida social e do engajamento político; b) o declínio das organizações civis tradicionais não necessariamente deve ser entendido como um mero declínio do engajamento cívico, mas pode representar a necessidade de se (re)inventar as formas de ativismo e envolvimento cívico, dada a complexidade e pluralismo da sociedade que exige novos formatos de organização política e social.

Na expressão de Frey, a abordagem neotocquevilliana do capital social defendida nas pesquisas de Putnam apresenta muitos limites para a compreensão dos processos que envolvem as relações entre organizações civis e as estruturas e agentes estatais, “na medida em que a ênfase é dada na mera densidade das organizações cívicas convencionais”, ao passo que, “fatores institucionais e a qualidade das relações estabelecidas entre os grupos intermediários em uma sociedade, e entre associações e governo” deveriam ser considerados com maior cuidado (FREY, 2003, p. 185).

Na próxima seção retomam-se os principais aspectos da abordagem comunitarista, a qual guarda uma relação bastante próxima com a abordagem do capital social de Putnam.

### 2.2.2 O pensamento comunitarista

A necessidade de relacionamento e convívio do homem com outros de sua espécie se manifesta desde os primórdios de sua existência. Essa necessidade não decorre apenas por fatores de sobrevivência e segurança, mas também por necessidades de ordem afetiva, psicológica e até espiritual. “O homem necessita estar em comunidade para se tornar efetivamente pleno, ou seja, apenas se reconhece e é reconhecido quando se encontra em comunidade” (KONRAD e SCHWINN, 2013, p. 216).



A ideia de comunidade faz parte da história humana, entretanto, foi Aristóteles, dentre os pensadores e filósofos gregos, considerado o expoente no estudo do tema. Em meados do século XIX, o termo “comunitarismo” é cunhado, no sentido do indivíduo ser membro de uma comunidade voltada para práticas comunistas<sup>13</sup> ou socialistas. No século XX, o conceito de comunidade foi redescoberto e esteve no centro dos mais importantes debates sociais e políticos. O comunitarismo ressurgiu nos EUA como reação crítica à renovação do liberalismo, evidenciada na obra “A teoria da justiça”, de J. Rawls (SIMIONI, 2013).

Entretanto, foi na década de 1990 que o sociólogo israelense Amitai Etzioni desenvolve, nos EUA, uma sólida teoria comunitarista, considerada a vertente mais expressiva do comunitarismo na contemporaneidade, a qual passa a ser denominada de “comunitarismo responsivo”.

Segundo o conceito apresentado por Etzioni (2007, p.233), o comunitarismo refere-se “a forma de pensamento que se preocupa fundamentalmente com a comunidade e não com o Estado ou o mercado”, o que acaba insinuando uma abordagem integrativa e participativa entre as três esferas relacionadas, Estado, comunidade e mercado.

Ao ter a preocupação com a comunidade no centro de suas investigações, Etzioni (2001, p.175) defende a ideia de que esta “constitui um dos componentes principais da boa sociedade, alicerçada em dois fundamentos: laços de afeto e uma cultura moral compartilhada”. Dessa forma, uma boa sociedade só se conforma a partir de uma relação harmônica entre “o governo, o setor privado e o mercado”.

Schmidt *et. al.* (2013, p. 137) definem comunitário como “aquilo que é comum à comunidade. Distingue-se do estatal - que se refere ao Estado - e do privado - que se refere ao individual e ao particular, dimensão própria da esfera do mercado”.

Frey (2003, p. 181) corrobora com esta abordagem, ao afirmar que “o pensamento comunitarista vê o retorno à comunidade como uma alternativa

---

<sup>13</sup> Segundo SIMIONI (2013, p. 206), “a utilização do termo comunidade pelos nazistas desgastou fortemente o seu significado e a crise do comunismo no final do século XX afastou de vez a associação da comunidade com as tradicionais ideologias de esquerda”.

promissora ao mercado e ao Estado, na perseguição do desenvolvimento econômico-social”.

Schmidt (2015, p. 56) alega, ainda, que a grande contribuição do comunitarismo,

está em (re) posicionar a comunidade como princípio político, alicerçando uma concepção contraposta ao dualismo público/privado, ao estatismo (exagerada confiança nas virtudes do Estado) e ao privatismo (excessiva confiança nas virtude do livre mercado e da iniciativa privada).

Na visão dos comunitaristas, embora a ênfase nos debates sempre recaia sobre o Estado ou o mercado, o fortalecimento do polo comunitário como uma alternativa de reconstrução do equilíbrio entre as três esferas sociais - Estado, comunidade e mercado - apresenta-se como uma perspectiva bastante promissora para a construção e fortalecimento democrático.

Schmidt (2017a), corrobora com esta visão, ao rememorar, sob o lastro da teoria neotocquevilliana da sociedade norte-americana, que os vínculos comunitários e as associações voluntárias comprometidas com a boa sociedade foram elementos fundamentais para a revitalização do tecido e coesão social necessária para o desenvolvimento e solidez da democracia.

Entretanto para Schmidt (2017a), embora o senso de comunidade seja considerado um dos pilares da história da sociedade norte-americana (na visão dos teóricos comunitaristas), a sua relevância ainda é pouco reconhecida, pois o individualismo, apontado na literatura como uma característica proeminente do liberalismo e da cultura da sociedade norte-americana, representa um forte contrabalanço à tradição associativista, comunitária e filantrópica.

O trecho a seguir reafirma essa visão,

Comunidade foi desde os primórdios uma palavra central na filosofia pública norte-americana, marcadamente por influência das religiões cristãs, mas também do utopismo, que inspirou a longa série de comunas (*communes*) que se propagaram nas diversas regiões do país. Mapeamento feito por Stockwell (1998) elenca 516 comunidades nos três séculos compreendidos entre 1663 e 1963, com a ressalva de que ainda surgiram milhares de novas comunidades na década de 1960 – anos de efervescência da contracultura – tornando os Estados Unidos o país com o maior número de comunidades utópicas entre todos os países (SCHMIDT, 2017a, p. 177).

Segundo Schmidt (2017a, p. 176), “a reflexão comunitarista nos Estados Unidos se desenvolve à luz das preocupações com a exacerbação individualista

e consumista, a redução da vida cívica, a fragmentação política e a exclusão social”. A releitura do conceito de comunidade, aponta para o enfraquecimento das comunidades nas sociedades ocidentais, ao mesmo tempo em que ratificam a sua atualidade conceitual, posicionando-se pela salvaguarda do equilíbrio nas inter-relações das três esferas: Estado, comunidade e mercado.

Conforme o autor (SCHMIDT, 2015, p.7), a tese do “equilíbrio entre o Estado, comunidade e mercado” é desencadeada pelo movimento “comunitarista responsivo” liderado por Amitai Etzioni (principal representante do comunitarismo atual). O movimento foi publicizado em 1991, através do manifesto “*The Responsive Communitarian Platform: Rights and Responsibilities*”, articulado inicialmente nos Estados Unidos e após ramificado para outros países, cuja bandeira política incitava “o fortalecimento das comunidades nas sociedades ocidentais, marcadas pelo individualismo”.

Contraopondo-se frontalmente ao neoliberalismo, de um lado, e ao conservadorismo, de outro, os comunitaristas responsivos anunciavam a comunidade como uma terceira via<sup>14</sup>, uma esfera específica, distinta do público-estatal e do mercado, mas essencial para a almejada boa sociedade (SCHMIDT, 2017a).

De acordo com Schmidt et. al. (2013, p.105), o comunitarismo responsivo opõe-se à ideia de que “os indivíduos isolados sejam a base da sociedade, visto que esta fomenta tanto as virtudes sociais como os direitos individuais”. O pretense equilíbrio entre as esferas equivale a um tripé em que cada parte, segundo Etzioni (2001, p. 75), deve cuidar que “os demais não ultrapassem suas funções para assegurar que ninguém usurpe a tarefa que o outro pode realizar melhor”.

Assim, a terceira via, “enaltece a importância do fortalecimento das comunidades, vendo o Estado como subsidiário” (ETZIONI, 2001, p.41). De acordo com Cervi (2013, p. 101), o comunitarismo responsivo “pressupõe a existência de um Estado forte, nos moldes do *Welfare State*, mas com atuação subsidiária, o que significa que não deve ser a única ou, ao menos, a primeira fonte de serviços sociais”

---

<sup>14</sup> Para Schmidt et. al. (2013, p. 144), “no entendimento da Terceira Via, o exagerado controle da economia e da sociedade pelo Estado, é um caminho equivocado para a construção da boa sociedade, do mesmo modo que o é um mercado sem freios”.

Para Putnam (1996, p. 102), o comunitarismo constitui uma abordagem que “realça a importância das relações humanas e incentiva a integração social da comunidade cívica”. A comunidade, “se mantém unida por relações horizontais de reciprocidade e cooperação e não por relações verticais de autoridade e dependência”.

Cervi (2013, p. 98) opina que

o comunitarismo, nos moldes propostos por Amitai Etzioni, propõe a ampliação dos serviços públicos por meio das organizações sociais e iniciativas comunitárias, sem prestação direta do Estado, o qual desempenha em muitos casos, uma função voltada à coordenação de políticas públicas do que à execução das mesmas.

Schmidt (2015, p.68) expressa que Etzioni compreende a amplitude da esfera comunal, a qual inclui relações entre membros de famílias, teias de amizades e redes de afinidades envolvidas por diversas questões (étnicas, raciais, religiosas, profissionais, de comunidades residenciais, entre outras), ou ainda, milhares de associações voluntárias e corporações sem fins lucrativos, como por exemplo, as universidades, os centros médicos, instituições culturais e assistenciais, além de muitas outras organizações civis.

Como terceiro setor, o conceito compreende, conforme Schmidt (2015, p.68), as “organizações criadas e mantidas pelos cidadãos para atender as necessidades e anseios coletivos, sem cunho mercantil voltado ao lucro individual, nem imerso no aparato estatal [...] que proporcionam bens e serviços de interesse comum e cujos resultados são apropriados coletivamente”. Representam não só organizações sem fins lucrativos (ONGs), mas um universo de associações voluntárias, fundações, sindicatos, universidades, entre outras organizações civis.

Destaca-se que a temática no Brasil ainda é pouco abordada pelos sociólogos e cientistas políticos. Borba e Swarovsky (2013), ao estudar o tema “comunidade e comunitarismo”, sob a exegese da Constituição Federal de 1988 expõem que os conceitos abrigados pelo tema no decorrer da história convergem a uma concepção compatível com a nova ordem legislativa, assegurando a legitimidade da construção de políticas públicas assentadas no viés comunitarista.

Envolta pela concepção democrática, a tese comunitarista guarda significativa relação com os conceitos de sociedade civil e capital social na busca de uma base democrática sólida. Democracia essa, não reduzida a regras e procedimentos institucionalizados da democracia representativa (representatividade do voto), mas amparada numa cultura política de participação e comunidade cívica robusta, cidadania forte, de sólidas atitudes de confiança, cooperação e valores morais, condizentes a boa sociedade (SCHMIDT, 2015).

De acordo com Baquero (2001, p. 33), na proposta conceitual de Putnam acerca do capital social, já se encontrava incorporada a noção de "interação recíproca da comunidade (entendida em termos de relações sociais entre pessoas) e o seu impacto no desenvolvimento democrático de uma nação". A importância dessas interações dentro de uma sociedade democrática, já reconhecida por Habermas, se dá nos espaços de fala que possibilitam pela via deliberativa a construção de consensos. Esses espaços que proporcionam essas interações são locais em que as pessoas desenvolvem o sentimento de pertença, de hábitos participativos na vida comunitária e política do país, produzindo valores democráticos.

Se os sistemas de participação cívica ajudam os participantes a solucionar os dilemas da ação coletiva, então quanto mais horizontalizada for a estrutura de organização mais ela favorecerá o desempenho institucional na comunidade em geral. A afiliação de grupos horizontalmente organizados (como clubes desportivos, cooperativas, sociedades de mútua assistência, associações culturais e sindicatos) deve estar positivamente relacionada com o bom desenvolvimento governamental [...] (PUTNAM, 1996, p.185).

Borba e Swarovsky (2013), ao examinarem o tema comunidade para verificar como a perspectiva comunitarista foi apropriada na Constituição Federal de 1988, denotam importantes contribuições. De forma muito breve, registram que os constitucionalistas comunitários, diferentemente dos positivistas e privatistas, traduzem o objetivo da CF de 1988 na realização dos valores, direitos fundamentais reconhecidos pela sociedade, que passam a ser metas e objetivos para o Estado Democrático de Direito. Várias são as previsões normativas na CF que tratam de garantir a participação ativa da sociedade nos assuntos

públicos por meio de instrumentos de participação e controle social da administração pública.

Na visão de Borba e Swarovsky (2013), embora os principais instrumentos de caráter político-legislativo previstos na CF (plebiscito, referendo e iniciativa popular) não apresentem atualmente resultados tão significativos, outras formas de participação social na administração pública surgem e revelam ser os institutos políticos (mais do que os jurídicos) eficazes na gestão democrática, tais como, os conselhos gestores de políticas públicas, orçamentos participativos, conselhos municipais e regionais, os quais têm por propósito incentivar a participação dos cidadãos na gestão pública, por meio da inclusão nos processos de tomada de decisão.

Por fim, constata-se na literatura produzida acerca do pensamento comunitarista no debate contemporâneo, características de normatividade e virtuosidade semelhantes às formulações teóricas sobre sociedade civil e capital social, difundidas nesse mesmo período.

Essa intencionalidade virtuosa, verifica-se sublinhada na fala de Etzioni (2004), reproduzida por Schmidt (2015, p. 65), ao frisar que, “enquanto os liberais acreditam nas virtudes do livre mercado e os social-conservadores nas virtudes do *bom* Estado, os comunitaristas acreditam nas virtudes da *boa* sociedade”.

Assim, longe de se ter esgotado o debate acerca da sociedade civil, capital social e comunitarismo no processo de construção democrática, espera-se que as formulações teóricas apresentadas até o momento, possam auxiliar no desenvolvimento da tese aqui proposta.

Na seção a seguir, apresenta-se a discussão teórica acerca do território e das territorialidades, especialmente presentes no contexto brasileiro, dada a marcada (re) emergência e proliferação das temáticas do desenvolvimento e do território a partir dos anos 1990.

### **2.3 A perspectiva territorialista na construção das dinâmicas sociais contemporâneas**

Compreender a dinâmica das realidades socioeconômicas contemporâneas e o papel e lugar do território neste contexto têm se tornado

cada vez mais relevante e desafiador, tanto no meio acadêmico, político e/ou das organizações da própria sociedade civil.

As chamadas perspectivas territorialistas começaram a se desenvolver, mais marcadamente, a partir das décadas finais do século XX, quando as ciências sociais passam a considerar o território como variável relevante na compreensão das realidades socioeconômicas existentes, perspectiva essa também vinculada ao debate contemporâneo sobre a sociedade civil e Estado.

De acordo com Reis (2005, p. 51), a partir do pressuposto de que “a determinante espacial do desenvolvimento econômico é simplesmente tão fundamental como o tempo”, e da tentativa de corrigir a falha até então existente, é que surgem os primeiros programas de investigação territorialista.

Desde então, muitas foram as abordagens e mudanças atribuídas à concepção de território, entretanto sem se chegar à uma definição única e consensual. Várias conceituações, buscam explicar o que é o território e quais são as suas funcionalidades.

Reis (2005) apresenta-se crítico às perspectivas normativas que isolavam as esferas do Estado e da Sociedade, defendendo a necessidade de se adotar atitudes teóricas e epistemológicas que enfatizem a interpretação das ordens relacionais, a partir da constituição de uma epistemologia do território, ou seja, uma perspectiva que considere as inter-relações que se assentam na materialidade dos territórios e na morfologia das relações de poder.

No resgate da discussão sobre o território, Brandão (2011, p.2) aponta que o território, passou a ser discutido sob duas perspectivas. De um lado, a visão empirista do espaço, no qual toma o território como um mero receptáculo, ou seja, “tudo se transformaria em uma questão de distribuição locacional, em um ambiente não construído, mas dado “naturalmente”, inerte, isto é, conformado pelas forças mercantis, sendo o território tão somente o receptor dessas decisões individuais”. De outro lado, especialmente a partir dos anos 1970, “o território é visto como uma produção social, procurando analisar os conflitos que se estruturam e das lutas que se travam em torno deste ambiente construído socialmente” (BRANDÃO, 2011, p. 3).

Flores (2006), caracteriza o território como resultado de uma ação social que, de forma concreta e abstrata, se apropria de um espaço (tanto física como simbolicamente) e, por isso, é denominado um processo de construção social.

Esse processo de construção social incorpora o jogo de poder entre os atores que atuam no espaço e o resultado desse jogo de poder acaba por definir uma identidade relacionada a limites geográficos, denotando complexidades que abarcam o próprio conceito.

Cabe evidenciar que, sobretudo a partir de meados dos anos 1990, ocorreu uma (re) emergência e proliferação das temáticas do desenvolvimento e do território, seja enquanto campos teóricos distintos, seja enquanto tentativa de unificá-los em um mesmo corpo analítico, constituindo a abordagem do desenvolvimento territorial. Também no âmbito da ação política, suas noções gerais passaram a informar práticas, intervenções e estratégias de forma bastante disseminada e com discursos dos mais variados atores sociais.

Flores (2006) destaca em seus trabalhos que o território, entendido como espaço de articulação de estratégias de desenvolvimento, tem sido objeto de ações tanto de iniciativas da própria sociedade, advindas dos movimentos sociais e das organizações civis - quanto por parte de empresas privadas ou de iniciativas do poder público (políticas públicas municipais, estaduais ou federais).

Não se pode deixar de referir, mesmo sem adentrar numa discussão mais aprofundada sobre o tema, que o conceito de desenvolvimento territorial se apresenta, principalmente, sob duas correntes. A primeira que relaciona o desenvolvimento ao crescimento econômico numa perspectiva liberal, cuja dinâmica predominante é a global. Nesta perspectiva as regras, dinâmicas, atores e instituições globais e nacionais se conformam nas realidades locais e regionais e tendem a criar múltiplas desigualdades e subordinações, o que acabam por explicar, em grande parte, as assimetrias regionais<sup>15</sup>. A segunda corrente, no entanto, apresenta o desenvolvimento numa dinâmica voltada para a equidade, para as horizontalidades regionais, na qual são valorizadas as potencialidades existentes a partir das diversidades do desenvolvimento territorial. Nesta abordagem a região é identificada como um ponto de resistência à imposição da lógica vertical da globalização.

---

<sup>15</sup> Etges e Degrandi (2013, p. 92) argumentam que as “disparidades regionais existem e continuarão existindo, na medida em que são resultantes de processos históricos, econômicos, culturais, sociais e ambientais particulares [...]”. O que se faz necessário é compreender como estas particularidades se estabeleceram”.



Lima *et. al.* (2014, p.4) apontam que, nos estudos sobre território desenvolvidos para o caso brasileiro, os autores transitam especialmente, entre duas abordagens:

as fundamentadas na dimensão local, que podem trazer benefícios para quem vive nos territórios (como por exemplo, nos aspectos sociais, ambientais e econômicos), quando direcionados por políticas públicas eficazes, e outra na esfera regional e mundial, onde o território fica à mercê dos condicionantes externos (Capitalismo, Globalização, Estado).

Não raramente o território, conforme Lima *et. al.* (2014, p.4), é identificado como o “espaço (meio) onde ocorrem as relações de poder e de apropriação”, enquanto que as “territorialidades”, referem-se ao “entendimento de como se dá o processo dessas interações internas e externas [...]. A territorialidade tem relação direta com as formas de apropriação de um espaço”.

Abramovay *et. al.* (2006a), a partir de um programa de investigação que se baseava na reunião de três densas conceituações “movimentos sociais, governança ambiental e desenvolvimento territorial”, apresentam três importantes formulações e explicações acerca do desenvolvimento territorial, a serem consideradas no contexto dos países latino-americanos.

A primeira refere-se em reconhecer que “o desenvolvimento na América Latina, especialmente nas áreas interioranas, com a finalidade de reduzir a pobreza e a exclusão social, não pode se deter a uma abordagem setorial” (agropecuária, por exemplo) “e sim, territorial”. Segunda, que o território pode ser definido, *a priori*, como “um conjunto de laços estabelecidos pela interação social em um determinado espaço”. Terceira, “é necessário saber quem são e o que fazem os protagonistas deste território” e, se essa “dimensão subjetiva da construção de processos localizados de desenvolvimento”, é amplamente reconhecida na literatura sobre o tema. (ABRAMOVAY *et. al.*, 2006a, p.01-**tradução nossa**).

Abramovay *et. al.* (2006a) enfatizam que a diversificação do tecido social das regiões (referindo-se especialmente às regiões interioranas), é seguramente o caminho que oferece maiores chances de aproveitamento das energias criativas de suas populações.

De acordo com Reis (2005, p. 52), os estudos territorialistas mais recentes desejavam saber “qual a razão de ser do que acontecia em cada território”. Nesse sentido, o autor afirma uma posição crítica em relação às perspectivas territorialistas que assumem simplesmente posições normativas e busca construir ferramentas teóricas e epistemológicas que permitam analisar como e porque os processos ocorrem de forma distinta nos diversos territórios. Segundo o autor, em geral aparecem dois tipos de respostas a essa pergunta: uma que interpreta o território a partir da “*mobilidade* dos fatores de produção” (pessoas, bens, capital se deslocando no espaço), fazendo com que este seja apenas um “suporte de localização, um local de recepção” e outra que “atribui ao território – ele próprio – um papel ativo, uma ação interveniente nos processos que se pretendem analisar” (REIS, 2005, p.52). A esta última perspectiva, o autor denomina de uma análise baseada na “*geneologia* dos processos”.

Para Reis (2005, p. 71), a relação entre ‘mobilidades’ e ‘territorializações’, “é muito mais do que uma justaposição de fatores que influenciam as dinâmicas econômicas- é uma tensão de que resultam processos constituintes das transformações globais do sistema”. Tensões estas, que estabelecem a organização social. Para o autor, “[...] os dois lados da formulação são elementos presentes no funcionamento dos territórios” (IBID, p.108). Por essa razão, Reis (2015, p. 108) observa que entender o território a partir desses dois elementos não é uma questão difícil, entretanto, “não é o mesmo que se pode esperar quando se interpreta a lógica da relação entre ambos os termos e, sobretudo, o que daí resulta”.

Dessa forma, Reis (2015, p. 107) posiciona-se em recusa à interpretação do território como “sendo apenas uma questão de escala”<sup>16</sup>, defendendo a ideia de que “há uma epistemologia de território a ser construída para então, se chegar à compreensão adequada do que dá valor à territorialidade”. Frente a tal posicionamento, o autor assume também a visão de que as sociedades são

---

<sup>16</sup> Castro (2005), argumenta que a escala é uma estratégia de aproximação do mundo real, um mecanismo de compreensão da realidade, por causa da impossibilidade de apreendê-la em sua totalidade. As escalas espaciais passaram a receber atenção maior nos últimos anos, a fim de se legitimar como categoria chave nos estudos da dimensão espacial do desenvolvimento territorial. Segundo Brandão (2011, p.6), “a escala espacial, socialmente produzida, deve ser vista como um recorte para a apreensão das determinações e condicionantes dos fenômenos sociais referidos no território”. As escalas espaciais, nas perspectivas territorialistas contemporâneas são tomadas como referências possíveis de desvendar processos sociais, econômicos e territoriais singulares.

estruturalmente polimórficas e nisso se manifestam as relações de poder que as constituem.

Nesse sentido, o território, segundo Reis (2015, p.109),

deve passar de utensílio descritivo para conceito que estrutura e diferencia a perspectiva interpretativa em que se inclui[.]Para que isso aconteça, é necessário que se “atribua à proximidade – e aos comportamentos relacionais e às práticas cognitivas que ela desencadeia – um papel ontológico”, ou seja, não uma mera “utilidade descritiva, um lugar na determinação dos processos sociais de natureza idêntica (a qual não significa necessariamente o mesmo peso em todas as circunstâncias) ao de outros determinantes sociais”.

Visto que o território não é apenas o espaço físico, a ideia proferida por Reis (2015) de que, nas sociedades contemporâneas, os territórios são matrizes, requer que seja sublinhada sua permanente condição relacional (interações internas e externas à rede matricial dos territórios), o que acaba por exigir que sejam consideradas três dimensões das estruturas e dinâmicas territoriais: as proximidades, as densidades e o polimorfismo estrutural. De acordo com o autor,

a *proximidade* é o contexto e as relações que ela propicia: são pessoas em co-presença; são ordens relacionais; são consolidações de culturas práticas e de instituições; é conhecimento e é identidade partilhada de forma coletiva.[.]As *densidades* exprimem-se em interações continuadas, em aprendizagens e competências (externalidades cognitivas) que coordenam a ação de atores sociais, em multiplicação ou definimento de contextos institucionais e de governação. O *polimorfismo estrutural* assinala o facto de a tensão entre mobilidades e territorializações – isto é, o exercício matricial de que os territórios são parte – produzir diferenciações dentro de ordens mais vastas. Quer dizer, o mundo não é representável por uma organicidade sistémica em que tudo-é-explicado-por-tudo. (REIS, 2015, p. 110).

Para Reis (2005, p. 63), as dimensões “proximidade e densidade, formam a rede matricial interna dos territórios”. O polimorfismo estrutural – “representa essencialmente as relações de poder em que os territórios participam”. “[...]positivas ou negativas, promocionais ou degradativas, e o modo como esses territórios se inscrevem no mapa estrutural do mundo”- margens ou centros; lugares ascendentes da matriz global ou descendentes.

Na expressão desse autor,

As sociedades, as nações, as comunidades, a economia, a vida individual, as empresas se desenvolvem num espaço, assentam em territórios, não são pontos sem dimensão. Não há, por definição, países sem espaço. As sociedades são por natureza, entidades

espaciais. [...] E não é por um território já estar constituído que ele deixa de ser a base do exercício do poder e da organização, assim como do funcionamento orgânico das comunidades. Por isso mesmo, também as sociedades contemporâneas tomam decisões que decorrem, porventura, da mesma necessidade de pressupor o território que correspondeu àquelas deliberações mais ancestrais (REIS, 2015, p.112-113).

Reis (2005, p. 66) destaca três pontos que devem ser considerados pelas perspectivas territorialistas:

- a) as perspectivas territorialistas devem ser participantes ativos na discussão sobre o poder e o desenvolvimento desigual numa escala global;
- b) a noção de poder dos territorialistas deve valorizar a morfologia do poder e não uma noção abstrata e reificada de poder;
- c) a estruturação hierárquica e desigual dos contextos macroeconômicos não deve impedir a observação da formação e do desenvolvimento de trajetórias inesperadas, visto que uma característica do mundo, tão incontornável como a sua natureza desigual e hierárquica, é o seu polimorfismo.

Por fim, o autor se opõe às visões normativas, globalistas e funcionalistas e propõe uma perspectiva institucionalista para a análise e compreensão do território. A seu ver, [...] os territorialistas têm a acrescentar ao institucionalismo é a capacidade de mapearem a morfologia do poder e da transformação” (REIS, 2005, p. 72).

Numa perspectiva de território semelhante à abordagem apresentada em Reis (2005, 2015), Abramovay (2006b) - com base em suas pesquisas sobre o desenvolvimento de territórios rurais- assevera que, “os territórios não são apenas receptáculos neutros onde os atores estabelecem relações, mas as estruturas política e organizacional, contam no processo de conformação das dinâmicas nele sediadas”.

Abramovay (2006b) retoma, ainda, a importância dos processos de cooperação dos atores sociais, das regras e normas existentes nos territórios, focalizando o papel relevante das instituições, das interações entre os agentes- individuais e coletivos, públicos e privados. Afirma também, que é com base nessas relações e interações e, no uso dos fatores materiais e subjetivos, que o processo de desenvolvimento territorial se conforma.

Dessa forma, o território “representa uma trama de relações estabelecidas, de raízes históricas, de configurações políticas e de identidades,

que assumem um papel ainda pouco conhecido em matéria de desenvolvimento econômico” (ABRAMOVAY, 2003, p. 89).

Para Abramovay (2006b, p.51-52) os “territórios não se definem por limites físicos e sim pela maneira como se produz, em seu interior, a interação social” e “da análise das instituições em torno das quais se organiza essa interação social localizada”. Dessa forma, o “estudo empírico dos atores e de suas organizações torna-se absolutamente crucial para compreender situações localizadas”.

Abramovay (2006b) alerta que as virtudes da noção de território para as ciências sociais contemporâneas não podem escamotear a constatação de que a literatura recente sobre o tema apresenta-se de forma marcadamente normativa, o que se explica, por um lado, pela ausência de uma teoria da interação social como base para a explicação dos laços sociais que estão na origem da própria formação dos territórios e, por outro, pela grande frequência que a literatura sociológica contemporânea tem se revestido desse caráter normativo.

Abramovay (2006b, p. 53) exemplifica essa situação afirmando que:

Um dos métodos de abordagem mais frequentes dos estudos sobre desenvolvimento territorial consiste em comparar regiões cuja dotação objetiva de fatores é semelhante e que, no entanto, diferem muito quanto a seu dinamismo econômico e seus resultados sociais e ambientais: são trabalhos que procuram em fatores intangíveis (entre os quais destaca-se o “capital social”) os elementos explicativos das diferenças entre certas regiões. [...] A descrição dos elementos que supostamente explicam o melhor desempenho de algumas áreas acaba sendo tomada por aquilo que não é: uma explicação de suas causas.

A partir da descrição dos elementos explicativos para o melhor desempenho de uma região em detrimento da outra, conforme Abramovay (2006b), é que questões de ordem mais subjetiva e organizacional acabam se destacando como causa do fenômeno, pois

Uma vez que, nesta descrição ganham destaque elementos de natureza subjetiva e organizacional, não é difícil chegar a conclusões gerais como, por exemplo, a de que regiões bem sucedidas são as que possuem organizações mais dinâmicas, mais abertas a horizontes sociais diferentes daqueles em que estão imersas, maior enraizamento de suas tradições culturais, enfim, um conjunto de atributos certamente nobres e desejáveis, mas que, muito dificilmente conseguem explicar as situações a que se referem (ABRAMOVAY, 2006b, p. 53).

A crítica exposta, na visão de Abramovay (2006b, p. 53), de certa forma, “aplica-se também aos estudos que encontram, no capital social, a raiz do melhor desempenho de certas regiões”.

O estudo dos territórios sob o ângulo das forças sociais que os compõem, segundo Abramovay (2006b, p. 10), não só “é um convite às análises empíricas bem fundamentadas sobre sua constituição – mais do que de recomendações de política” – mas um novo caminho “para se compreender as mudanças que as novas forças sociais podem imprimir à maneira como estão hoje organizados” esses territórios.

Entretanto, esse olhar sobre o território, não deve remeter a uma simples sustentação geográfica, local de recepção dos processos sociais e fatores de produção mas, um olhar que o considere como um “ente” ativo- por ele próprio-interveniente nos processos sociais de construção/produção/apropriação e utilização desse território e nas suas inter-relações socioeconômicas e dinâmicas coletivas.

Assim, considerar o território em que se conformam e se inserem as ICES UNISC e UNIJUÍ, as relações e a influência deste nas trajetórias institucionais dessas ICES e vice-versa, pode revelar potenciais, indicar direções e possibilidades antes desconhecidas.

Portanto, compreender o papel e o lugar do território nas trajetórias institucionais das ICES em estudo, a partir da perspectiva do institucionalismo histórico, pode contribuir para o entendimento e explicação da espacialização da política pública e do “porquê” desta política ser apropriada/implementada de forma distinta pelos territórios/ atores sociais.

Após as formulações teóricas sobre o território, destacadas no debate contemporâneo numa perspectiva crítica às proposições teóricas de cunho normativo, a próxima etapa tem o objetivo de apresentar o marco teórico-metodológico utilizado para investigar e responder a problemática proposta na tese.

## **2.4 Modelo de análise da tese**

Retomados alguns dos conceitos centrais presentes no debate das ciências sociais nas décadas finais do século XX sobre a sociedade civil, o

capital social, o comunitarismo e o território, a seguir, apresenta-se o referencial teórico-metodológico de análise da tese a qual busca compreender como as ICES UNISC e UNIJUÍ implementam as políticas de expansão do ensino superior, FIES e PROUNI, a partir da primeira década do milênio, considerando suas distintas trajetórias institucionais.

Buscou-se construir um modelo de análise que permitisse estudar o objeto pesquisado de forma crítica e não determinista, levando em consideração a capacidade de agência dos atores (embora essa agência não ocorra em um vácuo, mas constrangida pelas relações e posições que ocupam) envolvidos no processo de interpretação e apropriação das políticas públicas do FIES e do PROUNI, o que lhes permite responder de forma distinta e não simplesmente determinada, diante de uma mesma planificação (política pública).

Parte-se do princípio que, diante da conjuntura crítica conformada para o ensino superior decorrente das políticas públicas lançadas pelo governo federal, novas possibilidades (oportunidades) e limitações (constrangimentos) são desenhadas para atuação das ICES. Essa conjuntura crítica, não necessariamente, é interpretada e apropriada de forma única pelas ICES, considerando as suas distintas trajetórias institucionais.

Dessa forma, defende-se a tese de que, embora as variáveis externas (macroestruturais) pressionem as ICES a se moldarem a uma determinação em linha reta, existe um campo de possibilidades e constrangimentos (uma margem de ação) que se apresenta a essas ICES (atores sociais), permitindo *a priori*, que estas respondam de forma diferente uma da outra, frente as mesmas oportunidades e constrangimentos, dadas as suas condições (trajetórias institucionais).

Portanto, a pesquisa conjuga os pressupostos trazidos pelo institucionalismo histórico, segundo o qual as instituições são produtos de processos históricos concretos, particularmente marcados pela dinâmica dos conflitos decorrentes de relações de poder, prestando atenção, sobretudo, “ao modo como as instituições repartem o poder”. De acordo com Hall e Taylor (2003, p. 200), os estudos desenvolvidos dentro dessa perspectiva se vinculam a uma concepção particular do desenvolvimento histórico e defendem a “causalidade social dependente da trajetória percorrida, *path dependence*, ao rejeitarem o postulado tradicional de que as mesmas forças ativas produzem em

todo lugar os mesmos resultados [..]”. Ao contrário, essas forças são modificadas pelas propriedades de cada contexto local, herdado do passado.

#### 2.4.1 Trajetórias Institucionais

A análise das políticas públicas vem ganhando amplo espaço de discussão na sociedade brasileira contemporânea- tanto em nível teórico/empírico (especialmente nas ciências sociais) quanto político, fruto das mudanças promovidas nas relações entre o Estado, sociedade civil e mercado, as quais trouxeram novos desafios para esse campo de estudos.

Estudos mais recentes têm feito uso da abordagem neoinstitucionalista para compreender os processos que envolvem políticas públicas, assim como as instituições, regras e modelos que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação (MELLO, 1999; REIS, 2003; ARRETCHE, 2003; SOUZA, 2003; ROCHA, 2005).

Destaca-se que a teoria institucional ou institucionalismo envolve perspectivas direcionadas à economia, sociologia e ciência política, as quais embora apresentem-se de alguma forma vinculadas, possuem várias diferenças entre si, tanto em relação ao velho institucionalismo quanto ao novo, denominado de neoinstitucionalismo.

De acordo com Souza (2003) a teoria neoinstitucionalista, em especial o institucionalismo histórico, contribui para o debate sobre o papel das instituições na modelagem das preferências dos decisores. Embora a ação racional e autointeressada daqueles que decidem sobre a política pública (definição, formulação, implementação e avaliação) não seja refutada completamente por este ramo, defendem que o cálculo racional dos decisores ocorre dentro de uma concepção mais ampla das regras, papéis, identidades, processos institucionais de socialização e gerados pela história de cada país ou região. Esses decisores, tendem a agir e se organizar de acordo com regras e práticas socialmente construídas, conhecidas antecipadamente e aceitas.

Ainda para Souza (2003, p. 14 ), o uso da abordagem neoinstitucionalista na análise de políticas públicas é um processo complexo que requer “compreensão abrangente e capacidade teórico-empírica, não só do tema que



será objeto da análise, mas também dos seus processos e dos conflitos envolvidos desde sua definição e elaboração até sua implementação e avaliação” que permite melhor entender a” trajetória que ela deverá seguir e o papel dos indivíduos, grupos e instituições que serão envolvidos ou afetados por essas políticas”, ou seja, os desdobramentos dessas políticas, seu “sucesso” ou “fracasso”.

Rocha (2005, p. 12) afirma que a perspectiva neoinstitucionalista é a abordagem mais adequada aos estudos empíricos sobre políticas públicas, especialmente, os estudos de caso. Destaca em seu trabalho, que o “neoinstitucionalismo busca se consolidar como uma referência teórica contrapondo-se aos modelos pluralista e marxista”. Nesse sentido, para realçar a importância do neoinstitucionalismo, faz alusão aos pressupostos básicos dos modelos pluralistas<sup>17</sup> e marxistas,<sup>18</sup> para, em seguida, compará-los com os pressupostos da perspectiva neoinstitucionalista, com base nas formulações teóricas propostas por Skocpol, uma das principais defensoras da perspectiva neoinstitucionalista nos estudos sobre políticas públicas.

Ao destacar as formulações teóricas defendidas por Skocpol, acerca do neoinstitucionalismo, Rocha (2005, p.13-14), resgata dois momentos. O primeiro, localizado em meados dos anos 1980 e denominado de “*state-centered*”, quando a autora “recoloca o Estado como foco analítico privilegiado”, e “passa a explicar a natureza das políticas governamentais”, atribuindo ao Estado certo grau de autonomia, ou seja, nessa perspectiva “o Estado não se

---

<sup>17</sup> Rocha (2005, p.12) aponta que o modelo pluralista “dominava os modelos explicativos da ciência política americana nos anos 50 e 60”, orientando muitos trabalhos empíricos sobre políticas, inclusive no Brasil. O modelo pluralista, segundo Rocha (2005, p.12-13), traz como principais pressupostos: a) o conceito de “grupo de interesse ou grupo de pressão como instrumento analítico para o processo de *decision-making*”, concebendo a “distribuição do poder como um aspecto mais ou menos permanente das sociedades, especialmente as de democracia liberal”; b) diversos centros de poder se fazem presentes, porém, nenhum com caráter totalmente soberano; c) ao Estado, é atribuído um papel de neutralidade, “cuja função se resume em conciliar os interesses que interagem na sociedade, atribuídos pela lógica do mercado”; d) trava disputa política em torno dos mais variados assuntos, como “problemas econômicos, morais, religiosos, de raça, de gênero, entre outros”.

<sup>18</sup> O modelo marxista, no olhar de Rocha (2005, p.13), traz como pressuposto analítico “as relações de classe, a economia e o Estado”, em que as primeiras se traduzem “essencialmente em relações de poder” e “instrumento analítico para interpretação das transformações sociais e políticas”. Contrapondo-se à teoria pluralista, a perspectiva ocupa destaque a partir dos anos 1970 e visava, sobretudo fornecer uma teoria geral do poder na sociedade- teoria das classes- de caráter mais amplo. Nesse modelo, “as políticas estatais aparecem como reflexo dos interesses do capital”, em que o Estado não passa de mero gestor dos “negócios comuns a toda a burguesia”, ou, em mesmo sendo dotado de uma “autonomia relativa”, a ação Estatal não passa, em última análise, de prezar “pelos interesses do capital”.

submete simplesmente a interesses localizados na sociedade, sejam das classes ou dos grupos de interesse”.

Nesta perspectiva, conforme expõe Rocha (2005, p.14),

As ações do Estado, implementadas por seus funcionários, obedecem à lógica de buscar reproduzir o controle de suas instituições sobre a sociedade, reforçando sua autoridade, seu poder político e sua capacidade de ação e controle sobre o ambiente que o circunda. A burocracia estatal, especialmente a de carreira, estabelece políticas de longo prazo diversas das demandadas pelos atores sociais.

Entretanto, essa perspectiva foi amplamente questionada e criticada e assim, “de uma ênfase maior no Estado como fator explicativo, proposta pela perspectiva *state-centered*, numa primeira fase, o neoinstitucionalismo evolui no sentido da ampliação do seu escopo de análise para a perspectiva que Skocpol denominou de *polity-centered analysis*” (ROCHA, 25, p.16).

No segundo momento,

[...] o Estado, não é liberado, a priori, como dotado de poder para gerar em seu interior suas *políticas, conforme seus interesses ou concepções*. A perspectiva de análise *polity-centered* busca equilibrar o papel do Estado e da sociedade nos estudos de caso, concebendo que o Estado é parte da sociedade e pode portanto, em certos casos, ser influenciado por ela em maior grau do que a influência. Nessa segunda fase da perspectiva neoinstitucional, a pesquisa deve abranger instituições governamentais, regras eleitorais, partidos políticos e políticas públicas anteriores, como fatores condicionantes dos interesses da sociedade civil, das suas estratégias e objetivos (ROCHA, 2005, p. 16).

Rocha (2005, p. 24-25), ao comparar o neoinstitucionalismo aos modelos marxista e pluralista, assevera que o “neoinstitucionalismo hoje” é o modelo que melhor abarca os estudos empíricos das políticas públicas. O modelo marxista, ao “reduzir a explicação das políticas públicas aos problemas de luta de classes”, acaba por “desconsiderar aspectos essenciais para o seu entendimento”. Fato, por exemplo, observado na incorporação da “fragmentação de interesses e o grau de diferenciação social característicos das sociedades atuais”, bem como, na dificuldade de “compatibilizar fenômenos particulares com sua teoria geral”.

Já a teoria pluralista, “amplamente difundida nos estudos empíricos de políticas públicas”, denota que a “ação dos grupos de interesses, apesar de fundamental, não é suficiente como fator explicativo” e dessa forma, apresenta consideráveis dificuldades de “incorporar as instituições públicas e os seus

funcionários em suas análises”, a despeito do que traz como pressuposto a perspectiva neoinstitucionalista (ROCHA, 2005, p.25).

Portanto, o neoinstitucionalismo ao retomar a importância analítica do papel das instituições políticas e sua influência sobre os grupos sociais, além de contemplar outros fatores de grande poder explicativo, para o entendimento de processos de tomada de decisões públicas, constitui-se em ferramenta adequada para os estudos empíricos, “cuja ênfase atualmente é hegemônica” em relação as “teorizações generalizantes”, especialmente, nos estudos de caso (ROCHA, 2005, p.27).

Cabe salientar que, para a escola institucionalista tradicional, segundo Secchi (2014, p. 82), “as instituições são regras formais” que, de alguma forma, “condicionam o comportamento dos indivíduos e neste caso, das políticas públicas”. Essas instituições referem-se “às regras constitucionais, estatutos e códigos legais, políticas passadas, regimentos internos” das arenas nas quais as políticas públicas são construídas. “Instituições nessa acepção são: jurisdições (leis), competências (funções) e as delimitações territoriais”. Segundo esse autor, o neoinstitucionalismo começou a ganhar espaço a partir dos anos 1980, trazendo novas e grandes contribuições, em especial, no que tange aos seguintes pontos: a) o comportamento dos atores não é totalmente moldado pelas instituições, mas depende do grau de consolidação do aparato institucional; b) as regras informais (hábitos, rotinas, convenções, crenças, valores e esquemas cognitivos) também são instituições e são essenciais para entender a dinâmica política (SECCHI, 2014, p. 82).

Para March e Olsen (1996, p. 249), os atores políticos

[...] agem e se organizam de acordo com regras e práticas que são socialmente construídas, publicamente conhecidas, previstas e aceitas. A ação de indivíduos e grupos acontece dentro desses significados e práticas compartilhadas, os quais podem ser chamados instituições e identidades [...] Pessoas agem, pensam, sentem e se organizam com base em exemplos e regras oficiais (às vezes, com base em competição ou em conflito) derivados de identidades, pertencimentos e papéis socialmente construídos. As instituições organizam as esperanças, os sonhos, os medos, bem como as ações intencionais

Essas variáveis culturais, segundo os neoinstitucionalistas, têm forte influência sobre a ação das pessoas- e similarmente nas organizações- e, de

como se desenvolvem as relações sociais e, por consequência, as dinâmicas políticas.

Nesta pesquisa serão valorizados os estudos relacionados ao neoinstitucionalismo que, em linhas gerais, buscam “elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos” (HALL E TAYLOR, 2003, p.194) e que tem sido consagrada como a perspectiva teórica mais adequada aos estudos empíricos sobre políticas públicas, especialmente os abarcados por estudos de caso. (ROCHA, 2005).

#### 2.4.2 A perspectiva do institucionalismo histórico (*path dependence*)

Embora o pressuposto geral da abordagem teórica neoinstitucionalista refira-se a ideia de que as instituições afetam o comportamento de atores sociais, ela também reúne diferentes argumentos, cada qual assumindo pressupostos específicos.

Destaca-se que alguns conceitos pertencentes a perspectiva do “institucionalismo histórico” foram fundamentais para a problematização desta tese, ao passo que fornecem ferramentas teórico-metodológicas passíveis de explicar a implementação (apropriação) das políticas públicas do FIES e do PROUNI por parte das ICES, a partir de fatores que emergiram das mudanças nas políticas públicas de expansão e democratização do ensino superior na década de 2000. Tais mudanças conformaram uma conjuntura crítica, na qual se desenharam novas possibilidades (oportunidades) e/ou limitações (constrangimentos) para o campo de ação dessas IES.

Souza (2003) entende que não só os indivíduos ou grupos que tem força relevante influenciam nas políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições e tornam o curso de certas políticas mais fáceis do que outras.

Considerar a importância das instituições como fatores que podem influenciar a trajetória e os resultados de uma política pública, significa reconhecer o fato de que elas afetam o comportamento dos atores sociais no processo de construção histórica, tanto possibilitando como constrangendo suas ações (LIMA, 2006; MARQUES, 1997).

Hall e Taylor (1996) consideram que o neoinstitucionalismo envolve, pelo menos, três modelos diferentes de análise, podendo todos eles serem aplicados ao estudo das políticas públicas e, também, às teorias organizacionais. São eles: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico.

O institucionalismo histórico, segundo Hall e Taylor (1996), desenvolveu-se como reação à análise da vida política em termos de grupos e contra o estrutural-funcionalismo- embora seja por eles influenciados, que dominavam a ciência política nos anos 60 e 70, caracterizando-se por um olhar mais atento ao Estado, visto não como agente neutro que arbitra os interesses concorrentes e sim, como uma complexidade de instituições, formais e informais, capazes de estruturar o caráter e os resultados dos conflitos entre os grupos. Hall (1990), afirma que a análise histórica explora como instituições sociais e políticas podem estruturar suas interações, que acabam gerando trajetórias distintas.

Adeptos do institucionalismo histórico defendem a causalidade social dependente da trajetória percorrida (*path dependence*), rejeitando o postulado tradicional de que as mesmas forças ativas produzem em todo lugar os mesmos resultados. Ao contrário, essas forças são modificadas pelas propriedades de cada contexto herdado do passado (HALL e TAYLOR, 2003).

Considerado recurso analítico, usualmente chamado de dependência da trajetória, a *Path Dependence* atenta para a importância da trajetória na formulação e implementação de uma política pública. Implica em “olhar para o processo em uma perspectiva histórica” (LIMA, 2006, p. 104).

Segundo Hall e Taylor (2003), para os neoinstitucionalistas três questões básicas se formulam na análise institucional: (i) como os atores se comportam?; (ii) o que fazem as instituições?; (iii) por que as instituições se mantêm? Nesse sentido, os institucionalistas históricos fornecem dois tipos de respostas que podem ser designadas como partidárias da perspectiva do cálculo racional ou da perspectiva cultural.

A perspectiva do cálculo racional dá ênfase aos aspectos do comportamento humano que são instrumentais e orientados no sentido de um cálculo estratégico, uma vez que examinam todas as escolhas possíveis para selecionar as que oferecem um benefício máximo, ou seja, as preferências ou

objetivos do autor, são definidos de maneira exógena com relação à análise institucional.

Já a perspectiva cultural, ao contrário, sublinha que o comportamento do ator jamais é inteiramente estratégico, mas limitado pela visão do mundo própria ao indivíduo, ou seja, essa perspectiva, embora reconhecendo que o comportamento humano é racional e orientado para fins (estratégicos), considera que os indivíduos recorrem a protocolos estabelecidos ou a modelos de comportamento já conhecidos para atingir seus objetivos, enfatizando que a escolha de uma linha de ação depende da interpretação de uma situação mais do que um cálculo puramente utilitário (HALL e TAYLOR, 2003).

Os neoinstitucionalistas “[...] tendem a formar uma concepção do desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias, as situações críticas e as consequências imprevistas” (HALL e TAYLOR, 2003, p. 196).

Pierson e Skocpol (2008, p.13) destacam que os processos de trajetórias dependentes, definidos estritamente,

involucran una lógica clara: los resultados en una “coyuntura crítica” desatan mecanismos de retroalimentación que refuerzan la recurrencia de un patrón particular en el futuro. Los procesos dependientes de la trayectoria tienen características muy interesantes, pueden ser altamente influidos por perturbaciones relativamente pequeñas en etapas iniciales. [...] Existen fuertes bases teóricas para creer que procesos que se retroalimentan son prevalentes en la vida política. Una vez que se establecen, los patrones de movilización política, las “reglas del juego” institucionales, e incluso las formas ciudadanas básicas de pensar acerca del mundo político a menudo generarán dinámicas de retroalimentación. Además de traer nuestra atención hacia las “coyunturas críticas” o momentos formativos, los argumentos sobre el *path dependence* pueden ayudarnos a comprender la poderosa inercia que caracteriza a muchos aspectos del desarrollo político. (PIERSON e SKOCPOL, 2008, p.13).

Os trabalhos desenvolvidos na linha do institucionalismo histórico, mesmo que se apresentem de forma bem diferenciada no que se refere às temáticas abordadas, à temporalidade investigada e até mesmo em relação à localização geográfica, também compartilham de algumas premissas. Conforme Pierson e Skocpol, essas premissas podem ser assim descritas:

Para desarrollar argumentos explicativos sobre resultados importantes o enigmas, los institucionalistas históricos toman en serio al tiempo, especificando secuencias y rastreando transformaciones y procesos de escala y temporalidad variables. Los institucionalistas históricos, asimismo, analizan contextos macro y formulan hipótesis sobre los efectos combinados de instituciones y procesos, en vez de examinar

una sola institución o proceso por vez. Si se considera a estos tres rasgos en su conjunto (agendas sustantivas, argumentos temporales y atención a contextos y configuraciones), se podrá observar que dan cuenta de un enfoque institucionalista histórico reconocible que realiza contribuciones poderosas a la comprensión del gobierno, la política y las políticas públicas por parte de nuestra disciplina (PIERSON E SKOCPOL, 2008, p. 9).

O institucionalismo histórico considera que as questões do passado- e as consequências- interferem no presente (não somente as do presente que interferem) e, uma vez que se tenha decidido por um determinado caminho, dificilmente, no âmbito das políticas públicas, o curso seja revertido, em razão dos custos políticos e econômicos geralmente se tornarem muito elevados (PIERSON e SKOCPOL, 2002; THELEN e STEINMO, 1992).

#### 2.4.3 As conjunturas críticas nas análises das trajetórias institucionais

As análises de cunho institucionalista histórico requerem a identificação de períodos estratégicos (conjunturas críticas), geralmente curtos, que determinam mudanças rápidas na estabilidade institucional frente as possibilidades/limitações que se apresentam num período histórico relativamente longo.

Para Capoccia e Kelemen (2007), as “conjunturas críticas” constituem ponto de partida para muitos processos *de path dependence*, mecanismo causal crucial para os institucionalistas históricos. As análises nessa perspectiva apresentam-se numa concepção dualista do desenvolvimento político e institucional, caracterizada por períodos relativamente longos de estabilidade e reprodução institucional, intercalados por momentos curtos e de rápidas mudanças dessa estabilidade institucional.

Capoccia e Kelemen (2007) apontam em seu trabalho a definição de James Mahoney (2000), sobre conjuntura crítica ao se referir a “um ponto de escolha quando uma determinada opção é adotada entre duas ou mais alternativas definidas por condições históricas antecedentes”. Alerta-se para a importância da conexão entre conjunturas críticas e as trajetórias percorridas, visto que quando uma opção específica é selecionada em uma conjuntura crítica, torna-se progressivamente mais difícil retornar ao ponto inicial, quando as várias alternativas ainda não estavam disponíveis.

Enfatizam também a importância da agência dos atores e de escolha significativa, uma vez que, em muitos casos, as conjunturas críticas representam momentos de relativo indeterminismo estrutural, em que os atores tomam decisões de forma mais voluntária do que as circunstâncias normais o permitiriam. Essas escolhas demonstram o poder da agência, revelando como os padrões de desenvolvimento a longo prazo podem depender de decisões de atores distantes do passado. Assim, “[...] os eventos o procesos que tienen lugar y las coyunturas críticas que los suceden emergen como cruciales” (PIERSON e SKOCPOL, 2008, p. 13).

Nessa abordagem, a “contingência” passa a ser elemento fundamental para a compreensão das “conjunturas críticas”, pois é nos períodos de relativo indeterminismo estrutural que os condicionamentos sobre os atores se reduzem e se abrem caminhos antes impossíveis de serem percebidos e adotados, levando os atores a realizarem certas escolhas que terão repercussões na fase subsequente de reprodução institucional (CAPOCCIA e KELEMEN, 2007). Essas possibilidades de escolhas para os atores, existentes em um dado momento (conjuntura crítica), precisam ser reconstruídas para se compreender o porquê de determinadas escolhas e quais as consequências destas no presente.

De acordo com esses autores,

In institutional analysis, critical junctures are characterized by a situation in which the structural [...] influences on political action are significantly relaxed for a relatively short period, with two main consequences: the range of plausible choices open to powerful political actors expands substantially and the consequences of their decisions for the outcome of interest are potentially much more momentous. Contingency, in other words, becomes paramount. (CAPOCCIA e KELEMEN, 2007, p. 343).

É em decorrência dessas possíveis opções de escolha, frente ao alargamento nos condicionantes estruturais que ocorre durante as conjunturas críticas, que se reforça o poder de agência dos atores, permitindo que estes tomem decisões antes improváveis. Dessa forma, as conjunturas críticas representam, muitas vezes, a origem genética de mecanismos causais identificados por processos de *path-dependence* (CAPOCCIA e KELEMEN, 2007).



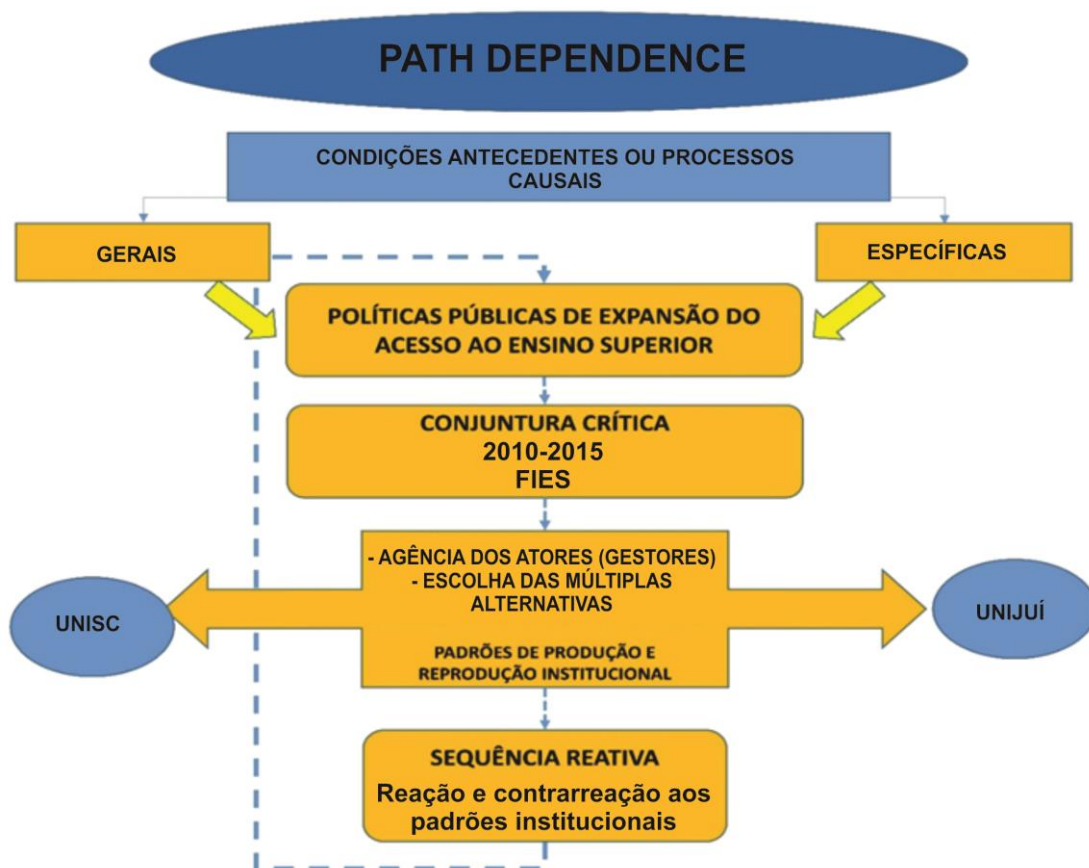
A *path dependence* (dependência de trajetória), por essa razão, torna-se imprescindível para a compreensão dos processos e das escolhas realizadas, em uma análise histórica, pois

los procesos dependientes de la trayectoria estrictamente definidos involucran una lógica clara: los resultados en una “coyuntura crítica” desatan mecanismos de retroalimentación que refuerzan la recurrencia de un patrón particular en el futuro. (PIERSON e SKOCPOL, 2008, p. 13).

Portanto, para os institucionalistas históricos, “a história e o passado contam” e não apenas referem-se a eventos situados no passado (PIERSON 2000; PIERSON e SKOCPOL, 2002). Dessa forma, os estudos históricos, geralmente esclarecem como resultados anteriores determinam padrões para eventos futuros (SKOCPOL, 1985) e assim permitem compreender o porquê são feitas determinadas escolhas e tomadas certas decisões em detrimento de outras, ou ainda, porque certos resultados ocorrem.

A seguir, apresenta-se de forma simplificada, o desenho de análise da tese.

Figura 1 - Modelo Teórico de Análise da Tese



Fonte: Elaborado pela autora.

Ao encerrar este capítulo, entende-se ter cumprido com o objetivo sublinhado inicialmente, que fora apresentar as principais concepções teóricas presentes no debate contemporâneo na literatura das ciências sociais, a partir dos anos 1990, envolvendo as discussões em torno da sociedade civil, dos novos atores sociais e das relações entre Estado, sociedade e mercado, presentes no processo de democratização no Brasil.

Outras abordagens teóricas disseminadas no mesmo período, como a perspectiva neotocquevilliana do capital social, a perspectiva comunitarista, e as perspectivas territorialistas, também foram resgatadas no estudo. As duas primeiras aproximam-se da perspectiva da sociedade civil não apenas por terem emergido também nas últimas décadas do século XX, mas por adotarem o mesmo caráter normativo nas suas análises, atribuindo ao associativismo (inferido ao capital social e às comunidades) a virtude pela qual se manifesta e se reproduz a democracia.

A partir dos anos 2000, essas perspectivas normativas sofrem duras críticas, especialmente por apresentarem limites explicativos, incapazes de compreender a heterogeneidade da sociedade civil (presentes no tecido associativo das organizações e movimentos sociais) e do próprio Estado (das instituições políticas, dos governos) e das relações que se estabelecem entre Estado, sociedade e mercado.

A perspectiva neoinstitucionalista, cada vez mais utilizada, nos estudos sobre políticas públicas, apresenta-se como uma possibilidade teórica interpretativa apropriada para a investigação empírica dos casos selecionados nesta tese, em razão de considerar as trajetórias institucionais das ICES e das instituições políticas e da sua indissociabilidade, especialmente, nas questões relacionadas às políticas públicas, embora não negue a existência de outras instituições importantes.

O próximo capítulo retoma historicamente a formação do Ensino Superior no país e o surgimento das Instituições Comunitárias de Educação Superior (ICES).

### **3.0 ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO E O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES COMUNITÁRIAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR- ICES**

Nesse capítulo, apresenta-se uma breve retrospectiva do Ensino Superior no Brasil, abordando a origem, o processo de formação e as principais características do modelo comunitário de ensino superior e as inovações da Lei das Instituições Comunitárias de Educação Superior (ICES).

#### **3.1 Instituições de Ensino Superior no Brasil: retrospectiva a partir das décadas finais do século XX**

A discussão sobre o papel do Estado e a crise do *Welfare State* foi um dos pilares da constituição de uma agenda de reformas, sob inspiração neoliberal, a partir dos anos de 1980. O cenário brasileiro, no final da década de 1980 e início da década de 1990 foi marcado por duas tendências complementares e, muitas vezes conflitantes. De um lado, as consequências das medidas neoliberais identificadas por medidas de ajuste estrutural, de outro, os processos de redemocratização com a implementação de inúmeras reformas.

O ensino superior brasileiro também experimentou transformações no final do século XX. Cunha (2001, p. 39) 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”. Num resgate histórico, o autor aponta que nos primeiros tempos republicanos, final do século XIX e início do sec. XX, ocorreu a legitimação do ensino superior não federal (o estadual e o privado) através dos processos de reconhecimento dos cursos, seguido do período de expansão, que permitiu a projeção e formação das elites locais pela presença de instituições estaduais (nas capitais) e confessionais ou privadas (com fins empresariais) nas cidades de médio porte do interior (em razão das instituições federais não atenderem à demanda reprimida), permanecendo este quadro até meados dos anos 1980.

Pereira (2015, p. 18) destaca que na primeira fase expansionista do ensino superior brasileiro, “nos anos de 1964 a 1980, o número de matrículas nesse nível de ensino aumentou quase dez vezes”, enquanto que no período

seguinte (1981-1995) - marcado pela abertura política e redemocratização do país, o crescimento do número de matrículas foi “meramente vegetativo”.

A história tem indicado que as mudanças processadas no campo educacional brasileiro, em particular do ensino superior, não acontecem dissociadas de alterações mais amplas na sociedade, mas relacionadas às mudanças nos campos social, econômico, político e cultural. A intensidade e a natureza dessas relações e interações conduzem ou influenciam o processo de expansão do ensino superior.

Seguindo as tendências das discussões mundiais acerca da educação superior e diretrizes recomendadas pelo Banco Mundial, o debate nos anos 1990 se deu em torno da adaptação da educação superior aos novos rumos econômicos e sociais que o mundo presenciava. A necessária diversificação do sistema de educação superior e sua vinculação com o setor produtivo, orientações dos organismos internacionais para satisfazer as necessidades de uma demanda cada vez mais diversificada, associada aos problemas de financiamento do ensino superior, culminaram com a retração dos investimentos no ensino superior público vivenciada no governo FHC.

Para Ferreira (2012), a ideia de retração com descentralização, autonomia e privatização, alterações propostas para a educação, tiveram como indicador o documento do Banco Mundial, cujas orientações se deram em direção ao “ideário neoliberal”<sup>19</sup> colocado em prática pelo governo de FHC.

Nesse sentido, Micheloto (2003, p.13) colabora ao afirmar que “das políticas governamentais para as universidades brasileiras no governo Fernando Henrique Cardoso, constata-se que elas se apoiaram na contenção de gastos do poder público e no conseqüente incentivo à participação de recursos privados”, sendo marcado pelo processo de globalização mundial e pelos princípios neoliberais.

De acordo com Dourado (2002), os documentos oficiais sobre educação superior brasileira, tais como a Lei de Diretrizes e Bases do Ensino Superior (Lei nº 9.394/96) e o Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/2001), expressam claramente que as políticas de educação superior no Brasil, a partir de meados dos anos 1990, obedeceram aos princípios estabelecidos

---

<sup>19</sup> Segundo Dourado (2002, p. 239), baseado na lógica econômica, com a “adoção de ajuste estrutural”.

pelo Banco Mundial e o BIRD, financiadores da educação nos países da América Latina. O Brasil, pelo fato de necessitar, no período, de empréstimos de tais organismos internacionais, atende as orientações dos mesmos, reduzindo os investimentos estatais na educação superior e estimulando a proliferação das instituições privadas, apesar da sua baixa produção científica.

Pereira (2015) registrou que o Brasil observou, mais precisamente desde 1997, um crescimento considerável no número de matrículas no ensino superior, possibilitado pela política pública de expansão do acesso ao ensino superior. Speroni (2010, p. 79) reforça este crescimento ao relatar que, a partir da segunda metade dos anos 1990, “o ensino superior brasileiro apresentava-se em franca expansão e começa a integrar mais fortemente o mercado educacional a denominada iniciativa privada não confessional”.

Essa segunda fase expansionista foi motivada pela aprovação da LDB/96 (Lei 9.394/96), a qual registrava forte direcionamento privatista, estendendo-se durante toda a primeira década dos anos 2000. Esta expansão foi intensificada com a ampliação de programas federais direcionados às IES (públicas e privadas), configurando assim, a mais longa fase de expansão da oferta de vagas e do número de IES e, conseqüentemente, de acesso ao ensino superior.

Essa expansão pode ser visualizada na Tabela 01, a qual demonstra um aumento no número de matrículas e no número de IES no período de 1997-2010, com marcada expressão no setor privado, representando um aumento de 236,09% no número de matrículas nas IES privadas e 92,54 % nas IES públicas.

Tabela 1 - Evolução do número de matrículas presenciais graduação e do número de IES em instituições públicas e privadas no período de 1997-2010.

| IES          | Número de Matrículas |             |                  |             |                | Número de Instituições de Ensino |             |              |             |             |
|--------------|----------------------|-------------|------------------|-------------|----------------|----------------------------------|-------------|--------------|-------------|-------------|
|              | 1997                 |             | 2010             |             |                | 1997                             |             | 2010         |             |             |
|              | Número               | AV %        | Número           | AV %        | AH %           | Número                           | AV %        | Numero       | AV %        | AH%         |
| Pública      | 759.182              | 39%         | 1.461.696        | 27%         | 92,54%         | 211                              | 23%         | 278          | 12%         | 32%         |
| Privada      | 1.186.433            | 61%         | 3.987.424        | 73%         | 236,09%        | 689                              | 77%         | 2.100        | 88%         | 205%        |
| <b>Total</b> | <b>1.945.615</b>     | <b>100%</b> | <b>5.449.120</b> | <b>100%</b> | <b>180,07%</b> | <b>900</b>                       | <b>100%</b> | <b>2.378</b> | <b>100%</b> | <b>164%</b> |

**Fonte:** Elaborado pela autora com base Censo Ensino Superior 1997 e 2010 (INEP, 1998; 2011).

Com relação ao aumento do número de IES no período (1997-2010), as IES privadas expandiram em torno de 205%, contra os tímidos 32% nas IES

públicas. No somatório das IES públicas e privadas, o aumento no número de matrículas no período suplantou 180% e, em relação ao número de IES, a expansão se deu na ordem de 164%.

Tonegutti (2017) confirma o direcionamento da expansão do ensino superior para o setor privado, ao relatar que, além do fato de a expansão do setor público ter sido insuficiente anteriormente para atender a demanda do acesso universitário, o crescimento expressivo no setor privado<sup>20</sup> foi motivado pelas mudanças nos marcos legais da educação brasileira e a implantação de políticas públicas de estímulo ao setor privado educacional. Esse fato não só propiciou oportunidades de expansão do setor privado, como alterou a organização e a correlação de forças que estruturaram o campo educacional no nível superior (AHLERT, 2010, p. 44).

Junto ao processo expansionista do ensino superior privado, acentua-se o debate acerca do público e do privado, passando a educação a ser vista como um grande negócio a ser explorado planetariamente pela agenda empresarial. Isso porque o ensino superior tornou-se objeto de aguçado interesse da iniciativa privada abrindo caminhos legais para a entrada do capital privado, produzindo conceitos próprios do setor privado em educação (AHLERT, 2010).

A expansão do ensino superior ocupou espaços e se deu por inúmeros meios: diversificação de instituições, cursos, modalidades de oferecimento, ampliação de vagas e modalidades de acesso e, até mesmo, de finalidades e objetivos (FRANCO e LONGHI, 2009, p.10).

Vale destacar que o movimento dos representantes das Instituições Comunitárias de Ensino obteve o coroamento de suas reivindicações por meio da aprovação do artigo 213 da Carta Magna, o qual prevê a destinação de verbas públicas para IES comunitárias, confessionais ou filantrópicas. O dispositivo constitucional consagrou, desde então, a denominação “comunitária” para estas instituições de ensino (BITTAR, 1999).

Como já referido, além da Constituição Federal de 1988, a redação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação- LDB - Lei 9.394, de 20 de dezembro

---

<sup>20</sup> Essa privatização, no entanto, não se dá exclusivamente pela falta de capacidade de atendimento do setor público ou pela falta de financiamento, no período anterior, mas sim, em razão de uma política deliberada do Estado, que sob orientação de organismos internacionais (Banco Mundial, Unesco, entre outros), direciona os investimentos à educação básica pública e não ao ensino superior público (TONEGUTTI, 2017).

de 1996,<sup>21</sup> aprovada no Congresso Nacional, passa a constituir marco regulatório da educação superior. A LDB, “torna-se de fato e de obrigação legal, um campo obrigatório de referência educacional” (CURY, 2005, p. 23).

Após a aprovação da LDB, inicia-se uma nova fase de expansão do ensino superior, que segue durante os anos 2000 com a ampliação de programas federais como o FIES, PROUNI e Reuni (dentre outros programas) contribuindo assim, para que a primeira quinzena do novo milênio registrasse a mais longa expansão de oferta e, conseqüentemente, de acesso ao ensino superior brasileiro (PEREIRA, 2015).

De acordo com a LDB/96, a educação superior deveria ser ministrada em instituições com variados graus de abrangência ou especialização, fossem elas públicas ou privadas, contemplando um novo tipo de Instituição de Ensino, não previsto na LDB/61<sup>22</sup> -os Centros Universitários<sup>23</sup>- e mais tarde, a classificação dos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs)<sup>24</sup> no mesmo nível dos centros universitários.

Ao categorizar as universidades, a LDB/96- em seu art. 52, incisos I a III- define que “são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano”. E mais, que deveriam atender a três requisitos: “um terço do

---

<sup>21</sup> Em 1988, corria no Congresso Nacional o processo de tramitação da nova LDB, projeto apresentado pelo Dep. Federal Otávio Elízio (PSDB/MG) que seria aprovado na Câmara dos Deputados em 1993, depois de receber 1.263 emendas. No Senado, o projeto foi modificado em longas negociações na correlação das forças políticas e populares reduzindo-o para 298 artigos. No Senado Federal, Cid Sabóia (PMDB/CE), dá seu parecer e a Comissão de Educação do Senado aprova o P L 101/93, em 1994, porém, o senador Darcy Ribeiro apresenta de última hora um projeto substitutivo, alegando inconstitucionalidade de vários artigos no PL 101/93, sendo retirado de votação. O Presidente do Senado, José Sarney, decide retomar a tramitação dos 3 projetos: o antigo aprovado pela Câmara, o parecer de Cid Sabóia- PL 101/93 e o substitutivo de Ribeiro, sendo ele mesmo, designado como relator, o que o leva a apreciar as emendas do PL 101/93, com referência no seu próprio projeto e as suas concepções de Educação. Por uma espécie de consenso entre os senadores, o seu projeto é colocado em evidência, sendo considerado o mais enxuto (91 artigos), é aprovado em fevereiro de 1996 no Senado - Parecer nº 30/96, de Darcy Ribeiro (RAMAL, 1997).

<sup>22</sup> Até a LDB/96, as IES podiam ser divididas em dois tipos básicos: instituições universitárias (universidades) e instituições não-universitárias (estabelecimentos integrados ou isolados, como faculdades, escolas e institutos). O setor privado predominava entre os últimos, o público entre os primeiros (NEVES *et. al.*, 2007).

<sup>23</sup> Decreto nº 2.207, de 15 de abril de 1997, sucedido pelos Decretos nº 2.360/1997, 3.860/ 2001, e 5.773/2006 dispõe sobre o assunto. Concebidos sob inspiração neoliberal e influência efetiva do Banco Mundial, estabelece que a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão se aplica apenas às universidades, deixando desobrigadas as demais modalidades de IES (SGUISSARDI, 2004).

<sup>24</sup> Centros Federais de Educação Tecnológica- Decreto nº 5.225, de 1 de outubro de 2004 (NEVES *et. al.*, 2007).



corpo docente com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado; igual percentual enquadrado em regime de tempo integral e produção intelectual institucionalizada”.

Há que se referir, ainda, à diversidade do Sistema Brasileiro de Educação Superior<sup>25</sup>, resultante dos marcos regulatórios da CF de 1988 e LDB/96 que, conforme estudo de Cavalcante (2000), em parceria com o INEP, apresenta uma análise detalhada sobre a educação superior, em que cabe registrar aqui, os aspectos relacionados às três categorias principais: a natureza jurídica e administrativas das IES; a organização institucional e a organização das modalidades acadêmicas.

De acordo com a natureza administrativa das mantenedoras e o tipo de fins, as IES são classificadas, conforme Cavalcante (2000, p. 22-23) nas seguintes categorias:

-Públicas, quando criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público. Podem ser: i) Federais, quando subordinadas à União, podendo se organizar como autarquias especiais ou fundações públicas; ii) Estaduais, se mantidas pelos governos estaduais ou do Distrito Federal e iii) Municipais, se providas pelas prefeituras municipais;

- Privadas, quando forem mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado. As instituições de educação superior privadas podem se organizar como particulares, comunitárias, confessionais e filantrópicas, as quais se distinguem pelos seguintes aspectos:

- (i) Particulares em sentido estrito, as instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, que não apresentem as características dos itens abaixo;
- (ii) Comunitárias, as 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 representante da comunidade;

---

<sup>25</sup> De acordo com Cavalcante (2000, p. 13-14), a educação brasileira compreende três sistemas de ensino que, segundo o que propõe a LDB, representam: (i) o Sistema Federal de Ensino, ao qual se subordinam: (a) as instituições de ensino mantidas pela União; (b) as instituições de Ensino Superior (federais e privadas); e os Órgãos Federais de Educação; (ii) os Sistemas de Ensino dos Estados e do Distrito Federal, compreendendo: as instituições de Ensino mantidas pelo Poder Público Estadual e do DF; as instituições de Ensino Superior mantidas pelo Poder Público Municipal; as instituições de Ensino Fundamental e Médio criadas e mantidas pela iniciativa privada; e os Órgãos de Educação dos Estados e do DF; (iii) os Sistemas Municipais de Ensino, compreendendo: as instituições do Ensino Fundamental, Médio e de Educação Infantil mantidas pelo Poder Público municipal; as instituições de Educação Infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada e os Órgãos Municipais de Educação.

- (iii) Confessionais, as instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendam à orientação confessional e ideológica específicas e ao disposto no item anterior;
- (iv) Filantrópicas, na forma da lei, são as instituições de educação ou de assistência social que prestem os serviços para os quais houverem sido instituídas e os coloque à disposição da população em geral, em caráter complementar às atividades do Estado, sem qualquer remuneração (CAVALCANTE, 2000, p. 22).

Já em relação ao regime jurídico das mantenedoras das IES, definidas por Cavalcante (2000, p.23) como sendo “[...] pessoas jurídicas de direito público ou privado ou pessoas físicas que provêm os recursos necessários para o funcionamento de instituições de ensino”, pode-se classificá-las em dois grandes grupos, a saber:

- a) Mantenedoras de Direito Público, que são pessoas jurídicas de direito público, e podem compreender: (i) a administração direta, da União, dos Estados ou DF e dos municípios; (ii) a administração indireta, na forma de Autarquias ou Fundações, da União, dos Estados ou DF e dos municípios;
- b) Mantenedoras de Direito Privado, que são pessoas físicas ou pessoas jurídicas de direito privado, podendo ter as seguintes finalidades: (i) Com fins lucrativos, de natureza comercial, tomando a forma de Sociedade Mercantil; (ii) Sem fins lucrativos, que podem se organizar sob a forma de: Sociedade (civil, religiosa, pia, moral, científica ou literária); Associação de utilidade pública e/ou Fundação.

A partir da LDB/96, a organização institucional do ensino superior pode ocorrer na forma de Universidades, Centros Universitários, Instituições de educação superior não universitária (faculdades integradas ou isoladas, institutos superiores ou escolas superiores) e Centros de Educação Tecnológica CEFETs. O Ensino Superior ainda pode ser classificado conforme as suas modalidades acadêmicas de ensino, as quais podem ser presenciais e não presenciais (CAVALCANTE, 2000, p. 24-25).

De acordo com Tonegutti (2017), a LDB/96 (BRASIL, 1996) abriu caminho para a constituição de IES privadas com fins lucrativos - empresas que podiam ser compradas e vendidas. Amparadas pelo Decreto nº 2.306/97, muitas IES com “fins não lucrativos” foram transformadas em IES empresariais. A legislação também propiciou a criação de grandes grupos educacionais, inclusive com aporte de capital estrangeiro, como é o caso de alguns dos principais grupos

educacionais atuantes no Brasil, que transacionam valores na Bolsa de Mercadorias e Futuros Bovespa- BM&FBovespa<sup>26</sup>.

Se na primeira década da LDB/96, a palavra de ordem era “expansão”, a segunda década aponta o destaque para a “democratização” do acesso ao ensino superior como uma das principais metas. A democratização do país instiga ações que garantam os direitos dos historicamente excluídos e assegurem o acesso e a permanência a todos aqueles que procuram a educação superior (RISTOFF, 2008).

Para Oliveira *et. al.* (2008, p. 15), “[...] democratizar o acesso à educação superior com qualidade social, significa democratizar a utilização dos recursos do fundo público com efetivo controle social, exercido por organismos legitimamente aceitos pela sociedade civil”.

De acordo com Pereira (2015), a democratização do ensino superior envolve as seguintes dimensões: ampliação do acesso, expansão das condições de oferta; expansão das condições de permanência dos estudantes no ensino superior (financiamento) e qualidade do ensino ofertado.

Conforme resgate realizado por Pimentel (2015, p.55),

A política educacional desenvolvida ao longo de oito anos do governo Lula, publicada como Programa de Governo na campanha à Presidência da República no ano de 2002, cuja parte que se refere a Educação aparece no item *Inclusão Social* que, entre outros temas, trata também da renda mínima, combate à fome, saúde e assistência social. Para o mesmo período, foi lançado o documento *Uma Escola do Tamanho do Brasil*, com conteúdo que trata exclusivamente sobre a Educação em seus vários níveis. No segundo mandato do Presidente Lula, o seu Programa de Governo 2007/2010 apresenta um item denominado: *Brasil para Todos. Educação Massiva e de Qualidade. Cultura, Comunicação, Ciência e Tecnologia* como instrumentos de desenvolvimento e democracia.

O Programa de Governo proposto pela coligação Lula Presidente (2002, p.46), na parte que trata sobre “Uma Nova Política Educacional”, item 33, relacionado à educação superior, destaca que,

Os dados do Censo da Educação Superior de 2000 mostram que os jovens das camadas mais pobres praticamente não têm acesso

---

<sup>26</sup> A saber, até janeiro de 2017, os quatro maiores grupos educacionais que atuam na BM&FBovespa: Ânima, Estácio, Kroton e Ser. (TONEGUTTI, 2017, p. 130).

à educação superior pública: apenas 7,7% dos jovens entre 18 e 22 anos frequentam cursos Universitários. Cerca de 70% deles estudam em estabelecimentos privados [...]São tarefas inadiáveis a ampliação significativa das vagas nas universidades públicas e a reformulação do sistema de crédito educativo vigente.

Nesse sentido, a proposta para o ensino superior é fixada em duas linhas de ação: (i) a ampliação de vagas para as instituições públicas de ensino superior; (ii) a reformulação do sistema de crédito educativo para o ensino superior. No que se refere ao primeiro objetivo, o aumento do número de matrículas nas IES públicas se efetiva por meio do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais- Reuni, a partir de 2008. Já o segundo objetivo, se refere à reformulação do crédito educativo direcionado ao ensino superior privado- que apresenta uma evolução de matrículas constante neste período, fortemente impulsionada pelas políticas do PROUNI e do FIES.

Pimentel (2015) afirma que o programa do Governo Lula (2002) teve como pauta reduzir as desigualdades educacionais geradas pelos arrochos econômicos dos governos antecessores. Com o advento eleitoral para o segundo mandato, o Governo Lula apresentou um novo programa, cuja pauta principal residia no desenvolvimento, com distribuição de renda e educação igualitária à toda população. Desse modo,

A temática educacional aparece em relação aos itens- combate à exclusão social, à pobreza e à desigualdade; educação massiva e de qualidade; cultura, comunicação, ciência e tecnologia como instrumentos de desenvolvimento e de democracia- que tratam sobre o processo de transformação social e de mudança por meio da educação (PIMENTEL, 2015, p.62).

O segundo mandato do governo Lula trouxe as seguintes metas de governo no que concerne ao sistema de educação superior:

Aprofundar a ampliação do ensino superior de qualidade: continuidade do PROUNI, criação de novas universidades e de mais vagas nas Universidades Federais existentes; aprovação da reforma Universitária, desenvolvimento de Plano Nacional de Pós-Graduação e do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior-SINAES (PIMENTEL, 2015, p. 63).

Observa-se, desta forma, que a política do Governo Lula para o ensino superior foi marcada por uma série de atos isolados, sob a legitimidade de leis e

decretos, os quais atendiam ao ideal propagado nos discursos e programas de governo apresentados à população brasileira.

### 3.1.1 Os Planos Nacionais de Educação (2001-2010) - (2014-2024)

O Brasil vivenciou avanços consideráveis do ponto de vista jurídico, normativo e institucional a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual passou a garantir a adoção de uma concepção ampla de educação, sua inscrição como direito social inalienável, a corresponsabilidade dos entes federados por sua efetivação e a ampliação dos percentuais mínimos de receitas para o seu financiamento (DOURADO, 2010).

A forma do Estado garantir aos cidadãos o acesso à educação, previsto como direito social fundamental na Constituição Federal, se processa por meio da implementação de políticas públicas, as quais se constituem em mecanismos de ação do Estado.

De acordo com Bobbio (1998, p. 954), de forma simplificada, a política está associada a tudo que se refere a “urbano, civil, público, e até mesmo sociável e social”.<sup>27</sup>

Assim, as políticas públicas representam importante instrumento de planejamento, racionalização, participação popular e ação governamental, que têm por finalidade garantir a concretização dos direitos fundamentais e sociais dos cidadãos, assegurados pela CF de 1988.

A LDB/96, em suas disposições transitórias (art. 87, § 1º), instituiu que a União deveria, no prazo de um ano, encaminhar ao Congresso Nacional proposta de Plano Nacional de Educação (PNE), indicando diretrizes e metas para uma década (DOURADO, 2002). O Plano foi amplamente discutido por diversos setores da sociedade, porém, somente foi aprovado pela Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, tornando-se o primeiro PNE do país com força de lei.

---

<sup>27</sup> Derivado do adjetivo originado de *pólis* (*politikós*), que significa tudo o que se refere à cidade e, conseqüentemente, o que é urbano, civil, público, e até mesmo sociável e social, o termo Política se expandiu graças à influência da grande obra de Aristóteles, intitulada Política, que deve ser considerada como o primeiro tratado sobre a natureza, funções e divisão do Estado, e sobre as várias formas de Governo, com a significação mais comum de arte ou ciência do Governo (BOBBIO, 1998, p. 954).

Destaca-se que a avaliação sistematizada de Planos<sup>28</sup> de Educação passa a ser entendida não apenas como instrumento articulado à correção dos seus rumos por parte dos governantes, útil aos processos de regulação das políticas públicas (BARROSO, 2003), mas como forma política voltada à prestação de contas dos governos à sociedade, com vistas ao conhecimento de seu desempenho, resultados, impactos e efeitos (DRAIBE, 2002).

Dado o seu caráter global e abrangência nacional, o PNE requeria, para a sua efetivação, a articulação dos diversos setores da administração pública e da sociedade na sua formulação e implementação (AGUIAR, 2010).

Estudos demonstram que,

Aprovado pela Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, o PNE definiu diagnósticos, diretrizes e 295 objetivos e metas relacionadas ao conjunto de níveis - educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e educação superior – e modalidades de ensino – Educação de Jovens e Adultos, Educação a Distância e Tecnologias Educacionais, Educação Tecnológica e Formação Profissional, Educação Especial e Educação Indígena –, tratando também da Formação dos Professores e Valorização do Magistério, do Financiamento e Gestão, além do Acompanhamento e Avaliação do Plano, propugnando a efetivação de uma gestão descentralizada pela via do regime de colaboração entre os entes federativos. (SOUZA, 2014, p.150).

O PNE 2001-2010 trouxe um diagnóstico da realidade educacional brasileira em todos os seus níveis e modalidades, especificou diretrizes e propôs objetivos e metas a serem alcançados em diferentes prazos, de acordo com cada segmento, porém, nunca superior a dez anos (FRANCO e LONGHI, 2009).

Em síntese, o PNE (2001-2010) teve como objetivos:

a elevação global do nível de escolaridade da população; a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública e a democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a

---

<sup>28</sup> Debate trazido por Souza (2014), em seu trabalho- “Avaliações finais sobre o PNE 2001-2010 e preliminares do PNE 2014-2024”, destaca que há muito tempo, coexistem na área de políticas públicas (tanto entre teóricos quanto na sociedade e na ação do próprio Estado), discussões entre plano e planejamento na educação. Assim, um plano diferenciar-se-ia do planejamento propriamente dito na medida em que, enquanto o primeiro “coordena, racionaliza e dá unidade de fins à atuação do Estado, o planejamento, garante a coerência entre meios e fins, sendo expressão da política geral do Estado” (MARTINS, 2012, p. 96).

participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (FRANCO e LONGHI, 2009, p. 10 ).

O atual Plano Nacional de Educação (PNE/2014-2024) estabelecido na Lei Nº 13.005 de 25 de junho de 2014, com vigência por 10 (dez) anos também, redigido e aprovado em atendimento ao disposto na Constituição Federal de 1988, sob o Título VIII – Da Ordem Social; Capítulo III – Da Educação, da Cultura e do Desporto; Seção I- Da Educação, que diz:

**Art. 214.** A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País;
- VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

O PNE (2014-2024), embora dê providências e estabeleça metas e estratégias decenais para todos os níveis e formas de educação, nesta pesquisa abrangerá o ensino superior como objeto privilegiado de análise. Dessa forma, o PNE em sua Meta 12, estabelece:

eleva a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público ( LEI nº 13.005, 2014).

Para o alcance da meta estipulada, o PNE institui 21 estratégias que primam pela otimização, ampliação e garantia de acesso ao Ensino Superior por meio de: (i) investimentos em estrutura física e recursos humanos; (ii) expansão e interiorização da rede federal de educação; (iii) ampliação das políticas de inclusão e de assistência estudantil aos estudantes bolsistas de instituições públicas e privadas de educação superior e beneficiários do Fundo de Financiamento Estudantil- FIES; (iv) ampliação da participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos; (v) consolidação e ampliação de

programas de incentivo à mobilidade estudantil; estimulando a expansão do atendimento de ensino superior às populações do campo e às comunidades indígenas e quilombolas; (vi) ampliação no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) e do Programa Universidade para Todos (PROUNI), dos benefícios destinados à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais ou a distância, com avaliação positiva, de acordo com regulamentação própria, nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação, entre outras (DRAIBE, 2002).

Por fim, o PNE (2014-2024), tem seus objetivos e metas traçados em consonância ao projeto político do governo Dilma (2011-2016), que versa em defesa da ideia de “pátria educadora”, como a promotora do desenvolvimento do país.

Após considerações acerca da trajetória do ensino superior brasileiro no atual Estado contemporâneo, a parte seguinte irá privilegiar um breve histórico sobre a origem e princípios fundantes da categoria das Instituições Comunitárias de Ensino Superior.

### 3.1.2 As Instituições Comunitárias de Ensino Superior no RS: origens, princípios fundantes e marco regulatório

A história da educação brasileira está marcada por uma constante crise de construção e reconstrução, tensões, conflito de interesses, de posições e suas decorrentes dificuldades e consequências. Na construção dos seus espaços estiveram sempre presentes diferentes interesses, valores e motivações, forças e instituições, de origem confessional, de iniciativa estatal ou, simplesmente, do tipo empresarial, afirmadoras de ideologias ou projetos de sociedade, muitas vezes, também conflitantes (ARAÚJO, 2010).

Ao final do século XX, surgiram diferentes iniciativas, apoiadas no marco jurídico constitucional e legal (CF/1988 e LDB/1996), com a função de promover o ensino superior no Brasil. Para o entendimento revigorado do significado das Instituições Comunitárias propriamente ditas, é indispensável que se retome a leitura, especialmente, a começar pelas suas origens.



De acordo com Schmidt e Campis (2009, p. 25), “um contingente de centenas de instituições comunitárias – compreendendo universidades, escolas, hospitais e outras - presta relevantes serviços na área social [...] O espaço das comunitárias é o espaço não ocupado pelas estatais”.

As instituições comunitárias de educação superior têm seu surgimento atrelado a dois elementos básicos: a ausência do Estado e a interiorização do ensino no País, notadamente, no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina (ARAÚJO, 2010). Essas Instituições Comunitárias de Ensino tinham como objetivos promover a educação superior e preencher os “vazios” em regiões em que o Estado não se fazia presente (LONGHI, 1998), porém, diferenciando-se das experiências de caráter confessional ou particular (FRANTZ, 2002).

Frantz (2002, p. 4), corrobora com esta constatação ao ponderar que “nasceu e se estruturou uma organização ‘nova’, contendo novas forças e novos significados sociais, que a diferencia das demais universidades, autodenominada de universidade comunitária, experiência fundante de uma natureza pública não-estatal”.

Nesses termos, Frantz (2002) assevera que as ICES, portanto, não nasceram de iniciativa advinda do núcleo do poder público-estatal, mas da sua periferia, fruto da expressão de vozes e vontades que se fizeram ouvir na construção de um espaço de educação, socialmente mais amplo e democrático e, por isso, caracterizado de público não-estatal. Na ausência do Estado em proporcionar ensino superior na região, a comunidade regional assumiu este compromisso. Para o autor, “a organização de espaços comunitários, na área da educação, não deve ser entendida como uma iniciativa de privatização do espaço da educação, mas de um esforço pela construção de novos e ampliados espaços públicos de educação” (FRANTZ, 2002, p.17).

De acordo com Ahlert (2010), as experiências mais significativas, talvez, sejam as do território do Estado do Rio Grande do Sul, em que se encontram 15 (quinze) instituições de ensino superior concebidas sob a característica comunitária. Para Araújo (2010), a força das comunidades impulsionou o surgimento dessas instituições à medida que, não apenas estimulou o crescimento de um espaço democrático, mas também criou um espaço propício à participação da comunidade na tomada de decisões que sanaram, em termos gerais, os problemas por elas enfrentados.

Esse modelo de instituição buscou seu fortalecimento no país e se desenvolveu em diversas regiões, mostrando suas características primordiais e suas diferenças em relação àquelas mantidas pelo poder público e, também, àquelas instituições estritamente privadas (PINTO, 2009).

De acordo com Schmidt e Campis (2009), pelo fato das ICES serem criadas a partir da articulação da sociedade civil e apresentarem características e princípios que vão de encontro ao que é preconizado como público pela CF/88, faz delas instituições denominadas de “públicas- não estatais”. As principais características que as definem, podem ser assim resumidas: são constituídas juridicamente por fundações ou associações; o seu patrimônio pertence à sociedade civil ou órgãos do poder público local/regional; não possuem fins lucrativos- os resultados são reinvestidos integralmente na própria instituição; tem a obrigatoriedade de transparência nos atos administrativos; gestão democrática com participação da sociedade nos órgãos deliberativos; forte enraizamento nas comunidades e realidades regionais.

Segundo Araújo (2010, p.72), é necessário compreender o significado da palavra público, que pode ser definido, em termos amplos, como aquilo que “pertence ou é destinado ao povo, à coletividade [...]. Que é do uso de todos; comum”. O público pode ser manifestado de duas maneiras: público estatal e público não-estatal. O estatal, por definição, tem finalidades exclusivamente públicas, referindo-se às organizações pertencentes à esfera do Estado nos diferentes níveis da administração e poderes políticos. Já o público não-estatal é mais abrangente que o estatal. (SCHMIDT e CAMPIS, 2009).

O vocábulo público não-estatal, no Brasil, passa a ser utilizado no Governo Fernando Henrique Cardoso [...], na metade dos anos 1990”. Já o comunitário, embora termo de origem milenar, aqui é designado como “aquilo que é comum à comunidade, o que é coletivo, o que é de todos os membros da comunidade[...] distingue-se do estatal e do privado: não pertence ao Estado, nem a grupos particulares” (SCHMIDT e CAMPIS, 2009, p.19).

A opção pelo termo “comunitário”, especialmente no Rio Grande do Sul, tem seu significado histórico relacionado à noção de identidade, de responsabilidade coletiva e de cooperação. Possui, acima de tudo, a experiência histórica de organização dos espaços econômicos, sociais, culturais e, especialmente, dos espaços da educação, na formação da sociedade rio-

grandense, marcada pelas experiências e concepções de organização social e pela cultura dos imigrantes (FRANTZ, 2002).

Ao argumentar sobre as características da universidade pública, não-estatal, Marques (1985, p. 1) argumenta que,

ela se enraíza numa tradição de escola mantida pelas comunidades rurais no sul do país, brotando de uma prática social sedimentada no decorrer de mais de um século: desde as pequenas escolas rurais desamparadas de qualquer apoio do poder governamental até o surgimento de uma camada de intelectuais oriundos daquelas comunidades e escolas e de uma forte demanda de educação superior por parte de contingentes crescentes de jovens também procedentes daquelas comunidades ou de pequenas cidades que no meio delas se formaram (MARQUES, 1985, p. 1).

Em estudo mais recente sobre o comunitário como público não-estatal, Schmidt (2010) apresenta um elenco de características que devem ser consideradas para que sejam entendidas como públicas não-estatais as organizações e instituições comunitárias: são criadas e mantidas pela sociedade civil organizada; são orientadas ao interesse coletivo, não pela lógica do mercado; autônomas em relação ao Estado; assumem a identidade pública não-estatal, adequadas aos princípios da administração pública.

Com relação a distinção entre comunitário e confessional, Frantz (2002) propõe denominar as universidades laicas de comunitárias para diferenciá-las das confessionais. A experiência das universidades confessionais, ainda que também consideradas comunitárias pela legislação (Lei 9394/96), distingue-se das comunitárias propriamente ditas, não só em razão de suas aspirações missionárias, mas, sobretudo, em decorrência das formas de gestão, estrutura de poder, destinação do patrimônio, fontes de recursos e forma de aprovação de seus orçamentos (FRANTZ, 2002).

Ahlert (2010) argumenta esta diferença com base na natureza de sua constituição que, para as confessionais, estaria num conjunto ideológico de um grupo que possui determinada confissão religiosa, o que permitiria entender que a instituição pode ser considerada como uma propriedade privada. Já a natureza jurídica de uma fundação ou associação laica, não possui propriedade privada de natureza qualquer.

Paviani (1995) destaca a impossibilidade nas comunitárias, do uso ou apropriação dos recursos e dos resultados (lucros) por parte de indivíduos ou

grupos, o que faz com que essas se distingam das universidades empresariais-de propriedade de grupos econômicos ou familiares.

Ressalta-se, também, a questão polêmica do caráter filantrópico desse tipo de instituição. Aquelas que possuem essa designação precisam obter, periodicamente, a renovação do respectivo certificado por vias legais. De posse desse instrumento legal, as instituições ficam isentas de um conjunto de contribuições, especialmente às relativas à contribuição patronal junto ao INSS<sup>29</sup>, o que representa uma sensível redução nos seus custos. Em contrapartida, acrescenta-lhes um conjunto de obrigações (concessão de bolsas, prestação de serviços comunitários), que precisam ser periodicamente comprovadas (LONGHI, 1998).

O estudo de Longhi (1998) constatou que, nas localidades que sediam universidades comunitárias propriamente ditas no Rio Grande do Sul, embora a mobilização original tenha envolvido lideranças religiosas e laicas- nem sempre articuladas-, prevaleceu a organização laica. Por sua vez, a maioria dessas instituições surgiu nas décadas de 1960 e 1970, iniciando pelas áreas das ciências humanas (filosofia, pedagogia, letras) e ciências sociais (direito e ciências econômicas, administração, contábeis), semelhante às confessionais e certamente vinculadas à imigração europeia.

O estudo de Both e Frantz (1985) traz como resultado da análise das origens das escolas criadas por decisão das comunidades de imigrantes europeus das mais variadas etnias, a ideia de sua natureza pública e comunitária. Este, provavelmente, é um dos primeiros estudos ao qual se poderia atribuir a origem da denominação comunitária dada às escolas, primeiramente destinadas à educação básica e, posteriormente, à educação superior.

De acordo com Araújo (2010), o histórico das Instituições Comunitárias de Educação Superior - ICES, revela que o seu surgimento ocorre de maneira diferenciada das demais instituições do gênero, embora também estimuladas pelas políticas públicas de expansão previstas a partir da LDB/96. No entanto, seu surgimento normalmente esteve associado aos esforços da comunidade onde estavam inseridas, fazendo com que essas ICES apresentem características peculiares, entre as quais destacam-se as seguintes: (i) valorizam

---

<sup>29</sup> Instituto Nacional de Seguridade Social.

as particularidades das regiões em que atuam; (ii) agem como protagonistas do desenvolvimento social, econômico, cultural e ambiental, à medida que não apenas compõem a comunidade, mas também adicionam experiências e vivências, modificando a realidade e procurando desenhar um espaço mais igualitário e justo.

Para Speroni (2011), o modelo institucional das instituições comunitárias de ensino superior é caracterizado por um conjunto de particularidades, muitas vezes difusas e que se relacionam com o lugar que ocupam no sistema de educação superior, na configuração mantenedora-mantida, na estrutura administrativa, na forma de escolha dos dirigentes e/ou nos padrões decisórios.

Destaca-se que, embora já nos anos de 1990, tenha ocorrido ampla discussão acerca do termo público não-estatal e terceiro setor, por ocasião das reformas promovidas pelo Governo Fernando Henrique Cardoso (Reforma do Aparelho do Estado e Reforma Administrativa) e que possibilitaram a criação da Lei das Organizações Sociais (Lei nº. 9.637/1998) e a Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Lei 9.790/1999), ressalta-se que a discussão acerca das ICES não foi contemplada nesse debate. Conforme Araújo (2010), nenhuma das leis anteriormente mencionadas era integralmente aplicável às instituições comunitárias de educação superior, em razão das suas peculiaridades.

Em 2008, as instituições de ensino superior comunitárias, através de sua entidade representativa (Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas (COMUNG), criado em 1996), começam a articular o processo de formulação de um marco regulatório próprio, postulando junto ao Governo Federal e ao Congresso Nacional um projeto de lei que abarcasse as suas necessidades e peculiaridades. Em 2009, a Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC), abraçou a ideia e agregou força ao movimento (PORTAL COMUNITÁRIAS, 2015).

As instituições de ensino superior comunitárias foram, paulatinamente, ganhando força na ideia de um marco regulatório próprio, tanto junto ao Estado quanto junto à sociedade civil, as quais passaram a incorporar a concepção de público não-estatal e a reconhecer as mencionadas instituições como instituições dotadas de características próprias, que em muito se diferenciavam das instituições privadas.

A luta por um marco regulatório próprio foi vencedora, após quase cinco anos, com a publicação da Lei das Comunitárias (Lei nº 12.881/13) no Diário Oficial da União (PORTAL COMUNITÁRIAS, 2015).

Conforme a Lei nº 12.881 de novembro de 2013 (BRASIL, 2013):

Instituições Comunitárias de Educação Superior (ICES) são as organizações da sociedade civil brasileira, que possuem, cumulativamente, as seguintes características:

- (i) estão constituídas na forma de associação ou fundação, com personalidade jurídica de direito privado, inclusive as instituídas pelo poder público;
- (ii) patrimônio pertencente a entidades da sociedade civil e/ou poder público;
- (iii) não distribuem qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a qualquer título;
- (iv) aplicam integralmente no País os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais;
- (v) mantêm escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar sua exatidão;
- (vi) possuem transparência administrativa; e
- (vii) preveem a destinação do patrimônio, em caso de extinção, a uma instituição pública ou congênera.

Oportuno, antes de prosseguir com as inovações da Lei das Comunitárias no cenário educacional brasileiro, é discorrer sobre o conceito de ‘Terceiro Setor’ e sua relação com as organizações e instituições de caráter comunitário. Para tal, se faz necessário, igualmente, discorrer e esclarecer os termos e conceitos de público (estatal, não-estatal), privado e comunitário.

### **3.2 Organizações comunitárias no terceiro setor e as inovações da Lei das Comunitárias**

O cenário brasileiro contemporâneo apresenta um emaranhado de entidades e movimentos sociais<sup>30</sup> que configuram o terceiro setor e, entre estes, incluem-se as organizações comunitárias.

Historicamente, as concepções dualistas são utilizadas para explicar as realidades socioeconômicas, que a partir de dois polos opostos (o bom e o mau; o certo e o errado; normal e anormal), tentam dar conta de realidades complexas

---

<sup>30</sup> De acordo com Schmidt (2017b, p.19), as “entidades e movimentos sociais são fenômenos sócio-históricos e, como tal, estão vinculados estreitamente à cultura política, ao capital social e às particularidades da região”

e diversas, traduzidas em simplificações e reduções arbitrárias da realidade (SCHMIDT, 2015).

No campo jurídico, segundo Schmidt (2017b, p. 65), “a mais clássica das dicotomias é a divisão público/privado”. Entretanto, a inovação teórica e conceitual desses termos torna-se necessária, especialmente a partir da década final do século XX, quando se processam modificações na estrutura do aparelho do Estado decorrente da crise de governabilidade, estabelecendo novas formas organizativas de intervenção social, registrando daquele momento em diante, amplos movimentos de privatização do público e publicização do privado (BOBBIO, 2007; PESSOA, 2011) que acabam por desconfigurar a lógica dualista dos conceitos.

Vários são os fenômenos, movimentos sociais, organizações da sociedade civil, presentes na realidade social do país, que não condizem com uma interpretação rasa, arbitrária e dualista, que insiste em classificar e/ou enquadrar a realidade em dois mundos dicotômicos (público/privado; Estado/mercado), desconsiderando as interações e imbricações existentes entre estes.

Conforme Schmidt (2017b), as interações entre o público e o privado são cada vez mais crescentes, o que pressiona pela formulação de novos conceitos e abordagens nas Ciências Sociais, algumas delas já trabalhadas em capítulos anteriores, como é o caso da perspectiva da sociedade civil, do capital social e do comunitarismo. A partir dessas perspectivas, novos conceitos vão se tornando populares: terceiro setor, terceira via, esfera pública não estatal, instituições híbridas, comunidade cívica, comunidade política, governança, entre outros.

Essas abordagens e conceitos, segundo Schmidt (2017b, p. 66-67), “rompem com a lógica implícita [...] que está assentada na dualidade público/privado, e a edificação de um novo paradigma, ou seja, uma nova concepção filosófica de fundo, que proporcione sentido reconfigurado às diferentes partes” se estabelece.

Alguns conceitos ainda, acabam por reproduzir o dualismo face a gramática utilizada, mas fato é que, a definição de um terceiro termo capaz de designar os fenômenos que não são públicos nem privados se faz necessária no

campo político-jurídico, embora não exista até o momento um consenso conceitual, sendo o mais comum, a designação de terceiro setor.

As organizações públicas não estatais apresentam-se no cenário público de diversas formas e são interpretadas de modos distintos. Ora são traduzidas como um “tipo peculiar de organização privada, meras entidades do mercado, orientadas para atender aos interesses particulares de seus integrantes e dirigentes”, ora são entendidas como “expressões da capacidade de organização dos cidadãos e têm um eminente caráter público” (SCHMIDT, 2017b, p. 19).

Segundo Schmidt (2017b), já na década de 1970, o autor Amitai Etzioni utilizou o conceito de terceiro setor para definir o conjunto de instituições públicas de caráter não governamental que, de acordo com o seu entendimento, proporcionavam alguns dos melhores serviços à sociedade. Na visão comunitarista, esse terceiro polo ou via, é a comunidade, a sociedade civil ou o terceiro setor.

Entretanto, cabe mencionar que, minimamente, duas vertentes ou visões se fazem presentes nas discussões teóricas acerca do terceiro setor, terceira via, sociedade civil, ou outro termo designado para compreender o espaço ocupado pela sociedade nas inter-relações com público (Estado) e o privado (mercado). De acordo com Schmidt (2017b), de um lado, os que vêm nos conceitos “terceiro setor, terceira via, sociedade civil, comunidade”, a possibilidade de um equilíbrio entre o Estado, sociedade e mercado no processo de construção democrática-participativa. Neste, o terceiro setor, possibilita explicações sobre a dinâmica sociopolítica contemporânea, dada a insuficiência e os limites explicativos decorrentes da bipolaridade Estado-mercado/público-privado. De outro lado, existe a vertente que vê no terceiro setor, na sociedade civil, apenas uma nova faceta de um projeto neoliberal, de reprodução e reestruturação do capital (MONTAÑO, 2002).

Montaño (2002) faz duras críticas a esses novos atores sociais, aos formatos organizativos e marcos interpretativos decorrentes da (re) significação da sociedade civil, intitulada e enquadrada no terceiro setor sob o manto da “boa intencionalidade”, anticapitalista e antiestadista. Para o autor, por trás do fortalecimento do ativismo civil a partir de um “terceiro setor”, encontra-se uma



estratégia de reestruturação do capital em nível mundial na qual o projeto político neoliberal é o maestro.

Nesse sentido, Montañó (2002, p. 198) afirma,

[...] o crescimento do chamado “terceiro setor” não constitui um fenômeno isolado, nem é compensação do afastamento estatal das respostas às sequelas da “questão social”. Ele é um fenômeno integrado, complementar, parte do mesmo projeto neoliberal que, por um lado, reduz o papel do Estado na intervenção social, redirecionando sua modalidade de ação [...] que, por outro lado, cria uma demanda lucrativa para os serviços privados e que, finalmente, estimula a ação filantrópica de um “terceiro setor” dócil e supostamente substitutivo da ação estatal. (MONTAÑO, 2002, p. 198).

Montañó (2002), ao longo do seu trabalho, tenta desmistificar o terceiro setor, através de críticas relacionadas à (des) responsabilização do Estado nas respostas às sequelas da questão social (precariedade dos serviços sociais) ao transferir as demandas sociais para o terceiro setor. Para o autor, o “terceiro setor” representava nada além do que um avanço do projeto neoliberal, em uma disfarçada nova estratégia hegemônica de reestruturação geral do capital.

Muitas ainda serão as formulações teóricas em torno das novas abordagens conceituais em evidência, dada a complexidade das relações e transformações vivenciadas na sociedade contemporânea. Entretanto, uma leitura linear, homogênea e dualista da dinâmica impetrada nas realidades socioeconômicas da atualidade, não é mais suficiente.

A concepção conceitual acerca do terceiro setor ainda está em construção, visto que, como Schmidt (2017b, p. 81) aponta, “o terceiro setor ainda é associado em muitas publicações ao setor privado”. O autor defende a necessidade de que “o terceiro setor seja entendido como terceira esfera do social, para além das díades público/privado e governo/mercado”.

Pessoa (2011) salienta que o terceiro setor abarca ainda muitos significados com diferentes interpretações, dificultando a formulação de um conceito geral e unânime que o determine. Na visão desse autor, mais que lançar mão de um conceito universal, é preciso compreender como se dá a dinâmica de articulação e interação entre este setor, o Estado e o mercado, especialmente quando relacionado ao campo da educação superior.

Schmidt (2017b, p.81), apoiado na perspectiva comunitarista e da economia social, propõe a seguinte formulação para o terceiro setor: “conjunto

de organizações formalmente constituídas - associações e fundações comunitárias, organizações não governamentais, cooperativas, sindicatos, entre outros – e as redes informais de comunidades culturais, religiosas, profissionais, políticas, étnicas e de gênero”.

Às organizações do terceiro setor é dada a incumbência de autogestão e apropriação coletiva dos resultados produzidos mediante reinvestimento na própria atividade, como é o caso das associações ou fundações, ou socialização dos resultados entre os membros, como é o caso das cooperativas e organizações mutualistas (SCHMIDT, 2017b).

Cabe destacar que as expressões entidades sem fins lucrativos-expressa na CF/88 - ou de fins não econômicos - constante no Código Civil de 2002 (BRASIL, 2002), designadas usualmente ao terceiro setor, produzem algumas suposições equivocadas, como por exemplo, o fato de organizações sociais que auferem resultados positivos no final de seu exercício, ferirem suas finalidades (o que não é verdadeiro, visto que é a apropriação individual dos resultados que é contrária à concepção de terceiro setor) ou ainda, que a sustentabilidade econômica é ponto de menor relevância para essas organizações (o que também é equivocado, visto que muitas dessas organizações do terceiro setor se autossustentam através da prestação de serviços, não podendo serem reduzidas ao conjunto de organizações dependentes de recursos destinados pelos setores público ou privado (SCHMIDT, 2017b).

Atualmente, as figuras jurídicas relacionadas ao terceiro setor são: entidade beneficente de assistência social<sup>31</sup>, organização social (OS)<sup>32</sup>, organização da sociedade civil de interesse público (OSCIPS)<sup>33</sup>, instituição

---

<sup>31</sup> A filantropia recebeu reconhecimento legal inicial pela Lei 3.577/1959, que estabeleceu o Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos, figura essa reafirmada na Lei da Assistência Social- Lei 8.742/1993, ambas substituídas pela figura das Entidades Beneficentes de Assistência Social que estabelece o Certificado CEBAS, através da Lei 12.101/2009.

<sup>32</sup> Lei 9.637/1998, institui as Organizações Sociais (OS);

<sup>33</sup> Lei 9.790/1990, institui as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPS), e a Lei 13.019/2014 e alterações lei 13.204/2015, novo tratamento à relação das organizações da sociedade civil com o Estado considerado o novo marco regulatório das Organizações da Sociedade Civil (OSCIPS).

comunitária de educação superior (ICES)<sup>34</sup>, emissora comunitária<sup>35</sup>, sindicato<sup>36</sup>, cooperativa<sup>37</sup>, partido político<sup>38</sup> e organização da sociedade civil<sup>39</sup>.

Embora a presença de organizações sociais voltadas à prestação de serviços de interesse público (hospitais filantrópicos, escolas confessionais, santa casas) já se verificava no período de colonização, a primeira regulação para organizações da sociedade civil se deu em 1893, através da Lei 173/1893 (SCHMIDT, 2017b).

Schmidt (2017b), pondera sobre os avanços no arcabouço legal das organizações pertencentes ao terceiro setor, mas que não consagram uma legislação que abarque todas as organizações e possa ser considerada marco legal do terceiro setor. Destaca que a Lei 13.019/2014, sancionada em 2014, com adequações promovidas pela Lei 13.204/2015, introduz a figura jurídica da organização da sociedade civil e é, considerada por muitos, como o marco regulatório atual dessas organizações da sociedade civil, entretanto, apresenta limites na sua abrangência ao não fazer referência à figura das ICES, nem aos sindicatos, partidos e uma parcela de cooperativas, entre outras organizações sociais.

Pessoa (2011, p. 146) vai no mesmo sentido ao mencionar que um dos aspectos mal definidos historicamente, no âmbito das interações entre o público e o privado, se refere,

à legislação e/ou marco legal do terceiro setor. O Brasil legitima de forma confusa a legislação e o apoio financeiro ao terceiro setor, mas por outro lado, depende dele, devido ao caráter fragmentário das políticas públicas governamentais. Há uma presença marcante do

---

<sup>34</sup> Lei 12.881/2013- estabelece a figura jurídica da Instituição Comunitária de Educação Superior (ICES), que passa a partir daí, configurar um a tripartição no campo da educação superior: instituições públicas, instituições comunitárias e instituições privadas;

<sup>35</sup> Lei 9.612/1998- regulamenta o Serviço de Radiodifusão Comunitária, com a criação da figura “emissoras comunitárias” sob responsabilidade das associações e fundações sem fins lucrativos;

<sup>36</sup> Autorizados inicialmente pelos Decretos 979/1903 e Decreto-Lei 1.637/1907, sendo reconhecidos efetivamente na CF de 1934 e regulamentados pelos Decretos-Lei 1.402/1939, 5.452/1943, da CLT.

<sup>37</sup> As cooperativas foram autorizadas pelo Decreto-Lei 1.637/1907 e através da Lei 5.764/1971, estabelecida a Política Nacional de Cooperativismo. As cooperativas sociais são regidas pela Lei 9.867/1999.

<sup>38</sup> A CF de 1946 foi a primeira a reconhecer a importância dos partidos políticos para a democracia, e regulamentá-los em seu artigo 141- embora a existência dos partidos retome o período monárquico. A CF 1988, enfatiza a importância e a ampla autonomia, reafirmando leis que regulam a sua atividade.

<sup>39</sup> Lei 13.019/2014 e adequações da Lei 13.204/2015, regulam atualmente as organizações da sociedade civil.

terceiro setor junto às áreas da educação, assistência social e saúde, sendo recorrente, portanto, a atuação do público não-estatal na execução de programas, projetos e ações sociais no âmbito dessas políticas.

Brevemente, em linhas gerais, o estudo expôs a discussão conceitual em torno do “terceiro setor” e das figuras jurídicas que o integram, o que remete à uma revisão dos conceitos de público estatal e não estatal, comunitário, privado e particular, os quais serão contemplados no subcapítulo a seguir.

### 3.2.1 Conceito de público, privado e comunitário

Como já referido anteriormente, a dicotomia público-privado já não se sustenta mais. As intersecções existentes entre o direito público e o direito privado tornam-se cada vez mais comuns, visto a permissividade ao Estado em intervir nas relações privadas por meio das normas instituídas, por um lado, e a aplicação de institutos de direito privado no âmbito público, por outro.

Buscar compreender a dinâmica social envolta por questões que abrigam simultaneamente atores públicos, sociais e privados da sociedade contemporânea por meio do viés público-privado, torna-se tarefa inviável e inadequada, visto que essa bipolaridade se revelou em um dos elementos da crise do pensamento político do final do século passado e início do atual (CERVI, 2013; SCHMIDT, 2017b).

A própria Constituição Federal brasileira se configura em uma constituição social ao estabelecer a igualdade como meta do Estado, justificando, dessa forma, não apenas as políticas sociais e assistenciais, mas também servindo de orientação maior às políticas econômicas e ao conjunto de políticas públicas, no sentido de convergir os interesses públicos e privados, minimizando conflitos e tensões (CERVI, 2013).

Nas palavras de Schmidt (2017b, p. 71),

O público adentra no campo privado (publicização do privado) e o privado adentra no público (privatização do público). As políticas públicas se realizam na presença de complexas redes de agentes comunitários, estatais, privados; entre-laçamento destacado, por exemplo, pelo conceito de comunidades políticas (*policy communities*). Há institutos híbridos e instrumentos de articulação entre as esferas, a partir do reconhecimento da necessidade de articulação e cooperação.

O público, em seu sentido etimológico, vem do latim *publicus* derivando de *populicus*. De acordo com Silva (2000, p.661), significa “o que é comum, pertence a todos, do povo”, pelo que, opondo-se ao privado, não pertence, nem se refere ao indivíduo ou ao particular.

Schmidt (2017b, p. 72), assinala que o conceito de público e suas mutações, tanto na teoria quanto na prática histórica, acabaram se sedimentando apenas em torno da noção de coletivo, ou seja, “o que é de interesse ou de uso comum e, portanto, o que é visível a todos”. Por se situar também na esfera do coletivo, do interesse comum, o conceito de comunitário guarda estreita relação com o conceito de público.

Nesta acepção, de acordo com esse pesquisador (2017b, p. 73) o setor público-estatal “é o conjunto de órgãos e empresas pertencentes ou controladas pelo Estado, que proporcionam bens e serviços de interesse público”. Representa setor de significativa relevância econômica em todas as economias de mercado, visto que na maioria dos países foi o grande provedor do desenvolvimento e da oferta de bens públicos (estatismo), o que determinou o crescimento do aparato estatal para dar conta dos serviços públicos oferecidos.

Na perspectiva desse filósofo (2017b), o estatismo é uma concepção já ultrapassada, em razão das mudanças processadas na esfera pública a partir do final do século XX, que passaram a limitar os excessos intervencionistas do Estado e englobar as organizações e atores não estatais, passando a concepção estatista a uma construção de ações compartilhada com a sociedade civil e o mercado.

A discussão sobre o público não-estatal, também está intrinsecamente relacionada ao conceito de filantropia, comunitarismo e solidariedade social, no sentido que forja vínculos à atenção das questões públicas que pertencem à sociedade.

Dessa forma, apreende-se que o público manifesta-se na modalidade estatal, definida anteriormente, ao qual são atribuídas finalidades exclusivamente públicas, enquanto que ao público, por ser mais abrangente, manifesta-se também a modalidade não estatal.

O Projeto de Lei 7.639/2010, consolidado em 2013 na Lei 12.881/2013 (Lei das Instituições Comunitárias), já chamava atenção para a ausência de

conceituação da categoria público não-estatal. Nas justificativas finais desse Projeto de Lei, item 5, destaca-se que,

a compreensão do termo público é mais ampla do que a recoberta pelo termo estatal. Pode-se dizer, que o estatal é apenas uma das formas assumidas pelo público”. Existe também o público não estatal, que compreende, por exemplo, as organizações da sociedade civil voltadas à prestação de serviços públicos, sem fins lucrativos e com características próprias do ente público.

O conceito de público não estatal também guarda afinidade com outra categoria, as chamadas organizações sem fins lucrativos, tendo em vista que sua atuação não tem por finalidade a obtenção de lucros ou capital na execução de serviços e bens.

Pessoa (2011, p.141) aponta, ainda, outra característica do público não-estatal relacionada a sua forma organizativo-administrativa, o fato de realizar uma “gestão social em ações de produção, divulgação, execução e controle de serviços sociais, nas áreas de educação, saúde, assistência, cultura, etc., por meio basicamente de projetos sociais, alicerçados com a parceria, ou não, do Estado”.

Representando uma dada “forma de intervenção social”, a atuação de organizações que se encaixam no perfil não estatal se deu, “historicamente atrelada à ética, aos costumes e aos valores religiosos” (PESSOA, 2011, p. 141).

Já o termo privado, segundo Silva (2000, p. 590), “designa o que não é público, o que é individual, particular“. Schmidt (2017b) elenca o indivíduo, a família ou o pequeno grupo como signatários do privado, portanto, distintos tanto do público como comunitário, que se encontram na esfera do comum e do coletivo, enquanto que o privado refere-se ao particular.

Segundo esse estudioso (2017b, p. 74-75), o” território privado nas sociedades modernas é o mercado e a família”. Entretanto, “o setor privado não compreende todo o mercado, mas apenas o conjunto de empresas e organizações que se caracterizam pela apropriação individual do lucro”.

Mattia (2013, p. 31) observa que as organizações privadas partilham das seguintes características: “(i) a propriedade é de uma pessoa ou de um grupo de pessoas; (ii) o(s) proprietário(s) se apropria(m) do resultado financeiro; e (iii) o(s) proprietário(s) define(m) as regras do processo de decisão”.

O termo comunitário, também deriva do latim “*communis e communitas*”, significando “comum e comunidade”, respectivamente (SCHMIDT, 2017). Comunitário, segundo Mattia (2013, p. 51), refere-se àquilo que é comum à comunidade, o que é coletivo, o que é de todos os membros da comunidade.

Para Schmidt (2017b, p. 77), “comunidade designa a forma de vida social, caracterizada por relações personalizadas, de coesão social, de compromisso moral e de continuidade no tempo”. Nessa acepção, diferencia-se de privado e aproxima-se do que é comum ao coletivo.

O termo comunidade é um dos que apresenta grande polissemia, dada as características variadas que acompanham sua trajetória. Embora seu conceito não reserve definição única e consensuada, isso não restringe a sua ampla utilização nos dias atuais e, nem tampouco, inibe o imaginário humano de associar elementos positivos, de coletividade, de interesse comum à sua definição.

No Brasil, a terminologia é marcada historicamente pela utilização associada, particularmente, ao âmbito da educação, a qual registra seis referências de educação comunitária:

as escolas e universidades confessionais, desde a década de 1550; as escolas comunitárias de imigrantes, a partir dos anos 1820; a Campanha Nacional de Escolas da Comunidade, iniciada na década de 1930; o Desenvolvimento de comunidade desde a década de 1940; as escolas comunitárias (re) criadas por mobilização popular, a partir dos anos 1970; e as universidades comunitárias regionais, criadas pelas comunidades do Sul a partir dos anos 1940 (SCHMIDT, 2017b, p. 133).

Embora no Brasil exista um leque significativo de organizações da sociedade civil voltadas à prestação de serviços de interesse público, tais como os hospitais, escolas, entidades de radiodifusão e bancos comunitários, as instituições comunitárias de ensino superior, normalmente denominadas de universidades comunitárias, constituem o segmento mais organizado dentre as organizações comunitárias.

Schmidt (2017b, p. 46) salienta que “a denominação universidades comunitárias popularizou-se na década de 1980, mas o modelo remonta à década de 1940 e ganhou impulso a partir de 1970”. Estas universidades comunitárias se fazem presentes no país, com maior expressão na Região Sul.

Não seguem um padrão homogêneo (embora tenham algumas semelhanças em função do seu modelo comunitário) pelo fato de apresentarem distinções em suas características, especialmente as comunitárias confessionais em relação as comunitárias denominadas de laicas ou regionais. As distinções, entretanto, se manifestam mais efusivamente com relação as categorias pública e privada.

Estas instituições de ensino superior são representadas nacionalmente pela Associação Brasileira de Universidades Comunitárias (ABRUC), a qual congrega, em outras escalas, quatro (4) entidades: a) o Consórcio das Universidades Gaúchas (COMUNG) que agrega as IES do RS; b) a Associação Catarinense de Fundações Educacionais (ACAFE), que abriga as IES do estado de SC; c) a Associação Nacional de Educação Católica do Brasil (ANEC), que se refere às IES católicas; e a Associação Brasileira de Instituições Educacionais Evangélicas (ABIEE), que abrange as instituições evangélicas.

Schmidt (2017b) elenca uma série de características que representam marcas da especificidade das instituições comunitárias, as quais podem ser visualizadas, de forma sintetizada, no Quadro 1:

Quadro 1 - Características e especificidades das Instituições Comunitárias

| <b>Aspecto</b>       | <b>Características inerentes às Instituições Comunitárias</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Origem               | -são criadas por organizações da sociedade civil e do poder público local/regional;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Mantenedora          | - por exigência legal no Brasil, as figuras de mantenedora e entidade mantida devem existir na constituição das instituições comunitárias. A mantenedora é quem possui a personalidade jurídica e deve prover os recursos necessários para o funcionamento de sua mantida, que é a ICES;                                                                                                                                   |
| Autonomia            | - por não pertencerem a proprietários individuais e nem ao Estado, resguardam autonomia administrativa e científica, sendo a primeira somente limitada pela mantenedora e, a segunda, dificilmente sofrendo limitações ou interferências externas;                                                                                                                                                                         |
| Fins públicos        | -visam a prestação de serviços a coletividade, e a totalidade dos recursos gerados destina-se a própria manutenção e qualificação dos serviços prestados, e, em havendo superávit ao final do exercício contábil-financeiro, os recursos são integralmente reinvestidos na atividade fim, não sendo permitida qualquer distribuição do resultado, a qualquer título, aos seus dirigentes;                                  |
| Inserção comunitária | - destacam-se pela atenção constante às necessidades sociais e inserção nas comunidades regionais, geralmente expressa no compromisso com a extensão universitária, buscando permanentemente, divulgar, partilhar, socializar o conhecimento científico, a arte e a cultura em suas comunidades regionais. Também prestam serviços voluntários, ações e projetos gratuitos, especialmente destinados à comunidade carente; |



| Aspecto                      | Características inerentes às Instituições Comunitárias                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Autogestão                   | - a gestão das IES comunitárias é realizada por docentes do quadro funcional. Em muitas, a gestão é eleita democraticamente pelo voto direto de professores, acadêmicos, técnicos administrativos e representantes da comunidade regional. Em outras, na maioria confessionais, a direção se dá por indicação e não por eleição;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Gestão com caráter público   | - o tratamento isonômico é assegurado a todos os cidadãos na prestação de serviços, sem garantias de privilégio aos integrantes da mantenedora ou equipe diretiva da ICES. Também, na grande maioria das ICES, a admissão de professores e técnicos administrativos se dá por meio de processo seletivo, evitando o nepotismo e privilégios;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Participação e transparência | - são marcas registradas, especialmente nas instituições comunitárias de caráter regional, que contam com a participação de diversos segmentos da comunidade nas decisões, o que possibilita a transparência e o acesso regular a informações e processos internos, inclusive em relação a situação econômico-financeira;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Eficácia e Eficiência        | -as instituições comunitárias foram fortemente tensionadas no início dos anos 2000, durante o governo FHC, com a liberalização do mercado educacional superior, atraindo uma série de instituições com fins lucrativos e altamente competitivas, o que alterou significativamente a dinâmica de gestão das instituições comunitárias que atuam sem ou praticamente sem concorrência, comprometendo substantivamente a sustentabilidade de muitas comunitárias. Somente mais tarde, no governo Lula, houve um endurecimento relacionado as regras de qualidade, com o fortalecimento do sistema de avaliação, o que acabou por frear um pouco essas instituições com finalidades exclusivas de mercado e lucro e a instituição do novo financiamento estudantil, possibilitou um reequilíbrio às instituições comunitárias- novamente ameaçado, devido a fragilização e cortes no FIES nos últimos anos. |

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Schmidt (2017b, p. 47-51).

De acordo com Schmidt (2017b), a trajetória dessas instituições comunitárias, desde a sua criação até a conquista de seu marco regulatório (Lei nº 12.881/2013), foi marcada por debates acalorados a partir das duas últimas décadas do século XX, momento em que as universidades comunitárias regionais do sul do país estiveram na linha de frente das mobilizações em favor de um marco legal próprio, visto que mais fortemente manifestavam suas características de públicas não estatais.

Segundo Mattia (2013, p. 34), “o caráter público não estatal tornou-se uma espécie de *slogan*”, constituindo uma das características das universidades comunitárias em defesa de um modelo alternativo de ensino superior.

Oferecidas as definições diferenciadas que envolvem os termos público (estatal e não estatal), privado e comunitário, cumpre descrever a seguir, as

trajetórias dos movimentos e mobilizações em favor do marco legal próprio para as instituições comunitárias, a Lei 12.881/2013, e as inovações e limites dela decorrentes.

### 3.2.2 As inovações e limites da Lei nº 12.881/2013- Lei das Comunitárias

Schmidt (2017b) destaca três momentos de grande significação para o amparo legal e o reconhecimento das ICES enquanto categoria de ensino superior específica, distinta das instituições públicas e privadas, com direito de acessar recursos públicos. Esses momentos estão descritos no Quadro 2.

Quadro 2 - Trajetória das ICES até a publicação da Lei 12.881/2013.

| <b>Momento</b> | <b>Marco Legal</b>                                                          | <b>Contextualização</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|----------------|-----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1º Momento     | Constituinte de 1986/1987                                                   | Momento caracterizado pelo embate entre duas posições antagônicas acerca da transferência ou não de recursos públicos para instituições não estatais e sem fins lucrativos, o que acabou resultando no intento das entidades católicas, com a inclusão do art. 213 na CF, da categoria comunitária, legitimando e assegurando a transferência de recursos públicos para as escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas.                                                                                                     |
| 2º Momento     | LDB- Lei 9.634/96                                                           | O estabelecimento na redação do art. 19 da Lei, com apenas duas categorias de instituições de ensino, públicas e privadas, enquadrando em uma das modalidades da categoria privada as comunitárias, acabou prejudicando estas instituições, pois não conseguiram fazer valer suas especificidades neste importante documento, refletindo, ainda, na baixa relevância atribuída a essa categoria no Plano Nacional de Educação- PNE- Lei 10.172/2001.                                                                                |
| 3º Momento     | 2004<br>Reforma Universitária                                               | Desencadeou na reivindicação do reconhecimento das universidades comunitárias como categoria específica, distinta das IES privadas, culminando no PL 7.200/2006, que estabelece três categorias de ensino em seu art. 8º: públicas, comunitárias e particulares, resultando em êxito parcial, pois sinalizou um entendimento em favor da superação da dicotomia público/privada.                                                                                                                                                    |
|                | 2007<br>Mobilizações das ICES em torno de um projeto de lei                 | As entidades representativas das instituições comunitárias de ensino superior iniciaram vários movimentos e mobilizações em favor de um marco legal próprio. Assim, dirigentes das universidades comunitárias do RS e SC, resolveram tomar para si a iniciativa de formular uma proposta de projeto de lei, ao perceber a dificuldade do governo, por si próprio, propor uma legislação pertinente às instituições comunitárias.                                                                                                    |
|                | 2008<br>Mobilizações e ações em torno de apoio da sociedade e parlamentares | A proposta foi apresentada ao Ministério da Justiça, obtendo parecer favorável, embora uma série de recomendações. A partir daí, acolhidas as recomendações, foram definidas várias formas de mobilização a fim de intensificar o diálogo com o Governo e o Congresso Nacional e buscar o apoio de entidades da sociedade civil e parlamentares. Iniciativas paralelas como a criação de um portal para as instituições comunitárias; seminários promovidos pelo sistema ACADE, atividades na Assembleia Legislativa de SC e RS; no |

|               |                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|---------------|--------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|               |                                            | seminário do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a publicação de um livro <sup>40</sup> que relata as experiências de todas as IES comunitárias gaúchas e catarinenses vinculadas à Acafe e ao Comung.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 3º<br>Momento | 2009<br><br>Tramitação do<br>PL 7.639/2010 | A discussão sobre o PL assume caráter nacional por meio da ABRUC, na Assembleia Nacional da ABRUC, em 10/2009, na PUC/RJ. Na esfera parlamentar, a mobilização encorpa com criação da Frente Parlamentar Mista em Defesa das Universidades Comunitárias, em final de 10/2009, o que culminou na apresentação da proposta do projeto de lei em audiência pública na Comissão de Educação da Câmara de Deputados em 06/2010, protocolada em 13/06/2010 e passando a tramitar como PL 7.639/2010, com aprovação unânime da Câmara, sendo aprovada em 15/06/2011, pela Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público e pela Comissão de Educação em 9/05/2012. A votação definitiva, em 20/11/2012 na Comissão de Constituição e Justiça, chegando ao Senado Federal em 01/2013, sendo aprovado em caráter definitivo e com unanimidade em 03/09/2013, sendo o PL, aprovado em caráter conclusivo, após parecer favorável do senador Luiz Henrique- PMDB/SC- passando à análise no Executivo para fins de sanção presidencial. |
|               | Lei 12.881/2013                            | Publicada, em 12/11/2013, no Diário Oficial da União, a Lei nº 12.881/ 2013.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

Fonte: Elaborado pela autora com base em Schmidt (2017b, p- 53-59).

Para Schmidt (2017b, p. 59-60), alguns aspectos da Lei 12.881/2013 merecem destaque para melhor compreensão do caráter inovador e dos limites da referida lei: (i) a distinção das ICES na tripartição entre IES públicas (estatais), comunitárias e privadas; (ii) Cria possibilidades amplas de cooperação entre o poder público e as instituições comunitárias, removendo obstáculos na transferência de recursos públicos às ICES; (iii), permite às ICES prestarem serviços gratuitos à população, se o poder público destinar os recursos para tal; (iv) a Lei não cria a figura jurídica do público não estatal na educação superior; (v) a Lei estabelece a obrigatoriedade da gestão democrática das instituições em toda a sua profundidade, o que requer, por exemplo, eleições diretas para os dirigentes; (vi) a lei reconhece o modelo comunitário como um modelo específico e, nesse sentido, serve de inspiração para a formulação de um marco legal abrangente do terceiro setor [....].

De acordo com o disposto em página oficial do Ministério da Educação e Cultura,

são consideradas ICES as organizações da sociedade civil brasileira, que possuem, conforme previsto na Lei nº 12.881 de 2013, cumulativamente, as seguintes características: (i) estão constituídas na forma de associação ou fundação, com personalidade jurídica de

<sup>40</sup> Ver Instituições Comunitárias: instituições públicas não estatais. SCHMIDT (2009).

direito privado, inclusive as instituídas pelo poder público; (ii) patrimônio pertencente a entidades da sociedade civil e/ou poder público; (iii) não distribuem qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a qualquer título; (iv) aplicam integralmente no País os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais; (v) mantêm escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar sua exatidão; (vi) possuem transparência administrativa, nos termos dos arts. 3º e 4º da Lei nº 12.881/2013; e (vii) preveem a destinação do patrimônio, em caso de extinção, a uma instituição pública ou congênere” (MEC, 2017b).

Por fim, a Lei das ICES traz implícitos alguns significados mais amplos e importantes, diante do contexto atual, visto que, ao fortalecer o modelo comunitário, possibilita um freio ao processo de mercantilização da educação superior (negócio). Ao mesmo tempo, sinaliza em favor de mudanças na esfera pública, por meio da substituição dualista do paradigma público x privado pelo paradigma da cooperação pública (SCHMIDT, 2017a).

Após o resgate de pontos significativos da história do ensino superior no Brasil, em especial das Instituições Comunitárias nesta trajetória histórica, o capítulo seguinte tem como desafio apresentar a discussão acerca das políticas públicas de educação, dando relevância para a fase de implementação e trazendo aspectos e características inerentes às políticas de financiamento da educação superior em pauta nesta tese, quais sejam, o PROUNI e o FIES.

## **4. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL**

Várias são as abordagens sobre políticas públicas existentes na literatura, bem como, diversas são as perspectivas de análise para a explicação dos problemas específicos a ela relacionados, cabendo ao pesquisador situar-se entre a variedade de propostas disponíveis e adotar a abordagem teórica mais adequada ao seu estudo.

Nesse sentido, este capítulo tem o propósito de abordar, em particular, aspectos referentes à fase de implementação das políticas públicas, situando-a no debate mais geral da literatura contemporânea. O foco na etapa da implementação da política se dá em razão de que o interesse dessa tese está em analisar como as ICES entendem e se incorporam às políticas públicas educacionais, PROUNI e FIES, a contar dos anos 2000. Para tal, e sob a luz de uma perspectiva neoinstitucionalista, parte-se do pressuposto inicial de que a implementação da política pública não ocorre de uma forma única, numa determinação em linha reta, ao contrário, decorre da trajetória institucional de cada ICES, podendo a forma de sua implementação alterar os resultados inicialmente desejados.

Num segundo momento, faz-se breve alusão às políticas públicas de expansão e democratização do acesso ao ensino superior, ressaltando o Programa Universidade para Todos- PROUNI e o Fundo de Financiamento Estudantil- FIES, políticas essas definidas para o estudo empírico.

### **4.1 As políticas públicas e a fase da implementação**

De acordo com Souza (2006), as definições de políticas públicas assumem, em geral, apesar das diferentes abordagens, uma visão holística do tema, numa perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que, indivíduos, instituições, interações, ideologias e interesses contam, mesmo que exista diferenças sobre a importância relativa destes fatores. Por isso, as políticas públicas conformam um campo multidisciplinar (sociologia, ciência política e economia) e repercutem na economia e nas sociedades, no sentido de que precisam também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.

Souza (2006) destaca, ainda, que algumas definições enfatizam o papel da política pública na solução de problemas, porém, são criticadas pela superestimação dos aspectos racionais e procedimentais, ignorando o embate em torno de ideias e interesses – estes vistos como a essência das políticas públicas, concentrando o foco no papel dos governos, deixando de lado não só o aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos, mas deixando de fora, também, as possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais.

Na opinião dessa autora (2006, p. 26), pode-se definir política pública como,

O campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Para a pesquisadora da ciência política (2006, p. 27), “o processo de definição de políticas públicas, em sociedades e Estados complexos como os constituídos no mundo moderno, se aproxima da perspectiva teórica daqueles que defendem que existe uma “autonomia relativa do Estado”, com um espaço próprio de atuação (embora permeável às influências externas e internas) e do reconhecimento de que outros segmentos, que não os governos, estão presentes na formulação das políticas públicas, tais como, os grupos de interesse e os movimentos sociais, cada qual com maior ou menor influência a depender do tipo de política formulada e das coalizões que integram o governo

Para Souza (2006), em razão da política fiscal restritiva de gasto adotada por vários governos, especialmente na década de 1990 e meados dos anos 2000, as políticas públicas assumem novos formatos, nos quais a eficiência (interesses individuais agregados gerariam ação coletiva em democracias), a credibilidade (prevalência de regras pré-anunciadas seria mais eficiente do que o poder discricionário de políticos e burocratas) e a delegação das políticas públicas às instituições com “independência” política (instituições bem desenhadas, nacionais ou internacionais, “independentes” do jogo político e fora da influência dos ciclos eleitorais) passam a ser foco central do chamado “novo

gerencialismo público”,<sup>41</sup> guiando o desenho das políticas públicas mais recentes. (SOUZA, 2006).

Concorrendo com a influência do “novo gerencialismo público” nas políticas públicas, segundo Souza (2006, p. 35-36),

[...]Apesar da aceitação de várias teses do “novo gerencialismo público” e da experimentação de delegação de poder para grupos sociais comunitários e/ou que representam grupos de interesse, os governos continuam tomando decisões sobre situações-problema e desenhando políticas para enfrentá-las, mesmo que delegando parte de sua responsabilidade, principalmente a de implementação, para outras instâncias, inclusive não-governamentais.

Essa definição traz o entendimento de que não são só os indivíduos ou grupos têm força e influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições, ou seja, a luta (mediada por instituições políticas e econômicas) pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas.

Cabe lembrar que o papel das instituições não é apenas servir para a satisfação de necessidades individuais ou sociais. Instituições, também determinam posições de poder, eliminam possibilidades de ação, abrem chances sociais de liberdade e erguem barreiras para a liberdade individual. Instituições políticas são padrões regularizados de interação, conhecidos, praticados e em geral reconhecidos e aceitos pelos atores sociais, se bem que não necessariamente por eles aprovados (FREY, 2003).

Ainda há que se destacar que, “as políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação” (SOUZA, 2006, p. 26).

De acordo com Lotta (2008, p. 2), a literatura sobre a implementação das políticas públicas tem seu olhar dirigido a uma concepção de que as políticas públicas são divididas em fases, como as seguintes:

---

<sup>41</sup> Ver Bresser Pereira (1997, p.17) para melhor compreensão da escola *New Public Management*, defendida por teóricos da Terceira Via.

Agenda (quando são decididos os assuntos que serão trazidos e debatidos na esfera pública); a formulação (quando são especificadas as alternativas e elaborados os planos de ação); a implementação (quando as políticas são colocadas em prática) e a avaliação (quando são verificados os resultados das políticas implementadas, comparando-se com as especificações formuladas).

No que se refere à fase de implementação das políticas públicas, Lotta (2008) destaca que a literatura aparenta estagnação sobre a importância dessa fase, dada a lacuna existente nos estudos empíricos desde o trabalho de Lipsky (2010)<sup>42</sup> e a limitada quantidade de trabalhos sobre o assunto.

No entanto, três correntes se apresentam na construção histórico-literária sobre implementação de políticas públicas no contexto contemporâneo:

(i) uma primeira, até os anos 70, que focava nos processos de tomada de decisão, assumindo a implementação como um processo hierárquico, que vinha de cima para baixo; (ii) uma segunda corrente que observava que os planos nem sempre eram colocados em prática da maneira como foram concebidos e, portanto, passaram a analisar as políticas enfatizando a separação entre a política e a administração e focando no controle e na hierarquia[...] (visão *Top Down*); (iii) uma terceira corrente que observa o processo de criação de política como um *continuum*, no qual há modificações em todo o processo de traduzir as intenções em ações. Tem-se como pressuposto que o processo de implementação transforma e adapta as políticas originais, dando importância mínima a objetivos e de planos [...] - Visão *Bottom Up* (LOTTA, 2008).

Arretche (2001) destaca que os estudos sobre implementação das políticas públicas têm apontado que há uma grande distância entre os objetivos e o desenho concebidos originalmente pelos formuladores das políticas públicas e as intervenções públicas, sendo que essa distância refere-se em grande parte às contingências da implementação, reflexo das decisões tomadas por uma cadeia de implementadores no contexto político, institucional e econômico em que operam.

---

<sup>42</sup> Na obra "*Street-Level Bureaucracy*", publicada originalmente em 1980, Lipsky (2010), destaca a importância do estudo sobre os implementadores das políticas públicas, apresentando o que ele denominou de "burocratas de rua", como *lôcus* da ação pública e responsáveis pela mediação das relações cotidianas entre o Estado e os cidadãos. Buscou reconhecer e compreender a ação desses agentes de rua, a partir da consideração de que estes- mesmo fazendo parte de uma estrutura institucional, programática e que apesar das políticas moldarem alguns padrões de decisões oficiais- têm o poder de implementarem as políticas públicas, exercendo certa discricionariedade, ou seja, esses agentes ainda conseguem ter autonomia para decidir como aplicá-las e inseri-las nas práticas da implementação.



Lotta (2008) sublinha que a literatura sobre a análise de políticas públicas, em geral, desconsidera estas questões, visto que dois focos de atenção, no seu entendimento, deveriam ser melhor explorados e incorporados à análise sobre implementação das políticas, a saber: “a ampliação do olhar para a cadeia de agentes envolvidos nos processos, considerando a implementação como interação; e ampliação do olhar para os valores dos diversos atores envolvidos no processo” (LOTTA, 2008, p. 3-4).

Essa ampliação na análise da implementação deveria considerar, sob a ótica de Lotta (2008, p.4), “as diversas agências, instituições e pessoas envolvidas no processo e, portanto, as diversas pressões, valores, princípios e objetivos que entram em jogo”. Deveria ainda, olhar para as interações existentes no processo de implementação das políticas, buscando “reconhecer os diversos valores e referências existentes e a forma como são trazidos e colocados em prática”. Para Lotta (2008, p.4), “estes valores e preferências, no entanto, não são escolhas individuais dos atores, embora haja um componente relacionado à trajetória individual, mas são influenciados e moldados pelos treinamentos que recebem, pelas instituições onde estão inseridos, pelas relações estabelecidas no momento da implementação, etc”.

Lima e D’Ascenzi (2013, p.101-102) afirmam que os estudos acerca da implementação de políticas públicas, atrelam-se às “necessidades de melhorias nos processos político-administrativos, que permitam o incremento das atividades implementadoras”. Assim, estudos aplicados nessa área são desenhados com foco nos “problemas de implementação”, cuja consequência reside, em grande parte desses estudos empíricos, “em torno da definição de variáveis que expliquem o sucesso ou fracasso da implementação de políticas públicas”. Segundo os autores Lima e D’Ascenzi (2013), geralmente a definição do problema da implementação influencia a escolha das variáveis, o foco da análise e as proposições decorrentes. Para esses autores, duas abordagens

são hegemônicas na análise da implementação de políticas públicas, as perspectivas denominadas comumente de “*Top-Down*”<sup>43</sup> e “*Botton- Up*”<sup>44</sup>

As abordagens “*top-down e botton-up*”, segundo Lima e D’Ascenzi (2013, p. 105) diferenciam-se quanto ao foco de análise. A primeira “centra-se nas características da estrutura normativa”, enquanto que a segunda, direciona sua análise “nos atores implementadores e em suas ações”.

Entretanto, para esses estudiosos (2013, p. 105), essas abordagens apresentam limites explicativos, como pode ser visto na citação a seguir:

Os modelos analíticos apresentados encontram seus limites na superestimação da importância das normas ou da discricionariedade dos executores. O foco na estrutura normativa desconsidera a influência dos implementadores. Por outro lado, a capacidade de determinação atribuída a eles no desenho retrospectivo subestima a influência exercida pelas variáveis normativas na implementação. Ambos os modelos, entretanto, privilegiam as condições materiais do processo de implementação e não tomam como variável relevante os aspectos culturais que são mediadores, por vezes necessários, ao entendimento da trajetória da política e do resultado alcançado.

Em trabalho que busca apresentar uma proposta<sup>45</sup> de análise de implementação da política pública, Lima e D’Ascenzi (2013) partem dos incentivos e constrangimentos materiais à ação dos atores, enfatizando os

---

<sup>43</sup> A abordagem *top-down*, toma como foco de análise o processo de formulação da política pública, e as variáveis destacadas são referentes às normas que a estruturam. Numa perspectiva sequencial, a política pública é vista como uma sequência de etapas distintas e guiadas por lógicas diferentes, em que a implementação corresponderia à execução de atividades, pressupondo que uma vez criada a política, conformar-se-ia um processo técnico de implementação, em que fica clara a distinção entre decisão e sua operacionalização, que possuem arenas e atores distintos. Se a implementação é uma consequência, a explicação para sua trajetória está no processo que lhe deu origem. Com isso, o foco direciona-se para o processo de formulação. A análise é centrada nas normas que estruturam a política pública e suas lacunas. As lacunas correspondem a mudanças que ocorrem na política durante sua execução. (LIMA E D’ASCENZI, 2013).

<sup>44</sup> A perspectiva *button-up*, enfatiza elementos dos contextos de ação nos quais a política será implementada. Toma como variáveis as condições dos espaços locais e as burocracias implementadoras. Esse modelo analítico questiona sobre a influência decisiva dos formuladores sobre o processo de implementação e, o fato de as diretrizes explícitas, a determinação precisa de responsabilidades administrativas e a definição exata de resultados aumentam ou não a probabilidade de as políticas serem implementadas com êxito. Enfatiza ainda, que a discricionariedade dos implementadores é inevitável e pode ser desejável, já que esses atores detêm conhecimento das situações locais e podem adaptar o plano a elas, sendo tais ajustes, possíveis fontes de inovação, dependente, no entanto, das capacidades do Estado. As análises são centradas nos atores dos níveis organizacionais responsáveis pela implementação (LIMA E D’ASCENZI, 2013).

<sup>45</sup> Para maiores detalhes sobre o modelo de análise da implementação da política pública proposto por Lima e D’Ascenzi, consultar o trabalho “Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas” (2013).

elementos cognitivos e ideológicos que explicam essa ação. Consideram para tal que, se existe uma relação entre o plano e sua execução é aceitável que a análise da implementação a contemple, ou seja, “analisar *como* algo é feito, inevitavelmente criará a necessidade de entender a *ideia* executada e como ela se conformou” (LIMA e D’ASCENZI, 2013, p.105).

Sem pretensão de dar por encerrada a possibilidade de novos modelos e abordagens de análise na implementação das políticas públicas, a intenção deste subcapítulo foi de enfatizar, especificamente, a fase da implementação da política pública, visto que estudos teórico-empíricos sobre este tema ainda se apresentam incipientes em relação aos estudos que abordam as fases de definição e formulação da política pública.

Dessa forma, considerando que a perspectiva neoinstitucionalista melhor se adere à análise das políticas públicas, em razão de atribuir importância às instituições políticas nos processos de definição, formulação e implementação da política pública e, por fornecer elementos valiosos para os estudos de caso empíricos (ROCHA, 2005), é que essa tese, ao analisar a apropriação das políticas públicas de expansão e democratização do acesso ao ensino superior (PROUNI e FIES) por parte de ICES, fará uso do que preconiza a corrente do institucionalismo histórico, qual seja, buscar interpretar e compreender a apropriação dessas políticas, por parte das ICES UNISC e UNIJUÍ, considerando as trajetórias institucionais destas.

A seguir, faz-se alusão às políticas de expansão e democratização do acesso ao ensino superior no Brasil, enfatizando, de forma especial, as políticas do PROUNI e do FIES implementadas nas ICES em estudo, a partir dos anos 2000.

## **4.2 As políticas públicas de expansão e democratização do acesso ao ensino superior brasileiro**

O desenvolvimento da educação superior no Brasil, historicamente, se constituiu atrelado às relações econômicas, políticas e culturais estabelecidas pela formação econômica-social do país. Histórico também é na definição das políticas educacionais brasileiras, o embate por projetos de educação com visões antagônicas e a disputa pela destinação dos recursos públicos.

De acordo com Lima (2012), a disputa se dá, de um lado, por educadores, movimentos estudantis e sindicais em defesa da educação pública gratuita e, por outro, por setores privados defendendo a liberdade de ensino e o preenchimento dos espaços em que o Estado não consegue se fazer presente.

A disputa pela destinação do recurso público também é notadamente percebida, especialmente, a partir da construção do texto constitucional e das garantias asseguradas no texto final (CF/88) aos direitos sociais, entre eles a educação, assegurada a todos os cidadãos como direito fundamental.

Assim, de um lado, a disputa pela verba pública por parte dos militantes da educação pública que defendem o recurso exclusivamente para IES públicas estatais e, de outro lado, a disputa pelo recurso público para subsidiar o crescimento do setor privado- “constituído pelas Instituições de Educação Superior (IES) com finalidade lucrativa e pelas IES sem finalidade lucrativa - comunitárias, confessionais ou filantrópicas- através das isenções e renúncias fiscais” (LIMA, 2012, p. 626).

Conforme Aprille e Barone (2008), a definição e implementação de uma política de acesso ao Ensino Superior integra um rol de demandas, oriundas, em larga medida, do cenário produtivo. A solicitação de uma força de trabalho mais qualificada e apta a “aprender a aprender” e a responder às qualificações que vão sendo forjadas, desenvolvendo novas competências exigidas para a vida na sociedade contemporânea, são elementos que permeiam a proposição das políticas públicas de educação.

Em decorrência das solicitações que emergem desse cenário em contínua mudança, definiram-se vínculos quase lineares entre a escolaridade da população e a sua capacidade de inserção e permanência no mercado de trabalho, bem como com o seu desempenho produtivo.

Diante deste contexto e para dar conta das distorções percebidas (formação de profissionais desvinculada da geração de riquezas; insuficiente formação na área de ciências exatas e gasto excessivo no ensino superior, em detrimento dos demais níveis de ensino), foram estabelecidas, no final dos anos 1980, as seguintes metas: i) ampliação do acesso ao Ensino superior; ii) respeito à autonomia universitária; iii) estímulo ao desenvolvimento de pesquisas conjuntas envolvendo universidades e empresas; iv) ampliação dos programas de pós-graduação; e v) capacitação e valorização dos profissionais de educação.

Na expressão de Corbucci (2004), essas metas acabaram favorecendo à expansão do ensino superior privado.

Ainda de acordo com esse autor, tal situação se consolidou ao longo dos governos Fernando Henrique Cardoso (1994 – 2002), quando foram acelerados e facilitados os processos de autorização, reconhecimento e credenciamento de cursos e instituições privadas pelo Conselho Nacional de Educação-CNE (CORBUCCI, 2004).

Aprille e Barone (2008) apontam como um dos fatores responsáveis pelo avanço do setor privado no campo da educação superior brasileira, as imposições do ajuste fiscal dos anos de 1990, momento em que o governo federal não demonstrou capacidade para ampliar os gastos com a educação superior, assumindo o compromisso com a educação básica e indo ao encontro do disposto e recomendado pelos organismos internacionais.

Há que se mencionar ainda, no entendimento de Andrade (2017, p 2-3) que “a política pública caracteriza as explicações em torno das decisões governamentais e seus reflexos sociais”. Dessa forma, a política educacional configura-se em um tipo de política social, visto que se referem “às medidas que o Governo aplica para decidir o futuro da educação do país”, tendo como prerrogativa, “buscar soluções para os problemas existentes, a fim de promover o bem estar social”. Nesse sentido, os desafios ligados à educação superior brasileira, mais especificamente a partir do início dos anos 2000, podem ser reunidos na tríade “expansão, qualidade e democratização” (MEC, 2014a, p.19).

Andrade (2017) argumenta que historicamente se vislumbra a inexistência democrática de acesso ao ensino superior no país, uma vez que, desde os primeiros cursos superiores instituídos, a oferta era voltada às elites sociais. Entretanto, o princípio da democratização- entendido como “tornar algo acessível a todos”- se encontra presente em documentos norteadores de políticas públicas para a educação superior no Brasil, tais como o Relatório do Balanço Social 2003-2014, da Secretaria de Educação Superior (SESu)<sup>46</sup> e o

---

<sup>46</sup> A Secretaria de Educação Superior (SESu) é a unidade do Ministério da Educação responsável por planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da Política Nacional de Educação Superior. Conforme a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a manutenção, a supervisão e o desenvolvimento das IFEs, também são de responsabilidade da SESu, de forma que o órgão constitui a principal interface do Ministério com as sessenta e três universidades federais espalhadas pelo território nacional.

Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), instituído pela Lei nº 13.005/2014.

Consta no relatório SESu (2003-2014), que a garantia de isonomia no acesso e permanência na educação superior se dá por meio do conceito de democratização, o qual é assim definido:

O processo de democratização compreende reverter o quadro no qual ir à universidade é opção reservada às elites. A definição de um projeto para a educação superior deve entender esta como bem público, destinada a todos indistintamente, inserida no campo dos direitos sociais básicos, tratada como prioridade da sociedade brasileira, sendo que a universidade deve ser a expressão de uma sociedade democrática e multicultural, em que se cultiva a liberdade, a solidariedade e o respeito às diferenças. (MEC, 2014a, p.19).

Por meio dos documentos (Relatório do Balanço Social SESu- 2003/2014 e o PNE 2014/2024), constata-se a prioridade de políticas públicas voltadas para a ampliação e democratização do acesso às vagas ao ensino superior em instituições públicas e privadas, mediante a criação ou aumento da capacidade de atendimentos de programas educacionais como, ampliação de vagas nas IES públicas, instituição de bolsas de estudo e políticas de financiamento estudantil nas IES privadas (ANDRADE, 2017).

Fato é que as políticas públicas mais recentes, especialmente a partir do novo milênio, promoveram mudanças e avanços significativos na educação superior brasileira, Dentre os principais avanços apresentados no relatório da SESu, no período de 2003/2014, destacam aqui, especialmente, os seguintes:

Criação de 18 novas universidades federais; • Criação de 173 campus de universidades federais em cidades do interior do país; • Lançamento, em 2003, do Programa de Extensão Universitária (Proext); • Criação, em 2004, do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes); • **Criação, em 2004, e implantação, em 2005, do PROUNI para estudantes carentes em instituições de ensino superior privadas;** • Criação, em 2006, do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), que apoia universidades públicas a ofertar cursos na modalidade de educação a distância; • Recuperação, a partir de 2003, e fortalecimento, a partir de 2006, do Programa de Educação Tutorial (PET); • Implantação, a partir de 2007, do Reuni; • Implantação, em 2008, do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID); • Criação, em 2008, do Plano Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), para estudantes das universidades federais; • **Redesenho em 2010 do FIES, que facilita o acesso à educação superior para estudantes de baixa renda, em especial para estudantes das licenciaturas e de medicina;** Criação, em 2013, do Programa de Bolsa Permanência para estudantes das universidades federais; • Criação do Programa de Bolsa Permanência, para estudantes bolsistas do PROUNI (MEC, 2014a, 27- **grifo nosso**).

Queiroz (2015) sinaliza que, sob o discurso de expansão e democratização do acesso ao ensino superior, organismos internacionais - como o Banco Mundial e a Unesco - indicaram a eliminação das fronteiras entre o público e o privado. No Brasil, a expansão do acesso ao ensino superior, a partir dos anos 1990, tem se dado especialmente em IES privadas.

Os sistemas educacionais, em geral, segundo a Unesco (2009), apresentam tendências comuns nos processos expansionistas do ensino superior: (i) o registro de uma expansão a nível quantitativo que não resolve as desigualdades entre países e regiões; (ii) existência de estruturas institucionais e formatos de estudo diversificados e, (iii) dificuldades financeiras, tanto por parte das IES, quanto por parte dos estudantes que pretendem acessar o ensino superior.

Ristoff (2014, p.724) destaca que a expansão da educação superior brasileira, especialmente nas duas últimas décadas, se deu sob todos os aspectos: “cresceu o número de instituições, de cursos, de vagas, de ingressantes, de matrículas e de concluintes”. Entretanto, sinaliza que o país apenas está começando a querer sair de um acesso à educação superior elitista para consolidar um sistema de educação superior de massa, precisando ainda atingir a meta estabelecida no PNE (2014-2024), a qual estabelece que ao menos 33% dos jovens estejam cursando ensino universitário em idade apropriada até 2024.

De acordo com o relatório Balanço Social SESu (2003-2014),

Historicamente, a oferta de educação superior se concentra nos grandes centros urbanos, com predominância do eixo Sul-Sudeste. A expansão da oferta possui duas dimensões – a do aumento do número de vagas, de forma a cobrir toda a população elegível à educação superior – e a da desconcentração da oferta, por meio da melhor distribuição, pelas cinco regiões brasileiras e pelas zonas urbanas e rurais. Assim, é preciso desenvolver políticas públicas que incentivem, de um lado, a fixação de universidades públicas e privadas em regiões alternativas, e de outro, o aumento na oferta de cursos e vagas propriamente ditos (MEC, 2014a, p. 26).

Este mesmo relatório aponta que, no período de 2003 a 2013, as matrículas na educação superior brasileira cresceram de 3,9 milhões para 7,3 milhões, representando um acréscimo de 86%. Com relação ao ano de 2013, o

contingente de estudantes matriculados na educação superior, representa uma taxa de escolarização bruta de 29% e taxa de escolarização líquida de 18%.

Tonegutti (2017, p. 130), ao realizar pesquisa com dados do Inep acerca do número de IES públicas e privadas, registra que:

em 2015, o total de IES brasileiras era de 2.374, sendo 846 em capitais (35,64%) e 1.518 no interior (63,94%). Logo, as IES do setor privado correspondiam a 87,15% do total, sendo 748 nas capitais (31,51%) e 1.321 (55,88%) no interior.

Esse autor aponta ainda, o crescimento exponencial de matrículas no ensino superior brasileiro, sendo que:

as matrículas nos cursos de graduação privados saem de um patamar de 950 mil em 1990 para chegarem a um patamar de 4,8 milhões em 2015 (um aumento de cinco vezes), enquanto que as matrículas públicas saem de um patamar de 579 mil em 1990 e em 2015 chegam a 1,8 milhões (um aumento de cerca de três vezes). (TONEGUTTI, 2017, p. 129).

Ristoff (2014) observa, ainda, que as políticas voltadas à inclusão de grupos historicamente excluídos, desenvolvidas nesta última década, começaram a alterar significativamente o perfil do estudante de graduação, indicando um processo de democratização do acesso ao ensino superior.

Dentre as políticas que têm o foco no acesso ao ensino superior, instituídas especialmente a partir dos anos 2000, destacam-se as seguintes: o Programa Universidade para Todos (PROUNI)<sup>47</sup>; o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (PROIES)<sup>48</sup>; o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação das Universidades Federais (REUNI)<sup>49</sup>; o Fundo de Financiamento ao Estudante do

---

<sup>47</sup> O Programa Universidade para Todos – PROUNI – foi instituído pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. O PROUNI oferece bolsas para estudantes de baixa renda familiar (até 1,5 salário mínimo para bolsa integral e até 3 mínimos para bolsa parcial). Em contrapartida, as IES que oferecem estas bolsas ficam isentas de 4 tributos (IRPJ, CSLL, COFINS e PIS). Nestes dez anos de funcionamento mais de 400.000 estudantes se graduaram e a renúncia fiscal estimada para o ano de 2012 foi de 680 milhões. Em 2014, há cerca de 600 mil bolsas ativas (RISTOFF, 2014, p. 726-727).

<sup>48</sup> O Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (PROIES) foi instituído pela Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012, com o objetivo de assegurar condições para a continuidade das atividades de entidades mantenedoras de instituições de ensino superior integrantes do sistema de ensino federal, por meio da aprovação de plano de recuperação tributária e da concessão de moratória de dívidas tributárias federais (RISTOFF, 2014, p. 727).

<sup>49</sup> O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação das Universidades Federais – REUNI – foi instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, com a meta de dobrar o número de alunos nos cursos de graduação em dez anos, a partir de 2008, e permitir o ingresso de 680 mil



Ensino Superior (FIES)<sup>50</sup>; a Lei das Cotas nas Instituições Federais<sup>51</sup>; o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)<sup>52</sup>; o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB)<sup>53</sup>; e o Sistema de Seleção Unificada (SISu)<sup>54</sup>.

Das políticas públicas acima apresentadas, o PROUNI e o FIES, constituem-se em políticas destinadas à população de baixa renda que busca o acesso ao ensino superior em IES privadas, por meio de bolsa ou financiamento estudantil. São essas políticas, também, que atendem a população de estudantes que busca o acesso ao ensino superior em Instituições Comunitárias de Ensino Superior (ICES).

Destaca-se que, embora exista uma legislação específica às ICES (Lei 12.881/13), não existe nenhum tipo de concessão especial a estas, especialmente no que se refere a fatia de recursos públicos destinados ao FIES. Dessa forma, as ICES acabam concorrendo com as inúmeras IES privadas, de caráter exclusivamente empresarial e os grandes grupos educacionais que detêm a maior concentração desses recursos disponibilizados ao estudante de baixa renda.

O fato das ICES, apesar da existência de legislação específica, permanecerem sendo enquadradas no mesmo pacote que as IES privadas (de

---

alunos a mais nos cursos de graduação das Instituições Federais de Educação Superior (RISTOFF, 2014, p. 727).

<sup>50</sup> O Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior- FIES foi criado em 1999 para substituir o Programa de Crédito Educativo-PCE/CREDUC, através da Medida Provisória nº 1.827, de 27 de maio de 1999, convertida na Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, profundamente alterado pela Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010 (RISTOFF, 2014, p. 727; QUEIROZ, 2015, p. 46).

<sup>51</sup> Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012 (Lei das Cotas). A lei estabelece que as instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas e que, no preenchimento destas vagas, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita (RISTOFF, 2014, p.727).

<sup>52</sup> O Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), que apoia a permanência de estudantes de baixa renda matriculados em cursos de graduação presencial das Instituições Federais de Educação Superior (IFES), foi instituído pelo Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Em 2010 foram destinados 304 milhões de reais ao Programa. Em 2014 este montante chegou a 748 milhões de reais (RISTOFF, 2014, p.727).

<sup>53</sup> Instituído pelo Decreto nº 5.800, de 08 de junho de 2006, para o desenvolvimento da modalidade de educação a distância, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior nas instituições públicas (ANDRADE, 2017, p. 5).

<sup>54</sup> O Sistema de Seleção Unificada (Sisu) foi criado pelo Ministério da Educação em 2010, com o objetivo de substituir o vestibular tradicional nas instituições públicas de educação superior, assegurando gratuidade a todos os estudantes de escolas públicas e utilizando os resultados do Enem, combinados a um conjunto de ações afirmativas, como critério de seleção dos estudantes (RISTOFF, 2014, p.727).

caráter empresarial) para fins de acesso a recursos e destinação de políticas públicas, tem sido uma das questões levantadas pelas ICES e por suas representações constituídas (COMUNG, ACAFE, ABRUC, entre outras) junto ao Ministério da Educação e Cultura e à classe política do país.

Considerando o período abrangido pela pesquisa, é oportuno apresentar alguns dados atuais sobre o ensino superior brasileiro, extraídos do Censo da Educação Superior (Ano 2016), disponíveis no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP), os quais corroboram com a teoria discorrida até o momento e apontam para o longo caminho a ser percorrido pelas políticas públicas da educação superior no alcance das metas estipuladas no último PNE.

A Figura 2, traz o número de IES legalmente existentes no país, na região Sul e no Estado do RS, por categoria administrativa e por localização (capital ou interior).

Figura 2 - Número de IES para o Brasil, Região Sul e RS, por organização acadêmica e categoria administrativa- 2016.

| Censo da Educação Superior 2016                 |              |            |              |               |           |            |                        |           |            |              |            |              |            |           |           |
|-------------------------------------------------|--------------|------------|--------------|---------------|-----------|------------|------------------------|-----------|------------|--------------|------------|--------------|------------|-----------|-----------|
| Unidade da Federação / Categoria Administrativa | Instituições |            |              |               |           |            |                        |           |            |              |            |              |            |           |           |
|                                                 | Total Geral  |            |              | Universidades |           |            | Centros Universitários |           |            | Faculdades   |            |              | IF e CEFET |           |           |
|                                                 | Total        | Capital    | Interior     | Total         | Capital   | Interior   | Total                  | Capital   | Interior   | Total        | Capital    | Interior     | Total      | Capital   | Interior  |
| <b>Brasil</b>                                   | <b>2.407</b> | <b>864</b> | <b>1.543</b> | <b>197</b>    | <b>86</b> | <b>111</b> | <b>166</b>             | <b>65</b> | <b>101</b> | <b>2.004</b> | <b>663</b> | <b>1.321</b> | <b>40</b>  | <b>30</b> | <b>10</b> |
| <b>Pública</b>                                  | <b>296</b>   | <b>98</b>  | <b>198</b>   | <b>108</b>    | <b>48</b> | <b>60</b>  | <b>10</b>              | <b>2</b>  | <b>8</b>   | <b>138</b>   | <b>18</b>  | <b>120</b>   | <b>40</b>  | <b>30</b> | <b>10</b> |
| Federal                                         | 107          | 64         | 43           | 63            | 31        | 32         | .                      | .         | .          | 4            | 3          | 1            | 40         | 30        | 10        |
| Estadual                                        | 123          | 33         | 90           | 39            | 17        | 22         | 1                      | 1         | .          | 83           | 15         | 68           | .          | .         | .         |
| Municipal                                       | 66           | 1          | 65           | 6             | .         | 6          | 9                      | 1         | 8          | 51           | .          | 51           | .          | .         | .         |
| <b>Privada</b>                                  | <b>2.111</b> | <b>766</b> | <b>1.345</b> | <b>89</b>     | <b>38</b> | <b>51</b>  | <b>156</b>             | <b>63</b> | <b>93</b>  | <b>1.866</b> | <b>665</b> | <b>1.201</b> | <b>.</b>   | <b>.</b>  | <b>.</b>  |
| <b>Sul</b>                                      | <b>405</b>   | <b>112</b> | <b>293</b>   | <b>47</b>     | <b>11</b> | <b>36</b>  | <b>29</b>              | <b>7</b>  | <b>22</b>  | <b>323</b>   | <b>92</b>  | <b>231</b>   | <b>6</b>   | <b>2</b>  | <b>4</b>  |
| <b>Pública</b>                                  | <b>34</b>    | <b>9</b>   | <b>25</b>    | <b>23</b>     | <b>7</b>  | <b>16</b>  | <b>3</b>               | <b>.</b>  | <b>3</b>   | <b>2</b>     | <b>.</b>   | <b>2</b>     | <b>6</b>   | <b>2</b>  | <b>4</b>  |
| Federal                                         | 17           | 7          | 10           | 11            | 5         | 6          | .                      | .         | .          | .            | .          | .            | 6          | 2         | 4         |
| Estadual                                        | 9            | 2          | 7            | 9             | 2         | 7          | .                      | .         | .          | .            | .          | .            | .          | .         | .         |
| Municipal                                       | 8            | .          | 8            | 3             | .         | 3          | 3                      | .         | 3          | 2            | .          | 2            | .          | .         | .         |
| <b>Privada</b>                                  | <b>371</b>   | <b>103</b> | <b>268</b>   | <b>24</b>     | <b>4</b>  | <b>20</b>  | <b>26</b>              | <b>7</b>  | <b>19</b>  | <b>321</b>   | <b>92</b>  | <b>229</b>   | <b>.</b>   | <b>.</b>  | <b>.</b>  |
| <b>Rio Grande do Sul</b>                        | <b>122</b>   | <b>36</b>  | <b>86</b>    | <b>19</b>     | <b>4</b>  | <b>15</b>  | <b>8</b>               | <b>2</b>  | <b>6</b>   | <b>92</b>    | <b>30</b>  | <b>62</b>    | <b>3</b>   | <b>.</b>  | <b>3</b>  |
| <b>Pública</b>                                  | <b>10</b>    | <b>3</b>   | <b>7</b>     | <b>7</b>      | <b>3</b>  | <b>4</b>   | <b>.</b>               | <b>.</b>  | <b>.</b>   | <b>.</b>     | <b>.</b>   | <b>.</b>     | <b>3</b>   | <b>.</b>  | <b>3</b>  |
| Federal                                         | 9            | 2          | 7            | 6             | 2         | 4          | .                      | .         | .          | .            | .          | .            | 3          | .         | 3         |
| Estadual                                        | 1            | 1          | .            | 1             | 1         | .          | .                      | .         | .          | .            | .          | .            | .          | .         | .         |
| Municipal                                       | .            | .          | .            | .             | .         | .          | .                      | .         | .          | .            | .          | .            | .          | .         | .         |
| <b>Privada</b>                                  | <b>112</b>   | <b>33</b>  | <b>79</b>    | <b>12</b>     | <b>1</b>  | <b>11</b>  | <b>8</b>               | <b>2</b>  | <b>6</b>   | <b>92</b>    | <b>30</b>  | <b>62</b>    | <b>.</b>   | <b>.</b>  | <b>.</b>  |

\*o número total de Instituições da Educação Superior considera somente a sede administrativa da instituição.

Fonte: Adaptado pela autora a partir do Censo da Educação Superior 2016 (INEP, 2017).

Observa-se que, no Brasil, ao final de 2016, havia 2.407 IES legalmente registradas e reconhecidas pelo MEC, sendo que dessas, 296 pertenciam à categoria de IES públicas e 2111 integravam as IES privadas, nas quais se encontram incluídas as IES comunitárias. Ainda em termos de Brasil, essas 2.407 IES encontravam-se distribuídas na capital (864) e no interior (1543), representando 197 Universidades, 166 Centros Universitários, 2004 Faculdades (isoladas ou integradas) e 40 IFs/CEFETs.

No RS, verificava-se a presença de 122 IES, sendo que destas, mais de 90% eram privadas (112) - superando a média nacional - e menos de 10% eram públicas (10). A maioria das IES se encontrava localizada no interior (86), representando 70% do total, e 30% localizadas na capital, percentual inferior ao nível nacional (36%). Com relação à categoria administrativa, o Estado possuía 19 universidades, 08 centros universitários, 92 faculdades e 03 IFs/Cefets, seguindo a tendência apresentada em nível nacional, na qual as faculdades representavam a maior categoria. Entretanto, em termos percentuais, no RS as universidades ocupavam melhor posição em relação ao número de universidades verificado no país, ou seja, em torno de 15% e 8%, respectivamente, o que pode ser um indicativo da presença das universidades comunitárias neste Estado.

Guilherme Justino, em sua reportagem “A reinvenção das Universidades particulares”, no jornal Zero Hora (2018, p. 8), relata o seguinte:

Divulgado pelo MEC, o Censo da Educação Superior de 2016 mostra que 59% das vagas oferecidas nas instituições particulares do Rio Grande do Sul naquele ano deixaram de ser preenchidas. O percentual é bem maior do que os nos anteriores, à exceção de 2015 quando 55% das oportunidades na rede ficaram vagas. O menor índice de ociosidade foi registrado em 2014- ainda assim, 40% das vagas naquele ano não foi preenchida[...] De 103 mil ingressantes nas graduações presenciais em 2014 (o ápice), o Ensino Superior privado do estado viu o número cair 11,5% em dois anos- recebeu apenas 91 mil novos alunos em 2016.

Esses números ainda não contemplam o ano de 2017, cenário que se mostrou ainda mais preocupante para as IES privadas do RS, em especial as ICES.

Destaca-se que as ações, programas e políticas públicas instituídas tanto nos mandatos do governo Lula (2003-2011) quanto do governo Dilma (2011-

2016), foram planejados sob a perspectiva social desenvolvimentista, a qual apresentava, como estratégia principal, a inclusão e a proteção social, com radical redução da pobreza e igualdade de oportunidades para todos. Esta estratégia tem sido deixada cada vez mais à deriva, a partir do governo Temer, o que tende a agravar ainda mais a situação das IES privadas, em especial as ICES, as quais passarão a enfrentar índices de ociosidade ainda maiores pela falta de financiamento estudantil, além do provável aumento da inadimplência por falta de capacidade de pagamento dos estudantes matriculados.

Diante do exposto e, considerando que as políticas públicas do FIES e do PROUNI foram políticas instituídas para intervir e contribuir na melhoria da realidade do ensino superior, e pelo fato dessas políticas poderem ser acessadas pelas ICES, é que os subcapítulos seguintes tratam de forma mais detalhada, do Programa Universidade para Todos (PROUNI) e do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), políticas cuja implementação constitui objeto empírico desta tese.

#### 4.2.1 O Programa Universidade para Todos (PROUNI)

O Brasil, no conjunto dos países da América Latina, apresentava um dos mais baixos índices de acesso ao ensino superior no início do milênio, com apenas 10% dos jovens com idade entre 18 e 24 anos matriculados nesse nível de ensino, comparado com a Argentina (cerca de 40%), Venezuela (26%), Bolívia e Chile (20,6%). Tal situação se configura como particularmente desafiadora quando se toma como referência a meta definida pelo Plano Nacional de Educação de 2001, a qual propunha prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% dos jovens dessa faixa etária (MEC, 2015).

Em 2003, no início da gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o MEC desencadeou o processo de Reforma da Educação Superior, visando democratizar o acesso ao ensino superior, inserir a universidade no projeto de desenvolvimento nacional, refinanciar a universidade pública, transformar a universidade pública em referência para toda a educação superior e estabelecer nova regulação entre os sistemas público e privado (APRILLE; BARONE, 2008).

Para Aprille e Barone (2008), o PROUNI foi uma das primeiras iniciativas no âmbito da Reforma e pode ser analisado como desdobramento da relação posta aos setores público e privado, como uma política focalizada e de caráter compensatório que atua, de certa forma, como uma ação afirmativa.

É no contexto que apresenta apenas 13% dos jovens entre 18 a 24 anos matriculados em IES (PNAD-2003) que o Governo Federal lança o PROUNI, em 2004, por meio de Medida Provisória (MEC, 2015).

O PROUNI é um programa do Ministério da Educação e Cultura, lançado pelo Governo Federal por meio da Medida Provisória nº 213/2004, posteriormente convertida na Lei nº 11.096/2005, com o objetivo de expandir o número de vagas na educação superior brasileira para estudantes de baixa renda. O mecanismo central do programa reside na concessão de bolsas de estudo, integrais e parciais, em cursos de graduação das instituições privadas de ensino superior, as quais recebem, em contrapartida, isenção de alguns impostos e taxas federais. Tais bolsas são destinadas a estudantes carentes, selecionados com base em critérios e condicionalidades estabelecidas em regulamentação específica (ANDRÉS, 2011).

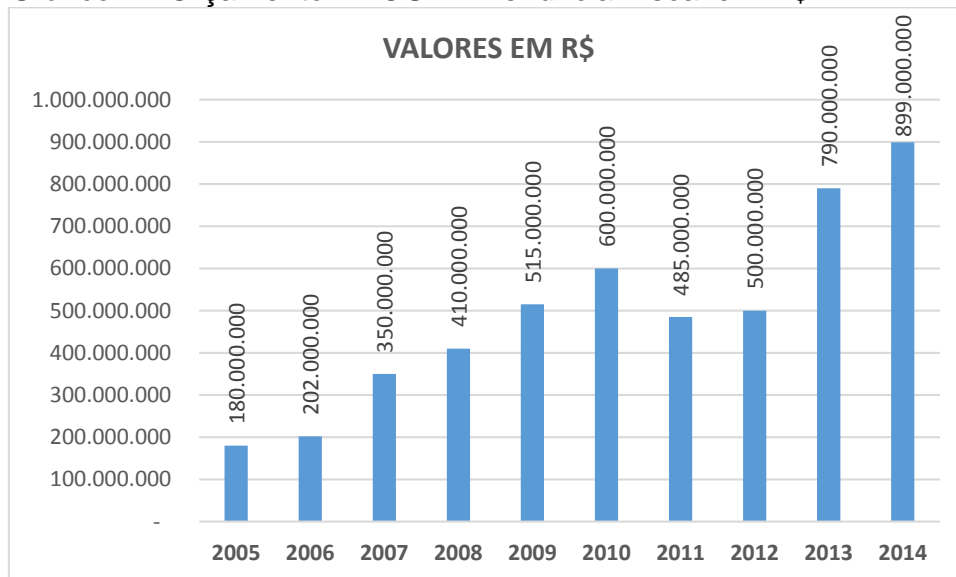
Ao proporcionar condições para o acesso de estudantes carentes ao ensino superior privado, por meio da oferta de bolsas de estudo, o PROUNI define como focos de atuação o nível de ensino superior e um segmento expressivo de jovens das camadas populares, egressos do ensino médio em escolas públicas.

Aprille e Barone (2008), em suas análises sobre o PROUNI, enfatizam que este ao voltar-se para a solução do problema da escassez de vagas no ensino superior através do incentivo à iniciativa privada, resgata as relações entre o público e privado, sobretudo no tocante ao financiamento da educação, uma vez que se registra a transferência de recursos públicos para as empresas privadas de ensino, mediante isenção de recolhimento de impostos e tributos incidentes sobre receitas provenientes de atividades desenvolvidas.

Assim, Aprille e Barone (2008) salientam que o PROUNI é divulgado pelo governo federal como uma iniciativa tímida de redistribuição indireta de renda, ao transferir recursos de isenção fiscal para os estratos populacionais menos favorecidos, o que dificilmente ocorreria de outro modo.

Embora o PROUNI não represente gastos orçamentários diretos para o Ministério da Educação e Cultura, o valor da renúncia fiscal indica um crescimento considerável nos recursos investidos no programa, conforme pode ser observado no Gráfico 1:

Gráfico 1 - Orçamento PROUNI- Renúncia Fiscal em R\$



Fonte: Adaptado de Andrade, 2017.

O investimento no programa é visível, principalmente nos dois últimos anos. Em 2014, o valor da renúncia fiscal por parte de IES que ofertaram vagas de PROUNI, chegou quase atingir o montante de “900 milhões de reais” (ANDRADE, 2017, p. 5).

Aprille e Barone (2008) apontam que esse mecanismo de financiamento público indireto para IES privadas, por um lado, tem sofrido resistências e críticas por parte dos defensores da educação superior pública gratuita, visto que,

Lutam por uma retomada dos investimentos na educação superior pública, após décadas de seu reconhecido processo de descapitalização. Consideram que os recursos que deixam de ser arrecadados poderiam ser aplicados na oferta de vagas em instituições públicas em lugar de comprar vagas ociosas do setor privado, oferecendo um serviço de qualidade duvidosa. Para esses, o PROUNI representa uma medida de recuperação financeira de IES que enfrentam queda na demanda pelos serviços do ensino, quer pelo excesso de vagas criadas, quer pela queda de rendimentos reais da população e o nível elevado de desemprego, responsáveis pela inadimplência e desistência (APRILLE e BARONE, 2008, p.13).

Por outro lado, eleva-se o questionamento do princípio de igualdade de oportunidades que pautou a expansão da escola pública por meio de políticas homogeneizadoras que favoreceram grupos restritos de portadores de privilégios econômicos, sociais e culturais (APRILLE e BARONE, 2008).

Como parte integrante da reforma iniciada em 2003, o Governo Federal implementou medidas de caráter estrutural, como a ampliação de vagas e criação de novas Universidades Federais nas diferentes regiões do país, e instituiu, em 2007, o programa de apoio a planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), através de um investimento de quase 10 bilhões, fazendo com que a rede federal de educação superior passasse de 45 universidades, em 2003, para 63, em 2014 (ANDRADE, 2017, p. 6) .

De acordo com Andrade, o número de egressos do ensino médio público, ainda bastante distante das metas nacionais, aumentou consideravelmente no último decênio, pois passou a incorporar um contingente maior de representantes dos extratos menos favorecidos da sociedade devido, em grande parte, às políticas públicas que possibilitaram e incentivaram o seu ingresso no ensino superior.

De acordo com o MEC (2015), o PROUNI é dirigido aos estudantes egressos do ensino médio da rede pública, ou da rede particular na condição de bolsistas integrais, com renda familiar *per capita* máxima de três salários mínimos. Para isso conta, atualmente, com um sistema de seleção informatizado e impessoal, com o fim de conferir transparência e segurança ao processo. Desta forma, os candidatos são selecionados pelas notas obtidas no Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM), a fim de conjugar inclusão à qualidade e mérito dos estudantes com melhores desempenhos acadêmicos.

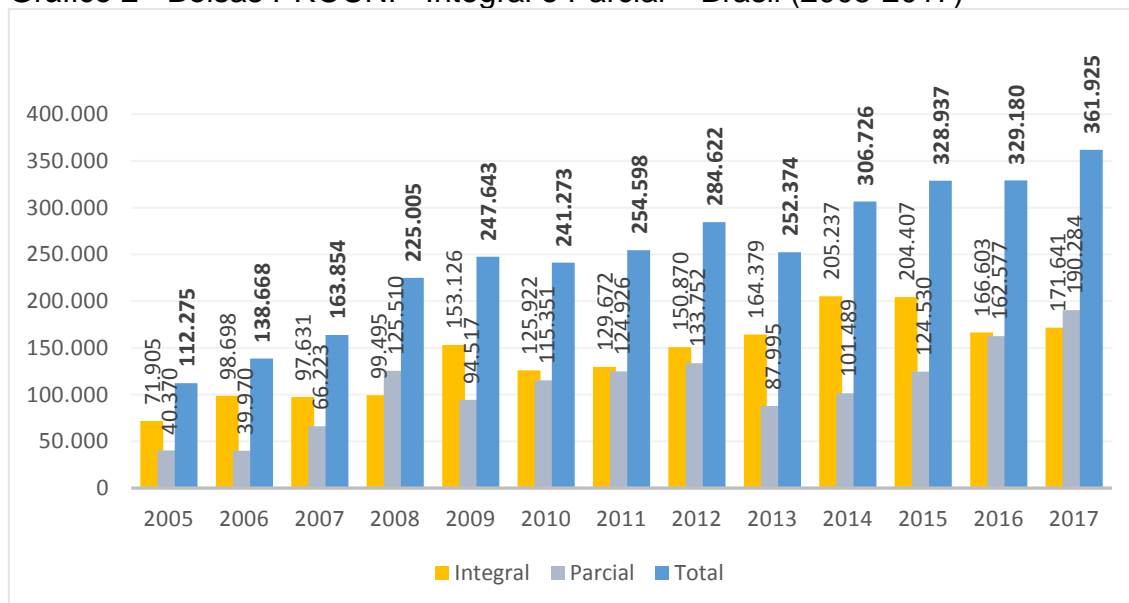
Quando da implantação do PROUNI, em 2005, além da renda *per capita*, os critérios que norteavam a inscrição no PROUNI para concorrer a uma bolsa de estudos eram os seguintes: i) ter participado do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) em 2002, 2003, 2004 ou 2005; ii) ter cursado o ensino médio completo em escola pública; iii) ter cursado o ensino médio completo em instituição privada com bolsa integral; iv) ser portador de necessidades especiais; v) ser professor da rede pública de educação básica no efetivo exercício do magistério, integrando o quadro de pessoal permanente da instituição, desde que esteja buscando complementar sua formação em cursos



de licenciatura ou de Pedagogia, sendo neste caso dispensada a comprovação de renda familiar *per capita* estipulada (APRILLE e BARONE, 2008).

O Gráfico 2 apresenta o número de bolsas PROUNI ofertadas (integral e parcial) no Brasil entre 2005 e 2017.

Gráfico 2 - Bolsas PROUNI - Integral e Parcial – Brasil (2005-2017)

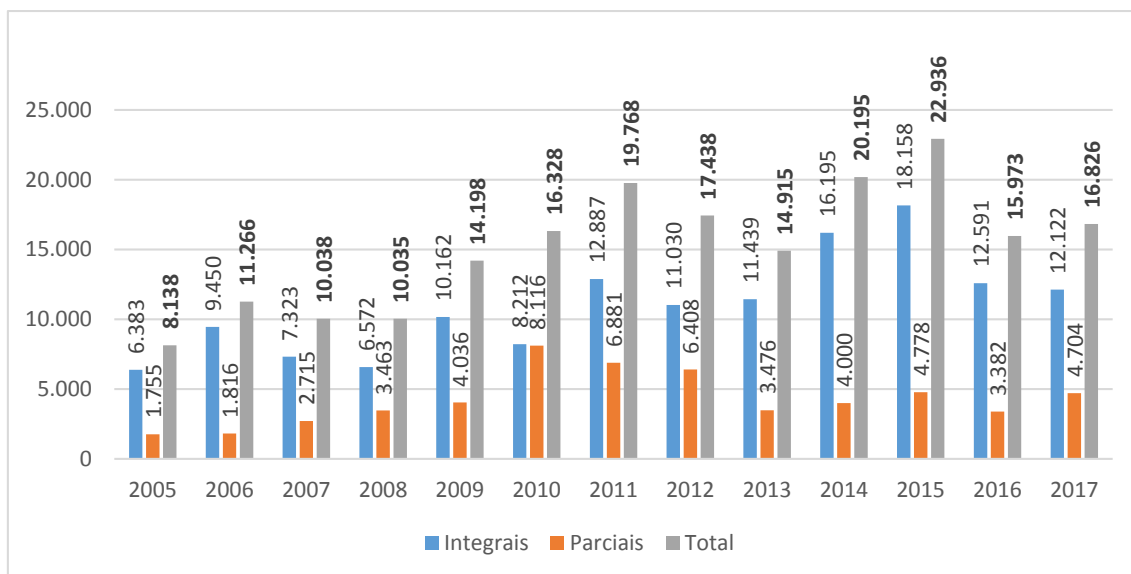


Fonte: Adaptado de Portal PROUNI/ Dados e Estatísticas (PROUNI, 2017a).

Conforme pode ser observado, as bolsas PROUNI ofertadas a nível de Brasil, vem crescendo gradativamente desde sua implantação em 2005 quando totalizavam 112.275 bolsas, enquanto que em 2017 representavam 361.925 bolsas, sendo 171.641 bolsas integrais e 190.284 parciais, visto que pela primeira vez, desde sua criação em 2005, o número de bolsas parciais ofertadas ultrapassa o número de bolsas integrais.

As bolsas PROUNI ofertadas pelo estado do RS, território em que se encontram as ICES UNISC e UNIJUÍ, objeto de estudo empírico desta tese, somaram um montante de 198.454 a contar de 2005 ao final de 2017, sendo que destas, 142.924 eram integrais e 55.530 parciais, conforme pode ser visualizado no Gráfico 3:

Gráfico 3 - Bolsas PROUNI- Integral e Parcial IES privadas do RS (2005-2017)



Fonte: Adaptado Portal PROUNI/ Dados e Estatísticas (PROUNI, 2017a).

Com relação à adesão de IES ao programa, inicialmente o disposto na Lei 11.096, de 13 de janeiro de 2005, em seu Art. 5º, parágrafo 5º, alínea I e II, estabeleceu que a instituição privada de ensino superior, com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não beneficente, poderá:

- I - aderir ao PROUNI mediante assinatura de termo de adesão, cumprindo-lhe oferecer, no mínimo, 1 (uma) bolsa integral para cada 9 (nove) estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados ao final do correspondente período letivo anterior, conforme regulamento a ser estabelecido pelo Ministério da Educação, excluído o número correspondente a bolsas integrais concedidas pelo PROUNI ou pela própria instituição, em cursos efetivamente nela instalados;
- II - alternativamente, em substituição ao requisito previsto no inciso I deste parágrafo, oferecer 1 (uma) bolsa integral para cada 19 (dezenove) estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados em cursos efetivamente nela instalados, conforme regulamento a ser estabelecido pelo Ministério da Educação, desde que ofereça, adicionalmente, quantidade de bolsas parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) na proporção necessária para que a soma dos benefícios concedidos na forma desta Lei atinja o equivalente a 10% (dez por cento) da receita anual dos períodos letivos que já têm bolsistas do PROUNI, efetivamente recebida nos termos da Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999, em cursos de graduação ou sequencial de formação específica. (MEC, 2017b).

Destaca-se que as ICES detentoras de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS), em atendimento ao art. 13, da Lei 12.101/09, alterada pela Lei 12.868/13 e art. 11, da lei 11.096/05, devem cumprir,

além da legislação que determina 01 (uma) bolsa para cada 09 (nove) alunos pagantes, por curso, com a exigência de (01) bolsa para cada 05 (cinco) alunos pagantes. Essa exigência passou a ser instituída a partir da Lei 12.868/13.

A política de expansão e democratização do acesso ao ensino superior, estabelecida por meio do PROUNI a partir de 2005, permitiu a milhares de estudantes, sem capacidade de pagamento, acessarem o ensino superior privado e comunitário, conforme os números apresentados anteriormente.

No entanto, Pimentel (2015, p. 74) alerta para o fato de que, “ a existência em si do PROUNI, não é condição para que os estudantes beneficiários completem seus estudos”. Nas palavras da autora, “se por um lado estes beneficiários são oriundos das camadas populares, com renda que varia até três salários mínimos, qual o critério de ajuda pensado para permanência destes estudantes no ensino superior privado?”

A seguir, são apresentadas as principais características e particularidades do Fundo de Financiamento Estudantil- FIES.

#### 4.2.2 Fundo de Financiamento Estudantil (FIES)

O Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES, criado em 1999, durante o Governo FHC, por meio da Medida Provisória 1.827 de 26 de maio de 1999, das Portarias Ministeriais nº 860 e 1.386 de 1999, e da Resolução 2647, de 22 de setembro do mesmo ano, teve por objetivo, financiar total ou parcialmente o ensino superior para estudantes com baixa renda familiar (MOTTA e OLIVEIRA, 2015).

Posteriormente, a MP foi convertida na Lei nº 10.260/2001, destinada a financiar, prioritariamente, o ensino superior de estudantes matriculados regularmente em cursos de graduação em IES privadas, com avaliação positiva no Exame Nacional de Cursos (ENC), atual Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES).

Cabe destacar que o FIES, foi criado em substituição ao antigo Programa de Crédito Educativo (CREDUC)<sup>55</sup>, instituído no ano de 1976 num período em

---

<sup>55</sup> O Creduc era financiado, até a Constituição de 1988, com recursos de um Fundo de Assistência Social derivado de rendimentos de loterias. A partir de 1988, passou a ser operado com recursos diretamente alocados no MEC, administrados pela Caixa. Posteriormente, o

que a economia brasileira vivenciava taxas elevadas de juros, o que dificultava sobremaneira a possibilidade de um jovem financiar seus estudos de graduação superior, agravado por seu perfil de jovem, geralmente desempregado ou com empregos de baixa renda.

Apesar de alguns avanços promovidos no setor educacional, a partir dos anos 1990, os níveis de penetração e difusão do ensino superior ainda se apresentavam muito baixos e aquém dos indicadores apresentados por outros países da América Latina, razão que motivara a criação do FIES em 1999 sob outra roupagem e em substituição ao antigo CREDUC, estimulando, principalmente, o preenchimento de vagas em instituições privadas com ou sem fins lucrativos (MOTTA e OLIVEIRA, 2015).

O Relatório de Auditoria do TCU destaca que,

Diante dos problemas enfrentados com o CREDUC, instituiu-se o FIES, inicialmente denominado Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior, pela Medida Provisória 1.827/1999 e depois pela MP 2.094-28/2001, a qual foi convertida na Lei 10.260/2001. Em 2011 o FIES passou a ser denominado Fundo de Financiamento Estudantil, quando passou a contemplar cursos da educação profissional e tecnológica e de programas de mestrado e doutorado, conforme mencionado anteriormente (2016, p.06).

De acordo com o TCU (2016), o FIES é uma política pública concebida para proporcionar o acesso ao ensino superior por parte de estudantes que de outra forma, sem o auxílio do Estado, não teriam como ingressar e se manter em instituições de ensino privadas, sendo

desenhado na forma de financiamentos aos estudantes, o programa além do caráter social, apresenta também relação com aspectos econômicos, uma vez que a presença de população mais escolarizada gera ao país benefícios econômicos diretos e indiretos. Além disso, os recursos dos financiamentos já concedidos podem retornar ao programa para realização de financiamentos a novos estudantes, criando assim um círculo virtuoso de desenvolvimento. Entretanto, para que tais condições sejam efetivamente vivenciadas, é necessário

---

Creduc foi institucionalizado pela Lei 8.436, de 25 de junho de 1992. Todavia, o programa entrou em crise no decorrer da década de 1990 em virtude da falta de recursos e devido à inexistência de mecanismos adequados de correção dos débitos pela inflação. Além disso, havia dificuldades no processo de cobrança das dívidas, o qual não garantia a efetiva devolução dos recursos concedidos. As dificuldades de pagamento das prestações começaram a surgir, o que levou o Governo Federal a editar medidas provisórias para a renegociação das dívidas, até que a Lei 10.207, de 23 de março de 2001, tratou especificamente da renegociação de dívidas no âmbito do Creduc (TCU, 2016, p.06).

que a política pública seja adequadamente concebida, executada, acompanhada e avaliada (TCU, 2016, p. 24).

A Lei 10.260/2001 alterou critérios para a concessão do financiamento estudantil em relação ao CREDUC, tais como, a exigência de estar regularmente matriculado no curso sem a hipótese de afastamento temporário (trancamento de matrícula) e ter um aproveitamento acadêmico de no mínimo 75% das disciplinas cursadas. Para as IES, a grande diferenciação em relação ao CREDUC, foi o fato da utilização de títulos do Tesouro Nacional para a quitação de débitos com tributos federais na contrapartida das semestralidades devidas pelos estudantes matriculados, enquanto que pelo CREDUC, as IES recebiam em espécie (MOTTA e OLIVEIRA, 2015).

Andrade (2017) argumenta que o FIES destaca-se como o mais importante instrumento de financiamento estudantil atualmente existente. Por meio do FIES, o Governo Federal assume os gastos com matrícula e mensalidades do estudante durante toda a graduação, operando por meio de empréstimo recambiável (ANDRADE, 2017).

Motta e Oliveira (2015) opinam que, inicialmente, o programa permitia o financiamento de até 70% da mensalidade cobrada pela IES, passando, a partir da publicação da Lei 11.552/2007, a financiar 50% e/ou 100% da mensalidade. A Lei 11.552/2007 também apresenta inovação no sentido de que passa a regular o financiamento estudantil, não só para alunos de graduação, mas ampliando também aos cursos de pós-graduação *stricto sensu*, desde que com disponibilidade orçamentária e sempre dando preferência de recursos à graduação.

A partir de 2008 também, por meio da Portaria Normativa nº 02, de 31 de março de 2008, o governo articula a distribuição de recursos do FIES com o PROUNI, permitindo aos estudantes contemplados com bolsa 50% PROUNI, custear a diferença com verba do FIES (QUEIROZ, 2015).

De acordo com Andrade (2017), o FIES se processa conforme perfil e interesse do contratante, sendo que o valor financiado pode variar, atualmente, de 50% a 100% do montante total da semestralidade do curso. O reembolso do capital financiado inicia-se após o período de carência definido em lei, o qual se inicia a partir da conclusão do curso ou do encerramento do financiamento decorrente de outras motivações.

O FIES vai, ao longo dos anos 2000, sofrendo constantes alterações, ora favorecendo e ampliando as condições de acesso a esse tipo de financiamento pelos estudantes e pelas instituições de ensino que aderem ao programa, ora limitando e impondo restrições novas aos estudantes e às instituições de ensino credenciadas.

O Governo Federal, com o intuito de aumentar a visibilidade e a atratividade na perspectiva do estudante e no cumprimento das metas do PNE (2001-2010), realiza duas grandes reformas estruturais no programa na primeira década dos anos 2000, sendo a primeira em 2007 (Lei 11.552/2007) e a segunda em 2010 (Lei 12.202/2010).

Ocorreu uma mudança fundamental no programa a partir da mobilização de estudantes nos anos de 2007-2009, denominada "FIES Justo". O movimento dos estudantes foi articulado com deputados e senadores para rever as formas de pagamento do programa, visto que as dificuldades residiam no fato de utilização da tabela *Price* para calcular os juros do FIES, fazendo com que o valor financiado, dependendo do prazo, pudesse até triplicar.

Foi então, que em 2010, o FIES sofreu uma grande reestruturação por meio da Lei 12.202/2010. De acordo com o relatório Balanço Social- SESu 2003-2014, “com as alterações, a gestão do Fundo foi internalizada no Ministério da Educação, por meio da operacionalização pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), e ampliou-se a participação de agentes financeiros do programa, que passou a contar, além da Caixa Econômica Federal, com o Banco do Brasil” (MEC, 2014a, p.59).

Atualmente as entidades e órgãos envolvidos diretamente com o FIES, conforme Relatório de Auditoria do TCU (2016, p. 02), são as seguintes:

FNDE, na qualidade de agente operador; Ministério da Educação (MEC), na qualidade de formulador da política de oferta de financiamento e de supervisor da execução das operações do Fundo; e Caixa Econômica Federal (Caixa), em virtude de ter desempenhado a função de agente operador do FIES até 14/1/2010, quando tal incumbência foi transferida ao FNDE pela Lei 12.202/2010, e, ainda, em virtude de configurar como principal agente financeiro do programa.

Com base no exposto no Relatório de Auditoria (TCU, 2016, p.07), “ é possível explicar o funcionamento do FIES sob duas óticas: a primeira em relação ao estudante beneficiário e a segunda em relação às mantenedoras das

IES”, referente à operacionalização do mecanismo de financiamento e pagamento dos encargos devidos às IES.

Na perspectiva do beneficiário do programa, as principais regras para o funcionamento do FIES, em atendimento às legislações em vigor e conforme Relatório de Auditoria do TCU (2016, p. 07), constantes no Item 3.1, resumidamente, são as seguintes:

(i) O estudante beneficiário, faz sua pré-inscrição no sistema FIES Seleção, informando seus dados, a IES em que deseja estudar e o curso desejado; (ii) Se atender os critérios legais: nota igual ou superior a 450 pontos no ENEM, nota maior que zero na redação e renda familiar de até 3 salários mínimos de renda bruta familiar mensal per capita, poderá ser selecionado para obter o financiamento, conforme a lista de classificação divulgada pelo SESu/MEC; (iii).O curso pretendido deverá, necessariamente, ser ofertado por mantenedora de IES com adesão ao FIES; (iv). Após seleção na lista o estudante deverá confirmar sua inscrição no Sisfies; (v) Após, comparecer junto ao agente financeiro (BBrasil ou Caixa) para formalizar o contrato de FIES; (vi) Durante o curso, o estudante pagará, a cada três meses, a taxa relativa a juros (R\$ 150,00); (vii) Ao término de cada semestre, deverá realizar o aditamento de seu contrato; (viii) após a conclusão do curso, o beneficiário terá um período de carência para pagar as parcelas do seu financiamento; porém, deve continuar pagando as taxas trimestrais relativas a juros; (ix) Terminado o período de carência, o estudante inicia o pagamento do seu financiamento, cujo prazo de pagamento poderá ser de até três vezes o período do curso objeto de financiamento.

Já sob a ótica das mantenedoras de IES, para participarem do FIES, estas devem:

(i)atender as condições estabelecidas em lei e assinar o Termo de Adesão ao programa, no Sisfies; (ii) Antes do início de cada semestre letivo, deverão firmar o Termo de Participação, informando os cursos e as vagas ofertadas no âmbito do programa;(iii) Em contrapartida à prestação de serviços realizadas pelas IES, as mantenedoras recebem títulos públicos emitidos pela STN após solicitação do agente operador do FIES (FNDE); (iv) De posse dos títulos, as mantenedoras os utilizam no pagamento de débitos de caráter previdenciário ou de tributos federais;. (v) Caso a mantenedora não possua débitos relativos a esses tributos ou, após a quitação dos tributos, reste algum excedente em títulos em sua posse, poderá oferecê-los no processo de recompra realizado pelo agente operador. (TCU, 2016, p. 7-8)

A Lei 12.202/2010 traz mudanças significativas e condições extremamente flexíveis e favoráveis aos estudantes. Entre as principais condições, destacam-se:

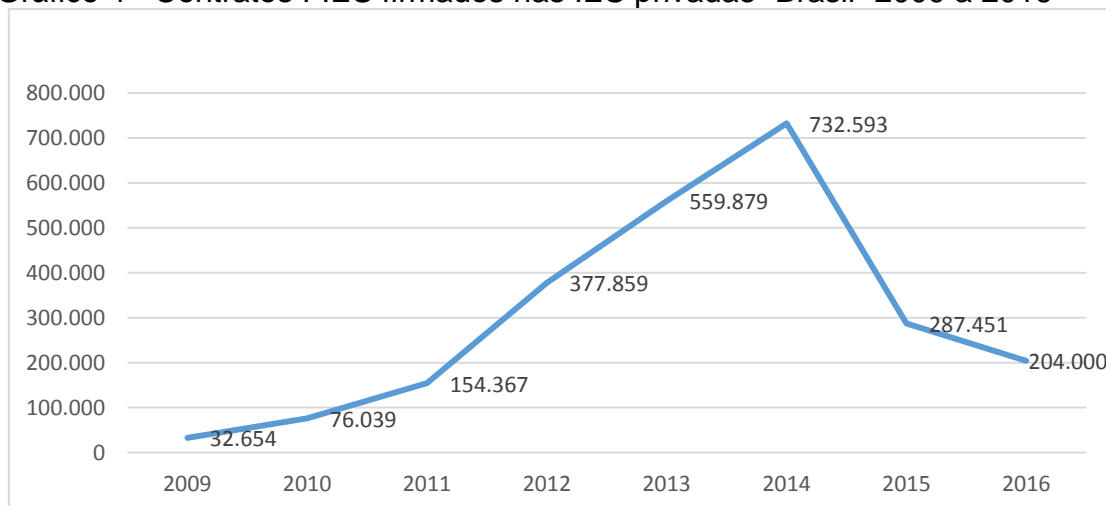
- i. Taxa de juros prefixados passou a ser de 3,4%a.a., com nenhuma amortização durante o período de utilização e com pagamento de juros limitados a R\$ 150 por trimestre até o início do período de amortização;
- ii. Período de carência passou para 18 meses;
- iii. Período de amortização para 3 (três) vezes o período de duração regular do curso acrescido de 12 meses. Assim, o período de amortização começaria somente depois de sessenta e seis meses da assinatura do contrato;

As mudanças introduzidas no FIES, em 2010, redundaram no expressivo crescimento do número de financiamentos contratados desde a sua criação em 1999, chegando a alcançar, em 2014, mais de 660 mil estudantes (MEC, 2014a).

De acordo com o Relatório de Auditoria (TCU, 2016), a expansão expressiva do número de contratos de FIES, no período de 2010 a 2014, foi acompanhada por crescimento também na dotação orçamentária, necessária para fazer frente às demandas do programa, conforme pode ser observado nos gráficos 4 e 5.

O gráfico 4 contempla a evolução do número de contratos FIES anuais firmados no período 2009 a 2016 em IES privadas.

Gráfico 4 - Contratos FIES firmados nas IES privadas- Brasil- 2009 a 2016



Fonte: Elaborado pela autora com base no Relatório de Auditoria FIES (TCU, 2016, p.10) e FNDE (2016).

Observa-se que, em 2014, a expansão do FIES atingiu o seu ápice, tendo sido firmados naquele exercício 732.593 novos contratos. Em 2015, o programa apresentou diminuição do número de contratos firmados em relação ao ano imediatamente anterior, sendo que em 2016 esse número reduziu ainda mais,

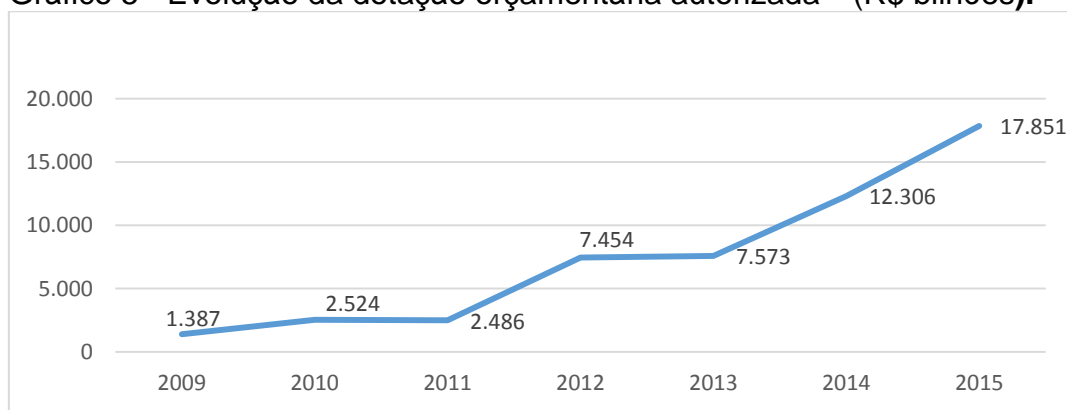


representando apenas 204.000 contratos novos, ou seja, uma redução, de 2014 para 2016, em torno de 28%.

Segundo Relatório de Auditoria (TCU, 2016, p.10), a diminuição “pode ser atribuída à adoção de critérios de seleção mais restritivos e, ainda, à dificuldade financeira que afetou o FIES em 2015”, entretanto, “o estoque de contratos de financiamento estudantil cresceu, chegando ao patamar de 2,1 milhões”.

A dotação orçamentária do FIES permaneceu crescente, inclusive em 2015, como pode ser verificado no gráfico 5:

Gráfico 5 - Evolução da dotação orçamentária autorizada<sup>56</sup> (R\$ bilhões).



Fonte: Adaptado de Relatório de Auditoria FIES (TCU, 2016, p.11).

Esse crescimento na dotação orçamentária no ano de 2015, justifica-se, pelo fato de que, embora o número de novos contratos de FIES tenha sido reduzido em 2015 ao patamar de 287.451 contratos, a dotação orçamentária engloba o orçamento relativo aos novos contratos e aos contratos já firmados em anos anteriores que precisam ser repassados às IES, por ocasião dos aditamentos do FIES.

O MEC por meio do Ofício 247/2016/CGRAC/DIPES/SESU-MEC, de 14/6/2016, afirmou que a política adotada com a carteira de crédito, até o exercício de 2014, acompanhava a ótica de ampliação do acesso e permanência na educação superior preconizada nos planos nacionais de educação. O MEC menciona, ainda, posicionamento do FNDE no mesmo sentido, tendo a Autarquia exposto que a elevação gradativa na quantidade de contratos formalizados, a partir de 2010, decorreu notadamente das modificações

<sup>56</sup> Abrange a dotação inicial somada às complementações de crédito realizadas ao longo do exercício.

introduzidas pela Lei 12.202, de 14 de janeiro de 2010, em consonância com o Plano Nacional de Educação, objeto do Projeto de Lei 8.035, de 20 de dezembro de 2010 (TCU, 2016, p. 25).

Nesse sentido, o Relatório de Auditoria (TCU, 2016) apresenta o número de estudantes matriculados em cursos de graduação presenciais (públicos e privados), a fim de analisar o número de aumento das matrículas em relação ao número de financiamentos concedidos, no período de 2009 a 2015, especialmente, considerando os efeitos produzidos pelos FIES após as alterações promovidas pela Lei 12.202/2010. A Tabela 2, apresenta essa evolução:

Tabela 2 – Número de estudantes matriculados nos cursos de graduação – 2009 a 2014

| Ano          | Publica          | Privada           | Pública + Privada |              |
|--------------|------------------|-------------------|-------------------|--------------|
|              | Total            | Total             | Total             | Var. % Acum. |
| 2009         | 1.351.168        | 3.764.728         | 5.115.896         |              |
| 2010         | 1.461.696        | 3.987.424         | 5.449.120         | 6,51         |
| 2011         | 1.595.391        | 4.151.371         | 5.746.762         | 12,33        |
| 2012         | 1.715.752        | 4.208.086         | 5.923.838         | 15,79        |
| 2013         | 1.777.974        | 4.374.431         | 6.152.405         | 20,26        |
| 2014         | 1.821.629        | 4.664.452         | 6.486.081         | 26,78        |
| <b>TOTAL</b> | <b>9.723.610</b> | <b>25.150.492</b> | <b>34.874.102</b> |              |

Fonte: Adaptado de Relatório de Auditoria FIES (TCU, 2016, p.28).

É possível observar que, no período de 2009 a 2014, o número de estudantes matriculados no ensino superior aumentou em 1.370 mil, passando de 5.115 mil, em 2009, para 6.486 mil em 2014, representando aumento total de 26,8%. A rede pública foi responsável pelo aumento de 470 mil matrículas, representando 34,8% de acréscimo. Na rede privada o total de matrículas passou de 3.764 mil, em 2009, para 4.664 mil, em 2014, ou seja, cerca de 900 mil estudantes a mais, representando 23,9% de aumento (TCU, 2016).

Ao realizar a análise da evolução do número de estudantes matriculados no ensino superior no período de maior expansão do FIES, o TCU em seu Relatório de Auditoria,

aponta que o acréscimo de 900 mil matriculados em cursos de graduação presenciais na rede privada de educação superior é, entretanto, inferior ao número de contratos firmados no âmbito do FIES

que, no período de 2010 a 2014, atingiu mais de 1.900 mil novos financiamentos. Os dados sugerem, portanto, que o grande acréscimo no número de financiamentos concedidos pelo FIES não foi plenamente convertido em acréscimo no número de estudantes matriculados em instituições de ensino superior privadas (TCU, 2016, p.28).

Cabe ainda registrar as principais alterações promovidas na questão da taxa de juros, amortização do prazo e pagamento dos juros trimestrais ocorridos no FIES, desde a sua criação em 1999 até 2015, conforme apontamentos constantes no Relatório de Auditoria do TCU (2016) e representados a seguir:

Quadro 3 - Histórico das Condições de Financiamento do FIES

| <b>Histórico das Condições de Financiamento do FIES</b> |                                                                |                                   |                        |
|---------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|-----------------------------------|------------------------|
| <b>Condições e critérios</b>                            | <b>Histórico</b>                                               | <b>Até junho/2015</b>             | <b>Após junho/2015</b> |
| Taxa de juros (ao ano)                                  | até 10/2006: 9%<br>até 08/2009: 3,5 a 6,5%<br>até 03/2010: 3,5 | 3.4%                              | 6,50%                  |
| Prazo de amortização do contrato                        | Até 2010: 2 X a duração do curso                               | 3 X a duração do curso + 12 meses | 3 X a duração do curso |
| Pagto de juros trimestrais (utilização e carência)      | Não havia reajuste desde 1999                                  | R\$ 50,00                         | R\$ 250,00             |

Fonte: Adaptado do Relatório de Auditoria FIES (TCU, 2016, p.40)

Observa-se, principalmente, a grande flexibilização da taxa de juros que, a partir de 2010, foi reduzida para 3,4% a.a, aplicável a quaisquer cursos, e ainda foi estendida retroativamente aos contratos já formalizados até aquela data, consoante autorizado pela Lei 12.202/2010. Até agosto de 2009, a taxa de juros de 3,5% a.a só era aplicada para financiamentos a estudantes de cursos de licenciatura, pedagogia, normal superior e cursos superiores de tecnologia, para os demais cursos a taxa era de 6,5% a.a, conforme Resolução 3.415/2006 (TCU, 2016, p. 40).

Houve, ainda, extensão em mais de 50% do prazo de amortização do contrato a partir da Lei 11.941/2009, equivalente ao período de três vezes a duração do curso acrescido ainda de doze meses. Além disso, o valor do pagamento trimestral para abatimento dos juros contratuais foi mantido em R\$ 50,00 em 2010, mesmo após dez anos sem majoração, visto que vigorava desde 1999 (TCU, 2016, p.40).

Há que se destacar, também, as condições exigíveis dos beneficiários do FIES quanto à renda familiar, especialmente, no período de 2010 a 2015. O Quadro 4 apresenta a síntese destes critérios:

Quadro 4 - Critérios de renda familiar para concessão dos financiamentos

| Percentual mínimo de financiamento pelo FIES | Comprometimento da renda familiar mensal bruta per capita | Renda familiar mensal bruta |
|----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|-----------------------------|
| 100%                                         | Maior ou superior a 60%                                   | Até 10 s.m                  |
| 75%                                          | Entre 40% e 60%                                           | Até 15 s.m                  |
| 50%                                          | Entre 20% e 40%                                           | Até 20 s.m                  |

Fonte: Adaptado do Relatório de Auditoria FIES (TCU, 2016, p. 40-41).

No período que vai de 2010 até o primeiro semestre de 2015, estavam aptos a receberem financiamento pelo programa, estudantes com renda familiar de até vinte salários mínimos (s.m) que comprometessem com encargos educacionais pelo menos 20% da renda familiar mensal bruta *per capita*. Estes estudantes teriam pelo menos 50% das despesas com o ensino superior financiadas pelo FIES (TCU, 2016).

De acordo como exposto por Motta e Oliveira (2015), o FIES sofreu em 2015 muitas alterações e de acordo com o Ministério da Educação, no primeiro semestre o Governo Federal adotou novos parâmetros para ingresso de estudantes: a) exigência de nota mínima de 450 (quatrocentos e cinquenta) pontos na média do Exame Nacional de Ensino Médio (Enem); e b) nota diferente de zero na redação.

No que se refere às instituições de ensino, a definição da disponibilização das vagas prioriza a oferta em cursos superiores com conceitos de qualidade 5 (cinco) e 4 (quatro), em escala que vai de 1 (um) a 5 (cinco), nos termos do SINAES. No segundo semestre em relação à oferta de vagas pelas IES participantes do FIES, o Ministério da Educação aponta critérios complementares aos estabelecidos com relação à priorização das vagas para os cursos com conceitos 5 e 4, quais sejam:

- I-Com conceitos 5 (cinco) e 4 (quatro) pelo SINAES, garantindo que 25% das vagas disponibilizadas sejam de cursos com conceito 5 (cinco);
- II-Localizadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, excluído o Distrito Federal;

III-Dos cursos de áreas consideradas prioritárias, garantindo que a maioria das vagas disponibilizadas seja de cursos da área de saúde, de formação de professores (licenciaturas, pedagogia ou normal superior) e da área das engenharias (MOTTA e OLIVEIRA, 2015, p. 242).

Segundo Motta e Oliveira (2015, p. 242), os objetivos da medida com a priorização de cursos com conceito 5 (cinco) e 4 (quatro), atribuídos pelo SINAES, foi no sentido de “garantir que o recurso público dispendido no financiamento seja destinado à Instituições de Ensino Superior que ofereçam cursos de qualidade”, induzindo as IES a buscarem bons conceitos.

Motta e Oliveira (2015, p. 243) expõem as explicações por parte do Governo Federal acerca dos objetivos dessas medidas que alteram as condições de financiamento, alegando que “ visam reduzir o subsídio por aluno de forma a fortalecer a sustentabilidade do Programa, tornando possível que, no médio prazo, os novos entrantes sejam financiados, em sua maioria, pelos formados”.

Por fim, diante dos dados apresentados nos subcapítulos 4.2.1 e 4.2.2, é possível afirmar que, em grande medida, a sustentabilidade das IES privadas (particulares com fins lucrativos ou não) e comunitárias está vinculada à política pública educacional promovida pelo Governo Federal por meio do MEC, sendo que o FIES representa a principal política pública de incentivo ao ensino superior privado que pode ser acessada pelas IES comunitárias, tanto em termos de recursos financeiros disponibilizados como em número de matrículas, superando inclusive o PROUNI.

No sentido de dar continuidade lógica à apresentação desta tese, o capítulo seguinte apresenta as orientações metodológicas que nortearam o desenvolvimento da tese. Também considera os aspectos históricos, socioeconômicos, políticos e culturais do território em que as ICES UNISC e UNIJUÍ se constituíram, bem como as trajetórias institucionais percorridas por essas ICES, desde sua criação até os dias atuais.

## **5. O TERRITÓRIO REGIONAL E AS TRAJETÓRIAS INSTITUCIONAIS DAS ICES- UNISC E UNIJUÍ**

Este capítulo apresenta, num primeiro momento, os aspectos metodológicos necessários à elaboração da tese. Em seguida, descreve os contextos regionais em que se inserem as ICES UNISC e UNIJUÍ, considerando as formações sócio-históricas das regiões do Vale do Rio Pardo e do Noroeste Colonial. Por fim, são retomadas as trajetórias institucionais de cada uma das ICES no território, revelando aspectos relevantes do constructo histórico dessas instituições desde a sua origem até os anos de 2016.

### **5.1 Aspectos metodológicos**

Já referido no segundo capítulo, o modelo teórico de análise da tese se fundamenta na perspectiva do institucionalismo histórico, dentro da abordagem neoinstitucionalista, posto que esta perspectiva possibilita analisar como as trajetórias institucionais construídas ao longo do tempo pelas ICES, a partir das relações que estabelecem com distintos atores e instituições, influenciam na sua forma de interpretar e se apropriar dos programas FIES e PROUNI numa determinada conjuntura crítica.

Para que os objetivos propostos na pesquisa sejam alcançados, as técnicas e procedimentos utilizados na coleta e sistematização dos dados, bem como na análise de resultados, devem ser concernentes e apropriados ao método teórico adotado.

Dessa forma, a seguir, são descritos os aspectos relacionados às técnicas e procedimentos metodológicos adotados na pesquisa.

#### **5.1.1 Técnicas de pesquisa: o estudo de caso múltiplo e a seleção dos casos**

Considerando a abordagem do problema da pesquisa, a natureza do estudo configura-se como uma pesquisa qualitativa. Segundo Bauer e Gaskell (2002), embora não se deva valorar e opor essas formas de pesquisa, posto que estão vinculadas ao problema de investigação e à natureza dos dados disponíveis, pode-se identificar algumas diferenças entre pesquisa quantitativa

e qualitativa. A pesquisa quantitativa lida com números e usa modelos estatísticos para sistematização de dados e análise dos resultados. Já a pesquisa qualitativa dedica-se às interpretações das realidades sociais e tem conseguido desmistificar a sofisticação estatística como sendo o único caminho para se conseguir resultados significativos (BAUER e GASKELL, 2002, p. 24). Os autores também salientam o fato do pesquisador que adota métodos qualitativos buscar ver “através dos olhos daqueles que estão sendo pesquisados” (BAUER e GASKELL, 2002. p. 32).

Configura-se como um estudo de caso múltiplo (YIN, 2015), pois retoma as trajetórias institucionais de cada uma das ICES, analisando como estas foram interagindo com as políticas públicas de educação superior, especialmente no que se refere às possibilidades e limitações advindas das políticas- FIES e o PROUNI- e de como estas se constituíram enquanto oportunidades e restrições para a gestão acadêmico-administrativa da UNISC e UNIJUÍ na conjuntura crítica estabelecida entre os anos de 2010 a 2015.

De acordo com Yin (2015, p.21), o estudo de caso constitui-se numa “estratégia de pesquisa abrangente”, preferida na investigação empírica de fenômenos contemporâneos, pois “preserva as características holísticas e significativas dos eventos da vida real”.

Yin resume a escolha do estudo de caso como estratégia de pesquisa da seguinte forma:

os estudos de caso representam a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo “como” e “por que”, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos comportamentais e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real (2015, p.19).

O estudo de caso possibilita o uso de procedimentos de investigação e coleta de dados diferenciados (documental, bibliográfica, entrevistas e dados secundários), com base em “muitas fontes de evidências”, que podem trazer informações complementares, ou por vezes, contraditórias a respeito das unidades de análise investigadas (YIN, 2015, p. 119-120).

Segundo Yin (2015, p. 33), “a pesquisa de estudo de caso pode incluir, tanto estudos de caso único quanto de casos múltiplos [...] estudos de caso único e casos múltiplos, na realidade, são nada além do que duas variantes dos

projetos de estudo de caso”. Por envolver mais de uma ICES, a pesquisa revela-se em estudo de casos múltiplos.

### **Seleção dos casos**

Considerando que o método teórico adotado na tese é o institucionalismo histórico, que traz como problemática a influência/interferência das trajetórias institucionais na forma como os atores (gestores) interpretam e se apropriam das oportunidades e limitações das políticas públicas em determinadas conjunturas, foram selecionadas as ICES a UNISC e UNIJUÍ para os estudos de caso. Essa seleção foi realizada, considerando as seguintes justificativas:

- i) Nos dois casos, as ICES emergem de um sistema/padrão de construção regional. O intuito da pesquisa girou em torno da análise desse padrão de constituição, entretanto, considerando as distintas trajetórias institucionais (particularidades, especificidades, heterogeneidades);
- ii) Por constituírem-se em um campo institucional, que “[...] em linhas gerais, possuem estrutura 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” (SPERONI, 2010, p.32), tendem, segundo DiMaggio e Powell (1999), as similitudes assinalar a presença da categoria teórica denominada de isomorfismo institucional, ou seja, um processo restritivo que força uma unidade a parecer com as outras que enfrentam o mesmo conjunto de condições, tanto externas quanto internas. Entretanto, o pressuposto da pesquisa, é o de que, embora as ICES selecionadas pertençam ao mesmo campo institucional, o qual preserva as similaridades relacionadas ao seu repertório de princípios fundantes (ser de natureza público não estatal, regional, comunitária, democrática e sem fins lucrativos), elas não respondem de maneira única às determinações de uma política pública, dada as suas condições (trajetórias institucionais);
- iii) Por essa razão, a definição pelas ICES UNISC e UNIJUÍ reforçam o método-teórico adotado (institucionalismo histórico), no sentido de compreender como as trajetórias institucionais distintas das ICES,



influenciam na interpretação, apropriação e alcance dos resultados, decorrentes das políticas públicas (FIES e PROUNI).

### 5.1.2 Procedimentos técnicos de coleta e sistematização dos dados

Cervo e Bervian (1996) afirmam que há diversas formas de coleta de dados, todas com suas vantagens e desvantagens. Na decisão do uso de uma forma ou outra, o pesquisador leva em conta as que mais vantagens têm a oferecer em relação aos objetivos da pesquisa. Os procedimentos de investigação e coleta de dados utilizados nesta pesquisa constam no Quadro 5.

Quadro 5 - Procedimentos de coleta de dados

| Instrumentos de Coleta       | Descrição                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Publicações                  | Livros e materiais publicitários (informativos internos e/ou socializados na comunidade) publicados pelas próprias instituições de ensino; Publicações em livros, revistas, jornais ou periódicos externos à Instituição.                                                                                                                                                                                    |
| Documentos internos          | Relatório de Atividades e prestação de contas; Planos de Desenvolvimento Institucional- PDIS; Planos de Gestão, Balanço Patrimonial; relatórios acadêmicos e financeiros.                                                                                                                                                                                                                                    |
| Entrevistas semiestruturadas | Com os gestores e ex-gestores (reitor, vice-reitor, pró-reitor de administração; pró-reitor de graduação; pró-reitor de planejamento e desenvolvimento institucional e pró-reitor de pós graduação, pesquisa e extensão ensino) das ICES, cuja gestão compreendia o período entre 2000 e 2016.                                                                                                               |
| Dados Secundários            | Dados pesquisados e trabalhados a partir do sistema de informação do PROUNI (SISPROUNI) e do FIES (SISFIES); da base de dados do MEC/Secretaria do Ensino Superior-SESu e do Instituto Nacional Anísio Teixeira-INEP/Censo da educação superior; da Associação Brasileira de Mantenedoras das Entidades Privadas de Ensino Superior-ABMES; do Tribunal de Contas (TCU); do Portal das Comunitárias e Comung. |

Fonte: Elaborado pela autora.

Destaca-se, entretanto, que nem sempre as fontes de informações utilizadas foram as mesmas para os dois estudos de caso, especialmente, no que se refere à pesquisa documental, em razão da dinâmica de processos distinta, que restringiu algumas possibilidades nas fontes de pesquisa.

Os dados coletados por meio de documentos e entrevistas semiestruturadas foram examinados por meio da análise de conteúdo. De acordo com Moraes (1999, p. 02), “a análise de conteúdo se constitui numa metodologia de pesquisa usada para descrever e interpretar o conteúdo de toda classe de documentos e textos”, a fim de atingir uma compreensão de seus significados num nível além de uma leitura comum.

Foram entrevistados 19 gestores (11 na UNISC e 08 na UNIJUÍ), entre reitores, vice-reitores, pró-reitores de administração, graduação, planejamento e desenvolvimento institucional e de pós graduação, pesquisa e extensão, que ocuparam cargos de gestão nas ICES, entre os anos 2000 e 2016. As entrevistas foram realizadas entre abril e novembro de 2017 e duraram em média 2 horas, porém, nenhuma teve duração inferior a 1h e 30min. ou superior a 2h e 30min. Algumas entrevistas foram agendadas diretamente com os gestores (por telefone, e-mail ou presencial) e outras, por meio das secretárias, que sempre se mostraram disponíveis e colaborativas.

Destaca-se que os entrevistados foram todos muito receptivos, entretanto, alguns agendamentos foram várias vezes remarcados, em razão dos compromissos particulares e profissionais dos entrevistados, o que acabou por estender o período de realização dessas entrevistas.

No ato da entrevista, inicialmente a pesquisadora apresentava-se formalmente e, em seguida, entregava o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) constante do Apêndice 01, apresentando a Instituição proponente e o Programa de Pós-Graduação vinculado, o número do CAAE de aprovação da pesquisa junto ao Comitê de Ética, o professor orientador da tese e o objetivo do estudo, expondo aspectos relacionados ao sigilo de informações e resguardo da identidade do entrevistado. Todas as entrevistas foram gravadas, após o consentimento dos gestores e, posteriormente, (de) gravadas pela pesquisadora para análise de conteúdo e (re) codificadas, segundo as categorias de análise da tese.

A entrevista semiestruturada abriga questões abertas (o que permitiu ao entrevistado expor sua percepção e opinião sobre o ponto interpelado de forma mais livre, rememorando fatos e eventos relevantes nas suas narrativas, não se limitando a respostas objetivas e estanques), baseadas em um roteiro de pesquisa, que se encontra no Apêndice 02. Esclarecimentos sobre documentos

internos fornecidos pelas ICES contaram com o suporte dos responsáveis pelos setores contábil, financeiro e de atendimento ao aluno.

Considerando o sigilo de identidade dos entrevistados, são atribuídas identificações neutras (1 a 19), que se encontram descritas no Apêndice 03.

### 5.1.3 Identificando a conjuntura crítica no cenário educacional superior

Conforme já mencionado no Capítulo 2, as “conjunturas críticas” representam ponto crucial em processos de *path dependence*, visto que a partir da decisão por uma determinada alternativa- dentre as alternativas válidas que se apresentam em uma conjuntura crítica- tanto mais difícil se torna para retornar ao ponto inicial, quando as alternativas ainda não se faziam presentes.

Lembrando que Capoccia e Kelemen (2000, p.348) apontam que a conjuntura crítica refere-se a “um ponto de escolha (s) quando uma determinada opção é adotada entre duas ou mais alternativas definidas por condições históricas antecedentes” e que essas escolhas resultam do poder da agência dos atores naquelas circunstâncias, revelando como os padrões de desenvolvimento a longo prazo podem depender de decisões de atores distantes do passado.

A conjuntura crítica, no caso da pesquisa, refere-se aos anos 2010 a 2015, período que possibilitou novas oportunidades de ação às ICES em estudo, ao mesmo tempo em que trouxe novas demandas organizativas relacionadas a estrutura física, aos recursos humanos e ao planejamento e gestão institucional.

### 5.1.4 A definição das categorias para interpretação e análise de resultados

As categorias de análise da tese, foram definidas com base no roteiro de entrevistas, considerando o objetivo e questão da pesquisa e o método adotado (institucionalismo histórico- *path dependence*).

Para uma melhor compreensão, as categorias aqui definidas serão analisadas e contextualizadas no subcapítulo 5.3 e capítulo 6. No primeiro momento (5.3), as categorias referem-se, em linhas gerais, à retomada histórica da trajetória das ICES. No segundo momento (capítulo 6), as categorias de análise referem-se, em sentido amplo, à forma como as ICES vêm se

relacionando com o Estado (no tocante às políticas públicas de expansão e democratização do acesso ao ensino superior brasileiro) e com o mercado (outras ICES, comunitárias, privadas e públicas), e como vêm interpretando e se apropriando das oportunidades e ameaças (restrições) decorrentes das políticas públicas do FIES e do PROUNI, diante da conjuntura crítica conformada (2010-2015). No item 5.3, são abordadas as categorias expostas no quadro 6.

Quadro 6 - Categorias de análise da Trajetória das ICES

| CATEGORIAS DE ANÁLISE                 | CONTEXTUALIZAÇÃO                                                                                                                                                                                                        |
|---------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Origem das ICES                       | - criação das faculdades isoladas;<br>- constituição das faculdades/institutos integrados;<br>- atores sociais envolvidos                                                                                               |
| Criação da Universidade               | - articulação (academia, sociedade civil e Estado-instituições políticas e políticos);<br>- contextos macrossociais e políticos;<br>- espacialidades: geográfica e relacional (regionalização)                          |
| Modelo Comunitário do Ensino Superior | - compreensão de IES comunitárias;<br>- vantagens e desvantagens do modelo;<br>- particularidades e diferenças em relação as outras IES;<br>- perfil do egresso de IES comunitárias                                     |
| Modelo de gestão das ICES             | - estrutura funcional: organograma;<br>- ocupação dos cargos: eleição ou indicação;<br>- sustentabilidade econômica- financeira;<br>- aspectos históricos, sociais, econômicos e culturais da região na gestão das ICES |

Fonte: Elaborado pela autora.

Já no capítulo 6, são contextualizadas as categorias de análise definidas no quadro 7.

Quadro 7 - Categorias de análise Políticas Públicas Ensino Superior

| CATEGORIAS DE ANÁLISE                                                                                          | CONTEXTUALIZAÇÃO                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Políticas públicas de expansão e democratização do acesso ao ensino superior brasileiro a partir dos anos 2000 | - compreensão das políticas em sua amplitude;<br>- atores sociais envolvidos (interações da ICES com o Estado e mercado<br>- identificação de oportunidades ou limitações para as ICES, decorrentes dessas políticas;<br>- expansão e democratização ou expansão e mercantilização.                                   |
| Políticas públicas- FIES e PROUNI                                                                              | - interpretação e apropriação;<br>- estratégias de implementação;<br>- efeitos da política (oportunidades, restrições, limitações);<br>- alcance dos resultados (mudanças percebidas);<br>- interferência das trajetórias institucionais percorridas- <i>path dependence</i> ;<br>- expectativas e tendências futuras |

Fonte: Elaborado pela autora.

Cabe reforçar neste momento, que tais categorias foram analisadas por meio de diferentes fontes de evidências, conforme apresentadas no item 5.1.2 (documentos primários, entrevistas, dados secundários), e considerando o que preconiza a literatura nos capítulos iniciais desta pesquisa.

## **5.2 As regiões de inserção das ICES UNISC e UNIJUÍ: Vale do Rio Pardo e Noroeste Colonial**

Ao compreender as realidades socioeconômicas contemporâneas, o papel e o lugar do território nessas realidades torna-se cada vez mais relevante. O território, entendido aqui não como mero “conjunto físico de paisagens materiais” ou “local de recepção”<sup>57</sup> e, sim, como “atores, interações, poderes, capacidade e iniciativas”, com “condição própria e lugar específico nas ordens (e nas desordens) societais”. De acordo com REIS (2015, p. 52-53), essa perspectiva, ‘atribui ao território, um papel ativo, uma ação interveniente nos processos que pretende analisar’.

O contexto que identifica a origem do processo de constituição e desenvolvimento das ICES em estudo confere a elas a marca de seus territórios em toda a sua trajetória. Território este que, com o passar dos anos, não só estende sua espacialidade em termos geográficos (distância) para além do município de origem dessas ICES (local), como também em termos relacionais, conformando o território regional em que essas ICES se inserem.

Essas ICES (UNISC e UNIJUÍ), constituídas sob a forma de associação e fundação, respectivamente, nascem de um conjunto de esforços e interações de atores da sociedade civil, do poder público e das instituições políticas locais e regionais que atribuem à educação superior, o meio propagador e estimulador do desenvolvimento territorial que surge em resposta à ausência de ações públicas por parte do Estado nessa direção.

---

<sup>57</sup> De acordo com Brandão (2011, p. 2), a visão empirista do espaço, toma o território como um mero receptáculo, ou seja, “tudo se transformaria em uma **questão de distribuição locacional**, em um ambiente não construído, mas dado “naturalmente”, inerte, isto é, conformado pelas forças mercantis, sendo o território tão somente o receptor dessas decisões individuais”.

Essa situação é apontada no Balanço Social da SESu (2003-2014):

O desenvolvimento de uma região está diretamente ligado aos investimentos locais. O incentivo à educação, principalmente superior, leva ao local de implantação um crescimento acelerado. Esse processo rápido ocorre pela necessidade de o meio se adequar à nova realidade local, resultando no desenvolvimento por conta do aumento da demanda de docentes, técnicos e discentes no local. Ao mesmo tempo, os egressos do ensino médio sem opções de educação superior em sua região tendem a migrar, muitas vezes em caráter definitivo, para locais onde a oferta é mais ampla e diversificada. A região abandonada perde a oportunidade de fixar profissionais altamente qualificados e os estudantes sem condições financeiras de migrar para regiões mais propícias perdem a oportunidade de se qualificar. Assim, a interiorização da oferta de educação superior é essencial para combater o desequilíbrio no desenvolvimento regional e atingir estudantes sem condições de se deslocar para outras regiões (MEC, 2014, p. 20).

Ressalta-se que a literatura sobre as Instituições Comunitárias de Ensino Superior tem apontado a forte inserção regional e a contribuição destas no desenvolvimento socioeconômico e político das regiões em que estão localizadas, seja diretamente pela geração de emprego, renda e fluxos de gastos promovidos, seja através de impactos decorrentes da interação das ICES com o meio empresarial (através de pesquisa, extensão, programas de aperfeiçoamento profissional, transferência tecnológica e inovação, entre outros), seja pelo engajamento comunitário de sua trajetória, seja pela organização dos espaços sociais, culturais e políticos da região; seja pela influência geral que exerce na formação de lideranças regionais e formulações estratégicas para o desenvolvimento da região; seja pelo elevado grau de interação social que promove por meio dos serviços educacionais, pela geração de capital social, ou ainda, por outras muitas razões (BANDEIRA, 2004; BITTAR, 2001; FRANTZ 2002;).

Uma análise sobre a produção do espaço social regional se faz necessária para melhor (re) conhecer a região em que estas ICES estão localizadas, considerando para tal, suas características, particularidades, potencialidades e identidades regionais, atentando especialmente para a questão da formação socioeconômica e cultural desses territórios.

Como opção metodológica, esta pesquisa adota como “regionalização”, a proposta dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES)<sup>58</sup>, que se apresentam, atualmente, em número de vinte e oito (28) conselhos, distribuídos em nove (9) regiões funcionais<sup>59</sup>.

Portanto, são caracterizados nesse capítulo, o conjunto do território da região de abrangência do Corede Vale do Rio Pardo, a que a UNISC pertence e do Corede Noroeste Colonial, em que o principal campus da UNIJUÍ se insere.

Cabe ainda justificar que a opção por adotar a regionalização dos Coredes, em detrimento de uma regionalização que considerasse os municípios de abrangência dessas ICES, por exemplo, se deu em razão de que a maioria de estudantes (mais de 80%), advém dos municípios que integram esses Coredes (Vale do Rio Pardo e Noroeste Colonial).

Os itens 5.2.1 e 5.2.2 trazem a caracterização das Regiões compreendidas, respectivamente, pelos Coredes Vale do Rio Pardo e Noroeste Colonial, por meio da reconstrução histórica desses territórios.

### 5.2.1 Caracterizando a região do Vale do Rio Pardo

De acordo com Corede/VRP (2017, p. 37), ao longo do processo regional iniciado em 1990,

foi se consolidando na região a visão de que o seu território não é homogêneo em sua totalidade. O território regional apresenta grandes diferenças e particularidades, tanto em seu ambiente natural quanto em sua formação histórica e cultural, como também desigualdades em seus processos de crescimento econômico e de desenvolvimento social.

---

<sup>58</sup> Os Coredes foram criados pela Lei nº 10.823 de 17 outubro de 1994, como fóruns de discussão para a promoção de políticas e ações que visem o planejamento e desenvolvimento do território regional.

<sup>59</sup> De acordo com a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão – SPGG do RS, o Estado apresenta nove (9) regiões funcionais: **RF1**-Metropolitano do Delta do Jacuí, Centro Sul, Vale do Caí, Vale do Rio dos Sinos e Paranhana-Encosta da Serra; **RF2**-Vale do Rio Pardo e Vale do Taquari; **RF3**-Campos de Cima da Serra, Hortênsias e Serra; **RF4**-Litoral Norte; **RF5**-Sul; **RF6**-Campanha e Fronteira Oeste; **RF7**-Fronteira Noroeste, Missões, Noroeste Colonial e Celeiro; **RF8**-Alto Jacuí, Central, Jacuí-Centro e Vale do Jaguarí; **RF9**- Alto da Serra do Botucaraí, Médio Alto Uruguai, Nordeste, Norte, Produção e Rio da Várzea (SPGG, 2017).

O Corede/VRP<sup>60</sup> para fins de planejamento, divide-se em três microrregiões distintas: sul, centro e norte. Essa constituição microrregional, apresenta municípios de dimensões espaciais desiguais, que vão desde os municípios territorialmente maiores e criados no século XIX (fruto da colonização das terras por lusos, açorianos e militares luso-brasileiros) até os municípios de menor extensão territorial, criados durante o final dos anos 1980 e 1990, resultado do processo de emancipações municipais (COREDE VRP, 2017).

Neste sentido, sem intenção de menosprezar fatos relevantes da história na ocupação do território brasileiro, o que se pretende nesta tese, é lançar mão de alguns registros que demonstrem a ocupação do território do Vale do Rio Pardo, e que de alguma forma, têm influência nos processos de criação e de desenvolvimento das ICES localizadas nessa região.

De acordo com Vogt (2001, p. 87) e Kipper *et. al.* (2003), foi a partir de 1750 que a monarquia portuguesa, em agradecimento aos serviços prestados pelos militares (com a base militar estabelecida em Rio Pardo) na conquista e posse das terras existentes na bacia do Rio Jacuí, passou a agraciá-los com cartas de doação de sesmarias, fazendo com que esses passassem a formar estâncias nas “terras de campos em Rio Pardo ou na fronteira do Rio Pardo, praticando a criação extensiva de gado”.

Neste entremeio, imigrantes de diferentes etnias foram instalados em áreas que haviam sido inicialmente desprezadas pela atividade de criação de gado. Por iniciativa do governo provincial, foram criadas três colônias e, a partir destas, aparecem um grande número de colônias particulares, as quais acabaram por espalhar, em algumas décadas, os descendentes de imigrantes alemães pelos Vales dos Rio Pardo e Taquari (KIPPER *et. al.*, 2003).

De acordo com Radünz (2001, p. 151-152), “católicos e protestantes dividiram o mesmo solo no mundo colonial” e, embora a Região do Vale do Rio Pardo tenha experimentado dois tipos de colonização (a provincial e a particular), com a presença tanto de católicos quanto de protestantes, o catolicismo foi a religião oficial pela Constituição Imperial, estando apto a receber subsídios

---

<sup>60</sup> O território do Corede VRP, situa-se na região centro-oriental do RS, foi criado em 1991 e é formado por 23 municípios: Arroio do Tigre, Boqueirão do Leão, Candelária, Encruzilhada do Sul, Estrela Velha, General Câmara, Herveiras, Ibarama, Lagoa Bonita do Sul, Mato Leitão, Pantano Grande, Passa Sete, Passo do Sobrado, Rio Pardo, Santa Cruz do Sul, Segredo, Sinimbu, Sobradinho, Tunas, Vale do Sol, Vale Verde, Venâncio Aires e Vera Cruz (BERTÊ *et. al.*, 2016).



estatais, enquanto que os adeptos do protestantismo, por não receberem auxílio externo, tiveram que construir as próprias igrejas e contratar seus pastores (também professores), a partir dos valores pagos pelos seus membros.

Também era forte a preocupação dos colonos alemães, conforme relatam Kipper *et. al.* (2003), com a alfabetização dos filhos, pois não contavam com escolas públicas, dada a impossibilidade ou desinteresse do Estado. Assim, surgiram na zona rural, as denominadas escolas paroquiais, as quais alfabetizavam em alemão e eram mantidas diretamente pela comunidade (comunitárias). Já no núcleo urbano, as congregações católicas religiosas deram origem às denominadas escolas centenárias, as quais eram sustentadas pelos próprios pais dos alunos e que, em muitos casos, se mantêm em funcionamento até hoje em Santa Cruz do Sul, como o Colégio São Luís (1871), que acolhia as crianças do sexo masculino e o Colégio Sagrado Coração de Jesus (1874), direcionado às meninas.

Ainda, segundo Kipper *et. al.* (2003), como a presença da religião luterana era muito forte no município e região, em 1970 surge o Colégio Mauá, de orientação luterana, frequentado por meninos e meninas. Prova da importância dada às escolas comunitárias se manifesta pelo número expressivo destas no país, representando, em 1922, 787 instituições, sendo que destas, 34 escolas comunitárias católicas e 21 educandários evangélicos pertenciam a Santa Cruz do Sul.

Para Kipper *et.al.* (2003), a cooperação e envolvimento da comunidade germânica em resposta aos problemas e desafios enfrentados, não se manifesta apenas através das suas experiências em construir e prover escolas e igrejas, mas também de erguer e manter hospitais, sociedades recreativas, culturais e beneficentes, entre as quais destacam-se as sociedades de atiradores, de cavalaria, de damas, bem como os clubes de canto, de leitura, música e teatro.

Segundo Radünz (2001, p. 157), o “espírito de sociabilidade fez parte do acervo de tradições trazidas pelos imigrantes alemães”, manifestadas nas diversas associações recreativas, religiosas e culturais que surgiram no Vale do Rio Pardo e “embora as formas de sociabilização assumiram especificidades próprias, entre elas é possível detectar alguns traços comuns, como a vontade de congregar, associar e trocar experiências”.

Atualmente, a extensão territorial da Região do Vale do Rio Pardo, abrange uma área de 13.171,7 km<sup>2</sup>, com aproximadamente 408.583 habitantes, resultando numa densidade demográfica média de 31,02 habitantes/Km<sup>2</sup> (COREDE, 2017b, p. 34).

Em relação à regionalização do território nas três microrregiões- norte, centro e sul, as principais particularidades podem ser resumidamente destacadas no quadro 8.

Quadro 8 - Microrregiões do Vale do Rio Pardo

| Microrregião | Características e particularidades                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Norte        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Os municípios que integram a Microrregião estão localizados na região serrana.</li> <li>- A agricultura diversificada é praticada em pequenas propriedades rurais, que se utilizam da mão de obra familiar para a produção de tabaco em folha, soja, feijão, milho e pecuária, além de produtos para subsistência familiar, ou comercializados na própria região;</li> <li>- Hábitos culturais e alimentares expressam forte identidade com a colonização alemã e italiana;</li> <li>-Composto por municípios de pequeno porte, com baixo índice de urbanização.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Centro       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- A microrregião insere-se no Planalto das Araucárias e Depressão Central;</li> <li>- Santa Cruz do Sul é a cidade polo regional e concentra três atividades geradoras da dinâmica regional: Forte presença da agroindústria multinacional exportadora do fumo em folha; a Universidade de Santa Cruz do Sul-forte elemento de impacto social e econômico; o conjunto de serviços especializados de saúde, de atividades comerciais e de serviços instalados na cidade;</li> <li>-Venâncio Aires e Vera Cruz se articulam em rede às atividades de Santa Cruz e se constituem como cidades-dormitórios. Os demais municípios, são essencialmente agrícolas, produtores de tabaco em pequenas propriedades familiares e fornecedores de mão de obra temporária;</li> <li>-A influência dos descendentes dos imigrantes alemães ainda é forte nas práticas socioespaciais locais, urbanas e rurais.</li> </ul> |
| Sul          | <ul style="list-style-type: none"> <li>-A microrregião é diversa às outras microrregiões, seja pelo processo de ocupação espacial que ocorreu mais cedo (Rio Pardo foi um dos primeiros municípios-1809), seja pela dinâmica econômica e sociocultural da Metade Sul do estado;</li> <li>- Rio Pardo é o município polo regional;</li> <li>- Possui concentração fundiária dada a formação geológica e pedológica que dificultam o desenvolvimento agrícola;</li> <li>- A integração econômica dos municípios se dá em torno da produção do fumo, a diversidade cultural e práticas socioespaciais revelam uma região rica em manifestações das suas populações (descendentes luso-brasileiros e dos migrantes alemães);</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                 |

Fonte: Adaptado de Corede VRP (COREDE, 2017b, p. 36-40).

De forma resumida, o que se apreende do histórico de construção e

ocupação do território do Vale do Rio Pardo é que a presença dos imigrantes alemães (e mais tarde da etnia italiana), imprimiram no território características do espírito comunitário, agregativo e associativo. Esse espírito era expresso nas associações religiosas, de ensino, saúde, recreativas e culturais, muitas das quais se perpetuaram até a atualidade. Também os hábitos e costumes foram transmitidos de geração em geração, e acessados por outras culturas, por meio de diversas manifestações socioespaciais e culturais (festividades).

### 5.2.2 Caracterizando a região Noroeste Colonial

Da mesma forma que se fez com relação à Região do Vale do Rio Pardo, também faz-se necessário resgatar a dimensão histórica de construção e ocupação da Região Noroeste Colonial, a fim de identificar aspectos do território que resultem influentes no processo de criação e desenvolvimento da UNIJUÍ.

Segundo Brum (1998), a região do noroeste gaúcho era coberta por dois tipos distintos de vegetação original, que condicionaram o território e sua formação social. Uma área era coberta por mata tropical e subtropical nativa, com grande variedade de espécies e, a outra, compreendia “campos, que formavam a retaguarda da extensa planície pastoril do pampa gaúcho, uruguaio e argentino, com convergência no Rio da Prata” (BRUM, 1998, p.17).

A conquista do território noroeste que estava sob domínio das antigas Missões ocorre em 1801, após a disputa pelas fronteiras pelos milicianos gaúchos (luso-brasileiros), incorporando esse território aos domínios portugueses, com o objetivo de consolidar a conquista militar e política e construir a necessária base econômica através da formação de grandes estâncias de criação de gado *vacum*, muar e cavalar.

Entretanto, como refere Brum (1998), por entre as matas ou em torno destas fixava-se uma parcela relativamente expressiva de caboclos, os quais trabalhavam para sua subsistência, praticavam o extrativismo da erva-mate e iam abrindo caminho na mata, propiciando que essas áreas fossem posteriormente ocupadas pelos imigrantes europeus e seus descendentes, atendendo ao interesse oficial do governo do estado e também da iniciativa privada.

A chegada dos colonos (imigrantes e descendentes de imigrantes), alterou completamente o processo de ocupação aleatório até então em curso, feito pela presença cabocla. Os colonos, transformados em pequenos proprietários de terra, tratavam da promoção econômica e social das respectivas famílias, por meio do trabalho duro e do profundo senso de poupança (BRUM, 1998).

Em 1890, a fundação da Colônia de Ijuhy marca a ocupação da região, que diferentemente da ocupação de outras regiões do Estado, registra um conjunto de nacionalidades maior. Dentre as nacionalidades, conta com a presença de poloneses, teuto-russos, italianos, alemães, holandeses, e após, como corrente migratória principal, tem os descendentes de imigrantes, vindos das colônias velhas.

Além da ocupação objetivada pela província portuguesa, destaca-se a ocupação por colonização privada na região, hoje abrangida pelos municípios de Panambi e Condor (COREDE, 2017a, p.27).

A experiência de trabalho agrícola da maioria dos colonizadores vindos das “colônias velhas”, a fertilidade natural do solo e o acúmulo étnico-cultural, possibilitaram uma considerável prosperidade e expansão econômica das chamadas “colônias novas”, que acaba resultando na construção da base econômica da região noroeste, fortemente alicerçada na produção agropecuária e cuja unidade de trabalho era formada pela mão de obra familiar. Paralelo a agricultura, também o comércio, o artesanato, uma tímida iniciativa de industrialização e, mais tarde de serviços, foram se prospectando (BRUM, 1998).

Segundo Brum (1998), a ausência ou precariedade da ação do governo nessa região, levou ao fortalecimento do senso de comunidade e a realização de iniciativas concretas em prol da coletividade, que resultou na construção de suas próprias igrejas, escolas, associações culturais, recreativas, esportivas e de classe, além de suas cooperativas e mais a frente, de suas universidades.

Ainda de acordo com Brum (1998), na região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul na década de 1960/70, além da agricultura tradicional que se apresentava defasada, registram-se reflexos negativos nos demais setores da economia e na sociedade como um todo.

Em torno do início dos anos 70, inicia a chamada “Revolução Verde”, pautada na modernização da agricultura, por meio do uso de máquinas e

insumos químicos, transformando as áreas de campo em lavouras, com a especialização da cultura de soja e trigo. Ao passo que ocorre a modernização agrícola e o avanço do modelo industrial, na contrapartida, se intensifica o processo de urbanização e o êxodo rural da região (BRUM, 1998).

Conforme registrado no Planejamento Estratégico do Corede Noroeste Colonial, o processo de ocupação da região que, de forma mais definitiva, delineou as bases da atual configuração, pode ser descrito em três momentos distintos:

o primeiro deles foi a ocupação da região, realizada pela imigração de europeus e seus descendentes, que migraram de outras regiões do Estado. A segunda, modernização da agricultura, período em que se consolidou a agricultura mecanizada. Um terceiro e mais contemporâneo, foi a agricultura de alta produtividade, com uso intensivo de tecnologia. Por fim, a consolidação dos diversos tipos de indústria e a preponderância do setor de serviços na maioria dos municípios pertencentes a região (COREDE, 2017a, p. 29).

A restrição de perspectivas de desenvolvimento futuro dessa região nos padrões tradicionais, condicionam a população a reivindicar o alargamento dos canais de acesso à educação, como forma de prover o desenvolvimento da região. Lutava-se pela criação de novas escolas e de instituições universitárias na região, visto que até então, estas últimas se restringiam às capitais dos estados (BRUM, 1998).

É nesse contexto, que surge em 1957, a instituição pioneira e interiorizada de ensino superior na região noroeste do Estado do RS, a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ijuí, atendendo a demanda de jovens sem acesso ao ensino superior.

Brum (1998) registra que a década de 1980 caracterizou-se por uma crise econômica profunda, em razão do esgotamento do modelo econômico adotado, que acabou rendendo a expressão “década perdida” para o referido período. Essa dura realidade afetou de forma arrasadora a economia regional, visto que sua base econômica era respaldada pela agricultura, o que pode ser visto no esgotamento da expansão do ciclo da soja, nos problemas de produtividade da lavoura de trigo, no declínio da natalidade e no aumento de migrações da região noroeste para regiões mais dinâmicas do Estado. Somente a partir de meados dos anos 1990 iniciou-se um processo de superação da crise.

Atualmente o território da Região do Noroeste Colonial é composto pelos municípios de Augusto Pestana, Ajuricaba, Bozano, Catuípe, Condor, Coronel Barros, Ijuí, Joia, Nova Ramada, Panambi e Pejuçara. Esta região pertence à Mesorregião Noroeste Riograndense e integra a Região Funcional de Planejamento 7 (RFP7).

A economia da região, decorrente da sua própria história de ocupação, é alicerçada na agropecuária, em que se destacam as lavouras temporárias, com os maiores volumes de produção regional, nas culturas de soja- que ocupa a maior área plantada-, milho, trigo e aveia. A produção leiteira é a que mais cresce em termos de agropecuária regional, além da indústria (metalmecânica), que representa a principal atividade econômica de Panambi e Condor e que, formam o principal polo de produção de equipamentos pós-colheita do Brasil (COREDE, 2017a).

### **5.3 Resgatando aspectos da trajetória institucional das ICES UNISC e UNIJUÍ**

Este subcapítulo busca reconstruir a trajetória das ICES UNISC e UNIJUÍ, desde sua origem até ao atual modelo de gestão da Universidade, com especial atenção à compreensão da categoria “comunitária”, suas características, particularidades e diferenças em relação as outras IES- públicas e privadas.

#### **5.3.1 Trajetória Institucional UNISC: da origem aos anos 2016**

No intuito de resgatar a trajetória institucional da UNISC, desde a sua criação até o presente, esta parte apresenta a contextualização da sua trajetória- a partir das categorias de análise definidas para o estudo: (i) origem das ICES; (ii) a criação da Universidade; (iii) o modelo comunitário e (iv) o modelo de gestão das ICES. Essa reconstituição histórica baseou-se nas fontes de evidências coletadas nos livros e materiais de divulgação das ICES, nos documentos internos dessas instituições e nas entrevistas realizadas com os seus gestores e ex-gestores.

### (i) Origem da UNISC

A história da UNISC inicia na década de 1960, impulsionada pelas notícias de outras instituições de ensino superior que vinham sendo criadas no interior do RS, instigando a comunidade santa-cruzense e as lideranças locais a pensar o ensino superior como uma forte possibilidade para o desenvolvimento e progresso do município.

Segundo Kipper *et. al.* (2003, p.24), as reuniões convocadas pelo prefeito à época foram reunindo as lideranças do município em torno do propósito de se instituir o ensino superior naquela localidade. A partir disso, em 17 de março de 1962 foi criada a Associação Pró-Ensino em Santa Cruz do Sul (APESC)<sup>61</sup>, atual mantenedora da UNISC. A diretoria eleita para a Associação deveria atuar em consonância com o Conselho Superior,<sup>62</sup> o Conselho Deliberativo<sup>63</sup> e o Conselho Fiscal.<sup>64</sup>

O envolvimento da comunidade e, em especial, das lideranças do município, foi determinante para a criação da APESC. De acordo com o relato de um dos gestores entrevistados (8), o movimento iniciado em Santa Cruz do Sul, no sentido de trazer o ensino superior, contou com a participação de várias instituições, entre elas, as entidades empresariais e de classe, escolas de ensino médio, a união dos estudantes secundaristas, sindicatos, clubes de serviços, comunidades religiosas, o judiciário, o ministério público, o poder público municipal, enfim, uma enormidade de pessoas e de entidades civis que foram responsáveis pela criação da APESC. Outro entrevistado, endossa a mesma a ideia, ao relatar que:

*Meu pai foi um dos fundadores da APESC né, então quando eu era criança, eu via as lideranças comunitárias se reunindo para criar a entidade. Eu ia com meu pai nas reuniões brincar com o filho do juiz, com o filho do diretor de outro colégio e outras crianças. Meu pai era*

<sup>61</sup> Conforme Estatuto da APESC (2005), em seu Art. 3º, estabelece: “A APESC é uma entidade civil, sem fins lucrativos, constituída de clubes de serviço, associações de classe, entidades públicas, entidades privadas, empresas privadas, entidades afins e associados nos termos deste Estatuto. Parágrafo único. A APESC não distribui resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcelas de seu patrimônio, sob nenhuma forma ou pretexto

<sup>62</sup> Integrado por autoridades, representantes de associações de classe e dirigentes educacionais, com a função de formular sugestões e opinar sobre propostas e projetos da Diretoria ou dos demais conselhos. (KIPPER *et. al.*, 2003,p.25).

<sup>63</sup> Composto por representantes das entidades santa-cruzenses. Ver Kipper *et. al.* (2003);

<sup>64</sup> Integrado por representantes da imprensa escrita e falada e dos Rotarys e Lions da cidade (KIPPER *et. al.*, 2003,p.25).

*diretor do Senai. Então a gente ia junto lá nas reuniões e ficava brincando e eu me lembro das reuniões para criar a APESC (1).*

“Na época, a APESC já sonhava com uma Universidade, mas percorreu um longo caminho até atingir esse objetivo” (UNISC, 2017). Os esforços da Associação começaram a ser recompensados em 1964, quando foi criada a Faculdade de Ciências Contábeis de Santa Cruz do Sul (FACCOSUL).

Em julho do mesmo ano, a APESC foi declarada de utilidade pública pelo poder municipal de Santa Cruz do Sul, que também fazia aportes financeiros para a APESC honrar suas despesas. Campanhas financeiras encabeçadas pela comunidade eram direcionadas para aquisição de livros, demonstrando por meio da sua colaboração, a importância que atribuía ao ensino superior no município (KIPPER *et. al.*, 2003).

De acordo com os registros documentais sobre a história de luta pelo ensino superior em Santa Cruz, dada pelo engajamento e comprometimento de lideranças políticas municipais e estaduais, de colégios, entidades do município, da sociedade civil e da própria comunidade acadêmica, pontuam a presença de características associativistas e de cooperação.

Essa trajetória até então relatada, vem respaldada pela tese de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), no alegar que a formação de associações, em que intervêm diversos atores e processos, geralmente resulta de contingência histórica, ou seja, decorre de tendências de longo prazo que se relacionam, entre outros, com as instituições políticas, os padrões culturais dominantes, marco jurídico regulatório e, tendem a determinar tanto o campo de ação, quanto as funções que essas associações cumprem na vida pública. Essas associações, podem ser promovidas tanto pelo próprio Estado, por meio de leis e programas que exigem a criação de associações, quanto por outros atores da sociedade civil.

Em 1967 tem início os cursos de Pedagogia e Letras da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras (extensão da Faculdade Imaculada Conceição de Santa Maria – FIC). “Em 1968, foi a vez da Faculdade de Direito e, dois anos depois, da Escola Superior de Educação Física” (UNISC, 2017). Em 1970, passou a funcionar o quarto curso superior da APESC, a Escola Superior de Educação Física (ESEF), uma extensão vinculada à UFRGS.



Como a APESC não possuía patrimônio próprio, as faculdades iniciaram suas atividades em salas de aula cedidas pelos colégios locais. Entretanto, o poder público municipal, sempre presente na trajetória da Instituição, demandava esforços constantes para a resolução dessa situação. Em 1973, as faculdades passaram a ocupar o pavilhão central do Parque da *Oktoberfest*, espaço cedido pela prefeitura e também receberam, através de cedência, uma área (localizada rua Coronel Oscar Jost) para a construção de um prédio de três andares (4.500m<sup>2</sup>) que abrigaria as quatro faculdades (KIPPER *et. al.*, 2003).

Aqui cabe frisar a crítica de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) aos autores que, equivocadamente, tomam o Estado como um ente administrativo homogêneo e indiferenciado, relativizando ou excluindo das análises as mediações e relações existentes entre sociedade civil e Estado. A própria trajetória da UNISC permite não só reconhecer o caráter heterogêneo da sociedade civil, como também reconhecer o papel e importância do Estado na construção de políticas por meio de interações com a sociedade civil.

Nas palavras dos autores, “o fenômeno associativo é multidimensional, pois tem efeito em vários âmbitos da reprodução social, por isso, as próprias associações, sendo em si mesmas heterogêneas, têm diferentes capacidades de intervenção na vida pública e distintos potenciais democratizantes” (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 33).

Em 05 de agosto de 1980, com a aprovação do Parecer 971 do CFE, as quatro faculdades são unificadas e transformam-se nas Faculdades Integradas de Santa Cruz do Sul (FISC), contando com 1895 alunos matriculados, provenientes de 20 municípios de sua região de influência, 113 professores atuando nos cursos regulares e 17 nos cursos de férias.<sup>65</sup>

Segundo os registros de Kipper *et. al.* (2003, p.54), “os anos de 1983, 84 e 85 foram de grande expansão das atividades acadêmicas, bem como do espaço físico da FISC”. Em 1984, as Faculdades começam a ser transferidas, gradualmente, para o local onde hoje se encontra o Campus Universitário. Neste

---

<sup>65</sup> De acordo com Kipper *et. al.* (2003, p. 52), “através do Parecer 817/80, a Faculdade de Filosofia foi autorizada a oferecer licenciaturas em regime de férias nas áreas de Letras, Pedagogia, Magistério, Supervisão Escolar, Orientação Educacional e Ciências- 1º Grau e Habilitações em Matemática, Física, Química e Biologia, 2º Grau- Estudos Sociais, 1º Grau e Habilitação em EMC, 2º Grau-, a professores já em exercício de magistério”.

mesmo ano, começam a funcionar as primeiras turmas da Escola EDUCAR-SE, outra mantida da APESC.

O ano de 1984 registra, ainda, uma das primeiras manifestações públicas organizadas pelos alunos da FISC, os quais em sintonia com os estudantes brasileiros que lutavam pela possibilidade de eleição direta para o futuro presidente da República, paralisaram as atividades do curso de Pedagogia em protesto à rejeição da Emenda Dante de Oliveira pelas “Diretas”. “Era o anúncio de novos ventos soprando no Brasil e na FISC” (KIPPER *et. al.*, 2003, p. 59).

Segundo Kipper *et. al.* (2003), foi diante do clima de democratização vivido no país que, em meados de 1985, a FISC começa a perceber sinais de crise e de mudanças, que redundam no processo de democratização e marcam a trajetória histórica da universidade até os dias atuais, conforme anuncia o trecho transcrito:

As crises econômicas e o processo de democratização vivido pelo país na década de oitenta repercutiram na Instituição e contribuíram para estabelecer e reforçar princípios e valores que se evidenciaram em especial na vivência democrática em todos os níveis, no planejamento participativo, na transparência administrativa, e no compromisso com a comunidade (UNISC, 2017).

Conforme relato do entrevistado (1), o processo de democratização vivido no Brasil e a alta inflação que afetava as organizações em geral e atingia também a APESC, gerou o desgaste dos então dirigentes da FISC e motivou um amplo movimento (de estudantes e professores) em prol da abertura dos canais de participação na instituição e na campanha por eleições diretas para a FISC.

Assim, em novembro de 1986, ocorrem as eleições para os cargos de direção das quatro faculdades (em que todos os professores e estudantes dos cursos regulares votaram, com peso igual) e para direção-geral da FISC, em que “as categorias docente e discente tiveram cada uma 42% do peso eleitoral, os representantes da Assembleia Comunitária da APESC tiveram peso de 12% e os funcionários, de 4%” (KIPPER *et. al.*, 2003, p.66).

Esse momento foi um dos marcos na trajetória da instituição, um “divisor de águas”, que acabou rompendo com a lógica de poder de determinado grupo ou pessoa que, por influência política ou pessoal, era indicado a ocupar cargo de gestão. A partir desse momento, a lógica assumida pela IES era a da

transparência e da democracia, possibilitando oportunidades de participação e de voto a toda comunidade acadêmica. Esse redirecionamento do poder e da forma de trabalho assumida a partir desse momento na Instituição aparece na fala dos entrevistados, transcritas a seguir:

*Em determinado momento, o pessoal nomeava, fazia e desfazia e as pessoas da universidade, os professores, alunos e funcionários não éramos ouvidos, e então a gente se revoltou contra isso. [...] nós fizemos uma greve, fizemos uma greve e não aceitávamos mais a questão das indicações, nós queríamos um processo decisório por eleição direta [...] Enfim, revertemos a situação (3).*

*Eu comecei a ouvir falar do movimento de democratização da instituição com as eleições diretas, com a mobilização de estudantes, professores e funcionários[...]comecei a atentar pra instituição, por ver nela um diferencial que eu não via antes. A partir daí, ela começou a significar algo que pra mim era muito raro em termos de concepção política, que é a democratização das instituições e, com muito gosto enfim, acompanhei esse processo no início à distância e depois ao vir pra cá, me engajei diretamente, abracei a instituição por ver nela uma oportunidade digamos, de fazer nela algo realmente diferente do que eu conhecia [...]essa nova trajetória da UNISC significava algo muito forte e, a partir daí eu incorporei, enfim, a vinda pra cá, a instituição e a região como objetivo principal de vida (11).*

De acordo com o relato (4), em 1987 assume uma nova gestão, fruto do primeiro processo eleitoral com voto direto. Este grupo assume a Instituição e com o compromisso de tocar adiante o seu principal projeto, que era a transformação da FISC em Universidade. Para tal, a nova gestão passou a promover algumas mudanças, iniciadas pela substituição da antiga equipe administrativa. A mudança de comportamento com a nova gestão é notória, como assinala Kipper *et. al.*:

*A partir daí, torna-se praxe na casa, todos os setores, departamentos, diretórios acadêmicos e representantes da comunidade receberem regularmente os balancetes e relatórios gerenciais. As diretrizes orçamentárias passam a ser objeto de discussão partilhada por todos. A fixação do crédito passa a ser negociada com os representantes do corpo discente a partir de um amplo conhecimento da realidade. O primeiro semestre foi muito difícil. A situação de contas estava caótica (2003, p. 67).*

A partir de 1988, parte do corpo docente é envolvido no projeto para “retomar os trabalhos interrompidos em 1984 e reunir esforços para transformar

a FISC em uma Universidade” (KIPPER *et. al.*, 2003, p.71). De acordo com um dos gestores entrevistados,

*Se envolveram mais esse grupo de professores que levou à frente o projeto de universidade, mas com envolvimento muito forte também de pessoas ligadas à política. Na época tinha deputados da cidade em Brasília, tinha forte envolvimento do Estado também, outros deputados estaduais e isso ajudou. A prefeitura municipal que vinha fortemente apoiando e a comunidade toda participando (5).*

A colaboração dos professores foi essencial, conforme mencionado por um dos gestores, pois seria impossível construir a Universidade sem um número de professores titulados e envolvidos de fato com o projeto. Conforme mencionado pelo entrevistado (1), buscou-se reunir as poucas pessoas que tinham condições de trabalhar na proposta e assim, em 1989, o projeto de Universidade estava pronto e bastante consistente, contando com a proposta de um programa *stricto sensu*, preparado coletivamente, com amplas discussões com a comunidade e aprovação em todas as instâncias da FISC e da APESC.

Entretanto, o documento não pode ser encaminhado ao MEC naquele ano, em razão de um Decreto do Governo Sarney, que sustava a criação de novos cursos e universidades no país. Somente no início de 1990, a Carta-Consulta foi encaminhada, pleiteando a Universidade. (KIPPER *et. al.*, 2003).

Foram muitas reuniões e idas à Brasília em busca de apoio político, em defesa de uma instituição de ensino com modelo diferenciado e pouco conhecido para além da Região Sul do país. Essa caminhada em prol de uma Universidade para Santa Cruz do Sul e região é descrita na fala a seguir:

*Nós fomos várias vezes pra Brasília [...] então uma sensação que eu tive desde o início quando eu fui pra Brasília, é o desconhecimento desse nosso modelo em que pese um movimento em que gaúchos fizeram, especialmente, para aparecer na Constituição de 88 a existência da Universidade Comunitária. Eu diria que esse foi o grande marco... marco da luta até então, mas foi só isso. Existe o segmento comunitário mais nada, não disseram como ele é ou que deixou de ser.[...] se a carta consulta que se chamava Universidade ia ser aceita, a gente ia passar por um período de acompanhamento do MEC (1)*

Nessa trajetória, resta claro que a luta pela aprovação da Universidade foi grande, demandou investimento, tempo e articulação conjunta de muitos professores, do poder público municipal, das lideranças e políticos municipais e

regionais e das condições possibilitadas pelo Estado, por meio das políticas que conduziam o momento e permitiam o pleito pela Universidade.

## **(ii) Criação da Universidade**

A Carta-Consulta com vistas à criação da Universidade foi aprovada, em 1991, pelo então Conselho Federal de Educação (CFE), dando início ao processo de transição (UNISC, 2017). O depoimento do gestor (10) resume bem o envolvimento necessário para o alcance do objetivo maior em prol da coletividade local e regional:

*Uma universidade comunitária, ela se cria a partir das intenções da sua comunidade, das suas lideranças. Uma universidade comunitária trabalha a serviço da educação, com o desenvolvimento da educação na comunidade, com isso o desenvolvimento regional e local de diferentes segmentos (10).*

Kipper *et. al.* (2003) mencionam que a notícia causara grande alegria e também preocupação, pois além de cumprir com as obrigações rotineiras, a IES deveria atender as exigências da comissão de acompanhamento do CFE, que em dois anos iria orientar a transição de FISC para UNISC.

Muito trabalho teria que ser feito: novo Estatuto e Regimento Geral; reestruturação organizacional; elaboração de planos de ensino, pesquisa e extensão (tripé de uma instituição universitária); a definição da concepção, filosofia e perfil da nova universidade; organização didático-pedagógica dos cursos; a produção científica e cultural; a política de recursos humanos; plano de desenvolvimento institucional; modelo organizacional da estrutura acadêmica e administrativa; planejamento econômico e financeiro, além da grande missão de apreender a nova cultura e mentalidade universitária (KIPPER *et. al.*, 2003). Conforme um dos entrevistados,

*De 91 para 93, durante dois anos se criou uma estrutura que seria uma estrutura da futura universidade, aquilo que depois passaram a ser pró-reitorias se tornaram superintendências, então nós tínhamos um diretor geral, e alguns superintendentes, que faziam as vezes de administração superior[...].] a comissão do MEC, acompanhou todo esse processo (8).*

A primeira mudança foi na estrutura organizacional, com a extinção das quatro faculdades e a remodelação dos departamentos. Essas mudanças,

entretanto, não se deram sem tensões, conflitos e um intenso trabalho de discussão coletiva. Tais mudanças foram acontecendo e sendo percebidas pelos professores, estudantes e comunidade, conforme pode ser verificado a seguir:

*Foi um período, tempo de discussão porque, por exemplo, antes era Faculdade de Direito e aqui a proposta era Departamento de Direito e, obviamente, que o pessoal do Direito pressionava e como também a gente já vinha com essa coisa na cabeça que é faculdade, foi um debate muito longo porque a gente não aceitava no momento em se transformar em Departamento, a gente queria manter o status de Faculdade, mas por fim, acabamos aceitando porque sempre foi a vontade da maioria e isso era respeitado aqui e foi muito melhor, imagino (3).*

Em 1993 o processo de criação da Universidade chegou ao fim com pleno êxito, passando a entidade a se denominar Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). A fala do gestor (5) contempla a euforia da comunidade: “*lembro do dia que saiu a autorização, foi uma festa, uma passeata na cidade, mas com certeza quem tá um pouquinho afastado, pergunta “o que é?”, “não, o ensino superior continua, mas a mudança é que era Faculdade, agora é Universidade”.*

Os anos seguintes foram marcados por um acelerado desenvolvimento em todos os aspectos. Houve uma nova arrancada de obras no Campus, o que permitiu que até 1997 todos os cursos fossem transferidos para o novo local. Muitos novos cursos foram criados, com significativo aumento do número de estudantes (UNISC, 2017). Essas mudanças são reconstituídas nas falas da maioria dos entrevistados, porém, a título de exemplificação reporta-se aos gestores (11) e (5).

*A partir da universidade, todo o final da década de 90 foi dedicado a expansão, criação de novos cursos, ampliação dos cursos, nós tínhamos inicialmente alguma coisa com 20 cursos daqui a pouco já tínhamos passado pra 30 e um pouco depois pra 40 e no início dos anos 2000 já estávamos próximos do 50, hoje temos mais de 50 cursos. Então, a expansão da universidade foi muito rápida, partir da obtenção de empréstimos do BNDES, nós não tínhamos dinheiro em caixa, toda a nossa universidade foi financiada e estava sendo paga até o início dos anos 2000. Foi um movimento de expansão muito grande (11).*

*A partir daí começou o desenvolvimento da instituição, muito apoiado por políticas públicas, no caso inicial, na busca de financiamentos, de recursos do BNDES, depois na política de assistência social e filantropia. Então, tinha menos de 3.000 alunos lá em 97/98 e, tinha o dobro em questão de 4 a 5 anos e, permanentemente, novos cursos ano a ano, e o número de alunos crescendo (5).*

A trajetória da UNISC, desde sua origem até o momento em que adquire a personalidade e *status* de Universidade, de acordo com os documentos produzidos e na fala dos entrevistados, assinala a característica do associativismo, marcado pelo engajamento da comunidade, das lideranças do município e da região.

### **(iii) O Modelo Comunitário de Ensino Superior**

De acordo com Frantz (2002), o termo “comunitário”, especialmente no Rio Grande do Sul, tem seu significado histórico e contém a noção de identidade, de responsabilidade coletiva e de cooperação. Possui, 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. A fala do entrevistado (3) favorece essa tese:

*Este aspecto comunitário eu acho que é a grande força da universidade[...] se a gente fizesse uma pesquisa, em Santa Cruz, a comunidade sente-se absolutamente envolvida com a universidade, é o grande diferencial, eu acho que esse é o diferencial das comunitárias. Não tem padrão, mas um processo decisório que sempre foi legitimado pela coletividade e não pela cabeça de um iluminado, sempre teve-se o cuidado de seguir o que a maioria determinasse, pesos iguais, ninguém era superior ao outro, nem reitor nem vice, nem os pro-reitores, então a grande construção se deu a partir desse conjunto de forças (3).*

Na visão de Araújo (2010), as instituições de ensino superior comunitárias, por serem fruto dos esforços da comunidade, valorizam as particularidades das regiões em que atuam, deixam suas marcas na comunidade, agem tanto como protagonistas do desenvolvimento social, quanto econômico, político e cultural, à medida que não apenas compõem a comunidade, mas também adicionam experiências e vivências, modificando a realidade, procurando desenhar um espaço mais igualitário e justo. Esse envolvimento com a comunidade, segundo o entrevistado (6), sempre aconteceu, “*é uma espécie de DNA da UNISC, que sempre teve preocupação com o desenvolvimento regional, assumindo um compromisso com todos os municípios vizinhos e não apenas com a cidade polo de Santa Cruz do Sul*”.

Schmidt (2017b) é de opinião que as universidades comunitárias se fazem presentes no país, com maior expressão na região sul. Não seguem um padrão homogêneo, apresentando distinções em suas características, especialmente, na relação comunitária-confessional/comunitária-laica e em relação às categorias público-privada.

Essas particularidades e diferenças estão presentes na maioria dos discursos dos gestores entrevistados, como pode ser visto a seguir:

*Bom, primeiro o comunitário tem variações do que é a legislação e o que a gente encontra, porque a gente encontra algumas que se denominam Comunitária mas não é bem Comunitária. O envolvimento com a comunidade, principalmente, a identificação das necessidades das regiões a onde estão inseridas, acho que esse é o fundamental ...envolvimento para melhorar e se envolver com aquilo que a universidade pode produzir e pode desenvolver nas comunidades locais [...]O principal acho que é estar envolvido e tentar ajudar nas necessidades da Comunidade, junto no planejamento com os poderes públicos, essa é a minha visão (5).*

*É uma universidade que a sustentabilidade depende das mensalidades dos seus estudantes[...] Significa que tudo que é arrecadado é investido no próprio projeto, não se objetiva o lucro, aqui os resultados não são divididos na reitoria, não são divididos num grupo de pessoas, não! Esses resultados são reinvestidos no projeto de educação oferecido pela universidade, então essa é a diferença, não temos dono e não objetivamos os lucros, mas trabalhamos como se todos fossem donos (10).*

Quando interpelados sobre “Como percebem o caráter comunitário?” e “Por que o atribuem à UNISC?” muitos foram os olhares, pontos de vista e entendimentos expressos pelos gestores. Alguns entrevistados defendem a visão de que a universidade comunitária se diferencia das demais por ser uma organização pública não estatal (pública porque está a serviço do público, da sociedade, mas não é de propriedade estatal e nem subsidiada pelo Estado). Outros defendem a ideia de que a UNISC é comunitária porque não tem dono e não distribui o lucro, como fazem as privadas, sendo que as comunitárias, apenas reinvestem o resultado na própria universidade. E, por fim, há aqueles entrevistados que definem uma instituição comunitária de ensino superior como aquela que mantém forte vínculo com a comunidade, incluindo-se a relação de proximidade com a realidade local e regional.

A seguir, uma síntese das falas que retratam as percepções sobre o que é ser uma IES comunitária:



*A universidade comunitária, tem o perfil de uma universidade que é pública, que está aí para o público, mas ela não é, não tem a propriedade estatal [...] ela tá disponível para o povo e as pessoas usarem os espaços daqui... ela coloca seus espaços todos à disposição do público (2).*

*É uma terceira forma de constituição de ensino que não tem reconhecimento e deveria ter [...] é uma instituição que de fato não visa o lucro[...] Numa instituição como a nossa mesmo que não se fale em lucro a gente vai falar de resultado, superávit no aspecto contábil, a gente só não chama de lucro por que nós não estamos falando de empresa privada..... então no nosso caso, a geração de resultado se faz necessária de qualquer forma, a diferença que temos, além da nomenclatura, é o que se faz do resultado. No nosso caso, a utilização do recurso de superávit se dá pela própria instituição, se dá naturalmente pelo processo que geralmente é sempre discutido e as vezes muito antes de gerar resultado já está dito onde ele será investido, é quando você cria um curso novo, quando você troca o equipamento, quando moderniza um laboratório, etc. (7).*

Esses relatos vêm ao encontro do que a literatura preconiza e que pode ser confirmado pelos estudos de Schmidt *et. al.* (2013, p. 137), que definem comunitário como “aquilo que é comum à comunidade. Distingue-se do estatal, que se refere ao Estado e do privado que se refere ao individual e ao particular, dimensão própria da esfera do mercado”.

Por conseguinte, a conquista do *status* universitário rendeu à UNISC uma expansão, não só de área física, mas principalmente de atuação nas diversas áreas do conhecimento, na pesquisa e na extensão universitária, claramente, manifestada em sua página oficial da internet, transcrita abaixo:

Em 1994 a UNISC implantava seu primeiro curso de Pós Graduação *Stricto Sensu*, o Mestrado em Desenvolvimento Regional que, desde 2005, também oferece Doutorado. Hoje a UNISC também oferece Mestrado e Doutorado em Direito; Mestrado e Doutorado em Educação; Mestrado e Doutorado em Letras; Mestrado e Doutorado em Tecnologia Ambiental; além de Mestrados em Promoção da Saúde; Sistemas e Processos Industriais; e Mestrado Profissional em Administração. Na área da Educação Superior, permitiu o desenvolvimento da graduação em novas áreas, como a da Saúde[...] e das Engenharias[...]. Ainda, atendendo às propostas de parceria de alguns municípios, a UNISC estabeleceu Camus em Sobradinho, em 1998; em Capão da Canoa, em 2001; em Venâncio Aires, em 2004; e em Montenegro em 2011 (UNISC, 2017).

A diversificação de atividades prosseguiu também na área tecnológica, com a instalação da Incubadora Tecnológica e do Parque Científico e Tecnológico da UNISC (TecnoUnisc), em convênio com o Ministério de Ciência

e Tecnologia (UNISC, 2017). Na área da saúde, em 2003, com a aquisição pela APESC do Hospital Santa Cruz, a UNISC passa oferecer campo de estágio aos seus acadêmicos em hospital que é referência em várias áreas e atende a pacientes de todos os municípios da região central do estado (UNISC, 2017).

#### **(iv) O Modelo de Gestão da ICES UNISC**

A UNISC é mantida pela APESC, que é constituída por duas categorias de associados, definidas no Art. 18 do Estatuto da APESC (2005):

**Art. 18.** A APESC tem duas categorias de associados:

I - Benfeitores: as pessoas físicas e jurídicas que venham a prestar relevantes serviços ou contribuições aos objetivos da APESC, aprovadas por maioria de votos dos membros do Conselho Superior; e  
II - Efetivos: as entidades relacionadas no art. 19 deste Estatuto e as outras admitidas pela Assembleia Geral Comunitária, em reunião ordinária prevista pelo art. 27, após parecer prévio do Conselho Superior, devendo a indicação do pretendente ser encaminhada à APESC, no mínimo trinta dias antes da realização da Assembleia Geral Comunitária.

A estrutura administrativa da APESC é definida no Art. 23 do Estatuto e a composição de cada uma dessas estruturas estipulada nas seções I, II e III, em que pese transcrever os Art. 27, 32 e 35.

**Art. 23.** Constituem a Administração da APESC: I - a Assembleia Geral Comunitária; II - o Conselho Superior; e III - a Diretoria.

**Art. 27.** A Assembleia Geral Comunitária é o órgão soberano de deliberação da APESC, constituída pelos associados efetivos, legalmente representados.

**Art. 32.** O Conselho Superior, órgão técnico de função deliberativa e consultiva, constitui-se de onze membros: I - seis membros eleitos pela Assembleia Geral Comunitária; II - o Presidente da APESC; III - o Vice-Presidente da APESC; IV - o Reitor da UNISC; V - o Pró-Reitor de Administração da UNISC; e VI - o Presidente da ADUNISC.

§ 1º A presidência do Conselho Superior é exercida pelo Presidente da APESC.

**Art. 35.** A Diretoria é constituída pelo Presidente e pelo Vice-Presidente, escolhidos pela Assembleia Geral Comunitária da APESC para um mandato de quatro anos, podendo ser reconduzidos.

§ 1º A Diretoria a ser eleita em abril de 2011 tem seu mandato excepcionalmente reduzido em um ano, encerrando-se em abril de 2014. § 2º O Presidente e o Vice-Presidente devem ser pessoas com curso superior e experiência técnico-administrativa (ESTATUTO APESC, 2005, **grifo nosso**).

A APESC, além de atuar na área da educação superior, através da UNISC, a partir de 1984 passou a ser também mantenedora da Escola de Ensino

Básico Educar-se, em 1999, do Centro de Educação Profissional da UNISC – CEPRU e, em 2003, do Hospital de Caridade de Santa Cruz. Entretanto, a UNISC é gerida pelo reitor, vice-reitor e pró-reitores, eleitos democraticamente atendendo as prerrogativas do Estatuto e Regimento Geral da Universidade, o Estatuto da APESC e demais legislações vigentes.

A missão e visão são claramente definidas e expressas em documentos, no *site* e na mente de alguns dos gestores entrevistados - ainda que não conceitualmente completos. O quadro 9, transcreve a missão e visão da UNISC.

Quadro 9 - Missão e Visão da UNISC

| Categoria     | Contextualização                                                                                                                                                                                   |
|---------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>MISSÃO</b> | Produzir, sistematizar e socializar o conhecimento, visando à formação de cidadãos livres, capazes e solidários, contribuindo para o desenvolvimento de uma sociedade sustentável.                 |
| <b>VISÃO</b>  | Ser uma universidade comunitária e democrática, reconhecida por relevantes contribuições ao desenvolvimento, capaz de responder de forma criativa e dinâmica às transformações do contexto social. |

Fonte: Adaptado do *site* oficial da UNISC (UNISC, 2017).

A estrutura administrativa da UNISC, conforme Estatuto e Regimento Geral da Universidade, é composta, em linhas gerais, pelos colegiados superiores (Conselho Universitário-CONSUN; Conselho de Graduação-CONGRAD e Conselho de Pesquisa, Pós-Graduação, Extensão e Relações Comunitárias- CONPEX), pela Reitoria (composta por Reitor, Vice- Reitor e Pró-Reitores – Graduação; Pesquisa e Pós-Graduação; Administração; Extensão e Relações Comunitárias e Planejamento e Desenvolvimento Institucional), uma estrutura departamental com colegiado de cursos (coordenador, subcoordenador, professores efetivos e representantes discentes), núcleos, centros e setores.

A governança é um ponto de destaque do modelo comunitário, segundo a percepção de um dos gestores entrevistados,

*Em termos de governança todos são eleitos, coordenador, departamento, reitoria e existe uma preocupação muito grande de transparência. Eu acho que isso é um dos principais destaques do nosso modelo de gestão e um dos principais pontos dentro da governança é a transparência [...] a gente sabe que em alguns momentos a gente era acusado de fazer strip-tease, por que abria tanto que estava até no site os documentos. Disseram “pô, mas tá aqui vão*

*levar e copiar”, eu disse “tá, mas é o nosso modelo”. Então tem coisas que tem que discutir e outras tem que manter um pouquinho mais em sigilo. Mas, aqui todo o processo de planejamento, de orçamento é discutido” (5).*

Outro gestor também deixa claro a importância da transparência na gestão das IES comunitárias, associando-a ao caráter público não estatal, enfatizando igualmente a necessidade de eleição pública para todos os dirigentes, inclusive para seleção de professores e funcionários.

*O maior potencial das comunitárias, é que elas adquiram e assumam explicitamente, um caráter público não estatal. Nem todas as comunitárias são públicas não estatais, pra você ser pública não estatal você tem que pretender ser, você tem que por exemplo entender que transparência não é favor, transparência é obrigação, querendo ser pública não estatal você tem que abrir interna e externamente as suas contas, você tem que dar explicações, você tem que fazer a escolha dos seus dirigentes por voto, por seleção pública né, assim também você deve escolher os seus professores por seleção pública, os funcionários se não forem escolhidos por seleção pública mas são critérios condizentes com a visão republicana (11).*

O mesmo gestor ainda, traça uma distinção entre os processos de gestão, de caráter mais democrático e os mais centralizadores, ambos presentes nas IES comunitárias.

As comunitárias gaúchas compreendem as confessionais e as nossas instituições regionais. As confessionais, tem um estilo marcadamente centralizado, menos transparente, mais vertical, com preocupações sociais também bem fortes, mas o estilo de gestão é um estilo mais verticalizado. Certa vez nós fizemos um levantamento de quais os valores, qual o percentual de valores de recursos que estava diretamente e unicamente ligados a decisão da reitoria e chegamos a alguma coisa como 15%. Os 85% restantes, eram negociados com os gestores dos cursos e dos departamentos (11).

A UNISC tem como um de seus principais valores institucionais a valorização da democracia e, desde 1986, elege os dirigentes da instituição pelo voto direto. Assim, de acordo com o Art. 1º do Regimento Eleitoral<sup>66</sup> (2016),

**Art. 1º-** Esse regimento regula o processo eleitoral na Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, contendo normas destinadas a assegurar

---

<sup>66</sup> Regimento Eleitoral aprovado em reunião do Conselho Universitário no dia 24 de abril de 1997; alterado pelo CONSUN em reunião do dia 27.11.97; alterado em reunião do dia 21.12.00; alterado em reunião do dia 29.03.01; alterado em reunião do dia 31 de março de 2005; adaptado ao Estatuto da Universidade, conforme Ata do CONSUN do dia 25 de agosto de 2005; alterado em reunião do dia 26 de abril de 2007; alterado em reunião do dia 04 de junho de 2009; alterado em reunião do dia 30 de junho de 2011; alterado em reunião do dia 25 de outubro de 2012; alterado em reunião do dia 07 de julho de 2016 (REGIMENTO ELEITORAL,2016).

a organização e o exercício dos direitos de votar e ser votado, para os seguintes cargos que são preenchidos com eleições diretas e secretas:  
 I - Reitor e Vice-Reitor;  
 II - Coordenador e Coordenador Adjunto de Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu;  
 III - Chefe e Subchefe de Departamento; e  
 IV - Coordenador e Subcoordenador de Curso de Graduação.

Entretanto, o entrevistado (11) aponta que não é comum a todas as IES comunitárias, eleições para todos os níveis e cargos, já que

*o que nós temos aqui na UNISC é uma das formas mais democráticas de gestão de uma instituição comunitária mas o caráter democrático ele não é imprescindível a muitas instituições e organizações comunitárias, que não são democráticas, não tem eleições e não podemos por isso, dizer que elas não são comunitárias. Elas não são democráticas, elas são comunitárias, portanto, o que se desenvolveu no sul do Brasil é um tipo de instituição comunitária regional e mais democratizada do que outras formas de instituição de educação superior comunitárias no país, geralmente vinculadas a igreja católica ou evangélicas (11).*

O Regimento Eleitoral, define as regras de eleição para Reitor e Vice-Reitor, e na Seção III- da Paridade (Art. 9º), trata da paridade do voto:

**Art. 9º** O peso dos votos é de quarenta por cento para os docentes, quarenta por cento para os estudantes, dez por cento para os técnicos administrativos e dez por cento para a Assembleia Geral Comunitária da APESC, considerando-se para o cálculo do percentual do peso do voto o total de votantes de cada categoria.

Algumas críticas são feitas ao modelo de gestão, relacionadas à morosidade nas decisões e a estrutura departamental, como pode se aferir nos discursos abaixo transcritos:

*Nós somos de certo modo refratários internamente[...]ainda temos uma fragmentação muito grande, uma ocupação do tempo de reunião, tanto os cursos como os departamentos tem questões mais de viés administrativo burocrático, não ouço ninguém falando também que são espaços de debate sobre o conhecimento difundido em sala de aula, sobre as pesquisas, ou sobre focos de extensão. O grande desafio é como trabalhar melhor em rede, como juntar áreas, como fazer as coisas fluírem mais. A discussão aqui, sobre departamentos da UNISC, provavelmente vai ser de racionalizar um pouco mais os tamanhos e quantidades né, temos departamentos enormes temos departamentos pequenos, nós temos um número talvez um tanto excessivo de departamentos (11).*

Grande parte das IES comunitárias possui Conselhos amplos, pelos quais deve tramitar a maioria da tomada de decisões. Essa característica também é

prova de que há maior participação democrática dos atores envolvidos no processo, ao contrário do que acontece, por exemplo, em IES privadas-particulares ou, até mesmo nas IES públicas, em que as decisões são fortemente condicionadas pelas regras institucionalizadas e altamente burocratizadas pelo Estado.

*Instituições como a nossa deve sempre estar conversando sempre estar dialogando e tentando convencer e muitas vezes sendo convencidos. Então isto é um diferencial muito grande torna mais lenta a decisão[.] por outro lado se ganha muito em diminuir as tensões internas quando as decisões são tomadas, via de regra, já existe gente na ponta explicando para os colegas porque que isto já foi tomado né, os conselhos aqui na casa eles são amplos tem muita gente participando mesmo (11).*

Outros gestores entrevistados sobre o modelo de gestão da UNISC referiram o forte caráter democrático vivenciado na UNISC e, predominantemente característico nas ICES regionais. Alguns depoimentos foram, inclusive, bastante enfáticos, como pode ser visualizado nas falas a seguir:

*Os processos são mais lentos, os processos às vezes emperram, as minorias têm a mesma voz... não tem o mesmo voto, mas tem a mesma voz, tem mesmo peso. Muitos temas travam a discussão tudo é discutido desde o princípio por todo mundo o tempo todo... isso é uma marca então é uma outra dificuldade, um grande populismo, corporativismo. Mas é aí começa outras grandes vantagens, em geral as decisões são mais acertadas, são mais discutidas, são mais trabalhadas, o projeto fica melhor, a decisão mais segura, participação mais democrática[.]. Muitas lideranças são forjadas dentro desse processo porque ele é mais difícil, mais penoso, exige mais argumento, exige mais perseverança, mais conhecimento técnico, mais habilidade pessoal, política, controle emocional, inteligência múltiplas são mais valorizadas. ( 4).*

*O aspecto democrático que a gente prima é a principal virtude. A UNISC fez uma opção por ter uma eleição onde todos têm voto e há uma proporção do peso dos votos em relação às eleições. Em outras instituições é diferente, tem instituições com via tríplice, tem instituições com eleições não tão diretas, como as nossas (7).*

Dando sequência ao estudo, a parte seguinte objetiva resgatar a trajetória da UNIJUÍ, nos mesmos moldes da UNISC.

### 5.3.2 Trajetória Institucional UNIJUÍ: da origem aos anos 2016

Esta parte do estudo tem o intuito de resgatar a trajetória institucional da UNIJUÍ desde sua criação, tomando por base as categorias de análise definidas no Quadro 6.

#### **(i) Origem da UNIJUÍ**

O ensino superior na Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul tem início em 1956, por meio da criação da Associação Ijuicense Pró-Ensino Superior” - sob a liderança da Sociedade Literária Boaventura, entidade civil da Ordem dos Frades Menores Franciscanos do RS, os capuchinhos e os desejos de professores secundaristas e da classe popular da comunidade local e regional.

Os frades capuchinhos instalam-se oficialmente em Ijuí em 1951, operando no curso seminarístico de 2º grau em preparação aos estudos de Filosofia. De acordo com Marques (1984, p. 32), os estudantes capuchinhos de Filosofia, sonhavam por estender os “benéficos influxos da filosofia franciscana à formação das elites intelectuais gaúchas” e então, após aprovação dos superiores da fraternidade, assumem a tarefa de tocar adiante a pretensão do curso superior de Filosofia e Pedagogia. A iniciativa dos capuchinhos, aliada ao entusiasmo pela educação por parte da comunidade Ijuicense, resulta na implantação da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ijuí (FAFI), em 1957.

Ressalta-se que a participação da comunidade de Ijuí se dá a par do interesse das autoridades públicas locais, lideranças representativas da classe média e mesmo de uma parcela das camadas populares, que passaram a demandar o acesso ao ensino superior. Destacam-se, especialmente, o empenho e aspiração dos estudantes do Ensino Médio, futuros candidatos do ensino superior e dos professores com formação precária para o exercício do magistério que atuavam no então ensino secundário (MARQUES, 1984). De acordo com um dos gestores entrevistados,

*Como a década de 50 foi a década que começou todo processo de industrialização e modernização no Brasil, o famoso 50 anos em 5, a entrada de capital de estrangeiro, a primeiras multinacionais e aí as tecnologias passaram a ser um pouco mais socializadas também para as regiões periféricas, com a energia elétrica, então é claro que em todos os cantos do Brasil a comunicação também começou a chegar onde não tinha televisão, não tinha telefone, todas essas tecnologias*

*que nós temos hoje, internet, nós tinha rádio, mas um rádio movido a energia elétrica, então tu tinha muito mais facilidade, tu tinha muito mais possibilidades de conhecer. E a população daqui começou a também a sentir necessidade de novidades principalmente os professores das escolas, na época principalmente as escolas secundárias, que não tinham cursos superiores, passaram a desejar isso e, além disso, os pais também passaram a desejar que seus filhos tivessem uma escola melhor, porque também houve um êxodo rural, então isso começou a criar os problemas sociais. E aí, como é que vamos fazer? (16).*

A FAFI então surge inicialmente da convergência de interesses e preocupações dos frades capuchinhos e da comunidade Ijuicense, diferenciando-se, de certa forma, do processo que imanou quando da criação da APESC, (mantenedora da UNISC, que partira da iniciativa do poder público e das lideranças representativas da sociedade civil de Santa Cruz do Sul, conforme pode ser observado nos depoimentos a seguir:

*Tinha a Faculdade de Filosofia Ciências e Letras, se tu leres, por exemplo, o discurso de quando se criou, de quando se instalou a faculdade tu perceberas o que significava a ideia de que precisava ser uma instituição enraizada na região, preocupada com o desenvolvimento da região em todas as dimensões, cultural, social, econômica, em todos os sentidos que se entendia ser um desenvolvimento, que tivesse sempre com diretriz a admiração pelo homem, a vida boa para os homens. Então o conhecimento, a ciência, a pesquisa embora pesquisas empíricas elas estavam sendo feitas para se entender melhor em que contexto estava vivendo (16).*

*A FAFI surgiu com a marca da participação comunitária, liderada pelos Frades Menores Capuchinhos e pelo movimento dos estudantes secundaristas, interessados em implantar o ensino superior na região (15).*

Em 1961 ocorreu um movimento de reestruturação da FAFI, em decorrência da avaliação dos primeiros anos, destacando-se a renovação do ensino e da orientação da pesquisa. Segundo Brum (1998), criaram-se quatro centros, uma espécie de departamentos das quatro principais áreas de atuação da FAFI: o Centro de Estudos e Pesquisas Filosóficas; o Centro de Estudos e Pesquisas Educacionais; o Centro de Estudo de Pesquisas Psicológicas e o Centro de Estudos e Pesquisas Sociais, sendo este último o mais dinâmico e de maior abrangência na trajetória do ensino superior.

Surge nesse mesmo período, o Movimento Comunitário de Base - MCB, considerado o fruto mais palpável da reestruturação da FAFI, visto que se



constituía num modelo de trabalho de comunidade, pautado na organização e participação comunitária, que valorizava a dignidade e valor da pessoa humana e do pequeno grupo. O MCB atuava sob a forma de atividades de extensão nos bairros, nas escolas, na zona rural e na cidade, difundindo conhecimento e organizando as pessoas em movimentos sociais, com vistas ao desenvolvimento local e regional (BRUM, 1998).

Também outra iniciativa se desenvolve nessa época, apoiada pelo Centro de Estudos e Pesquisas Sociais, a criação do Museu Antropológico Diretor Pestana- MADP, destinado a resgatar a história e cultura de Ijuí e região.

Em 1965, cria-se o Instituto de Educação de Base- IEB, que assume o trabalho de extensão nos moldes em que vinha sendo executado pelo MCB. Em 1967, a Faculdade de Filosofia criou cursos de licenciatura de curta duração em Ciências, Estudos Sociais e Letras (BRUM, 1998).

De acordo com Marques (1984), em meados de 1968, a FAFI enfrentava desafios de sua expansão e instrumentalização para viabilizar o projeto de integração regional e institucionalizar sua presença na região por meio de um organismo (fundação) que somasse propósitos e recursos, visto que se concretizava de fato, apenas o apoio formal de dois municípios (Ijuí e Santo Augusto). De outro lado, os capuchinhos, ordem religiosa missionária que entendiam já ter cumprido sua missão de desbravar o ensino superior numa região outrora necessitada, sentiam a necessidade de colocar ao dispor da comunidade regional, o seu patrimônio. A ideia, então, da criação de uma fundação para atender essa demanda, foi sendo discutida amplamente e se corporificando, até culminar na criação da Fundação de Integração, Desenvolvimento e Educação do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (FIDENE), em 1969 (BRUM, 1998).

O registro histórico do período, é revivido na memória de um dos gestores entrevistados:

*[..]por volta de 67,68 por uma questão interna da ordem dos capuchinhos eles resolveram não mais continuar como detentores da faculdade, então eles criaram uma fundação que pudesse assumir os cursos superior que estavam sendo ministrados no período e criaram a FIDENE. Foi um trabalho de mobilização de toda região e aí, já estava implícita a ideia de se chegar na universidade, criou-se então uma fundação que pelo nome já diz qual era a ambição, tanto assim que quem criou a fundação na verdade foi uma assembleia dos*

*prefeitos de quase todos os municípios da região noroeste, eu participei como bolsista ajudando lá no dia da votação (18).*

A FIDENE foi constituída com o objetivo de dar suporte legal, patrimonial e econômico-financeiro ao desenvolvimento do ensino superior no noroeste do Rio Grande do Sul, e pode ser definida como:

Instituição de caráter científico-técnico-educativo-cultural, de fins não lucrativos e pessoa jurídica de direito privado, com sede e foro na cidade de Ijuí, Estado do Rio Grande do Sul. Não remunera seus quadros dirigentes eletivos e é reconhecida como entidade de utilidade pública de fins filantrópicos pelos poderes federal, estadual e municipal. (BRUM, 1998, p. 58).

Brum (1998) aponta que quando o processo de institucionalização da FIDENE se concluiu, iniciava-se o período mais sombrio da ditadura militar, momento em que o país vivenciou um longo período de cerceamento das liberdades, censura à imprensa, despolitização da sociedade e organizações e repressão policial-militar. Na economia, coincide com o chamado “milagre econômico brasileiro”, de 1968 a 1974, período de crescimento econômico acelerado que acaba na estagnação/recessão dos anos de 1980 e início de 1990.

Em 1970, a FIDENE cria a faculdade de Ciências Administrativas, Contábeis e Econômicas de Ijuí (FACACEI), implantando progressivamente os cursos de administração, contábeis e mais adiante, economia. A partir de 1973, a FAFI, mantida pela FIDENE, passou a oferecer cursos de licenciatura em regime especial de férias, o que aumentou consideravelmente sua clientela. Em 1976, foi criado o Centro de Ciências Agrárias (CECA), com os cursos de formação de tecnólogos em Administração Rural e Cooperativismo. Já na década de 1980, surge a Escola de Enfermagem de Ijuí (EEI), com os cursos de Enfermagem e Nutrição. Todas essas iniciativas foram fruto das demandas locais e regionais (BRUM, 1998).

Segundo Marques (1984), o Projeto FIDENE trazia implícita a ideia de constituição em universidade,

Desde de logo e persistentemente, com esse objetivo, a expansão institucional com novos cursos em áreas diversificadas e com caráter de complementaridade orgânica, o desenvolvimento integrado das dimensões de ensino, pesquisa e extensão e a implementação de uma

adequada estrutura organizacional e administrativa, com a ampliação dos recursos indispensáveis em termos, fundamentalmente, do corpo docente qualificado e regime de trabalho (MARQUES, 1984, p.240).

Marques (1984) observa que em meio às tensões internas, polarizadas entre situar nas práticas o referencial básico e colocá-los na pesquisa, iniciava em 1981, a tramitação em nível interno do Projeto UNIJUÍ, sendo a proposta sancionada pela Assembleia Geral da FIDENE, porém sem ser protocolada no CFE, em razão do Decreto 86.000, de 13 de maio de 1981, que suspendia a apreciação ou o recebimento de quaisquer pedidos de autorização de cursos de graduação e de funcionamento de Universidades.

No ano de 1982, a FIDENE comemorou o Jubileu de Prata-25 anos do ensino superior em Ijuí. O projeto permaneceu em gestação até a publicação do Decreto 87.911 e a resolução 03/83 do CFE, que promulga a Carta-Consulta de reconhecimento e aprovação da UNIJUÍ, inaugurando assim, a etapa de implantação da universidade que dura dois anos (UNIJUÍ, 2017).

*A partir dos anos 80 fomos lutar pelo status de universidade e aí toda a comunidade interna contribuiu, os professores cada um com aquilo que sabia, com aquilo que podia e fomos buscar também a parceria da região (16).*

*Foi um processo bem longo e de grande mobilização institucional foi um “pega junto” muito grande mesmo. Havia divergências de culturas, políticas e etc. Elas foram secundarizadas em busca de um projeto, nós somos a primeira Universidade da Nova República e isso quer dizer, o regime militar praticamente não permitiu o surgimento de universidade, [...] nós sempre fomos uma instituição muito com característica de esquerda, muito combativa ao regime militar [...] tinha a tal da carta-consulta e o processo de reconhecimento era um negócio bem complicado e burocrático e o pessoal passou a trabalhar nisso desde 78/79/80 e foi fazendo e construindo. Bom, a coisa andou mesmo acho que em 83 com a aprovação da carta consulta e tinha um prazo para cumprir etapas e 85 saiu (14).*

Os depoimentos acima transcritos, mostram a cooperação existente entre os atores sociais envolvidos no processo de transformação de Centro Integrado de Ensino Superior para Universidade. Se outrora a iniciativa de ensino superior na região, concretizado através da Faculdade de Filosofia (FAFI), partira dos frades capuchinhos, desta vez, a iniciativa partira da própria FIDENE, da sociedade Ijuicense e da articulação com as lideranças civis e políticas da região, consolidando assim, a trajetória marcada pela cooperação, participação da

sociedade civil e da interação com o governo e o próprio mercado educacional, a partir das demandas advindas do ensino secundarista.

## **(ii) Criação da Universidade**

Então em 1985, sai o reconhecimento da Universidade de Ijuí- UNIJUÍ, por meio do parecer do CFE no 255/85 (UNIJUÍ, 2017).

Na época a conquista da Universidade foi uma vibração grande e principalmente com o desdobramento depois. Então acho que ali foi um período em que a comunidade teve mais sentimento de pertencimento e de fato, como a universidade era comunitária e regional, daí um pouco dessa coisa; “então estamos compartilhando com os outros, nós também temos aqui temos que abraçar”. Então foi o período áureo pro aspecto da comunitária que hoje já tá bem mais fragilizada, bem mais apagado no sentido da comunidade (14).

Em 1993, formalizando seu caráter regional e multicampi, são incorporados os cursos oferecidos pelo Instituto Educacional Dom Bosco, dando origem ao Campus de Santa Rosa, através da Portaria MEC no 1.626/93 que autoriza também a criação do campus em Panambi e Três Passos, e dos Núcleos Universitários em Santo Augusto e Tenente Portela (UNIJUÍ, 2017).

*A UNIJUI foi criada em 85, iniciou em caráter local, era muito importante a questão de se regionalizar, então o esforço que se iniciou foi para várias municipalidades da região, principalmente Santa Rosa, Três Passos, Panambi, aqueles centros urbanos que já tivessem o mínimo de consistência e pudessem comportar o campus no município. Esse processo vem acompanhado de outro projeto, o programa de cooperação regional em ciência e tecnologia. Então se fazia um movimento simultâneo ao mesmo tempo em que se regionalizava, se regionalizava em cima de áreas consideradas prioritárias, com as locações que as comunidades contatadas entendiam como importantes pra elas, o caso da metalmecânica em Panambi, [...]então a regionalização e a implantação do programa regional de ciência e tecnologia vieram concomitantemente, de uma forma articulada (18).*

*Com a questão da universidade houve também esse movimento, processo de regionalização e isso na realidade andou dando mais força ainda pra universidade, e um movimento também muito forte com as comunidades, por isso o processo de transformação de Santa Rosa, de Três Passos, de Panambi, que tinham uma relação muito forte pelos antigos cursos de férias nas licenciaturas, na formação de professores, e por isso esse movimento de regionalização também foi um movimento de grande impacto social (19).*

Em 1994, a Portaria MEC nº 818 altera a denominação de Universidade de Ijuí para Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul.

### **(iii) O Modelo Comunitário de Ensino Superior**

O termo comunidade é um dos que apresenta grande polissemia, dada as características variadas que acompanham sua trajetória. Embora seu conceito não reserve definição única e consensuada, não restringe sua ampla utilização nos dias atuais e, nem tampouco, inibe o imaginário humano de associar elementos positivos, de coletividade, de interesse comum à sua definição.

O entendimento sobre comunitário por parte dos gestores entrevistados, também abriga olhares diferenciados, especialmente quando se referem ao papel de uma instituição de ensino superior comunitária, e sua diferenciação perante as demais.

Os trechos abaixo refletem esta constatação. Alguns entrevistados adotam em suas falas discursos normativos de “comunitário”, como expressos pela literatura das ciências sociais da década de 1990, outros, no entanto, são mais críticos em suas reflexões, expondo as fragilidades, tensões e conflitos existentes no modelo de ensino comunitário e que não permite enquadrá-lo normativamente.

*Uma universidade comunitária tem na sua gênese essa participação da comunidade e ela veio cumprir um papel que o Estado não foi capaz de cumprir. Ela é comunitária porque na sua gestão ela tem assim, como a mantenedora, a participação sim não só de todos os segmentos internos da instituição, mas também de segmentos da comunidade externa. Ela tem um patrimônio de destinação pública. e. (16).*

*Dois marcas são distintivas na minha visão: primeiro a dinâmica administrativa interna, o respeito às instancias institucionais, a escolha democrática dos seus dirigentes, a transparência dos seus procedimentos. O segundo aspecto, muito importante, seria os vínculos com a comunidade local, de vínculo com a região, vínculo com os movimentos sociais, vínculos com os movimentos em última análise de desenvolvimento local (12).*

Para Schmidt (2017b, p. 77), “comunidade designa a forma de vida social, caracterizada por relações personalizadas, de coesão social, de compromisso moral e de continuidade no tempo”. Nessa acepção, comunitário diferencia-se de privado e aproxima-se do que é comum ao coletivo.

*O que caracteriza uma universidade comunitária é a sua capacidade de permeabilidade instituição-sociedade, sem perder os grandes parâmetros que são nacionais e internacionais, mas ela estabelecer o relacionamento customizado, com a sua comunidade de origem, saber escutar e saber transformar essa escuta em questões internas. Isso, num contexto em competindo com grandes frentes empresariais, que tem lógicas bem terroristas de organização[...], então como é que eu sou competitivo para ajudar essas instituições e, ao mesmo tempo, eu não perco essa permeabilidade em termos de sociedade, porque não pode ser uma falsa escuta também- de fazer de conta que eu escuto mas isso não virar em nada- ou seja, essa escuta tem que ter um mínimo de interação e de retorno (15).*

*A nossa preocupação é a sustentabilidade financeira, é a sustentabilidade política, é a sustentabilidade da qualidade acadêmica, é a sustentabilidade da inter-relação, é aquela visão que a humanidade precisa ser sempre o foco da nossa ação, quanto mais humanizado os homens, tanto melhor! Como diria o Mario Osório: não pergunte aos homens o que eles querem de nós, mas pergunte a eles o que eles podem dar, como é que eles podem realmente contribuir para sua vida e para a vida dos outros. Quer dizer, que haja sempre um sentido comum, isso tem tudo a ver com essa visão mais de uma cooperação. A gente tem praticado essa cooperação, quer dizer, junto numa lógica sempre compartilhada, que eu penso que é uma característica da universidade comunitária (16).*

O comunitário, na imaginação dos gestores, é um conceito que abriga uma série de características, em que são destacadas com maior veemência, os vínculos com a comunidade, a democracia, a preocupação com o regional, sem donos, preocupação com o desenvolvimento, entre outras características. Destaca-se algumas manifestações dos gestores:

*a possibilidade de diálogo mais aberto do que uma universidade empresarial, que tem uma hierarquia que é quase dogmática, do que uma Federal porque tem as autoridade que às vezes as pessoas não têm acesso. Numa universidade comunitária, pelo menos aqui, os alunos têm acesso a qualquer pessoa, não tem essa de não poder falar com o reitor, até porque quem é reitor é também professor. E nós trabalhamos muito, muito, muito mesmo na universidade comunitária. A gente faz ensino, a gente faz pesquisa, a gente faz extensão e ainda colabora com a administração, gestão da universidade (16).*

*A marca de ser uma universidade que seja pautada pela democracia, então esse é o diferencial importante das universidades comunitárias. Por outro lado, ela se distingue justamente das universidades privadas, por sua preocupação, seu investimento na geração do capital social local, porque uma universidade privada não tem a menor, vamos dizer assim, compromisso com a região, tem um foco muito mais definido em termos de buscar resultados econômicos e em termos também, de uma certa maneira, de se consolidar no mercado, o que as instituições comunitárias, obviamente, se diferenciam. (12).*

Por conseguinte, a conquista do *status* universitário rende à UNIJUÍ uma expansão não só de ordem física, mas principalmente de atuação em diversas áreas do conhecimento, na pesquisa e na extensão universitária.

A área de atuação da UNIJUÍ, atualmente, abrange 55 municípios do Estado, que integram os Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Noroeste Colonial, Celeiro e Fronteira Noroeste, compreendendo uma população de aproximadamente 656 mil pessoas, oferecendo aos seus mais de 10 mil alunos, cursos de graduação, presenciais e à distância, programas de *Pós-graduação Lato e Stricto Sensu*.

#### (iv) O Modelo de Gestão da ICES UNIJUÍ

A UNIJUÍ é mantida pela FIDENE, cujo Estatuto foi aprovado originalmente pela Portaria nº 398, de 14 de agosto de 1969. De acordo com o Estatuto em vigor, em seu Art. 4º, são informados os órgãos que compõem a Fundação, a saber: a Assembleia Geral; o Conselho Curador; a Presidência; o Conselho Diretor e a Direção Executiva.

A FIDENE é mantenedora da UNIJUÍ, entretanto, a UNIJUÍ é gerida pelo reitor, vice-reitor e pró-reitores, eleitos democraticamente conforme as prerrogativas do Estatuto e do Regimento Geral da Universidade, o Estatuto da FIDENE e demais legislações vigentes (UNIJUÍ, 2017).

A UNIJUÍ tem sua missão e visão definidas e expressas em alguns documentos oficiais e no site da instituição. O quadro 10 reproduz este conteúdo do *site*:

Quadro 10 - Missão e Visão UNIJUÍ

| Categoria     | Contextualização                                                                                                                                                                  |
|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>MISSÃO</b> | Formar e qualificar profissionais com excelência técnica e consciência social crítica, capazes de contribuir para a integração e o desenvolvimento da região.                     |
| <b>VISÃO</b>  | Consolidar-se como universidade comunitária, pública não-estatal, referenciada pela excelência e organicidade de suas ações e integrada ao processo de desenvolvimento da região. |

Fonte: Elaborado pela autora.

A estrutura administrativa da UNIJUÍ, conforme Estatuto e Regimento Geral da Universidade é composta, em linhas gerais, pelos órgãos da Administração Superior: I Conselho Universitário; II Conselho de Gestão e, III

Reitoria. O Conselho Universitário<sup>67</sup> - CONSU, congrega as estruturas que se referem à Reitoria, às Câmaras de Graduação, Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão e Administração. A Reitoria é composta pelo Reitor e Vice-Reitores dos Campus. O Conselho de Gestão compreende o Reitor e Vice-Reitores, os departamentos e a estrutura a eles ligados: os programas de graduação, de pós-graduação, de pesquisa, de extensão, bem como os núcleos de pesquisa, extensão, cultura e laboratórios. Existem ainda, os órgãos suplementares de apoio (acadêmicos e administrativos) ligados à Reitoria

*Nas comunitárias as relações não são homogêneas, tem que separar entre as confessionais e as laicas, porque as confessionais, elas são empresas e muito boas, tanto é que a Igreja já vive aí a dois mil anos muito bem né, então, eles têm uma estrutura de gestão que não é que nem a nossa né. Nós temos que considerar que as universidades comunitárias surgiram por uma necessidade e não por uma Oportunidade. Os grandes players surgem por uma oportunidade de maximizar capital, então num mundo de alternativas em que o estudante tem oportunidades ele vai levar em consideração isso (15).*

Ao ouvir a percepção dos gestores acerca do modelo de gestão e da estrutura administrativa da ICES UNIJUÍ, os olhares sobre o objeto são diferentes. Há aqueles, como o entrevistado (12), que percebem o modelo de gestão democrático como o grande diferencial das comunitárias, o modelo mais adequado para a instituição, na medida em que os seus processos democráticos são muito mais sólidos e assumidos pelas pessoas do que naqueles casos em que se tomam decisões de forma mais centralizada, acarretando como consequência imediata o (des) comprometimento dos membros da instituição.

No entanto, existem outros, como o entrevistado (15), que defendem a ideia de que a gestão deveria ser mais profissionalizada, que o modo de fazer democracia deveria ser diferente, menos discutido, moroso e ideológico, posto que o modelo de gestão é um modelo lento que nenhuma empresa privada adotaria. Conforme este gestor,

---

<sup>67</sup> De acordo com o Estatuto da UNIJUÍ (2015), em seu Art. 10. O Conselho Universitário, colegiado superior deliberativo, normativo, consultivo e de supervisão, é presidido pelo Reitor e integrado: I - pelo Reitor; II - pelos Vice-Reitores; III - pelos Chefes de Departamento; IV - por 3 (três) membros da comunidade regional, indicados pela Assembleia Geral da Mantenedora para mandato de 2 (dois) anos; V - por 5 (cinco) membros do quadro de professores Efetivos do Plano de Carreira do Magistério Superior, com mandato de 3 (três) anos; VI - por 5 (cinco) membros do corpo discente, com mandato de 2 (dois) anos; VII - por 5 (cinco) membros do pessoal técnico-administrativo e de apoio, com mandato de 3 (três) anos.



*O segmento comunitário, ele passa sim por um momento de prova assim né, porque eu digo assim, nós temos uma estrutura anacrônica nas universidades comunitárias, gaúchas principalmente, uma estrutura, digamos, muito colegial, pesada, pressupondo um voluntarismo bastante grande dos seus componentes, só que na prática essas pessoas não tem mais essa postura voluntarista, mas elas também não deixam mudar a estrutura. Então a estrutura continua sendo uma estrutura numa perspectiva voluntarista só que numa logica bem profissionalizada no cotidiano. Esse anacronismo leva a uma perda de competitividade das organizações, [...] eu tenho defendido assim, que nós temos que implantar um sistema de decisão de duplo “click”, tipo na informática. Ou seja, você só debate uma questão duas vezes- uma vez na base e outra na estratégica e deu. Mas hoje se debate umas dez vezes em várias instâncias, as pessoas querem os espaços mas não ocupam os espaços (15).*

Alguns sinalizam que a estrutura administrativa deveria ser mais enxuta, menos pesada. Outros acreditam que a estrutura só é pesada porque nem todos os gestores se comprometem e se responsabilizam pelos resultados.

*Do ponto de vista estritamente de gestão, eu acho que a nossa estrutura democrática é morosa, tem que reconhecer isso, isso é bom ou ruim depende pra o que a gente olha, eu acho que é bom porque a responsabilização é de todo mundo, para se ter aquele sentimento de pertencimento etc. Mas do ponto de vista estritamente de gestão, acho que ele é prejudicial, ou as vezes é (18).*

De acordo com o Estatuto da UNIJUÍ (2015), a Universidade adota uma estrutura orgânica com base em departamentos<sup>68</sup>. Essa estrutura centrada em departamentos e um modelo de gestão baseado em eleições diretas para todos os cargos asseguram, por um lado, uma maior participação nos processos democráticos e, por outro, impedem uma maior agilidade na tomada de decisão e podem tornar a gestão menos profissionalizada e mais política. É baseada nessa visão que os entrevistados (16) e (17) expressam suas percepções:

*É um modelo de gestão em que você elege tudo, em que você é eleito pelos pares, e você acaba trabalhando pelos pares e não pela instituição, e isso é um custo, isto é um custo muito grande, e eu diria assim, lobo não come lobo, e isto talvez com todo sacrifício hoje a cada dia que passa, a clareza sobre isso é maior, e nós temos essa dificuldade na nossa instituição, as outras também são comunitárias mas são diferentes, uma gestão profissionalizada, olhando muito mais para o futuro do que para o presente. A eleição, por um lado é boa, no*

---

<sup>68</sup> Os Departamentos da UNIJUÍ são: - Departamento de Estudos Agrários – DEAg; - Departamento de Humanidades e Educação – DHE; - Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais – DCJS; - Departamento de Ciências Exatas e Engenharias – DCEEng; - Departamento de Ciências da Vida – DCVida; - Departamento de Ciências Administrativas, Contábeis, Econômicas e da Comunicação – DACEC (ESTATUTO UNIJUÍ, 2015, p. 14).

*sentido da participação, mas deixa esse gargalo, no sentido da autoproteção, do sujeito que está lá, na votação dos pares. (17).*

*Nossa estrutura é por departamentos e por setores, é assim que a gente trabalha. Eu entendo que é uma estrutura que pede mais tempo para as decisões, mas também quando as decisões são tomadas elas são decisões mais amadurecidas, mais bem compreendidas, o que não significa dizer que a gente não tenha conflitos, até porque onde existe democracia tem que se aprender a administrar os conflitos. [...] Mas como nós, o nosso fazer, os nossos processos são processos que exigem a participação de todos, eu acho que é um modelo adequado para nossas instituições comunitárias. Talvez o que a gente precisa pensar, é ter um pouco mais de clareza do que significa, o que é ser democrático? o que é democracia? será que a democracia precisa tanto tempo em uma época em que tudo é para ontem? (16).*

Sem pretensão de dar por encerrada a análise sobre as trajetórias institucionais da UNIJUÍ, o que se constata é que a visão defendida pelos entrevistados acerca do modelo de gestão das ICES, traduz uma ambivalência, pois, por um lado, há uma valorização da participação democrática nos processos e nas instâncias decisórias da ICES que apontam, para a tomada de decisão de forma mais sólida e com o compartilhamento de responsabilidades. Por outro lado, esse modelo de gestão democrático torna os processos e as decisões mais morosas, limitam a ação dos reitores, dificultam a profissionalização da gestão, tornam as estruturas mais pesadas e geram noções de corporativismo e protecionismo entre os pares.

## 6. OPORTUNIDADES E CONSTRANGIMENTOS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS - FIES E PROUNI

Este capítulo apresenta os resultados dos estudos de caso, realizados na UNISC e na UNIJUÍ, com o objetivo de compreender como as Instituições Comunitárias de Educação Superior, a partir das suas diferentes trajetórias institucionais, se relacionaram com as oportunidades e constrangimentos advindos da formulação e implementação das políticas públicas de expansão do ensino superior, criadas pelo Governo Federal brasileiro a partir dos anos 2000, especialmente os programas PROUNI e FIES.

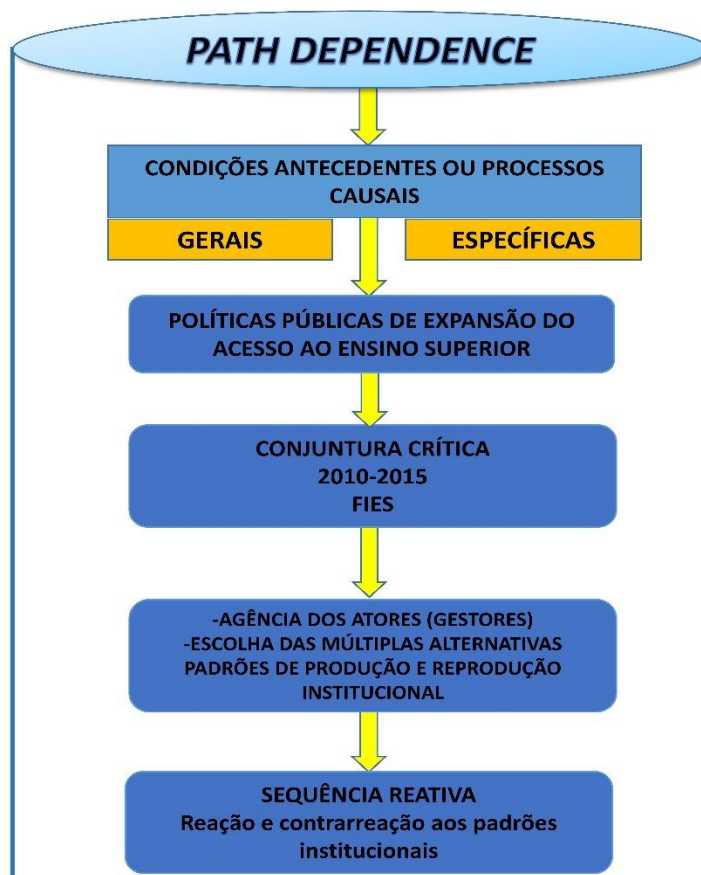
Tendo como base os pressupostos do institucionalismo histórico, abordagem que busca resgatar a trajetória institucional dos atores e a forma como agiram em uma determinada conjuntura crítica como fator explicativo das suas situações no presente (*path dependence*), busca-se apreender como a UNISC e UNIJUÍ se apropriaram das oportunidades abertas por essas políticas públicas de expansão do ensino superior, o que trouxe diferentes desdobramentos para essas universidades em relação a vários aspectos, tais como, aumento do número de alunos, novos cursos, ampliação da infraestrutura física e de pessoal (docentes e funcionários técnico-administrativos).

As análises nessa perspectiva, segundo Capoccia e Kelemen (2007), são caracterizadas por períodos relativamente longos de estabilidade e reprodução institucional, intercalados por momentos curtos e de rápidas mudanças. Esses momentos abrem caminhos, antes impossíveis de serem percebidos e adotados, levando os atores a realizarem certas escolhas que terão repercussões na fase subsequente de reprodução institucional. Essas possibilidades de escolhas existentes em um dado momento (conjuntura crítica) precisam ser reconstruídas para se compreender o porquê da opção por determinada alternativa e quais as consequências destas no presente.

Destaca-se que o institucionalismo histórico, segundo Hall e Taylor (2003), defende a causalidade social dependente da trajetória percorrida (*path dependence*), rejeitando o postulado tradicional de que as mesmas forças ativas produzem em todo lugar os mesmos resultados. Ao contrário, apontam que essas forças são modificadas pelas propriedades de cada contexto herdado do passado. Essa abordagem, considera que as questões do passado e suas

consequências interferem no presente e, uma vez que se tenha decidido por um determinado caminho (opção por uma determinada alternativa), diante de uma conjuntura crítica, torna-se progressivamente mais difícil retornar ao ponto inicial onde múltiplas alternativas estavam disponíveis (PIERSON e SKOCPOL, 2002; THELEN e STEINMO, 1992). Dessa forma, a análise constante deste capítulo, segue a proposta simplificada do modelo de análise da tese, adaptado de MAHONEY (2001, p. 113), com a visão desta autora.

Figura 3 - Estrutura Analítica de Dependência da Trajetória



Fonte: Adaptado pela autora, de Mahoney (2001, p. 113).

Para compreender melhor *como* as ICES UNISC e UNIJUÍ têm lido e absorvido as oportunidades e limitações decorrentes das oportunidades criadas na conjuntura crítica estabelecida entre os anos de 2010 e 2015, no que se refere aos programas do FIES e do PROUNI, este estudo buscou identificar as condições antecedentes ou processos causais gerais e específicos (eventos, ações, expectativas, fatores) envolvidos nas mudanças da trajetória institucional, a partir de distintos procedimentos de pesquisa, tais como: a realização de

entrevistas semiestruturadas com os gestores envolvidos nesse processo, a análise de documentos institucionais, a sistematização de dados secundários e do que a literatura sobre o tema preconiza.

No intuito de melhor sistematizar e apresentar os resultados da pesquisa, reporta-se, num primeiro momento, à análise da interferência das políticas públicas de expansão do ensino superior, instituídas a partir dos anos 2000, nas trajetórias institucionais das ICES em estudo, ao mesmo tempo em que resgata como essas instituições (UNISC e UNIJUI) se relacionaram e interagiram com o Estado (instituições políticas), com as outras IES (inclusive comunitárias) e outras organizações sociais no decorrer desses processos. Em um segundo momento, buscou-se compreender a forma como os atores sociais envolvidos no processo têm se utilizado das oportunidades e/ou ameaças presentes na conjuntura crítica, entre os anos de 2010 e 2015, em torno, especialmente, dos programas FIES e PROUNI. A partir da apropriação dessas políticas, observa-se como as ICES reagem e contrarream (sequências reativas) às mudanças de padrão institucional, decorrentes das escolhas e decisões em torno da implementação da política do FIES em 2010.

### **6.1 Os casos UNISC e UNIJUI e as políticas públicas de expansão do ensino superior a partir dos anos 2000**

Precedente à análise dos casos é oportuno, de forma pontual, lembrar alguns aspectos relacionados à temática da pesquisa, no sentido de melhor posicionar o leitor frente aos resultados da investigação.

Primeiro, que a opção pelo modelo teórico neoinstitucionalista (institucionalismo histórico), se dá em razão de que o mesmo permite um olhar crítico e não determinista sobre o objeto pesquisado, possibilitando analisar as relações e interações que se estabelecem entre o Estado (instituições políticas) e a sociedade (em especial às ICES), no tocante às políticas públicas de expansão do ensino superior, contrapondo assim, os modelos pluralistas<sup>69</sup> e

---

<sup>69</sup> O modelo pluralista de análise dominante na ciência política americana nos anos 50 e 60, em linhas gerais, tem como pressuposto o conceito de “grupos de interesse ou grupos de pressão” para a análise dos processos de decisão, formulação e implementação das políticas públicas, onde o Estado assume papel de neutralidade, com função de conciliar os interesses que interagem na sociedade, atribuídos pela lógica de mercado (ROCHA, 2015).

neomarxistas<sup>70</sup>. Nessa abordagem, as instituições políticas (os políticos, burocratas, os partidos, as instituições públicas e seus funcionários, as regras eleitorais e as políticas públicas anteriores) têm significado, e embora o Estado não seja instituído de plenos poderes e autonomia, ele não pode ser considerado um campo neutro, mero receptáculo, submisso aos interesses da sociedade, sejam eles decorrentes dos grupos de interesse ou da luta de classes (como defendido nos modelos teóricos pluralistas e marxistas). Ao contrário, na análise das políticas públicas, o Estado (instituições políticas) significa, é dotado de certa autonomia e é heterogêneo, ao passo que afeta/condiciona os interesses da sociedade- que também é heterogênea, e não pode ser interpretada em linha reta, como se fosse um campo homogêneo que responde às políticas de forma idêntica, um campo neutro, condicionado por determinantes macroestruturais e sem poder de agência.

Em segundo, destaca-se que a categoria “Instituições Comunitárias de Educação Superior”, usualmente denominada de ICES ou IES Comunitária no decorrer da tese, representam um formato peculiar de ensino superior que se desenvolveu especialmente no sul do país, mantidas, em geral, por associações (civis ou religiosas) e fundações. Por serem sem fins lucrativos e sem donos, os resultados gerados (superávit) são reinvestidos integralmente nas atividades institucionais e no cumprimento dos compromissos sociais assumidos perante a comunidade local e regional. Possuem em seu modelo de gestão instâncias superiores de conselhos, integrados por representantes da sociedade civil, política e da própria academia. Embora se constituam em pessoa jurídica de direito privado, diferenciam-se das instituições empresarias e também não podem ser enquadradas como públicas, sendo atribuído a essas instituições o caráter de pública não estatal, por entregarem à sociedade um bem público por meio da prestação de serviços de ensino, pesquisa e extensão, em localidades em que o setor público não se faz presente.

---

<sup>70</sup> O modelo teórico marxista de análise, destaca-se a partir dos anos 70, contrapondo-se ao modelo pluralista, tendo como pressuposto analítico “as relações de classe, a economia e o Estado”, em que as primeiras se traduzem “essencialmente em relações de poder” e “instrumento analítico para interpretação das transformações sociais e políticas”. De acordo com Rocha (2015, p.13), nesse modelo, o Estado não passa de mero gestor dos “negócios comuns a toda a burguesia”, ou, em mesmo sendo dotado de uma “autonomia relativa”, a ação Estatal não passa, em última análise, de prezar “pelos interesses do capital”.

Retomados aspectos introdutórios relevantes, parte-se à análise das políticas de expansão do ensino superior, desencadeadas a partir dos anos 2000, buscando compreender como elas foram interpretadas e apropriadas pelas ICES em estudo, considerando suas trajetórias e a agência dos gestores.

Parte-se da constatação, teórica e empírica, de que as mudanças processadas no ensino superior ao longo dos anos não aconteceram dissociadas das alterações mais amplas vividas na sociedade brasileira. O processo de expansão do ensino superior, nesses termos, é também condicionado às mudanças na sociedade e nas relações e interações desta com o Estado e o mercado, ou seja, as mudanças observadas no campo do ensino refletiram, em boa medida, processos mais amplos que atingiram o conjunto das organizações civis no Brasil, a contar da década de 1990.

Assim, as políticas públicas de expansão do ensino superior formuladas e implementadas a partir dos anos 2000 são reflexo, em parte, das condições antecedentes do contexto geral/macro (sociopolítico e econômico) e dos contextos específicos relacionados diretamente às próprias políticas de expansão.

De forma resumida, pode-se dizer que os processos e mudanças mais gerais que se processaram a partir dos anos 1990 e iniciais dos anos 2000 acabaram interferindo na condução das políticas públicas da educação superior no decorrer do novo milênio. Dentre essas condições antecedentes, pode-se destacar as seguintes: (i) as mudanças promovidas nas relações entre sociedade civil, Estado e mercado nos processos de democratização; (ii) a estabilização monetária; (iii) a redução da presença do Estado (desestatização) e a ampliação da iniciativa privada (privatização); (iv) a abertura de mercado e a inserção do país no mercado mundial; (v) as reformas estruturais e a política de contenção de gastos públicos; (vi) o marco legal de regulação das relações entre o Estado e as organizações do Terceiro Setor (Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), Lei das Organizações Sociais (OS) e Lei das Instituições Comunitárias); (vii) a continuidade e manutenção da estabilidade política e econômica nos primeiros anos, porém, com forte orientação à inclusão social, a partir do governo Lula nos anos 2003.

No que se refere às condições antecedentes relacionadas, especialmente, às políticas públicas de expansão do ensino superior, pode-se

destacar as seguintes: (i) a política de contenção de gastos públicos e o estímulo ao setor privado, fortemente orientada pelos organismos internacionais e princípios neoliberais; (ii) a nova Lei de Diretrizes e Bases (LDB/96) para educação; (iii) a emergência de novas IES nas regiões interioranas do país em que o Estado não se fazia presente; (iv) o baixo percentual de acesso da população brasileira ao ensino superior e a seletividade social desse acesso; (v) a política expansionista do setor privado e as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010); (vi) a política de inclusão social e redução das desigualdades educacionais do governo Lula; (vii) a ociosidade das vagas nos cursos superiores privados e comunitários; (viii) a criação de diversos programas, a partir do governo Lula, com vistas à ampliação e democratização do acesso ao ensino superior, entre outros.

De acordo com Ferreira (2012), as diretrizes em torno da educação superior nos anos 1990 sofreram forte influência dos organismos internacionais e dos princípios neoliberais, no sentido de adaptar o ensino superior aos novos rumos econômicos e sociais que o mundo presenciava e que, em termos resumidos, referiam-se à diversificação do sistema de educação e a sua vinculação com o setor produtivo.

Essas diretrizes resultaram na política do Estado, adotada pelo governo FHC, de retração e descentralização dos investimentos no ensino superior público e no incentivo à participação privada. A expansão do ensino superior então, a partir de meados dos anos 1990, se dá com marcada expressão do setor educacional privado, motivada pelas mudanças introduzidas no marco legal da educação brasileira, com a aprovação da LDB/96, e pelas políticas públicas de estímulo ao setor privado, sob a alegação que a expansão do setor público, em momento anterior, fora insuficiente para atender a demanda de acesso universitário (DOURADO, 2002; MICHELOTTO, 2003; PEREIRA, 2015).

Segundo Pereira (2015), a fase expansionista do ensino superior, iniciada em meados de 1990 se estende durante a primeira década dos anos 2000, porém, intensificada com a ampliação de programas federais direcionados às IES (públicas e privadas), configurando assim, a mais longa fase de expansão da oferta de vagas e do número de IES e, conseqüentemente, de acesso ao ensino superior.



Para Franco e Longhi (2009), esse processo de expansão se deu por vários meios, pois houve a diversificação das instituições, dos cursos, das modalidades de oferecimento, da ampliação das vagas, das modalidades de acesso, entre outros.

Com a LDB/96 e a política neoliberal de estímulo à descentralização estatal e estímulo a privatização do ensino superior, inicia-se uma franca abertura para a constituição de IES privadas com fins lucrativos, tanto nacionais quanto estrangeiras, as quais percebem a educação como um grande negócio a ser explorado planetariamente pela agenda empresarial (TONEGUTTI, 2017).

Na fala do gestor (3), detecta-se claramente o viés privatista da expansão do ensino superior ocorrida no governo FHC e a continuidade da fase expansionista nos governos Lula e Dilma, porém, com outro foco, direcionando as políticas de ampliação de programas de acesso e permanência no ensino superior.

*Durante a gestão do FHC nós tivemos uma expansão geométrica do ensino privado, foi uma coisa assim grotesca, se abriu instituição de ensino privado pelo país a fora, com às vezes nenhum critério de referência que pudesse, realmente, ensejar um ensino de qualidade. Já nos governos petistas, nós tivemos uma certa acomodação nessa área privada, porque as exigências do MEC foram mais fortes, mais positivas e tivemos a expansão, não só do ensino comunitário, mas também do ensino público federal através dos IFTES através dos campi nas diferentes regiões, e então, esse segundo período, para o país, na minha opinião, foi uma coisa muito positiva (3).*

Essa expansão do setor privado, em nível de Brasil, se comprova por meio dos dados que constam no Censo do Ensino Superior, referente ao período de 1997 a 2010 (INEP, 1998; 2011), organizados pela pesquisadora na Tabela 01, constante no Capítulo 3, o qual apresenta um crescimento no número de IES privadas, de 689 instituições em 1997 para 2.100 em 2010, representando um crescimento de 205%, enquanto que o número de IES públicas no mesmo período, que foi de apenas 32%. A iniciativa privada representava 88% do total das IES brasileiras em 2010. Reflexo dessa política de estímulo ao setor privado também se verifica no crescimento do número de matrículas nesse mesmo período, que no ensino público representa um crescimento de 92,54%, enquanto que no ensino privado se dá na ordem de 236,09%, representando uma fatia de 73% do número total de matrículas em 2010.

A partir do governo Lula, a política educacional desenvolvida passou a ser de maior inclusão social, na medida em que a expansão do acesso ensino superior compreendia, também, uma maior democratização desse acesso que se projetava, essencialmente, em duas linhas de ação: (i) a ampliação de vagas para as instituições públicas de ensino superior; (ii) a reformulação do sistema de crédito educativo para o ensino superior privado, com o fim de reduzir as desigualdades educacionais, através de educação massiva e de qualidade, elegendo a educação como meio para os processos de mudança e transformação social.

O aumento do número de matrículas nas IES públicas se efetiva por meio do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais- Reuni, a partir de 2007, com medidas de caráter estrutural voltadas à ampliação de vagas e à criação de novas Universidades Federais, em diferentes regiões do país, através de um investimento de quase 10 bilhões. A rede federal de educação superior passou de 45 universidades, em 2003, para 63 em 2014.

O segundo objetivo, se refere a reformulação do crédito educativo direcionado ao ensino superior privado que apresenta uma evolução de matrículas constante neste período, fortemente impulsionada pelas políticas do FIES<sup>71</sup> e do PROUNI<sup>72</sup>. Destarte, essas duas políticas serão analisadas melhor no subcapítulo 6.2.

Dois aspectos, porém, relacionados às políticas de expansão do ensino superior, formuladas e instituídas nos anos finais de 1990 e na década inicial dos anos 2000, são relevantes de análise: (i) a interferência da expansão do setor

---

<sup>71</sup> O FIES, foi criado em 1999 por Medida Provisória e convertido em Lei, em 2001 (Lei 10.260/2001), no governo FHC, em substituição ao antigo Programa de Crédito Educativo-Creduc, com substantivas mudanças e exigências, concebida na forma de financiamento estudantil (operando por meio de empréstimo recambiável), para proporcionar o acesso ao ensino superior por parte de estudantes que de outra forma, sem auxílio do Estado, não teriam como ingressar e se manter em instituições de ensino privadas (MOTTA e OLIVEIRA, 2015; TCU, 2016). O FIES, vai ao longo dos anos 2000, sofrendo constantes alterações, ora favorecendo e ampliando as condições de acesso a esse tipo de financiamento, tanto pelos estudantes quanto pelas instituições de ensino que aderem ao programa, ora limitando e impondo restrições novas aos estudantes e às instituições de ensino credenciadas (ANDRADE, 2017).

<sup>72</sup> É no contexto, de apenas 13% dos jovens de 18 a 24 anos matriculados em IES, segundo dados da Pesquisa Anual por Amostra de Domicílios, PNAD-2003, que o PROUNI é lançado em 2004, por meio de Medida Provisória, convertida na Lei nº 11.096/2005, com o objetivo de expandir o número de vagas na educação superior brasileira para estudantes de baixa renda (MEC, 2015).

privado e os reflexos da expansão da rede pública frente as realidades das ICES;  
(ii) os processos de relação e interação com as instituições políticas (Estado), outras ICES (COMUNG, ABRUC) e as organizações do mercado (IES privadas).

**(i) A interferência da expansão do setor privado de ensino e os reflexos da expansão da rede pública, frente às realidades das ICES**

Com relação a expressiva expansão das IES privadas que se estabelecem, a cada dia, em torno das ICES, a maioria dos gestores entrevistados considera que essa é uma das principais consequências da expansão desenfreada do ensino superior e da política de governo, adotada no final da década de 1990 e início dos anos 2000. Essas IES privadas, com fins lucrativos, têm gerado constrangimentos e ameaças à atuação das ICES, geralmente utilizando-se de estratégias agressivas de mercado, com baixos custos, e oferecendo cursos na modalidade EAD ou semipresencial, muitas vezes, sem qualquer parâmetro de qualidade.

Por certo, essas ICES têm enfrentado dificuldades de garantir a continuidade de seus planos de desenvolvimento, em função do aumento da concorrência de instituições particulares de ensino com mensalidades muito inferiores, implicando muitas vezes no aumento no número de vagas ociosas e de evasão.

Também a ampliação de vagas e criação de novas Universidades e Institutos Federais, nas diferentes regiões do país, têm constrangido a atuação das ICES, as quais sofrem com a sobreposição de vagas. Os discursos dos entrevistados (10) e (18) resgatam essas situações:

*Tivemos um momento bem neoliberal, FHC 2000, que afetou fortemente as IES públicas federais e privilegiou as privadas, especialmente as privadas particulares e com fins lucrativos, o que trouxe fragilidades e prejuízos para as ICES também. Depois nós tivemos uma expansão nas federais, através do Reuni, que na minha opinião não foi planejada, não foi pensada, com muito desperdício de construção, prédios que hoje, não contam nem com o preenchimento de vagas e nem com manutenção adequada. Por exemplo, temos em Venâncio Aires o IFTE, só o pórtico é um monumento, enquanto na UNISC é um pórtico pequeno, modesto e, no entanto, hoje, eles não têm energia elétrica para dar aula... é isso, não que a ampliação de vagas federais não fosse necessária, mas foi mal planejada, o governo poderia ter comprado vagas nas ICES, cuja estrutura já está disponível (10).*

*A UNIJUÍ, num determinado momento, começou a sofrer muito com a entrada de várias instituições de ensino à distância, onde surgiram filiais de instituições não comunitárias como a Unopar, América Latina e outros... não sei quantos cursos já tem em Ijuí e fora de Ijuí. E isso impacta é claro. Como eles não tem uma estrutura de universidade, não tem pesquisa, não tem mestrado, não tem doutorado, que são coisas caras e, acabam sendo pagas pela graduação, na verdade, pelos alunos da graduação, então essas IES podem oferecer um ensino mais barato. E isso impactou aqui, esse processo em 2005 já era um dos problemas sérios e só tendeu a piorar (18).*

Ainda, o gestor (17) reforça a ideia de sobreposição desnecessária de IES públicas e de vagas, em razão do REUNI, considerando um grande equívoco do governo federal nessa iniciativa. Segundo ele, “o custo dessas IES públicas é muito maior do que o custo das comunitárias, o governo ao invés de ter colocado uma instituição do lado, com um alto custo, ao mesmo tempo que fragilizou a comunitária...um tremendo equívoco, ao invés disso, poderia ter comprado vagas ociosas nas nossas ICES”.

Destaca-se, entretanto, que apesar das ICES terem surgido nas décadas de 1950 e 1960, atreladas a um processo de ausência do Estado e de interiorização do ensino no País, sobretudo nos estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina (ARAÚJO, 2010), e apresentarem características diferenciadas das experiências de caráter confessional ou particular (FRANTZ, 2002), elas também tiveram suas possibilidades ampliadas a partir dos marcos regulatórios (CF/88 e LDB/96) e das políticas de estímulo à expansão do ensino superior dos anos 1990, resultando em mudanças de categoria administrativa (faculdades para centros ou universidades) e na ampliação de campus, cursos e vagas ofertadas.

Corbucci (2004) destaca que a expansão do ensino superior privado se consolidou ao longo dos governos FHC (1994 – 2002), quando foram acelerados e facilitados os processos de autorização, reconhecimento e credenciamento de cursos e instituições privadas, pelo Conselho Nacional de Educação-CNE.

Os entrevistados (5) e (10) referendam esse processo em suas falas, ao dizer que “a UNISC, após obter o *status* universitário, passou a expandir fortemente o número de cursos, o que gerou em contrapartida, um crescimento no número de alunos e de créditos matriculados”. Em 1993, “a instituição possuía menos de 3000 alunos e, em torno de 10 cursos; em 1997/98, esse número já

dobra e, em 2002, já contabiliza em torno de 8.000 alunos e um portfólio com mais de 40 cursos de graduação, além dos cursos de pós-graduação *lato e stricto sensu*”. Assim, à medida que a universidade vai expandindo as dimensões acadêmicas, com novos cursos de graduação e de pós-graduação, crescem também os gastos com pessoal docente e técnico administrativo e os investimentos em infraestrutura. No entanto, até meados da década de 2000, essa expansão ocorre num ritmo menos acelerado.

Já na UNIJUÍ, conforme relato dos entrevistados (12) e (15), o fato desta ICES ter expandido parte de seus cursos de graduação e infraestrutura em fase anterior aos anos 2000, o novo milênio apresentava-se em pleno processo de regionalização, com ampliação dos cursos fora da sede, a consolidação das chamadas áreas tecnológicas e a verticalização da universidade, com fortes investimentos em programas *lato e stricto sensu*. Assim, em 2005, a UNIJUÍ contava com 15 cursos *lato sensu* e 03 programas *stricto sensu*, em nível de mestrado, e em torno de 11.500 alunos na graduação.

*Então dos anos 1990 até 2000/2002/2003, a tônica era a expansão, todas viveram a expansão, todas criam campus. Nós já em 2002/2003, mais ou menos, batemos o número máximo de alunos que nós alcançamos historicamente, e aí os desafios eram como prover a infraestrutura para dar conta disso, principalmente, quando logo adiante, 2004 e 2005, tem o fenômeno da seca na região, que produziu uma crise importante, recessiva no período (14).*

Portanto, o que se percebe na investigação empírica é que, a despeito das políticas de expansão desencadeadas nos anos finais de 1990 e nos anos iniciais de 2000, as quais possibilitaram por um lado, a abertura de novas oportunidades e, por outro, limitaram e constrangeram a sua atuação devido à ampliação de instituições concorrentes (IES privadas e novas IES públicas), existem fatores próprios aos território em que estas ICES se localizam que também interferem na sua relação com as políticas públicas.

Nesse sentido, a interpretação realizada pelas ICES, tanto das oportunidades quanto das ameaças e limitações decorrentes dessas políticas públicas implementadas no cenário educacional, não se dão da mesma forma e nem na mesma intensidade, dada as condições e os espaços que ocupam em determinado momento, fruto das suas trajetórias institucionais.

Isso fica claro, por exemplo, quando a UNISC se apropria da política de estímulo e facilitação do MEC nos processos de autorização e reconhecimento de cursos para expandir fortemente o seu portfólio de cursos a partir de 1997 até meados de 2005, enquanto a UNIJUÍ, por ter iniciado esse processo de expansão de cursos um pouco antes, direciona seu foco para a consolidação da regionalização e dos cursos já implantados, bem como aposta na verticalização da pós-graduação. Essa constatação se dá com base na fala dos gestores entrevistados.

Embora as políticas de expansão instituídas pelo Governo Federal no período tenham tido uma mesma formulação e regulamentação, defende-se nesta tese que a forma como essas políticas foram apropriadas e implantadas, e os resultados que delas derivam, não são idênticos, dada as condições das trajetórias institucionais percorridas pelas universidades estudadas. Dessa forma, segundo Hall e Taylor (2003, p. 20), “rejeitando o postulado tradicional de que as mesmas forças ativas produzem em todo lugar os mesmos resultados [...]”. Ao contrário, essas forças são modificadas pelas propriedades de cada contexto local, herdados do passado.

#### **(ii) Os processos de relação e interação com as instituições políticas (Estado), outras ICES (Comung, Abruc) e mercado (IES privadas)**

No que concerne aos processos de relação e interação das ICES com o Estado, destaca-se que a perspectiva neoinstitucional adotada na tese, permite, justamente, olhar essas interações entre as distintas esferas (Estado, sociedade civil e mercado) e suas heterogeneidades, as quais vão se refletir nos processos de decisão, formulação e implementação das políticas públicas. Além disso, essa perspectiva ressalta o papel do Estado e de seus agentes, diferentemente das abordagens neomarxistas e pluralistas, as quais tendem a analisar o Estado de forma mais homogênea e a desconsiderar o papel das suas estruturas e agentes na conformação das políticas públicas (SKOCPOL, 1992; 2006).

Nesse sentido, o que se busca neste tópico é analisar as interações com o Estado nos processos de formulação e implementação das políticas, especialmente do FIES e PROUNI, e de que forma se deram essas interações

e, como interferiram no comportamento dos atores sociais e/ou como as ICES interferem na condução das políticas públicas em questão.

A partir dos depoimentos dos entrevistados das duas ICES, percebe-se que a UNISC possuía uma relação mais próxima com o governo federal, especialmente a partir dos governos petistas, facilitada, por vezes, pela influência de políticos da região, mas sobretudo pela presença dos reitores ou pró-reitores nos órgãos de representação das IES comunitárias (Comung e, especialmente a Abruc, em nível nacional), o que acabava promovendo relações de troca e de confiança entre o MEC, o FNDE e a UNISC, embora essas também oscilassem em razão das pessoas que ocupavam a cadeira no Ministério da Educação e que lá trabalhavam.

Cabe destacar que os gestores entrevistados referiram as fortes relações e interações com o poder público municipal, na maior parte da trajetória da instituição. Já com o governo estadual esse relacionamento quase não existia, dificultado ainda mais na questão do ensino, a partir da entrada da UERGS. Entretanto, essas relações com o governo estadual se alargaram, também no governo petista, impulsionadas pelas políticas públicas de inovação, ciência e tecnologia que permitiram à UNISC concorrer em editais para construção e fomento de Incubadoras Tecnológicas, Polos de Modernização Tecnológica e Parque Tecnológico.

Essas interações e, principalmente, o papel desempenhado pela UNISC na construção das propostas do PROUNI, nos anos 2003 e 2004 e, do Novo FIES, a partir dos anos 2008, é evidenciado na maioria das falas dos gestores:

A UNISC, sempre buscou ter uma aproximação com o poder público, mas essa relação oscila. Teve momentos de grande aproximação com o poder público municipal, por exemplo, quando da criação da UNISC até aproximadamente final dos anos 1990. Com o governo estadual, muito pouco, quase nada, especialmente depois da criação da UERGS... mais na época do governador Tarso Genro, por ocasião das políticas de Inovação, Ciência e Tecnologia. Com o Comung sempre houve forte envolvimento e interação, desde sua criação. Com a esfera federal, principalmente, no governo Lula, a relação se dá na discussão em torno do PROUNI que surgiu lá em 2005, e o FIES, retomada do FIES lá em 2010. Então o PROUNI em 2005 foi pensado, foi negociado durante 3 a 4 anos e saiu a regulamentação em 2005. E com o FIES é a mesma coisa, houve um envolvimento muito grande, e nós desenhamos aqui dentro da UNISC a primeira versão do FIES, fomos a Brasília para ajudar o funcionamento lá no MEC, que passou a gerir o FIES através do FNDE, a gente trabalhando direto para que o negócio desse certo (5).

Na esfera Federal, no início uma dificuldade enorme para as comunitárias participarem das políticas públicas, uma briga tenebrosa do ponto de vista fiscal, administrativo e judicial em relação a chamada filantropia com a isenção da cota patronal e os programas de bolsa, o que redundou “num acordo” que foi a implantação do PROUNI e nas palavras do então ministro da época Tarso Genro viria para pacificar as relações. O FIES, tem um capítulo especial, o ministro Haddad nos chamou para conversar, nos pediu o projeto de um novo FIES e nós montamos a proposta, inclusive colocamos com 6% de juro ao ano. No fim acabou ficando 3,4, subsídio todo que acabou prejudicando o programa em 2015, e, foi causado pelas instituições privadas, foi de lá para cá [...] Então nós apresentamos uma proposta ousada, ampliação de números de financiados, redução de juros, ampliação do prazo e o governo veio, com mais prazos que nós tínhamos proposto, mais carência e menos juros e mais volumes que nós havíamos proposto. Foi uma onda fantástica quem surfou no início e nós entramos pesados em 2010, 11, 12, 13 e 14 explodimos (11).

Segundo o entrevistado (11), essas relações com o governo federal oscilaram entre a aproximação e a tensão, pois toda vez que assumia um novo ministro no MEC, que à exceção do Ministro Tarso Genro, nunca conheciam as comunitárias, “[...] era preciso explicar que éramos comunitárias e não privadas, se percebia a abertura de alguns e desconfiança de outros em relação ao nosso caráter não mercantil”, embora nos governos Lula e Dilma esta relação tenha melhorado muito a partir da criação do PROUNI e do FIES, trazendo resultados mais favoráveis para as ICES.

Já na UNIJUÍ essas relações e interações não se deram de maneira tão próxima ao governo federal e aconteceram mais em nível de Comung. De acordo com o entrevistado (14), a Universidade até contava com políticos da região que pressionavam o governo em relação ao CREDUC, ao FIES, mas não era grande a representatividade. Segundo o entrevistado, a partir do momento que foi criado o Comung, este passou a discutir os interesses da UNIJUÍ e em nome das IES comunitárias, uma série de assuntos em comum.

É importante, ainda, ressaltar, que as políticas públicas dependem muito da natureza e do grau dessas relações e interações entre o Estado (instituições políticas) e a sociedade (organizações sociais e civis), ou seja, o Estado influencia e é influenciado pelo comportamento dos atores sociais. Nesse sentido, a organização dessas instâncias de representação dos interesses das ICES também teve repercussão sobre as políticas formuladas.



Ainda mais que, embora o governo seja o mesmo, as pessoas dentro do governo mudam e se altera o entendimento acerca de determinadas questões, como ocorreu com o PROUNI, a partir de 2005.

Como pode ser visto, as interações e relações que se conformam entre as ICES e as instituições políticas afetam e condicionam, mutuamente, a natureza e destino da política pública, assim como condiciona e afeta o comportamento dos atores envolvidos no processo de implementação dessa política.

No que se refere à interpretação dada pelas ICES UNISC e UNIJUÍ acerca das políticas de expansão, FIES e PROUNI, verifica-se que o entendimento por parte da maioria dos entrevistados se deu por meio de uma lógica muito semelhante, com alguns apresentando entendimento diverso acerca de uma ou de outra política, em se referindo ao FIES e ao PROUNI.

Na questão do PROUNI, por exemplo, a maioria traz em seu discurso o entendimento de uma política importante de inclusão social que permite o acesso de pessoas que não teriam condições de acessar uma instituição paga. Porém, há os que fazem certas ressalvas, no sentido, de que não concordam que o governo, ao instituir o PROUNI na proporção 1x 9 (um para nove) para fins de comprovação da filantropia, cuja exigência antes era preenchida com gratuidade no ensino e pela prestação de serviços sociais e de extensão, pelo fato de que as ICES agora deixam de ter o aluno pagante para garantir a vaga do PROUNI e continua prestando os mesmos serviços, o que só faz onerar os custos. Outros, ainda, em defesa da imunidade constitucional assegurada, defendem o posicionamento de que as ICES não deveriam pactuar com o PROUNI em troca de uma isenção fiscal, posto que já estão amparadas por imunidade constitucional e, nesse sentido, o governo não pode cobrar o tributo.

Já com relação ao FIES, os entrevistados são quase unânimes nas falas, por considerarem uma importante política de financiamento que permitiu o acesso de milhares de estudantes ao ensino superior, antes impossibilitado pela falta de condições financeiras desses estudantes. Além disso, os entrevistados mencionaram que o FIES proporcionou às ICES uma ampliação nos números de matrículas e de investimentos em novos cursos, infraestrutura e pagamento de financiamentos e empréstimos, ainda que em graus diferenciados.

## **6.2 A conjuntura crítica, a interpretação e a apropriação das políticas FIES e PROUNI pelas ICES UNISC e UNIJUÍ**

Cabe esclarecer como e, em que termos, se estabeleceu a conjuntura crítica a partir de 2010, a qual trouxe novas possibilidades e/ou constrangimentos para as ICES.

As políticas públicas de ensino superior do final dos anos de 1990 e início dos anos 2000, são de forte direcionamento privatista, o que promoveu o crescimento expressivo desse segmento e, segundo Alhert (2010, p.44) “alterou a organização e a correlação de forças que estruturaram o campo educacional no nível superior”.

A partir do governo Lula, embora houvesse a implantação de programas significativos, especialmente a contar da metade da década, o que se verifica é que essas políticas vão ocorrendo de forma mais incremental, sem grandes possibilidades de reversão ou mudanças na trajetória da educação superior, especialmente, no que se referem as ICES.

Como meta do PNE (2001-2010), o governo Lula, estabelece políticas de ensino superior que abarcam duas perspectivas principais: expansão e interiorização da rede federal de educação e a ampliação das políticas de inclusão e de assistência estudantil aos estudantes bolsistas de instituições públicas e privadas de educação superior.

O primeiro objetivo passou a ser concretizado, especialmente, a partir do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais- Reuni, instituído pelo Decreto no 6.096, de 24 de abril de 2007, com a meta de dobrar, a partir de 2008, o número de alunos nos cursos de graduação, o que resultou, ao final da primeira década, na criação de mais de uma quinzena de Universidades e a criação de mais de 170 campus em cidades do interior do país.

O segundo objetivo, começou a se concretizar a partir de 2005 com a criação do PROUNI. Fruto de mais de dois anos de discussão em torno da questão da filantropia e da isenção fiscal, tem seu mecanismo central focado na concessão de bolsas de estudo, integrais e parciais, em cursos de graduação das instituições privadas de ensino superior, as quais recebem, em contrapartida, isenção de alguns impostos e taxas federais. Segundo Aprile e

Barone (2008), o PROUNI é considerado uma política focalizada e de caráter compensatório que atua, de certa forma, como uma ação afirmativa.

Embora o PROUNI, tenha proporcionado condições expressivas, aos jovens das camadas populares, acessar o ensino superior, essa política não gerou grandes transformações na estrutura e gestão das ICES. A grande maioria dos gestores, entendeu ser o PROUNI, uma adequada política de inclusão social, que manteve a isenção em troca de alunos prounistas. Na visão do gestor (17), essa política possibilitou, em termos de *accountability* e transparência, uma nova visão para a sociedade e para as próprias ICES, que “puderam evidenciar mais o caráter social e filantrópico, a partir do momento que essas ações passaram a ter efetivamente a presença física de alunos beneficiados, e não apenas a comprovação da filantropia por meio de ações e números dispostos em planilhas”.

Assim, as mudanças provocadas pela adesão ao PROUNI, por parte das ICES, foram ocorrendo de forma incremental, embora promovendo algumas limitações na autonomia de gestão dessas instituições.

Portanto, para o ensino superior comunitário, as possibilidades de mudança na trajetória institucional se abriram a partir da conjuntura crítica que se estabeleceu em 2010, com a instituição do chamado “Novo FIES”, pela Lei 12.202/2010.

Cabe recordar que o FIES foi criado em 1999 (embora transformado na Lei nº 10.260, em 2001), em substituição ao antigo Programa de Crédito Educativo (Creduc), instituído em 1976, com o fim de financiar total ou parcialmente o ensino superior para estudantes com baixa renda e estimular o preenchimento de vagas em IES privadas (com ou sem fins lucrativos), visto que os níveis de inserção dos jovens no Ensino Superior eram muito baixos.

Ao longo dos anos 2000, o FIES, vai sofrendo constantes alterações, ora favorecendo e ampliando as condições de acesso a esse tipo de financiamento, tanto pelos estudantes quanto pelas instituições de ensino que aderem ao programa, ora limitando e impondo restrições novas aos estudantes e às instituições de ensino credenciadas. Então, até 2009, o FIES também vai sofrendo alterações incrementais que não inferem grandes mudanças no cenário das ICES.

No entanto, foi em 2010, pela Lei 12.202, que o FIES sofreu significativas alterações<sup>73</sup>, as quais possibilitaram a abertura de novas oportunidades de expansão para as ICES, tanto pela ampliação no número de vagas e de matrículas, quanto de investimentos em novos cursos e infraestrutura. A conjuntura crítica se conformou a partir da publicação da Lei 12.202/2010 que (re) estruturou a política pública de Financiamento Estudantil- FIES.

O FIES representou, no período de 2010 ao final de 2014, tanto em termos de recursos financeiros disponibilizados como em número de matrículas, a principal política pública de incentivo ao ensino superior privado que pode ser acessada pelas IES comunitárias, superando inclusive o PROUNI.

Como já mencionado, a UNISC, através da presença de seus reitores e pró-reitores nas representações do COMUNG E ABRUC, teve grande participação na construção da proposta da política do FIES, o que possibilitou compreender melhor como essa política foi desenvolvida e por que, em determinados momentos, o governo (MEC) lançou políticas que produziram novas oportunidades e, em outros não, e como as ICES se relacionaram com essas políticas.

Para entender como as ICES se apropriaram da política do FIES e de que forma essa política interferiu nas suas realidades, é pertinente, além de compreender a agência dos atores envolvidos no processo de implementação, considerar as condições conjunturais que se apresentavam no momento em que uma determinada opção foi adotada (entre duas ou mais alternativas).

Nesse sentido, considerando o caso da UNISC, o que se apreende por meio dos documentos internos e, principalmente, a partir do relato dos gestores entrevistados, é que alguns aspectos tenderam a influir ou convergir na escolha da alternativa adotada frente à política do Novo FIES, tais como: (i) A UNISC ter

---

<sup>73</sup> (i) gestão do Fundo foi internalizada no Ministério da Educação, por meio da operacionalização pelo FNDE; (ii) ampliação do agente financeiro – CEF e Bco Brasil; (iii) Em termos de flexibilização e facilidades aos estudantes, as principais condições se referem:

(i) Taxa de juros prefixados passou a ser de 3,4%a.a., com nenhuma amortização durante o período de utilização e com pagamento de juros limitados a R\$ 150 por trimestre até o início do período de amortização;

(ii) Período de carência passou para 18 meses;

(iii) Período de amortização para 3 (três) vezes o período de duração regular do curso acrescido de 12 meses. Assim, o período de amortização começaria somente depois de sessenta e seis meses da assinatura do contrato (BRASIL, 2010).

passado por uma séria crise em anos anteriores recentes (2007/2008), necessitando recuperar a saúde financeira e alavancar a Instituição; (ii) A UNISC preencher os requisitos legais necessários para aderir ao Financiamento; (iii) Por conhecer detalhadamente a política do FIES, visto que participou ativamente na elaboração de sua proposta; (iv) Pelas relações amistosas e de proximidade com o governo federal, especialmente, a partir do envolvimento dos reitores e pró-reitores, nas discussões e elaboração do PROUNI (2005); (v) Pela política dos governos Lula e Dilma, voltada à inclusão social e redução das desigualdades educacionais; (vi) Pela cultura desenvolvida na instituição, envolvimento e aproximação com o poder público (especialmente municipal), com o COMUNG, ABRUC e COREDE, o que facilita o trânsito nessas esferas; (vii) Por ser sabedora das intenções do governo federal de ampliar os recursos para a educação, embora não só para o FIES, e dos múltiplos sinais de coerência entre o discurso e a prática governamental.

Dessa forma, segundo a fala do gestor (5), “a UNISC resolveu apostar fortemente no FIES, que no meu entendimento se mostrou como uma aposta correta até o final de 2014, quando o FIES sofreu novas e drásticas mudanças e restrições, inclusive com corte na destinação dos recursos, motivada em muito pelo forte subsídio concedido até aquela data (juros de 3,4% ao ano) e pela falta de lastro para continuar bancando aquela situação”. Esta aposta foi considerada, pelos gestores entrevistados, como uma estratégia acertada, por ter possibilitado milhares de estudantes chegarem à UNISC por meio desta via, o que seria impossível caso não existisse.

A seguir trechos reproduzidos dos depoimentos dos entrevistados que corroboram com algumas situações apontadas anteriormente.

*Foi uma onda fantástica, quem surfou no início e, nós entramos pesados em 2010/ 11/ 12/ 13/ 14 explodimos. Foi a nossa curva de alguns créditos e receita. Foi fantástico e para as outras instituições também. Algumas entraram depois, mais no final, mas ainda tiveram benefício [...]. No nosso caso, não foi tanto em investir em novos cursos. Nós já tínhamos em 2010, um portfólio de quase 50 cursos, medicina sendo implantada desde 2006. Então para nós, foi um momento em que pagamos as nossas dívidas, zeramos os financiamentos de curto prazo, zeramos capital de giro, pagamos alguma coisinha que tinha prazo maior mas, aumentamos custo também, mas o aumento da receita foi maior que o aumento dos custos e, pagamos todas as contas e nos equilibramos, em termos gerais (4).*

*São opções difíceis, você nunca sabe como o próximo governo vai agir nem a situação do país. Mas aí é um pouco estilo de gestão, a nossa gestão tentava ser proativa, arrojada sem ser imprudente, e o fato de apostarmos no FIES era pelos sinais emitidos pelo governo de que ele de fato iria ampliar os recursos para educação. Outras instituições talvez, mais desconfiadas de que isto poderia não durar, mas nós resolvemos apostar [...] Sem falar que, em um contexto de concorrência, senão houver algum tipo de financiamento para os alunos, um financiamento consistente, eu acredito que as nossas instituições se tornem inviáveis, não temos capacidade de manter essa proposta de ensino, pesquisa e extensão, levadas a sério, sem que haja um aporte de recursos públicos (11).*

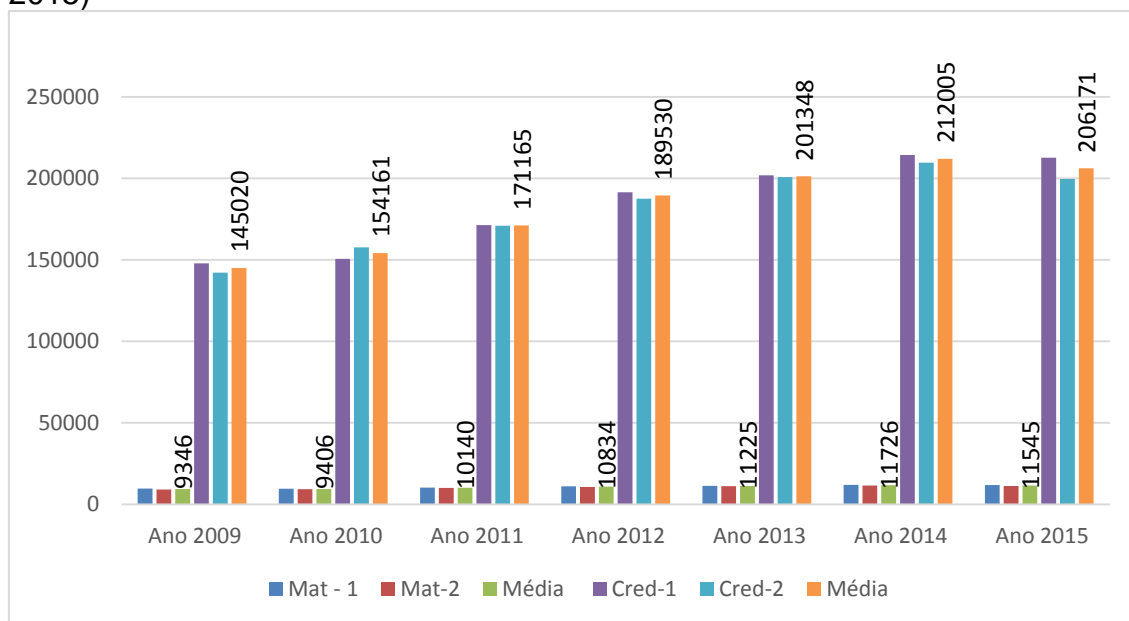
*A UNISC ajudou de fato a criar o programa e, em função disso, a gente teve uma ocupação bem grande de vagas pelo FIES, a gente chegou até 50 e poucos por cento de alunos pagantes com FIES e até 2014, a gente vinha num crescente. Isso também é acompanhado da questão econômica, em crescimento no país. Essas duas coisas combinadas nos alavancaram em termos de número de alunos, créditos matriculados, receitas e a capacidade de investimento, coisa que tinha caído bastante em 2007/2008. (7).*

A seguir, apresentam-se algumas informações relacionadas ao número de contratos FIES e PROUNI; número de vagas, matrículas e créditos totais matriculados, que permitem reforçar os depoimentos e ao mesmo tempo aprofundar algumas constatações.

O gráfico 6 apresenta a evolução em número de alunos e créditos matriculados (ingressantes e rematrículas), por semestre e a média anual, em que é possível perceber o reflexo do FIES, a partir de 2010, representando maior expressividade nos anos 2012, 2013 e 2014, passando ao patamar médio de 11.726 estudantes matriculados em 2014, representando no primeiro semestre em torno de 12.000 estudantes, ápice da instituição em número de matrículas e também em número de créditos médios matriculados, que em 2014 alcançou o patamar máximo de 212.000 créditos matriculados.

A diferença na média de matrículas de 2009 a 2014 foi de 2.380 matrículas, representando um acréscimo de 25%. Já a diferença média dos créditos totais contratados na graduação, de 2009 a 2014, foi de 66.985 créditos, representando 46% de acréscimo no referido período, uma ampliação de quase 50%.

Gráfico 6 - Estatística Matrículas Totais e Créditos Totais- UNISC (2009 a 2015)



Fonte: Elaborado pela autora com base em documento fornecido pela Secretaria Acadêmica (UNISC, 2017).

Com relação ao número de vagas ofertadas versus matrículas efetivadas, o quadro 11 denota um aumento do número de vagas ofertadas, entre 2009 e 2014, de 893 vagas, representando um acréscimo de 31%. Já o número de matrículas efetivadas no mesmo período, foi de 838, representando 43%.

Quadro 11 - Estatística das Vagas Ofertadas Vestibular X Matrículas – UNISC (2009 a 2016).

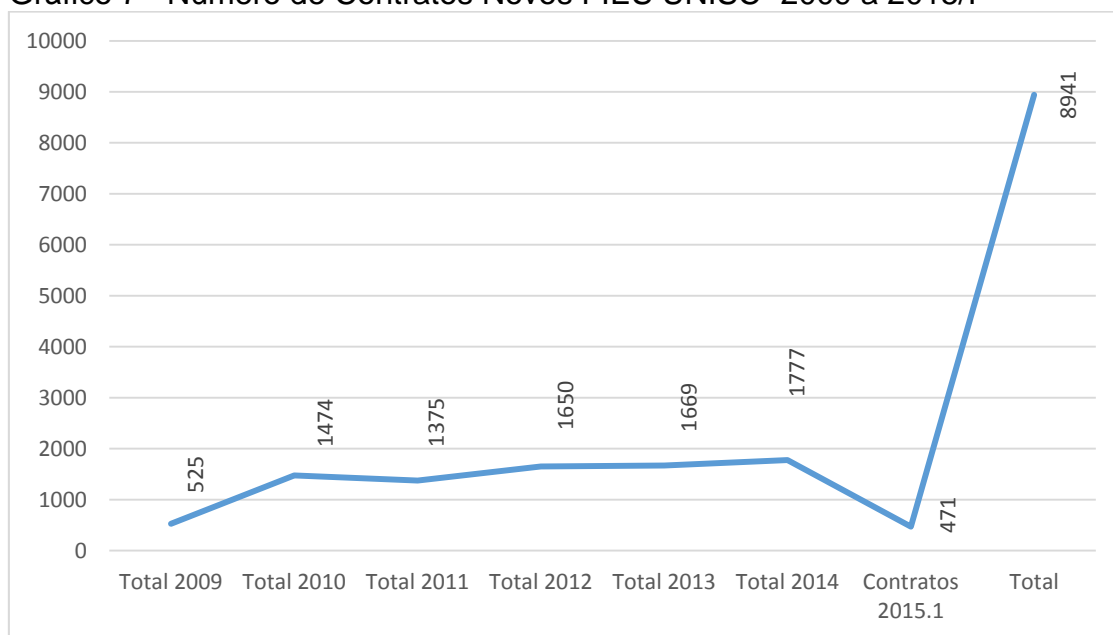
|              | 2009        |             | 2010        |             | 2011        |             | 2012        |             | 2013        |             | 2014        |             | 2015        |             | 2016        |             |
|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|              | Vagas       | Matr.       | Vagas       | Matr.       | Vagas       | Matr.       | Vagas       | Matr.       | Vagas       | Matr.       | Vagas       | Matr.       | Vagas       | Matr.       | Vagas       | Matr.       |
| Sede         | 2242        | 1776        | 2490        | 1871        | 2976        | 2105        | 2936        | 2269        | 2976        | 2421        | 3190        | 2501        | 3060        | 2245        | 3090        | 1719        |
| Capão        | 90          | 79          | 150         | 109         | 150         | 87          | 150         | 85          | 150         | 86          | 110         | 71          | 110         | 66          | 60          | 46          |
| Montenegro   |             |             |             |             |             |             | 210         | 104         | 210         | 82          | 265         | 75          | 215         | 68          | 110         | 55          |
| Sobradinho   | 100         | 65          | 100         | 81          | 100         | 83          | 94          | 91          | 105         | 80          | 105         | 77          | 105         | 89          | 105         | 46          |
| Venâncio     | 50          | 30          | 50          | 29          | 100         | 73          | 100         | 94          | 100         | 79          | 105         | 64          | 105         | 57          | 105         | 40          |
| <b>TOTAL</b> | <b>2482</b> | <b>1950</b> | <b>2790</b> | <b>2090</b> | <b>3326</b> | <b>2348</b> | <b>3490</b> | <b>2643</b> | <b>3541</b> | <b>2748</b> | <b>3775</b> | <b>2788</b> | <b>3595</b> | <b>2525</b> | <b>3470</b> | <b>1906</b> |

Fonte: Elaborado pela autora com base em documento fornecido pela Secretaria Acadêmica (UNISC, 2017).

Percebe-se, ao analisar o gráfico 6 e o quadro 11, que o crescimento em número de matrículas novas em relação ao número de matrículas médias totais no período é maior (43% para 25%), provavelmente, motivado pela disponibilização de FIES para os alunos ingressantes.

O gráfico 7, apresenta os contratos FIES novos anuais, no período de 2009 a 2015/I, indicando uma diferença de 1.252 contratos, o que representa um crescimento de 238,48%.

Gráfico 7 - Número de Contratos Novos FIES UNISC- 2009 a 2015/I

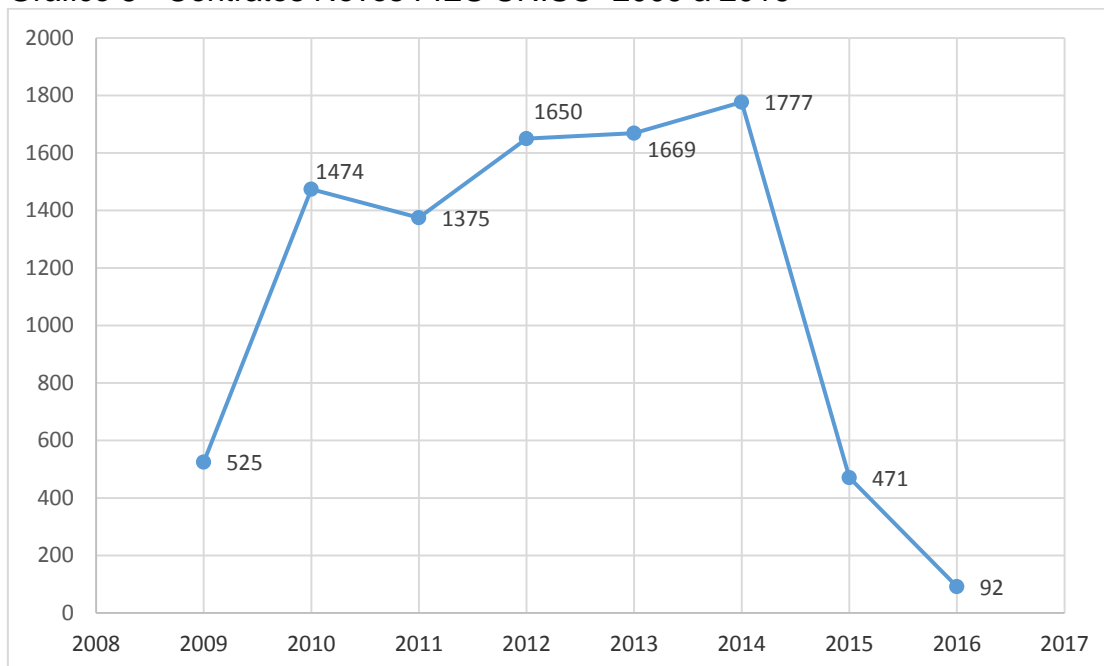


Fonte: Elaborado pela autora com base em documento fornecido pelo Setor Financeiro (UNISC, 2017).

Já o gráfico 8, demonstra o que significou os cortes efetuados pelo governo no número de contratos novos, considerando as alterações e novas regras introduzidas a partir de 2015, as quais trouxeram para as ICES uma queda no número de alunos e de matrículas, condicionando os gestores dessas ICES a enxugar os investimentos, o quadro de pessoal e pensar novas formas de financiamento para o estudante (no caso da UNISC, retomando o Crediunisc, crédito próprio) e da sua própria (re) invenção enquanto IES comunitária.



Gráfico 8 - Contratos Novos FIES UNISC- 2009 a 2016



Fonte: Elaborado pela autora com base em documento fornecido pelo Setor Financeiro (UNISC, 2017).

Destaca-se, porém, que o período de análise específico da pesquisa refere-se ao da conjuntura crítica que se estabelece a partir dos anos 2010 ao final dos anos 2014. Portanto, o gráfico 8 foi apresentado apenas para fins de visualização do impacto negativo para as ICES na mudança da condução de uma política de financiamento com caráter de inclusão social. Segundo a fala de um dos gestores entrevistados sobre a atual conjuntura, “não vai ser fácil, depende de como será em 2018, eleições, como vai acontecer...agora, esse momento, está bem complicado, porque quem está lá dentro do MEC, tem um perfil empresarial e vem indicado por um desses grandes grupos educacionais”.

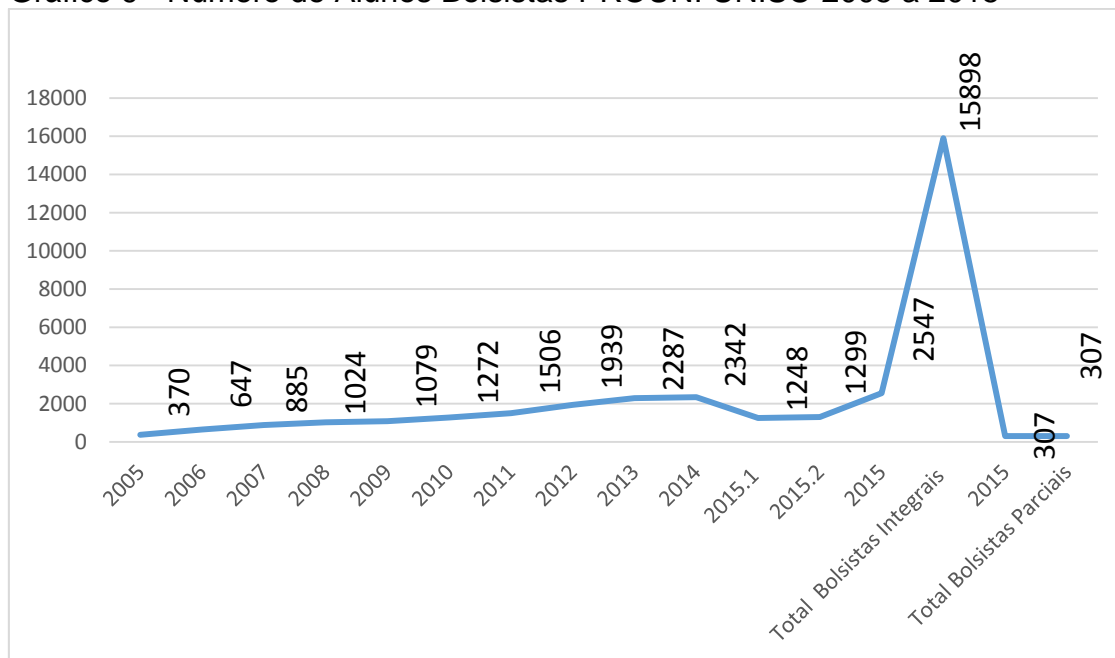
(5)

O que leva novamente a frisar, que o Estado, as instituições políticas, não são neutras, e que na análise da natureza e condução de uma política pública, as interações e relações destas instituições políticas com a sociedade civil, neste caso em especial as ICES, precisam ser consideradas.

Para finalizar a análise do caso UNISC, cabe ainda, referir o significado do PROUNI na realidade da UNISC, bem como, analisar o reflexo da conjuntura

crítica neste programa. Assim, no gráfico 9, é possível visualizar a quantidade de bolsistas PROUNI, desde sua implantação em 2005 até o ano de 2015.

Gráfico 9 - Número de Alunos Bolsistas PROUNI UNISC-2005 a 2015



Fonte: Elaborado pela autora com base em documento fornecido pela Secretaria Acadêmica (UNISC, 2017).

A partir do gráfico 9 pode-se constatar que o PROUNI na UNISC iniciou timidamente, em 2005, com 370 bolsistas integrais, passando posteriormente a 1079 bolsas, em 2010. Em 2014, esse número alcança o seu ápice, com 2.342 bolsas PROUNI integrais, o que representa um aumento de 1.972 bolsas. Já no período de 2010 a 2014, essa variação foi de 1.263 bolsas a mais, representando um acréscimo de 117%, inferior ao acréscimo registrado em número de FIES novos (238,48%), contratados para o mesmo período. O acréscimo de bolsas PROUNI de 2010 a 2014 está condicionado ao aumento de contratos novos FIES.

No tocante à apropriação da política pela UNIJUÍ, verifica-se que ela não se processa da mesma forma, dadas as condições estabelecidas pela trajetória institucional desta. Apreende-se que a agência dos atores frente à conjuntura crítica que se estabeleceu a partir de 2010 ficou constrangida por decisões tomadas no passado que limitavam a apropriação da política do Novo FIES.

Cabe, inicialmente, apontar alguns aspectos, observados nos documentos internos e nos relatos dos gestores entrevistados, que se

destacaram para fins de entendimento do processo a respeito da interpretação e da apropriação das oportunidades surgidas na conjuntura crítica que se estabelece a partir de 2010, motivada pela política de expansão do ensino superior, o Novo FIES.

Primeiro a que se sublinhar que a interpretação e entendimento das categorias em análise se dão em parte, em linhas bem divergentes, o que não é problema em contextos democráticos. Entretanto, na percepção da pesquisadora, essas divergências se conformam muito mais por questões partidárias internas, do que por questões ideológicas mais amplas.

O relacionamento da ICES com o Governo Federal foi o que mais se destacou nas falas dos gestores no tocante às interações e relações com Estado (instituições políticas) nas diversas escalas, sendo o poder público municipal mencionado mais no início da trajetória da ICES e o governo estadual é pouco mencionado. Entretanto, embora a esfera pública federal tenha sido a mais reportada pelos gestores entrevistados, o que se percebe é uma tensão quando o assunto se refere a forma como a ICES vem se relacionando com as instituições políticas, sendo que as opiniões sobre a temática acabam divergindo. Alguns, como a exemplo do gestor (13), entendendo como necessárias essas relações e interações com o Estado, em especial, na conformação das políticas públicas. Outros ainda, manifestando-se no sentido de que essas relações só tendem a dar certo quando resultantes de uma representação coletiva maior (COMUNG, ABRUC), posição que vai ao encontro com o que preconiza a perspectiva pluralista (grupos de interesse). Outros ainda, manifestando total descrédito às instituições, questionando implicitamente, o Estado democrático ou, por vezes, interpretando o Estado como o representante dos interesses da classe dominante (perspectiva neomarxista). A seguir, síntese de dois posicionamentos divergentes:

*A UNIJUÍ ela sempre se relacionou com o governo federal a partir das organizações, as instituições ou COMUNG ou ABRUC, então e aí nós sempre tivemos uma participação bem forte, então a gente usou bem esses espaços aí porque a gente entendia que era muito melhor fazer isso do que uma ação isolada, as ações isoladas as necessidades isoladas são mais técnicas (12).*

*A relação com o governo federal sempre foi uma simulação, o MEC fazendo de conta que nos ouvia, mas na prática fazendo o que ele queria, ou seja, uma postura quase que lembra a “ditadura militar”. Eles*

*chamavam alguém para comunicar o que você devia fazer e dizia que tinha sido uma reunião, de debate, mas que não houve. a relação é uma grande simulação, de amigos de pessoas sendo bem recebidas, de serem elogiadas, mas que no fundo muitas vezes nós fomos usados pra validar as políticas públicas tanto é que as comunitárias foram as primeiras a aderir ao FIES e ao PROUNI também, sem as comunitárias gaúchas, o Tarso, Ministro da Educação não conseguiria ter implementado o PROUNI, então até hoje é a mesma, ou seja, quando nós fomos chamados para o debate é para sermos comunicados, quando nós pedimos para sermos ouvidos, é um falso ouvir. Hoje você tem no MEC nos cargos importantes funcionários da Kroton, Estácio..., assim os caras tão dentro do MEC e dentro do conselho estadual de educação, ele está colonizado por representantes dos grandes pleitos. Então cada vez mais, assim, essa é a dinâmica de relação com o Estado (15).*

As opiniões também divergem no sentido de que uns atribuem importância a um posicionamento político partidário, entendendo que a UNIJUÍ, ao longo da sua trajetória, assume um posicionamento mais crítico sobre a realidade, contribuindo com uma participação ampliada nos debates e reflexões, tanto ao que se refere a sociedade quanto que à democracia. Porém, há os que defendem que a discussão política deve ser dissociada da política partidária, acreditando que quanto menor o envolvimento político partidário das ICES e dos seus gestores, mais fácil se dará o trânsito na sociedade e no próprio Estado.

Essas visões divergentes reforçam as formulações teóricas de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) sobre a heterogeneidade de atores sociais existentes no interior da sociedade civil, os quais podem assumir diversos formatos institucionais (associações, organizações civis, fóruns, instituições comunitárias, entre outros) e que, embora aparentemente estejam sob uma mesma bandeira ou projeto, apresentam pluralidades políticas, sociais e culturais, construídas historicamente.

Outro ponto em que o entendimento dos entrevistados diverge é em relação à importância atribuída às políticas do FIES e do PROUNI. A maioria dos entrevistados reporta-se a essas políticas como responsáveis pelo crescimento das ICES e o acesso de um público de jovens que não poderia ingressar o ensino superior, não fosse por essas políticas. Muitos atribuem ao PROUNI e FIES um caráter de inclusão social e democratização do acesso ao ensino superior no país, visto que o sistema público de ensino não consegue dar conta de toda a demanda. Entretanto, há aqueles que acreditam que essas políticas trazem benefícios para os estudantes, mas incorporam mais obrigações às ICES, as

quais não passam de mera troca de favores (PROUNI) entre essas instituições e o Estado (“você faz o serviço, recebe e educa o aluno e em troca eu te dou isenção fiscal”), fazendo com que as ICES, de certa forma, mais produzam recompensas ao Estado, do que sejam recompensadas. Nesse sentido, os entrevistados alertam para o lado perverso da dependência do Estado, pois esse deveria suprir as necessidades básicas da população assegurando o direito à saúde, educação e segurança e não achar que está fazendo um favor para as ICES e para o estudante por meio de subsídios ou financiamento da educação. Isto pode ser visto nos seguintes trechos dos entrevistados,

*Eu acho que foi fundamental o FIES, com todos os problemas, mas foi fundamental. Para as instituições é fundamental, claro que sempre tem os problemas, eu tenho para receber mais não recebo e não sei quando vou receber, a dificuldade do fluxo de caixa. Mas eu sempre acho melhor trabalhar numa instituição que tenha algo a receber por mais que seja incerto em algum momento tu vai receber, tenho crédito (14).*

*Eu penso que essas políticas públicas são um arremedo, eu preferia que a gente tivesse uma política pública que fizesse tudo como a constituição determina: que todo cidadão brasileiro tem direito à educação, saúde, habitação. E o PROUNI foi uma bela iniciativa, mas de novo, nós já somos filantrópicas, dentro dos 20% de filantropia nós já oferecemos bolsas e ainda para ter o PROUNI, nós temos que ter sempre alunos com gratuidade pela instituição. Eu acho que é uma política pública perversa, embora beneficia um número grande de alunos, ele também sacrifica os outros que não tem financiamento (16).*

De acordo com as entrevistas realizadas e documentos internos fornecidos pela UNIJUÍ, outros aspectos também influenciaram o comportamento dos atores (gestores) em relação à apropriação das políticas do PROUNI e do FIES na instituição, a saber: (i) A UNIJUÍ se expandiu fortemente até meados dos anos 2000, alcançando o ápice de alunos matriculados, e aí, a partir de 2005, passa a enfrentar uma difícil crise financeira, que culminou com o fenômeno da seca na região, diminuição gradual de alunos e receita, que demandou corte de gastos, de pessoal, de investimentos e dificuldades, com o cumprimento de obrigações, em períodos imediatamente posteriores; (ii) Possuir limitações de acesso ao FIES, em razão de não cumprir com todos os requisitos legais, reflexo da crise financeira em período anterior; (iii) Pela cultura desenvolvida na instituição, do envolvimento e compromisso com o desenvolvimento da região (participação ativa nos COREDES) que facilita o

trânsito nos municípios e vai legitimando cada vez, o caráter regional da Universidade.

Constrangida por condições históricas de sua trajetória, a UNIJUÍ não consegue usufruir dos benefícios da política do FIES tão fortemente nos anos iniciais da conjuntura crítica, dada às limitações restritivas decorrentes de não possuírem a Certidão Negativa de Débitos Fiscais, em razão do descumprimento de obrigações tributárias, reflexo da crise financeira e das escolhas/decisões tomadas.

Essa situação reforça o pressuposto do institucionalismo histórico, *path dependence*, ao considerar que as questões do passado e seus desdobramentos interferem nas condições do presente. (PIERSON e SKOCPOL, 2002). Conforme a resposta de um gestor da UNIJUÍ,

*A UNIJUÍ participava, mas pelas suas fragilidades do momento, ela não conseguiu aproveitar uma política que era para todos, mas pela fragilidade construída por ela própria, quando não conseguimos cumprir os requisitos, nós poderíamos estar no máximo naquilo que nós poderíamos pagar em termos de INSS, pois como não tínhamos negativa, nós não tínhamos a possibilidade de recompra, então nós tivemos a possibilidade de participar efetivamente só a partir de 2013, 14 a possibilidade de uma parte de 2012 que a gente conseguiu, que a gente criou um pouco mais de coragem, então isso iniciou 2012, timidamente (17).*

Ao contrário da UNISC, que teve uma participação expressiva na política do FIES desde o início, a UNIJUÍ começa com uma participação muito tímida em 2010, mas que mesmo assim, traz resultados significativos para a instituição num momento em que sofre os reflexos da crise financeira e dos ajustes promovidos em anos anteriores, conforme pode ser apreendido nos relatos dos gestores e nas informações e dados constantes em documentos internos, (re) trabalhados em planilhas e gráficos.

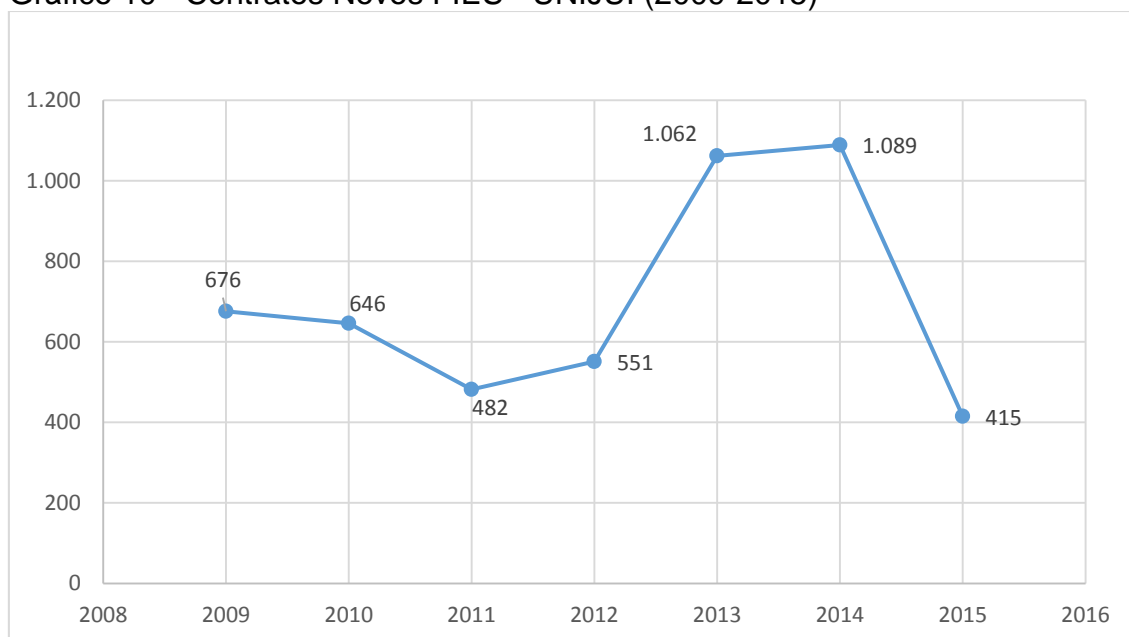
A UNIJUÍ, nos anos de 2003 e 2004, atinge o ápice em número de alunos matriculados, cerca de 12.000, porém, desde 2005 esse número começa a cair, motivado pela crise recessiva provocada pela estiagem na região, a qual afeta a agricultura e tem reflexos nos setores do comércio e dos serviços, inclusive no setor de ensino. A UNIJUÍ, a partir da crise financeira que passa a vivenciar, desencadeia uma série de ajustes e novas regras, relacionados aos contratos inadimplentes dos acadêmicos (que passam a ter que renegociar suas dívidas

para continuarem estudando), à otimização de turmas e disciplinas, enfim, ajustes que objetivam reduzir custos, profissionalizar a gestão, otimizar e qualificar a sala de aula. A gravidade da crise é apontada no relato do entrevistado (15):

*Nós estávamos vivenciando uma crise financeira bem aguda em meados de 2005 e, um grupo defendia que a crise era circunstancial que nós íamos passar, que verdade nós tínhamos que esperar nosso impacto, e o outro grupo do qual eu estava fazendo parte, dizendo que não, que a crise era estruturante, que nós não íamos nunca mais ter o tamanho de antes, que as licenciaturas iriam acabar, que nós íamos ter que demitir muita gente, um terço dos professores e funcionários nós teríamos que demitir, fechar cursos. Esse é um discurso muito forte, nós teríamos que ter ortodoxia na gestão e nós somos aqueles com 80% dos votos dizendo que ia demitir, então, chega um ponto que a utopia, ela fica distante da realidade.*

Os reflexos dessas condicionantes, que vão se apresentando a iniciar em 2005, são sentidos ainda nos anos iniciais da segunda década do milênio, quando uma janela de oportunidades se abre às ICES como um todo, fruto da reestruturação e injeção de recursos na política de Financiamento Estudantil (FIES), ocorrida no ano de 2010, momento em que a UNIJUÍ encontra-se constrangida por limitações de ordem legal que a impedem de se apropriar da política de forma mais intensificada, como pode ser constatado no gráfico 10.

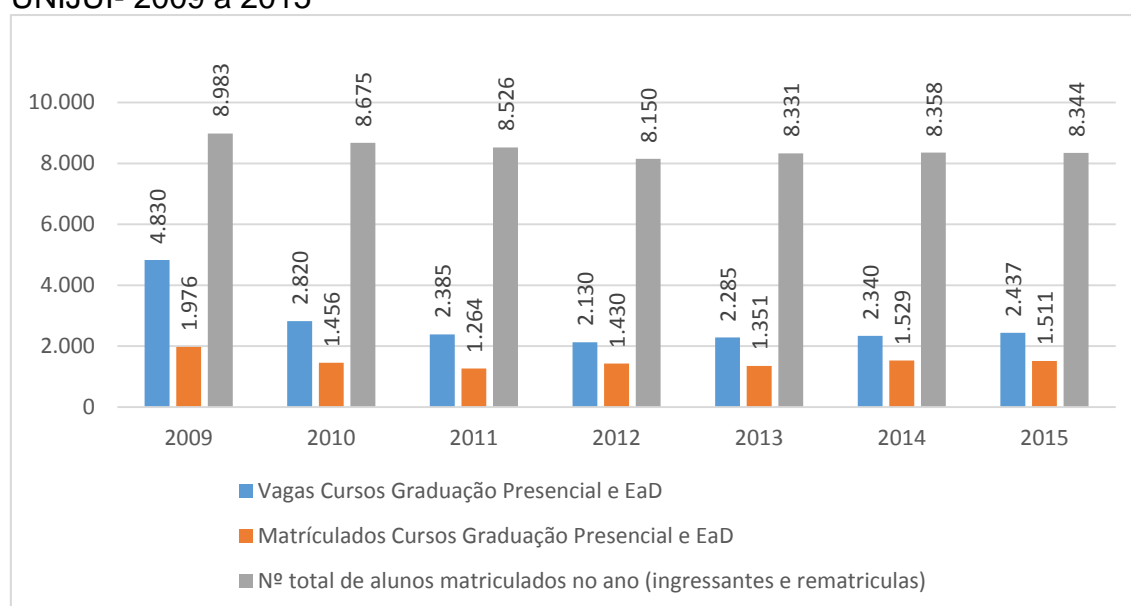
Gráfico 10 - Contratos Novos FIES- UNIJUÍ (2009-2015)



Fonte: Elaborado pela autora com base em documento fornecido pelo Setor Contábil (UNIJUÍ, 2017).

Ao contrário da UNISC que, no período de 2010 a 2014 somou 8.941 contratos novos de FIES, agregando 2.380 matrículas de graduação, em relação aos números existentes em 2009 e mais de 66.000 créditos, neste mesmo período, a UNIJUÍ registrou 3.830 contratos novos de FIES entre 2010 e 2014, registrando um decréscimo de 625 alunos e um acréscimo pouco superior a 16.000 créditos matriculados para o mesmo período, conforme pode ser verificado no gráfico 11.

Gráfico 11 - Vagas Ofertadas, Matrículas Novas Efetivadas e Total Matriculas – UNIJUÍ- 2009 a 2015



Fonte: Elaborado pela autora com base em documento fornecido pelo Setor Contábil (UNIJUÍ, 2017).

De acordo com o gráfico 11, é possível observar que no ano de 2009, foram preenchidas menos de 50% das vagas ofertadas e, embora a partir de 2010 esse patamar fique acima dos 50% registrando um aumento de 35 % a 40% entre os anos de 2009 e 2015, a ociosidade das vagas ofertadas é muito alta, dada toda a capacidade e infraestrutura instalada na Universidade.

A onda do FIES permitiu às IES crescerem em termos de matrículas de alunos e créditos matriculados e se expandirem de uma forma geral, principalmente, as que conseguiram estrategicamente se beneficiar desse fluxo. Infelizmente as que não estiveram aptas a aproveitar essa onda, acabaram não crescendo na mesma velocidade. Segundo o entrevistado (17), a “UNIJUÍ não



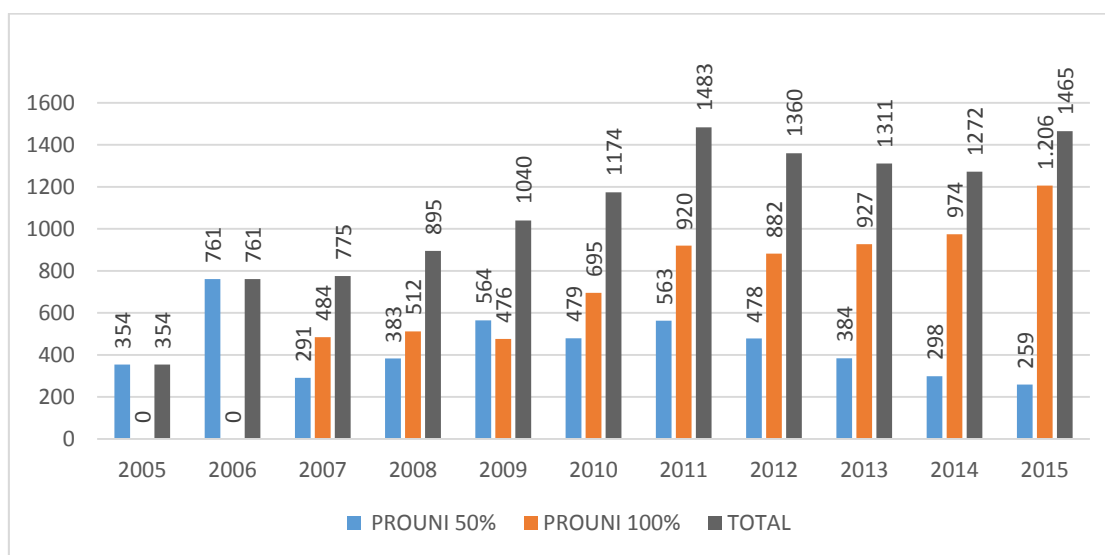
aumentou tanto em número de alunos, mas em termos de créditos matriculados, cresceu, pois o aluno, ao invés de fazer duas ou três disciplinas, passou a fazer cinco ou mais”

No tocante ao PROUNI, a maioria dos entrevistados afirmou que essa política é adequada, pois consegue trazer para a Universidade aquele sujeito que não viria para instituição e, muito provavelmente, nunca cursaria o ensino superior, e dessa forma, transformar esse sujeito e torná-lo mais capacitado para atuar na sociedade em que está inserido, promovendo, dessa forma, a inclusão social.

Há também aqueles que entendem o PROUNI como uma política interessante, por ser uma boa contrapartida em relação à cota patronal que, ao invés das ICES recolherem esses valores diretamente ao público, é concedido em forma de bolsa para a população que não tem condições de pagar pelo ensino superior.

O PROUNI, em ambas as ICES, iniciou com uma adesão girando em torno de 350 a 400 bolsas ano, e desde sua implantação, vem crescendo proporcionalmente ao aumento do número de alunos matriculados. Por essa razão, no período entre 2010 e 2014, a UNIJUÍ beneficiou com bolsas PROUNI 4874 estudantes, enquanto que na UNISC esse número foi de 10425 bolsas. O gráfico 12, permite visualizar o desempenho do PROUNI.

Gráfico 12 - Bolsas PROUNI- UNIJUÍ (2005 a 2015).



Fonte: Elaborado pela autora com base em documento fornecido pelo Setor Contábil (UNIJUÍ, 2017).

Em termos gerais, essas políticas são cruciais para a manutenção do aluno que não teria acesso de outra forma ao ensino superior, ao mesmo tempo em que tais políticas são fundamentais para a sustentabilidade das ICES, as quais foram expandindo em número de cursos, de vagas ofertadas, de docentes, de pessoal técnico-administrativo e de infraestrutura instalada. Dada a dependência da trajetória institucional, as ICES não conseguem retornar ao ponto de partida anterior à existência dessas políticas, devido aos custos econômicos e políticos já despendidos (PIERSON e SKOCPOL, 2002; THELEN e STEINMO, 1992) e a cultura do financiamento e da assistência social já disseminada na população.

Ao final de 2014, no entanto, são lançadas novas regras para o FIES, que impactam na redução significativa de contratos em 2015. Essa diminuição, segundo Relatório de Auditoria (TCU, 2016, p.10), “pode ser atribuída à adoção de critérios de seleção mais restritivos e, ainda, à dificuldade financeira que afetou o FIES em 2015”.

A destinação de recursos para novos contratos de FIES em 2015 sofre um corte de, aproximadamente, cinquenta por cento (50%), o que leva as ICES a enfrentarem uma nova realidade de queda no número de ingressantes e na necessidade da realização de ajustes internos para dar conta de saldar seus compromissos.

A redução do número de alunos, após as alterações nas regras do FIES e no corte da dotação orçamentária do governo para essa rubrica, é notória nas ICES estudadas, sendo que na UNISC os contratos reduziram de 1777 contratos novos em 2014, para 471 novos contratos, em 2015, e na UNIJUÍ de 1089 contratos novos para 415 novos contratos.

Essa nova realidade é exposta pelos entrevistados com grande preocupação, relacionada ao futuro das ICES. Alguns possuem o entendimento de que há necessidade de se repensar os rumos da Universidade, seu modelo de gestão e até de rever seus princípios. Outros dizem que isso era previsível e que certos cuidados e reservas tinham que ter sido observados. Segundo estes, o momento agora é de ajuste e readequação à realidade anterior ao “*bum*” do FIES. Essas posições podem ser vistas nos seguintes trechos das entrevistas:

O FIES foi uma política acertadíssima, o problema foi o descontrole. O ciclo chegou ao topo em 2014 e depois caiu, aí caiu o número de alunos, então isso mais que prova de que precisamos de financiamento público, de políticas públicas para levar o sujeito para o ensino superior, e se não houver políticas nós nunca vamos chegar ao percentual de alunos estipulado nas metas do PNE (17).

A questão do FIES, essa concessão desmedida, nós também somos corresponsáveis, um governo que cobra e tá cobrando muito, isso iria acabar estourando em responsabilidades pra nós e também vai acabar com o programa. A questão das vagas, muitas vagas de FIES não se converteram em alunos novos e sim em alunos que aumentaram seus créditos matriculados. Então, foi uma ampliação muito rápida de FIES, não planejada, não bem pensada e agora tem seus reflexos. Foi bom enquanto durou e quem pode fazer uma boa gestão disso, talvez consiga se recuperar melhor neste período. Porque, só existem três formas de aumentar alunos: aumentando cursos atrativos, a mobilidade social ou o financiamento do estudante (15).

A fala é quase unânime, no sentido de que a ICES passa por um momento de readequação e as estratégias ocorrem em medidas, pesos, ou ordem diferenciadas. O que se verifica é que o FIES foi a grande força de alavancagem das ICES que registram grandes dificuldades de 2015 pra frente, em razão da redução do número de alunos, créditos e receita. Conforme o entrevistado (4), “a instituição agora é obrigada a fazer demissão de professores, funcionários, reduzir serviços, projetos, carga horária, horas- atividade, redução da estrutura de gestão, de custeio, de investimento e, todas vão ter que fazer esse movimento para sobreviver”.

As ICES, além de tomar medidas e realizar readequações por meio de enxugamento no quadro de professores e funcionários, reduções de carga horária, Programas de Demissão Voluntária- PDV, utilizam-se de estratégias acadêmicas para reduzir custos e manter a sustentabilidade das instituições, tais como o enxugamento no número de turmas, adequações dos PPCs dos cursos e, no caso da UNISC, a retomada de crédito educativo próprio- Crediunisc. Segundo o relato do gestor (5) “a UNISC retomou um financiamento próprio...coisa que ela tinha lá em 2009 e foi desativada em função do FIES, mas o Crediunisc foi criado lá em 2002, porém a procura pelo crédito tem um ritmo menor de contratação do que o FIES”.

Em relação ao futuro das ICES e das políticas públicas de financiamento estudantil, a grande maioria dos entrevistados afirma tratar-se de uma grande incógnita, frente ao quadro de incerteza. De acordo com os entrevistados (19) e (7),

*Nada se pode dizer de médio a longo prazo porque não se sabe o viés ideológico do governo federal né, um viés mais parecido com estilo Lula e Dilma significa possibilidade de uma espécie de retomada que foi abortada, um viés mais neoliberal Temer ou anteriormente FHC significa pouco espaço para o crescimento das nossas instituições (19).*

*Eu acho que as instituições comunitárias elas vão passar por um processo de se rever, de se readequar, há momentos diferentes. Vamos achar a nossa forma de enfrentamento, Mas faz parte de todo o processo de qualquer instituição é rejuvenescer, é pensar em situações que vão vir, não adianta se apegar no passado e dizer que bons tempos, tudo bem! Faz parte, mais alguma coisa nós vamos ter que mudar, e eu acredito ainda, que novas formas de financiamento vão existir e que poderão nos auxiliar. Se eu duvidar disso, só posso acreditar que aos poucos vamos morrer (7).*

Sem a pretensão de ter exaurido a discussão em torno do papel dessas políticas nas ICES e na sociedade em geral, nem tampouco da importância das instituições políticas e das interações e relações destas com a sociedade (no caso específico, as ICES), nos processos de definição, formulação e implementação das políticas públicas. O que se pretendeu aqui, foi compreender melhor como se dão essas relações<sup>74</sup> e interações entre organização (ICES) e Estado nos processos de implantação das políticas públicas, e como essas

---

<sup>74</sup> Relações e interações deixadas à margem, por grande parte, dos modelos teóricos analíticos (a exemplo dos pluralistas e neomarxistas) de políticas públicas, que desconsideram a autonomia relativa do Estado e a interferência dessas instituições políticas no comportamento dos atores sociais envolvidos no processo.

organizações (ICES) interpretam e se apropriam dessas políticas em determinadas conjunturas críticas, a partir das suas trajetórias institucionais distintas.

Portanto, este capítulo buscou resgatar os principais fatores e políticas públicas que marcaram a expansão no ensino superior, a partir do novo milênio, em especial nas ICES UNISC e UNIJUÍ, demonstrando como as mudanças nesse campo foram produzidas a partir de condições, intencionalidades e processos causais antecedentes que conformaram uma conjuntura crítica entre os anos 2010-2015, a partir da qual novas alternativas e possibilidades de escolha se fizeram presentes, e oportunizaram ampliar a capacidade de agência dos atores (gestores), na medida em que as determinações estruturais que até então produziam o mesmo padrão institucional, desde o início dos anos 2000, se alargaram, ou seja, produziram momentos em que os atores (gestores) puderam tomar decisões de forma mais estratégica do que as circunstâncias normais o permitiriam.

## 7. CONCLUSÕES

A presente pesquisa abordou as políticas públicas de expansão do ensino superior brasileiro, disseminadas a partir dos anos finais da década de 1990 e anos 2000, ainda que com repercussões diferenciadas nas IES públicas, privadas e comunitárias. Dentre as políticas de expansão, o estudo contempla especialmente àquelas direcionadas à população de baixa renda e que poderiam ser acessadas pelas Instituições Comunitárias de Educação Superior-ICES, como é o caso do Programa Universidade para Todos- PROUNI e o Fundo de Financiamento Estudantil- FIES.

Essas políticas públicas envolvem uma complexidade de processos que não podem se limitar apenas à sua formulação, nem tão pouco ao entendimento de que sua implementação se dá de uma única maneira e que seus resultados ocorrem exatamente, conforme o planejado por seus formuladores, haja vista a condição de agência dos atores envolvidos, as distintas trajetórias institucionais e as relações e interações, que são estabelecidas nesse processo, entre as instituições políticas e as diversas organizações civis, neste caso, as ICES.

É nessa perspectiva que esta pesquisa se insere, tendo como propósito analisar como as políticas públicas de expansão do ensino superior brasileiro, estruturadas na década de 2000, vêm sendo interpretadas e incorporadas em duas instituições comunitárias de ensino superior do Estado do Rio Grande do Sul (RS).

Nesse sentido, o objetivo principal da tese residiu em compreender como as ICES UNISC e UNIJUÍ, a partir das suas trajetórias institucionais, interpretam e se apropriam das oportunidades e constrangimentos oriundos da conjuntura crítica, que se estabelece a partir dos anos 2010, conformada pelas políticas públicas de expansão do ensino superior- FIES e PROUNI.

A investigação partiu do pressuposto de que as mudanças ocorridas nas políticas públicas de educação no novo milênio foram, em grande parte, reflexo das mudanças produzidas na sociedade brasileira ao longo dos anos 1990 e início dos anos 2000, que acabaram conformando uma conjuntura crítica, entre os anos 2010 e 2015, que possibilitou novas oportunidades e constrangimentos para a atuação das ICES. Compreender como essa conjuntura crítica foi

interpretada e quais foram os resultados das distintas ações estratégicas tomadas pelos gestores nessas ICES, considerando as suas trajetórias institucionais, consistiu no ponto central de análise desta tese.

Dessa forma, retoma-se a ideia de que processos envolvidos na decisão, formulação e implementação das políticas públicas de ensino superior abrangem uma série de relações e interações entre o Estado e a sociedade e, por esta razão, a análise dessas políticas públicas não pode estar restrita ao entendimento, por um lado, de que o Estado (instituições políticas) é neutro e se restringe a um mero receptáculo que absorve e gere as demandas dos grupos de interesse ou grupos de pressão (visão adotada pelos pluralistas), assim como não pode se limitar a perceber o Estado, simplesmente como um representante dos interesses da classe burguesa e, em última análise, um mero reproduzidor dos interesses do capital (pressuposto geral da perspectiva neomarxista).

Ao contrário, a análise das políticas públicas, especialmente em sociedades democráticas contemporâneas, requer modelos teóricos analíticos que possibilitem responder aos limites explicativos das teorizações até então, hegemonicamente, utilizadas. De outra monta, as mudanças percebidas na sociedade brasileira a partir da década final dos anos 1990, as quais resultaram na incorporação de uma série de organizações da sociedade civil e a maior participação desta nos espaços de discussão e decisão do Estado, têm estimulado pesquisadores a aprofundar os estudos acerca de como se dão essas interações entre as instituições políticas e a sociedade civil.

Considerar a importância das instituições como fatores que podem influenciar a trajetória e os resultados de uma política pública significa reconhecer o fato de que elas afetam o comportamento dos atores sociais no processo de construção histórica, tanto possibilitando como restringendo suas ações (LIMA, 2006; MARQUES, 1997).

Este método de pesquisa, salienta que as trajetórias das ICES são marcadas, ocasionalmente, por períodos críticos em que determinadas escolhas são feitas e que terão forte influência sobre eventos e padrões de mudança subsequentes. Essas transformações, de acordo com Mahoney (2001), seguem uma cadeia de reações e contrarreações aos padrões institucionais selecionados no período da conjunção crítica.

A análise do estudo requereu, além da escolha do método teórico interpretativo adequado ao problema da pesquisa, estratégias coerentes de investigação, coleta e interpretação dos resultados, ao que cabe mencionar, o uso de ferramentas e estratégias combinadas, a saber: o estudo de casos múltiplos, por serem os estudos de caso, a técnica considerada mais adequada na análise das políticas públicas, apoiadas pelas técnicas e procedimentos de coleta de dados- entrevista com os gestores, pesquisa documental, pesquisa em dados secundários (MEC/INEP, Censo Ensino Superior, TCU, entre outros).

Por meio dos estudos de caso nas ICES UNISC e UNIJUÍ, foi possível reconstruir as trajetórias destas, desde sua origem até os anos 2016. Essa reconstituição deflagrou a identificação de singularidades na trajetória, mas também de diferenças e particularidades inerentes aos processos de conformação do constructo histórico e das características do território em que estão localizadas estas ICES. Mesmo pelo fato dessas ICES terem surgido a partir da vontade e da organização da comunidade local (que passou a investir em ações que resultaram na conquista do ensino superior), esses processos apresentaram algumas características e entendimentos diferenciados, como por exemplo, o caso da UNISC, onde a iniciativa dessa demanda se deu por meio da ação do poder executivo municipal, o qual não só convocou os representantes da classe política e de diversas organizações civis a se unirem em torno do pleito pelo ensino superior, como participou ativamente de todo o processo, inclusive com a doação de recurso e de espaços para a implantação dos cursos superiores iniciais. No entanto, no caso da UNIJUÍ, esse processo foi desencadeado pela ordem missionária dos frades capuchinhos e dos professores secundaristas, tendo o apoio de setores da classe média da cidade, do poder público municipal e da classe política.

A investigação empírica de ambos os estudos de caso permitiu, também, observar que a narrativa dos gestores entrevistados, em boa parte, é encampada pelo discurso normativo e virtuoso (do comunitário, da cooperação, do associativismo voluntário, endógeno e solidário, o que renega, até certa medida, a existência dos interesses particulares, as relações de poder e as tensões e conflitos internos existentes nesses espaços de construção social.

Entretanto, em muitas das escolhas, das decisões tomadas, prevaleceu uma conduta mais pragmática na lógica gerencial, como a exemplo da adesão



ao PROUNI, em que os gestores, em suas falas, reproduziram o discurso normativo, de “significar uma importante política de inclusão social de pessoas que não teriam condições de acessar o ensino não fosse o PROUNI”. Porém, em momentos diferentes, relatavam que o programa apenas tinha sido aprovado para “apaziguar as relações entre o MEC e o Ministério da Fazenda” e que para as ICES não alterava muito os fatos, visto que o mais importante era a manutenção da isenção fiscal para as ICES.

Ainda, esse modelo permitiu apreender que as políticas públicas em estudo, não resultaram apenas das intencionalidades e demandas das IES e da sociedade, tampouco da iniciativa única do Estado, mas das inter-relações e interações entre esses, como pode ser verificado no relato de alguns gestores que participaram mais ativamente do processo, a exemplo, da fala do entrevistado (5) *“Então a gente tinha uma relação de troca em torno da construção da proposta do FIES com o pessoal do FNDE, do MEC, porque a gente ajudava eles também, eles também confiavam na gente e também nos ajudavam”*.

Como pode ser visto, as interações e relações que se conformam entre as ICES e as instituições políticas afetam e condicionam, mutuamente, a natureza e destino da política pública, assim como condiciona e afeta o comportamento dos atores envolvidos no processo de implementação dessa política.

Através da investigação empírica e análise das políticas públicas instituídas nos anos 2000, pode-se também, verificar como as diferentes trajetórias institucionais dos atores envolvidos no processo e, a posição que esses atores ocupam no campo educacional, interferem na leitura e integralização de certas oportunidades políticas. No caso do FIES, por exemplo, a UNISC optou em aderir com uma participação de mais de 50% de contratos dos alunos matriculados, enquanto que a UNIJUÍ, mesmo após ter autorização para requisitar mais contratos FIES, permanece com a opção de comprometer-se com a adesão em torno de trinta por cento (30%) da receita.

Dessa forma, a perspectiva do institucionalismo histórico da dependência da trajetória permitiu apreender que as instituições de ensino, objeto deste estudo, (ICES) são heterogêneas e não respondem de forma mecânica e homogênea diante de um mesmo planejamento (política pública). Ao contrário,

as diferentes trajetórias institucionais dessas ICES, inscritas em espaços sociais diferenciados, e a agência dos atores (suas concepções, valores, visão de mundo) que se encontram inseridos e constrangidos pelo espaço social e pela posição (cargo) que ocupam, são consideradas na hora de interpretar e se relacionar com uma política pública, possibilitando com que as ICES respondam de forma distinta a elas (aderindo, rejeitando ou implementando), mesmo que estas ICES possuam algumas características ou particularidades comuns. Dessa forma, rejeitando-se o postulado tradicional, segundo Hall e Taylor (2003), de que as mesmas forças ativas produzem em todo lugar os mesmos resultados. Ao contrário, o estudo demonstra que essas forças são modificadas pelas propriedades de cada contexto herdado do passado e, portanto, confrontam a tese de que as políticas públicas são implementadas de forma homogênea pela sociedade, guardando as mesmas intencionalidades de seus formuladores.

Outrossim, o método teórico analítico da dependência da trajetória, permitiu constatar, empiricamente, por meio de documentos e narrativa dos entrevistados, que as políticas públicas de expansão do ensino superior vão sendo instituídas ao longo dos anos de forma bastante incremental, até que em dado momento, uma conjuntura crítica se estabelece (motivada pelo estilo de política social desenvolvimentista, adotada pelo governo Lula; pelas metas estipuladas no PNE; pela ociosidade das vagas ofertadas no segmento de ensino privado; pela falta de condições de pagamento e financiamento da educação por parte dos jovens) e possibilita a escolha de novas alternativas e oportunidades aos gestores, as quais em outras circunstâncias não se faziam presentes. No entanto, a partir da opção por uma determinada alternativa ou caminho, dificilmente, esse percurso poderá ser revertido ao mesmo ponto inicial no passado, e dessa forma, significa reconhecer, que as questões do passado e suas consequências, interferem no presente (não somente as do presente que interferem) e, uma vez que se tenha decidido por um determinado caminho, dificilmente, no âmbito das políticas públicas, o curso seja revertido, em razão dos custos políticos e econômicos geralmente se tornarem muito elevados (PIERSON, SKOCPOL, 2002; THELEN, STEINMO, 1992).

A contribuição distintiva desta tese residiu, portanto, na utilização do método da dependência de trajetória, como chave interpretativa do processo de implementação de políticas públicas de expansão do ensino superior, que

permitiu, sob um olhar crítico, esclarecedor e não determinista, compreender a influência das distintas trajetórias institucionais das ICES e da agência dos seus atores (gestores), no momento em que são interpretadas e apropriadas as oportunidades e constrangimentos deflagrados na conjuntura crítica estabelecida entre os anos de 2010 e 2015, em torno das políticas do FIES e do PROUNI.

A utilização da perspectiva do institucionalismo histórico possibilitou ainda, a compreensão das inter-relações e interações entre o Estado (instituições políticas) e as ICES, e a complexidade constitutiva dos processos que envolvem políticas públicas e, que por vezes, não é abarcada por perspectivas teóricas de enquadramento teórico mais normativo.

Em relação à contribuição teórica deste estudo para pesquisas futuras, resguardadas as devidas proporções, entende-se que este modelo teórico analítico pode ser implementado no estudo de casos múltiplos, envolvendo as demais ICES que integram o COMUNG, ou até mesmo, o sistema nacional abarcado pela ABRUC, a fim de uma maior representatividade e compreensão desse segmento em estudos de *path dependence*. Ou ainda, aplicando o método analítico em outras IES, compreendidas no sistema nacional de educação, a fim de investigar como se conformam as trajetórias institucionais e como estas interferem nos processos decisórios sobre políticas públicas educacionais, nestas outras categorias administrativas (IES públicas e IES privadas), buscando apreender as particularidades, similaridades e diferenças existentes entre essas organizações e como essas interferem nos padrões de reprodução institucionais.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. *O Futuro das Regiões Rurais*. Porto Alegre: UFRGS, 2003.
- ABRAMOVAY, R.; BENGUA, J.; BERDEGUÉ, J.; ESCOBAL, J.; RANABOLDO, C.; RAVNGORG, H; SCHJTMAN, A. *Movimentos Sociales, Gobernanza Ambiental Y Desarrollo Territorial*. 2006a. Disponível em: <http://ricardoabramovay.com/movimentos-sociais-governanca-ambiental-e-desenvolvimento-territorial/>. Acesso em: 30 de nov/2017.
- ABRAMOVAY, Ricardo. Para uma teoria de los estudios territoriales. In: MANZANAL, M; NEIMAN, G; LATTUADA, M. *Desarrollo Rural: Organizaciones, Instituciones y Territorios*. Buenos Aires: Ciccus, 2006b, p.51-70.
- AGUIAR, Maria Angela da S. Avaliação do plano nacional de educação 2001-2009: questões para reflexão. REVISTA EDUCAÇÃO E SOCIEDADE. Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul.-set. 2010.
- AHLERT, Alvorí. Interfaces entre o público e o privado no ensino superior: olhares prospectivos sobre a educação comunitária pública não-estatal de identidade luterana no Brasil. REVISTA HISTÓRIA DE LA EDUCACIÓN LATINOAMERICANA. Vol. 15, p. 39 – 62, Ano 2010.
- ANDRADE, Sammela Rejane de Jesus. A expansão no acesso à educação superior no Brasil e a presença do novo aluno nas Instituições de Ensino Superior. ANAIS DO 10º ENCONTRO INTERNACIONAL DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES-ENFOPE E 11º FÓRUM PERMANENTE INTERNACIONAL DE INOVAÇÃO EDUCACIONAL- FOPE. GT9. Universidade de Tiradentes: Sergipe, 2017.
- ANDRÉS, Aparecida. Financiamento Estudantil no Ensino Superior- Estudo março/2011. In: *Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados: Área XV, Educação, Cultura e Desporto*. Brasília, 2011.
- APRILLE, Maria Rita. BARONE, Rosa Elisa M. Políticas públicas para acesso ao ensino superior e inclusão no mundo do trabalho- o programa PROUNI em questão. VI CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA. Mundos Sociais: saberes e práticas. Universidade Nova de Lisboa, 2008.
- ARAÚJO, Neiva Cristina de. *IES Comunitárias e a (Des) Necessidade da Construção do Marco Legal: o embasamento constitucional e legal do setor público não-estatal*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós- Graduação em Direito, Santa Cruz do Sul: UNISC, 2010.
- ARRETCHE, Marta. Dossiê Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas. REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS. São Paulo, v.18, n.51, p. 7-10, Fev/2003.
- \_\_\_\_\_. *Uma Contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas*. In: Maria Cecília Roxo Moreira; Maria do Carmo Brant de Carvalho. (Org.). *Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais*. São Paulo: IEE/PUCSP, 2001.
- AVRITZER, Leonardo. (org). *Sociedade Civil e Democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

\_\_\_\_\_. EL Nuevo Asociativismo Latinoamericano Y Sus Formas Públicas: propuestas para um diseño institucional. Em OLVERA, Alberto J. (coord), *La Sociedad Civil: de la teoría a la realidad*. México: El Colégio de México, 1999.

\_\_\_\_\_. *Democracy and the Public Space in Latin America*. Oxford: Princeton University Press, 2002.

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: concepções e usos na América Latina. Rio de Janeiro: REVISTA DE CIÊNCIAS SOCIAIS, Vol. 47, nº 4, 2004, pp. 703 a 728.

BAQUERO, Marcello. Alcances e limites do capital social na construção democrática. In: BAQUERO, Marcello (org). *Reinventando a sociedade na América Latina: Cultura política, gênero, exclusão e capital social*. Porto Alegre: UFRGS, 2001.

BANDEIRA, P. S. *As mesorregiões no contexto da nova política federal de desenvolvimento regional: considerações sobre aspectos institucionais organizacionais*. Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional. Nov/2004.

BARROSO, Luis Roberto. Fundamentos Teóricos e Filosóficos do Novo Direito Constitucional Brasileiro. In: BARROSO, Luis Roberto. *A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George. *Pesquisa Qualitativa com texto, imagem e som*. Porto Alegre: Vozes, 2002.

BERTÊ, A.M.A., LEMOS, B.O., TESTA, G., ZANELLA, M.A.R., OLIVEIRA, S.B. *Perfil Socioeconômico - COREDE Vale do Rio Pardo*. Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, n. 26, p. 984-1024, fev/ 2016. Disponível em: <http://oaji.net/articles/2017/4350-1487267729.pdf>. Acesso em Ago/2017.

BITTAR, Mariluce. O Ensino Superior Privado no Brasil e a Formação do Segmento das Universidades Comunitárias. Avaliação - REVISTA DA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, [S.l.], v.6, n.2, 2001. Disponível em: <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/1146>. Acesso em: Mai/2017.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. 14 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

BOBBIO, N; MATEUCCI, N; PASQUINO, G. (Trad) VARRIALE, C. *et al. Dicionário de Política*. Brasília: UNB, 1998.

BORBA, Ana Paula de Almeida; SWAROVSKY, Aline. Comunidade e Segurança Pública: Experiências no combate à violência a partir da comunidade nos conselhos municipais e comunitários de segurança pública. In: SCHMIDT et al (Org.). *Comunidade e Comunitarismo: Temas em debate*. Curitiba: Multideia, 2013, p. 136-166.

BOTH, Agostinho; FRANTZ, Telmo. As escolas “particulares” do DGE-38: sua natureza pública e comunitária. In: *DGE-38. Raízes da educação e da cultura no Distrito Geo-Educacional 38: uma revisão e prospecção*. Nov. 1985.

BRANDÃO, Calos Antônio. Visões teóricas sobre desenvolvimento regional e a questão das escalas (mundial, nacional, subnacional e local) nas políticas regionais contemporâneas. In: *Curso Territorialidade e Políticas Públicas no Brasil*. ENAP, Brasília, 2 de maio de 2011

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 2017. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF.pdf>. Acesso em: Out/2017.

\_\_\_\_\_. *Código Civil Brasileiro*, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/2002/L10406.htm). Acesso em: Nov, 2017.

\_\_\_\_\_. *Decreto-Lei nº 1.402, de 05 de julho de 1939*. Regula a associação em sindicato. Brasília: DF, 1939.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 2.306, de 19 de Agosto de 1997*. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997 - As pessoas jurídicas de direito privado, mantenedoras de instituições de ensino superior e dá outras providências. Brasília: DF, 1997.

\_\_\_\_\_. *Decreto n 5.225, de 1 de outubro de 2004*. Altera dispositivos do Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001, que dispõe sobre a organização do ensino superior e a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. Brasília: DF, 2004.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 3.577, de 04 de julho de 1959*. Isenta da Taxa de Contribuição à Previdência as Entidades Beneficentes e Assistencial. Brasília: DF, 1959.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971*. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. Brasília: DF, 1971.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: DF, 1993.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994*. Dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e dá outras providências. Brasília: DF, 1994.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional- LDB. Brasília: DF, 1996.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.612, de 19 de fevereiro de 1998*. Institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária e dá outras providências. Brasília: DF, 1998.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Lei das Organizações Sociais (OS)*. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Brasília: DF, 1998.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Lei das Organizações a Sociedade Civil de Interesse Público- OSCIPS*. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Brasília: DF, 1999.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999*. Dispõe sobre a criação e o funcionamento de Cooperativas Sociais, visando à integração social dos cidadãos, conforme especifica. Brasília: DF, 1999.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE 2001-2011 e dá outras providências. Brasília: DF, 2001.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009*. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social. Brasília: DF, 2009.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010*. Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES (permite abatimento de saldo devedor do FIES aos profissionais do magistério público e médicos dos programas de saúde da família; utilização de débitos com o INSS como crédito do FIES pelas instituições de ensino; e dá outras providências). Brasília: DF, 2010.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 12.881, de 12 de novembro de 2013*. Lei das Comunitárias. Dispõe sobre a definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das Instituições Comunitárias de Educação Superior - ICES, disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências. Brasília: DF, 2013.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024 e dá outras providências. Brasília: DF, 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014*. Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público. Brasília: DF, 2014.

\_\_\_\_\_. *Secretaria Geral da Presidência da República*. Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: A construção da agenda no governo federal- 2011 a 2014. LOPES, Laís de F.; SANTOS, Bianca; XAVIER, Iara R. (Orgs). Brasília: Governo Federal, 2015.

BRESSER PEREIRA, Luís Carlos. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58p.

BRUM, Argemiro J. *UNIJUÍ: uma experiência de universidade comunitária- sua história, suas ideias*. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 1998.

CAPOCCIA, Giovanni e KELEMEN, R. Daniel. The Study of Critical Junctures: theory, narrative, and counterfactuals in historical Institutionalism. *WORLD POLITICS*, v.59, ed. 3, p. 341-369, April/2007.

CARDOSO, Clementina Marques. O Público no Privado e o Privado no Público em Portugal e na Inglaterra. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Org.). *O Público e o Privado na Educação: Interfaces entre Estado e Sociedade*. São Paulo: Xamã, p. 81-117, 2005.

CASTRO, I. E. *Geografia e Política*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CAVALCANTE, Joseneide Franklin. *Educação Superior: conceitos, definições e classificações*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2000. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me000095.pdf>. Acesso em: Ago/2016.

CERVI, Jackson R. As Contribuições do Comunitarismo Responsivo para as Intersecções entre o Público e o Privado no Estado Democrático de Direito. In: SCHMIDT et al (Org.). *Comunidade e Comunitarismo: Temas em debate*. Curitiba: Multideia, 2013, p.98-134.

CERVO, Amado L.; BERVIAN, Pedro A. *Metodologia científica: para uso dos estudantes universitários*. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1996.

COHEN, Jean; ARATO, Andrews. *Sociedade Civil Y Teoría Política*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

CONSÓRCIO DAS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS GAÚCHAS-COMUNG. Sobre o Comung. Disponível em <http://www.comung.org.br>. Acesso em 12 set/2017.

CORBUCCI, Paulo Roberto. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. *EDUCAÇÃO E SOCIEDADE* (88), v. 25, Número especial. SP, Cortez, Campinas, Cedes, p. 677- 701, 2004.

COREDE NOROESTE COLONIAL. Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional do Corede Noroeste Colonial (2015-2030). VAN DER SAND, Alceu (Coord.). Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 2017a.

COREDE VALE DO RIO PARDO. Plano Estratégico de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo (2015-2030). PETRY, Heitor A.; SILVEIRA, Rogério L. L. de (Coord.). Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2017b.

COSTA, Sérgio. Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. *REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS* (Anpocs), nº 35, out/1997.

CUNHA, L. A. Ensino médio e ensino técnico na América Latina: Brasil, Argentina e Chile. In: YANNOULAS, S. C. *Atuais tendências na educação profissional*. Brasília: Paralelo 15, 2001.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Políticas inclusivas e compensatórias na educação básica. *CADERNOS DE PESQUISA* (35), n. 124, SP, FCC, jan. / abril, p. 11-32, Ano 2005.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania, em DAGNINO, E. (org). *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DAGNINO, Evelina. Cultura, Cidadania e Democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. In: ALVAREZ, S., DAGNINO, E., ESCOBAR, A *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: UFMG, 2000, p. 61-102.

\_\_\_\_\_. *Sociedade Civil e Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.



\_\_\_\_\_. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. Santa Catarina: REVISTA POLÍTICA & SOCIEDADE, v.3, n. 5, 2004.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (orgs). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006.

DOURADO, Luiz Fernandes. *A Interiorização do Ensino Superior e a Privatização do Público*. Goiânia: Editora UFG, 2002.

\_\_\_\_\_. Avaliação do plano nacional de educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. REVISTA EDUCAÇÃO E SOCIEDADE. Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul.-set. 2010.

DRAIBE, Sônia. *BRASIL 1980-2000: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis*. Taller inter regional. PNUD/UN Santiago, Chile. 2002. Disponível em: [http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fProtecao\\_e\\_Inseguranca\\_social\\_em\\_tempos\\_dificeis.pdf](http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fProtecao_e_Inseguranca_social_em_tempos_dificeis.pdf).

ESTATUTO APESC. Associação Pró-Ensino em Santa Cruz do Sul. Santa Cruz do Sul: APESC, 2011.

ESTATUTO FIDENE. Fundação de Integração, Desenvolvimento e Educação do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Ijuí: FIDENE, 2009.

ESTATUTO UNIJUÍ. Estatuto da universidade regional do noroeste do estado do RS. Ijuí: UNIJUÍ, 2015.

ETGES, V. E.; DEGRANDI, J. O. Desenvolvimento regional: a diversidade regional como potencialidade. *RBDR*, Blumenau, v.1, n.1, p. 85-94, abril. 2013.

ETZIONI, Amitai. *La dimensión moral: Hacia una nueva economía*. Madrid: Edicione Palabra, 2007.

\_\_\_\_\_. *La tercera via: hacia una buena sociedad: Propuestas desde el comunitarismo*. Madrid: Trotta, 2001.

FERREIRA, Wladimir. *As Reformas Neoliberais na Educação Brasileira e Mundial*. 2012. Disponível em: <http://profwladimir.blogspot.com.br/search?q=texto+as+reformas+Neoliberais>. Acesso em março de 2017.

FLORES, Murilo. *A identidade cultural do território como base de estratégias de desenvolvimento – uma visão do estado da arte*. Projeto Desenvolvimento Territorial Rural a partir de Serviços e Produtos com Identidade - RIMISP – 2006.

FOLEY, Michael W.; EDWARDS, Bob. Beyond Tocqueville: Civil society and social capital in comparative perspective. *EUA: THE AMERICAN BEHAVIORAL SCIENTIST*; v. 42, n.1, Set/1998.

FNDE- FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Financiamentos FIES concedidos 2010-2016. Brasília: FNDE, 2016. Disponível em: [http://www.fnde.gov.br/financiamento/FIES-graduacao/mantenedora-e-ies/financiamentos-concedidos\\_](http://www.fnde.gov.br/financiamento/FIES-graduacao/mantenedora-e-ies/financiamentos-concedidos_) Acesso em: Out/2017.

FRANCO, Maria Estela Dal Pai; LONGHI, Solange Maria. Expansão na educação superior e universidades comunitárias: políticas públicas brasileiras e os desafios

para a gestão. Florianópolis. IX COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL, 2009.

FRANTZ, Walter. Universidade comunitária: uma iniciativa pública não-estatal em construção. In: SILVA, Enio Waldir da, FRANTZ, Walter. *As funções sociais da universidade – o papel da extensão e a questão das comunitárias*. Ijuí: Editora UNIJUÍ, 2002.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS, n.21, p. 212-259, jun, 2003.

GIDDENS, Anthony. *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da socialdemocracia*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GRAMSCI, Antônio. *Cadernos do Cárcere*. Maquiavel-Notas sobre o Estado e a política. Edição e tradução: Carlos Nelson Coutinho e Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, Vol. 3, 2000.

HABERMAS, Jürgen. *The Structural Transformation of the Public Sphere*. Cambridge, MIT Press, 1989.

HALL, R.H. Desarrollos recientes en teoria organizacional: una revision. CIENCIA Y SOCIEDAD, v.XV, n.4, Outubro-Diciembre, 1990.

HALL, Peter A. y TAYLOR, Rosemary C. R. *Political Science and the Three New Institutionalisms*. In *Political Studies*: December, p. 36-57, 1996.

\_\_\_\_\_. *As três versões do neo-institucionalismo*. Lua Nova, nº 58, 2003.

INEP- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Superior 2016. Brasília: INEP, 2017. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em dez/2017.

\_\_\_\_\_. Sinopse Estatística da Educação Superior 2010. Brasília: INEP, 2011. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em dez/2017.

\_\_\_\_\_. Sinopse Estatística da Educação Superior 1997. Brasília: INEP, 1998. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em dez/2017.

KIPPER, M. H.; RIZATTO, E.P.; VOGT, O. P. *UNISC: a construção de uma universidade comunitária*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.

KONRAD, Letícia R.; SCHWIN, Simone A. Fortalecimento da Democracia a partir da Esfera Pública: Comunidade e Capital Social. In: SCHMIDT et al (Org.). *Comunidade e Comunitarismo: Temas em debate*. Curitiba: Multideia, 2013, p.216-234.

LAVALLE, Ádrian Gurza. *Crítica ao Modelo da Nova Sociedade Civil*. Rio de Janeiro: Lua Nova, nº47, 1999.

\_\_\_\_\_. Sem Pena Nem Glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. São Paulo: REVISTA NOVOS ESTUDOS, nº 66, Julho/2003.

LAVALLE, Ádrian Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. A construção política das sociedades civis. In: *O Horizonte da Política: Questões emergentes e agendas de pesquisa*. LAVALLE, Ádrian Gurza (org). São Paulo: Ed. Unesp/CEM/Cebrap, 2012.

LIMA, Luciana Leite. Análise de Políticas Públicas: Considerações sobre a Utilidade da Perspectiva Neo-Institucional e do Conceito de Autonomia Relativa do Estado. Santa Maria: REVISTA SOCIAIS & HUMANAS, v.19, n.2, 2006, p.101-110.

LIMA, Kátia Regina de Souza. A educação superior no plano nacional de educação 2011-2020. Florianópolis: PERSPECTIVA, v.30, n.2, 625-656, maio/ago, 2012.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. Curitiba: REVISTA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA, v. 21, nº 48: 101-110 dez. 2013.

LIMA, Letícia; SILVA, Leonardo Xavier da; DAL FORNO, Marlise A. R; A Evolução Histórica dos Conceitos de Território/Territorialidade no Contexto do Desenvolvimento Rural. Minas Gerais: UNIFAL, CADERNO DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES, v.1, n.1, 2014, p. 01 – 11.

LIPSKY, Michael. *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. 30th Anniversary Expanded Edition. The Russell Sage Foundation: New York, NY New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LONGHI, Solange Maria. *A face comunitária da Universidade. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação*. Tese de Doutorado, 1998.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Estilos de Implementação: ampliando o olhar para análise de políticas públicas. ENAPG- ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA. Salvador/BA: 12 a 14 de novembro, 2008, p. 01-16.

MAHONEY, James. Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. STUDIES IN COMPARATIVE INTERNATIONAL DEVELOPMENT, v. 36, n. 1, p. 111-141, Spring 2001.

MARCH, J. G.; OLSEN, J.P. Institutional perspective on political institutions. GOVERNANCE: AN INTERNATIONAL JOURNAL OF POLICY AND ADMINISTRATION, v.9, n.3, jul, 1996.

MARQUES, Eduardo César. *Notas críticas à literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos*. BIB, Rio de Janeiro, n.43, p.67-102, 1997.

MARQUES, Mario Osorio. *Universidade Emergente: o ensino superior brasileiro em Ijuí (RS), de 1957 a 1983*. Ijuí: FIDENE, 1984.

\_\_\_\_\_. *Características da Universidade Pública, Não Estatal*. Ijuí: UNIJUI, 1985. Disponível: arquivos do Museu Antropológico Diretor Pestana, Mantido pela FIDENE.

MARTINS, Paulo de Sena. Planejamento e plano nacional de educação. CADERNOS ASLEGIS, Brasília, DF, n. 39, p. 91-118, jan/abr, 2012.

MATTIA, Adilene Alvares. *Características do processo de expansão e integração de uma universidade comunitária: o caso da UCS/RS*. Tese de doutorado apresentada

ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, da Universidade de Santa Cruz do Sul- UNISC. Santa Cruz do Sul, 2013.

MELLO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, Sergio (Org). *O que ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995)*. São Paulo: Sumaré, 1999.

MICHELLOTTO, Regina Maria. Políticas para educação superior no Brasil, em fase de transição. *Educar*, Curitiba, n. 22, p. 155-174, 2003. Editora UFPR.

MILANI, Carlos R. S. Nem cola, nem lubrificante sociológico, mas campo eletromagnético: as metáforas do Capital Social no campo do desenvolvimento local. Santa Cruz do Sul: REDES, v. 12, n.1, p. 195-224 jan/abr. 2007.

\_\_\_\_\_. Como articular o 'capital' e o 'social'? Teorias sobre o capital social e implicações para o desenvolvimento local. In REDES, UNISC (Santa Cruz do Sul), v. 9, n. 2, p. 31-54, 2004.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. Secretaria de Educação Superior. Balanço Social SESu 2003 – 2014. Brasília, 2014a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu-secretaria-de-educacao-superior/arquivos/balanco-social-sesu-2003-2014>. Acesso em: ago/2017.

\_\_\_\_\_. Programa Universidade para Todos-PROUNI. Disponível em: <http://PROUNIportal.mec.gov.br/o-programa>. Acesso em: set/2015.

\_\_\_\_\_. Programa Universidade para Todos-PROUNI. Disponível em: <http://PROUNIportal.mec.gov.br/dados-e-estatisticas>. Acesso em: dez/2017a

\_\_\_\_\_. Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação- SERES. Brasília, 2017. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-regulacao-e-supervisao-da-educacao-superior-seres/instituicoes-comunitarias>. Acesso em: maio/ 2017b.

MORAES, Roque. Análise de conteúdo. *REVISTA EDUCAÇÃO*, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

MOTTA, Ivan Dias da; OLIVEIRA, Angélica Papote de. A educação e os direitos da personalidade: Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). Curitiba: *REVISTA JURÍDICA-Unicuritiba*, vol.3, n. 40, 2015, p.233-250.

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.

NEVES, C. E. B.; RAIZER, L.; FACHINETTO, R. F. Acesso, expansão e equidade na educação superior: novos desafios para a política educacional brasileira. *REVISTA SOCIOLOGIA*, Porto Alegre, Ano 9, nº 17, pg 124 a 157, Jun/Jul 2007

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sociedade Civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. São Paulo: *REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS*, Vol. 18, nº 52, Junho/2003.

O'DONNELL, Guillermo (Coord.). *El Estado de la Democracia em America Latina*. PNUD-ONU, 2004.

OLIVEIRA, J. F. de; CATANI, A. M.; HEY, A. P. *et al. Democratização do acesso e inclusão na educação superior no Brasil*. Rede de Cooperação Acadêmico-científica

de Educação Superior (CAES). [S.1], 2008, p. 1-16. Disponível em: <http://flacso.redelivre.org.br/files/2013/03/1105.pdf>. Acesso em: Abril, 2016.

PAVIANI, Jayme. *Conceito e características da universidade comunitária. I Seminário Nacional das Universidades Comunitárias*. Abruc. Caxias do Sul, abril de 1995.

PEREIRA, Orcione Aparecida Vieira. *Desigualdade de Oportunidades Educacionais no Brasil: o caso do ensino superior*. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, na Universidade Federal de Juiz de Fora. Minas Gerais, 2015. Disponível em: [www.repositório.ufjf.br](http://www.repositório.ufjf.br). Acesso em fev, 2017.

PESSOA, Joseneide Souza. *As Relações entre o Público e o Privado no Processo de Expansão do Ensino Superior no Brasil: Democratização ou Mercantilização?* Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal: UFRGN, 2011.

PIERSON, Paul. "Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics. In: AMERICAN POLITICAL SCIENCE REVIEW, v. 94, p.251-267, Jun/2000.

PIERSON, Paul.; SKOCPOL, Theda. Historical institutionalism in contemporary political science. In: KATZNELSON, I.; MILNER, H.V. (Eds.). *Political science: State of the discipline*. Nova Iorque: W.W. Norton, 2002.

\_\_\_\_\_. El Institucionalismo Histórico en la Ciencia Política Contemporánea. REVISTA URUGUAYA DE CIENCIA POLÍTICA - Vol. 17 N°1 - ICP – Montevideo, 2008.

PIMENTEL, Geysa Alves. *Universidade e Políticas de Extensão no Governo Lula: Período de 2003 a 2010*. Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: UFRGS, 2015. Disponível em: [UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/131537](http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/131537). Acesso em: Nov, 2017.

PINTO, Rafael Ângelo Bunhi. *Universidade Comunitária e Avaliação Institucional: o caso das universidades comunitárias gaúchas*. AVALIAÇÃO. Campinas; Sorocaba: v.14, n.1, março, 2009.

PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL FIDENE-PDI. Plano Decenal (2006-2015) e Plano Plurianual (2006-2010). *Coleção Cadernos da Gestão Universitária (2006 a 2015)*. Ijuí: UNIJUÍ, 2015

PORTAL DAS COMUNITÁRIAS. Disponível em: [www.comunitarias.org.br](http://www.comunitarias.org.br). Acesso em ago/2015.

PORTES, Alejandro. Capital Social: origens e aplicações na sociologia contemporânea. REVISTA SOCIOLOGIA-PROBLEMAS E PRÁTICAS: University Institute of Lisbon (ISCTE-IUL), CIES-IUL, Lisbon, Portugal, n.33, Oeiras, set. 2000.

PROGRAMA DE GOVERNO 2002. Uma escola do tamanho do Brasil. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo- Partido dos Trabalhadores. Disponível em: [umaescoladotamanhodoBrasil.pdf](http://umaescoladotamanhodoBrasil.pdf). Acesso em 15 de março de 2017.

PUTNAM, Robert. The Prosperous Community: social capital and public life. *Am. PROSPECT*, 13, 1993, pp. 35-42.

\_\_\_\_\_. Bowling Alone: America's Declining Social Capital. In *JOURNAL OF DEMOCRACY*, janeiro, volume 6, nº 1, 1995, p.65-78.

\_\_\_\_\_. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1996.

\_\_\_\_\_. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster; 2000.

QUEIROZ, Viviane de. Fundo de Financiamento Estudantil (FIES): uma nova versão do CREDUC. *UNIVERSIDADE E SOCIEDADE*. Brasília, n.55, p.44-57, Fev/2015.

RADÜNZ, Roberto. A organização cultural dos alemães no Vale do Rio Pardo. In: *Vale do Rio Pardo: (re) conhecendo a região*. VOGT, Olgário Paulo; SILVEIRA, Rogério Leandro L. (Org). Santa Cruz do Sul: EdUNISC, 2001, p. 147-164.

RAMAL, Andrea Cecília. A nova lei das diretrizes e bases da educação nacional (Lei 9.394/96): destaques, avanços e problemas. Salvador: *REVISTA DE EDUCAÇÃO CEAP*, ano 5, no. 17, junho de 1997, p. 05 - 21.

REIS, José. Uma epistemologia do território. Rio de Janeiro: *REVISTA ESTUDOS SOCIEDADE E AGRICULTURA*, v.13, n.1,2005, 51-74.

\_\_\_\_\_. *Território e políticas do território: a interpretação e a ação*. Portugal: Lisboa, Finisterra, I, 100, 2015, pp. 107-122.

REIS, Elisa P. Reflexões legais para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. *REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS*: São Paulo, v.18, n.51, p. 11-14, Fev/2003.

REGIMENTO ELEITORAL. Universidade de Santa Cruz do Sul. Santa Cruz do Sul: CONSUN, 2016.

REGIMENTO GERAL. Universidade de Santa Cruz do Sul. Santa Cruz do Sul: CONSUN, 2005.

RISTOFF, Dilvo. Educação Superior no Brasil – 10 anos pós-LDB: da expansão à democratização. In *Educação Superior no Brasil – 10 Anos Pós-LDB*. BITTAR, Mariluce; OLIVEIRA, João Ferreira de; MOROSINI, Marília (Organizadores). Brasília: INEP, 2008.

\_\_\_\_\_. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. *RAIES-REVISTA DA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR*. São Paulo: Campinas; Sorocaba, v.19, n.3, p.723-747, nov/2014.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: Algumas observações. Porto Alegre: *CIVITAS – REVISTA DE CIÊNCIAS SOCIAIS*, v. 5. n. 1, jan.-jun. 2005, p.11-28.

SCHMIDT, João Pedro. Exclusão, inclusão e capital social: o capital social nas ações de inclusão. In: LEAL, Rogério Gesta; REIS, Jorge Renato dos. *Direitos sociais & políticas*. Santa Cruz do Sul: EdUNISC, 2006. Tomo 6, p. 1755-1786.

\_\_\_\_\_. *Comunitarismo e Capital Social: convergências*. Porto Alegre: *Revista Debates*, v. 9, n.2, p.55-75, maio/ago, 2015.

\_\_\_\_\_. O comunitário em tempos de público não-estatal. AVALIAÇÃO. Campinas; Sorocaba, SP, v. 15, n. 1, p. 9-40, mar. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/aval/v15n1/v15n1a02.pdf>. Acesso em: 30 out/ 2015.

\_\_\_\_\_. Setor não lucrativo, comunidade e *welfare state* liberal sob o crivo comunitarista. Curitiba: REVISTA DE DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL, v. 8, n.2, maio/ago, 2017a.

\_\_\_\_\_. *Universidades Comunitárias e Terceiro Setor*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2017b.

SCHMIDT, João Pedro; CAMPIS, Luiz Augusto a. As instituições comunitárias e o novo marco jurídico do público não-estatal. In: *Instituições Comunitárias: instituições públicas não-estatais*. SCHMIDT, João Pedro (Org.). Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009.

SCHMIDT, João Pedro. Raízes do Comunitarismo: Concepções sobre a Comunidade no pensamento ocidental. In: HELFER, Inácio; BORBA, Ana Paula de Almeida de. (Org) *Comunidade e Comunitarismo: Temas em debate*. Curitiba: Multideia, 2013, p.15-54.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. CENGAGE, 2014.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO- SPGG/RS. Regiões Funcionais. Disponível em: <http://planejamento.rs.gov.br/28-regioes>. Acesso em julho/2017.

SGUISSARDI, Valdemar. A universidade neoprofissional, heterônoma e competitiva. In: FÁVERO, Maria de Lourdes; MANCEBO, D. (Orgs.). *Universidade – Políticas e avaliação docente*. São Paulo; Cortez, 2004.

SIMIONI, Ariane. Desenvolvimento, capital social e comunidade. In: SCHMIDT et al (Org.). *Comunidade e Comunitarismo: Temas em debate*. Curitiba: Multideia, 2013, p.199-213.

SILVA, De Plácido. *Vocabulário jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

SILVA, Nelson do Valle. Expansão Escolar e Estratificação Educacional no Brasil. In: SILVA, Nelson do Valle e HASENBALG, Carlos. (Org.). *Origens e destinos: desigualdades sociais ao longo da vida*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2003, Cap. 4.

SKOCPOL, Theda. “Unravelling from above”. REVISTA PROSPECT, n. 25, pp. 20-25, 2006.

\_\_\_\_\_. “Why Laman Historical Institutionalism”. POLITY, vol.28, nº1, p.103-106, 1995.

\_\_\_\_\_. *Protecting Soldiers and Mothers: The Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press, 1992.

\_\_\_\_\_. Cultural idioms and political ideologies in the revolutionary reconstruction of State power: a rejoinder to Sewell, THE JOURNAL OF MODERN HISTORY, v. 57, n. 1, 1985.

SPERONI, Susane Margarida. *Planejamento, gestão democrática e integração regional: sobre a estratégia acadêmica e compromisso político do modelo comunitário de instituições universitárias no RS*. Tese de Doutorado. Programa de

Pós-graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado, Santa Cruz do Sul: UNISC, 2010.

\_\_\_\_\_. A viabilidade das IES Comunitárias enquanto modelo de ensino. REVISTA TEXTUAL. Abril, 2011, n. 13. Edição 1. Disponível em: [http://www.sinpro-rs.org.br/textual/abr11/pdfs/sinpro\\_revista\\_textual\\_completo.pdf](http://www.sinpro-rs.org.br/textual/abr11/pdfs/sinpro_revista_textual_completo.pdf)

SOUZA, Celina. Estado da arte de Políticas Públicas: conceitos e principais tipologias. XXVII ENCONTRO ANUAL DE ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS), Caxambu, p.21-25, Out/2003.

\_\_\_\_\_. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Porto Alegre:REVISTA SOCIOLOGIAS, ano 8, nº 16, jul/dez 2006.

SOUZA, Donaldo Bello de. Avaliações Finais sobre o PNE 2001-2010 e preliminares do PNE 2014-2024. REVISTA EST. AVAL. EDUC., São Paulo, v. 25, n. 59, p. 140-170, set./dez. 2014.

THELEN K.; STEINMO, S. Historical institutionalism in corporative politics. In: THELEN, K; STEINMO, S.; LONGSTRETH, F. (orgs). *Structuring Politics:historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge:Cambridge Universty Press, p. 1-32, 1992.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América: leis e costumes*. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2005.

TONEGUTTI, Claudio Antonio. *Um breve panorama do ensino superior privado no Brasil. Universidade e Sociedade*. Brasília, n.60, p.126-135, jul/2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO- TCU. Relatório de Auditoria Fundo de Financiamento Estudantil-FIES (TC 011.884/2016-9) / Relator Ministro HADDAD, Fernando. Brasília: TCU, 2016. Disponível: [http://portal.tcu.gov.br/data/files/08/43/F7/B1/51B98510784389852A2818A8/011.884-2016-9%20\\_FIES\\_.pdf](http://portal.tcu.gov.br/data/files/08/43/F7/B1/51B98510784389852A2818A8/011.884-2016-9%20_FIES_.pdf). Acesso em: Out/2017

UNESCO. Conferência Mundial sobre Ensino Superior 2009. As novas dinâmicas do ensino superior e pesquisas para a mudança e o desenvolvimento social. Comunicado 08 de julho de 2009. UNESCO, Paris (de 05 a 08 de julho de 2009). Ed.2009/CONF. 402/2. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/abril-2010-pdf/4512-conferencia-paris>. Acesso em: Abr/2017.

UNIUI- UNIVERSIDADE REGIONAL DO NOROESTE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Site Oficial. Disponível em: <https://www.unijui.edu.br>. Acesso em Ago/2017.

UNISC-UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL. Site Oficial. Disponível em: <https://www.UNISC.br/pt/home/a-universidade>. Acesso em: Dez, 2017.

VOGT, Olgário Paulo. Formação Social e Econômica da Porção Meridional do Vale do Rio Pardo. In: *Vale do Rio Pardo: (re) conhecendo a região*. VOGT, Olgário P.; SILVEIRA, Rogério L. L. (Org). Santa Cruz do Sul: EdUNISC, 2001, p. 69-122.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.



## **APÊNDICE A- TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Você está sendo convidado (a) como voluntário (a) a participar da pesquisa: “POLÍTICAS PÚBLICAS DE EXPANSÃO DO ACESSO AO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL E AS ESTRATÉGIAS ADOTADAS POR UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS DO RS: OS CASOS DA UNISC E DA UNIJUÍ”, por parte dos protagonistas da mesma. O objetivo principal dessa pesquisa é analisar como as distintas trajetórias institucionais das Universidades Comunitárias- UNISC e UNIJUÍ, influenciaram a apropriação estratégica das políticas públicas de expansão do acesso ao ensino superior – FIES e PROUNI, no período de 2002 a 2016. O(s) procedimento(s) de coleta de dados se dará por meio da aplicação de entrevista semi- estruturada junto aos gestores e ex-gestores da população-alvo do estudo, a fim de interpelá-los com questionamentos que se fazem necessários à análise das estratégias adotadas frente as políticas públicas de expansão do acesso ao ensino superior, mais especificamente relacionadas as trajetórias dessas ICES no que se refere ao PROUNI e FIES, no período de investigação do estudo (2002-2016) e os dados serão tratados por meio da análise de conteúdo. Existe um desconforto e risco mínimo para você que se submeter à coleta dos dados por meio da entrevista semiestruturada, por ter que falar sobre algo que talvez lhe pareça desconfortável, mas que se justifica pelo fato de lhe possibilitar ser ouvido(a) em sua percepção sobre o tema, seus anseios pessoais e profissionais no desempenho de seu cargo de gestor de uma ICES, possibilitando desenvolver melhor essa temática na instituição acadêmica até mesmo para ações posteriores que venham contribuir com a apropriação estratégica dessas políticas públicas (PROUNI e FIES), aumentando os benefícios e reduzindo os constrangimentos/problemas decorrentes das mesmas. Caso você apresente algum problema durante a realização da pesquisa será encaminhado para um serviço de atenção psicológica ou outro que seja compatível com sua necessidade. Você será esclarecido (a) sobre a pesquisa em qualquer aspecto que desejar. Você é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não irá acarretar qualquer penalidade ou perda de benefícios. O pesquisador irá tratar a sua identidade com padrões profissionais de sigilo. Seu nome ou o material que indique a sua participação não será liberado sem a sua permissão. Você não será identificado (a) em nenhuma publicação que possa resultar deste estudo. Uma cópia deste consentimento informado será arquivada no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz-UNISC A outra será fornecida a você. A participação no estudo não acarretará custos para você e não será disponível nenhuma compensação financeira adicional.

Eu, \_\_\_\_\_, fui informado dos objetivos da pesquisa acima de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Sei que em qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar minha decisão se assim desejar. O pesquisador certificou-me de que minha identidade

será preservada. Em caso de dúvidas poderei chamar a professora pesquisadora Berenice Beatriz Rossner Wbatuba- (55)99961-4085 ou o Comitê de Ética da UNISC (051)3717-7680, UNISC - Bloco 6 - Sala 603. Declaro que concordo em participar desse estudo. Recebi uma cópia deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.

Nome do Participante  
Data

Assinatura do Participante

Assinatura do Pesquisador

## **APÊNDICE B- ROTEIRO PARA ENTREVISTA**

### **ROTEIRO PARA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COM GESTORES DAS ICES**

#### **1º Bloco: Dados de Identificação**

Formação e Titulação;

Caminhada na ICES (tempo, cargos);

Vínculo (afetivo/emocional, social) com a ICES, cidade e região.

#### **2º Bloco: Histórico e trajetórias das ICES**

Fale o que você sabe sobre o processo de construção e trajetória da ICES no território, desde o início até ela conquistar o status de universidade (constituição, conquistas, perdas, legitimidade perante a comunidade local/regional);

A UNISC/UNIJUÍ é comunitária. Como você entende essa questão? Como você caracteriza uma ICES? Quais as diferenças em relação as outras IES que não tem esse perfil comunitário? Quais as vantagens e desvantagens de ser uma ICES?

O fato de ser uma ICES, possibilita/resulta numa formação distinta?

Como se deu a relação dessa ICES, no período de 2000 a 2016, com o governo federal, com o Ministério de Educação e Cultura (MEC), entre as próprias ICES e com outros modelos de IES? E de que forma essas relações influenciaram ou alteraram as próprias condições de sustentabilidade da ICES?

Fale sobre o modelo de gestão (estrutura administrativa; estilo de gestão; eleição; autonomia econômico-financeira; governança; mudanças percebidas-que mudanças? como se processaram?-Quais as dificuldades vivenciadas e as estratégias adotadas);

De que forma o contexto cultural, econômico, social e político da região acaba refletindo na gestão (estilo) da ICES?

#### **3º Bloco: Políticas de expansão do acesso ao ensino superior- FIES e PROUNI**

Fale sobre as políticas de expansão do ensino superior. Como foram articuladas e implementadas essas políticas? Quais os efeitos dessas políticas junto as ICES?);

Houve algum tipo de organização/mobilização –individual ou coletiva-para influenciar ou interferir no rumo dessas políticas?

Fale sobre as políticas públicas (FIES e PROUNI) ao longo dos anos na ICES. Como foram implementadas? Quais as estratégias adotadas (Quando? Como?)

Por que?) Como se constituíram enquanto oportunidades e limitações para as ICES?

Qual a relação das políticas de acesso ao ensino superior, mais especificamente o FIES, com a sobrevivência/ reprodução institucional da ICES? Pode ser considerada estratégica para a sustentabilidade da ICES (como e por que)?

A ICE no período implementou algum outro tipo de política de acesso ao ensino superior (próprio ou em parceria)? Qual a motivação? Que período?

Quais as estratégias utilizadas para minimizar os impactos e garantir a sobrevivência da ICES? Quais as expectativas futuras em relação às políticas públicas de expansão do acesso ao ensino superior, especialmente no que se relaciona as ICES?

## APÊNDICE C- PERFIL DOS ENTREVISTADOS

(1) Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Mestre em Sociologia pela Universidade Federal da Paraíba e curso de Gestão Universitária. Professor da ICES desde 1981;

(2) Graduada em Pedagogia e Estudos Sociais, várias especializações lato sensu e curso de Gestão Universitária, Mestrado em Desenvolvimento Regional. Professor da ICES desde 1969;

(3) Graduado em Direito, Especialista em Teoria Geral do Direito e Pesquisa Jurídica, Mestre em Direito; Professor da ICES desde 1983;

(4) Graduado em Ciências Contábeis; Especialização em Administração Financeira; Especialização em Gestão da Qualidade Total; Especialização em Administração Universitária; Mestrado em Engenharia de Produção; Professor da ICES desde 1991;

(5) Graduado em Ciências Contábeis (1985) e em Administração (1987); Pós-Graduação em Análise de Sistemas (1992) e em Gestão da Qualidade Total (1999); Mestrado em Engenharia da Produção. Professor da ICES desde 1989;

(6) Graduado em Agronomia (1977); Mestrado em Fitotecnia (1980); Doutorado em Agronomia (2002). Professor da ICES desde 1995;

(7) Graduado em Administração (1993); Mestre em Engenharia de Produção (1997). Professor da ICES desde 1995;

(8) Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais; Licenciado em Letras Português e Inglês; Mestre em Direito. Professor da ICES desde 1991;

(9) Graduado em Letras (1973); Mestre em Teoria da Literatura (1994) Professor da ICES desde 1972;

(10) Graduado em Direito (1982); Graduado em Formação de Professores das Disciplinas Especiais (1987); Mestrado em Educação (1998); Especialização em Currículo pela UNISC (1987); Especialização em Gestão Universitária; Mestrado em Educação (1998). Professor da ICES desde 1984;

(11) Graduado em Filosofia (1982); Mestre em Filosofia (1988); Doutor em Ciência Política (2000). Professor da ICES desde 1988;

(12) Graduado em Direito (1989) e Mestre em Direito (1994) e Doutor em Direito (2001). Professor da ICES desde 1992.

(13) Graduada em Filosofia Bacharelado e Licenciatura (1967), Mestre em Educação (1983) e Doutora em Educação (2002). Professora da ICES desde 1971.

(14) Técnico em Agricultura pelo IMEAB (1978), Tecnólogo em Administração Rural (1981), Bacharel em Administração (1987), Mestre em Economia (1991) e Doutor em Desenvolvimento Regional (2010). Professor da ICES desde 1986.

(15) Graduado em Ciências Contábeis e Administração (1987), Mestrado em Administração (1996) e Doutorado em Engenharia de Produção (2003). Professor da ICES desde 1988.

(16) Graduada em Pedagogia Habilitação em Administração Escolar (1975) Graduada em Orientação Educacional (1963). Especialista em Educação: Metodologia do Ensino (2001). Especialista em Avaliação a Distância (2001). Professora da ICES desde 1965.

(17) Graduado em Administração Rural (1982), graduado em Administração de Empresas (1986) e Mestrado em Administração (1994). Professor da ICES desde 1986.

(18) Graduado em Estudos Sociais (1970), graduado em História (1972), DEA – Diploma de Estudos Aprofundados em Desenvolvimento Econômico e Social (1979) e Doutorado em Desenvolvimento Econômico e Social (1981). Professor da ICES desde 1971.

(19) Graduada em Ciências: Licenciatura Plena Habilitação Matemática (1993), Graduada em Ciências Licenciatura Plena Habilitação Química (1988), Mestrado em Educação (1996) e Doutorado em Educação (2001). Professora da ICES desde 1990.

| Nº de Entrevistados | Cargo Gestão                                    | Titulação                           | Formação                                                                                                     | Tempo na ICES- em anos                                                                                     |
|---------------------|-------------------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 06                  | Reitor                                          | 02 Doutor<br>03 Mestre<br>01 Espec. | 01-Pedagogia<br>01-Direito<br>01Contábeis<br>01-Contábeis/Adm.<br>01-Direito/Educação<br>01-Ciências Sociais | ( ) zero a 10<br>( ) de 10 a 15<br>( ) de 15 a 20<br>(02) de 20 a 30<br>(03) de 30 a 40<br>(01) mais de 40 |
| 02                  | Vice-Reitor                                     | 01Graduado<br>01 Mestre             | 01-Direito<br>01-Letras/ Direito                                                                             | (01)sem vínculo atual, com mais de 20 anos;<br>(01) de 20 a 30 Anos                                        |
| 04                  | Pró-Reitor Administração                        | 01 Doutor<br>03 Mestre              | 03- Administração<br>01- Contábeis/Adm.                                                                      | (01) de 15 a 20<br>(01) de 20 a 30<br>(02) de 30 a 40                                                      |
| 04                  | Pró Reitor Graduação                            | 02 Doutor<br>02 Mestre              | 01-Matemática<br>01 Filosofia<br>01 Pedagogia<br>01 Letras                                                   | (01) de 20 a 30<br>(03) mais de 40                                                                         |
| 01                  | Pró Reitor de Pós-Graduação, Pesq. Exten.       | 01 Doutor                           | 01 História                                                                                                  | (01) mais de 40                                                                                            |
| 02                  | Pró Reitor Planejamento e Desenv. Institucional | 01 Doutor<br>01 Mestre              | 01 Filosofia<br>01 Eng.Agrônomo                                                                              | (02) de 20 a 30                                                                                            |