



## EXPANSÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR E UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS: POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS E DESAFIOS PARA A GESTÃO

MARIA ESTELA DAL PAI FRANCO  
SOLANGE MARIA LONGHI

**Resumo-** A expansão é tendência marcante da educação superior brasileira nas últimas década. A educação como bem público e estratégico para a melhora da sociedade, traz desdobramentos educacionais, sociais e econômicos. O objetivo do trabalho é explicitar a expansão da educação superior brasileira, a partir de políticas públicas, nos últimos anos, tendo como mote analítico universidades comunitárias e desafios para a gestão. A abordagem teórico-metodológica se assenta em princípios de análise de documentos (políticas públicas e estudos prévios), em estatísticas oficiais e em noções das racionalidades de regulação e de emancipação. Inicialmente são apresentados pontos de políticas públicas brasileiras direcionadas para a expansão da educação superior, procurando destacar racionalidades e desdobramentos nas estatísticas oficiais. A seguir são tecidos comentários sobre a universidade comunitária a partir dos quais são identificados desafios para a gestão da universidade. O estudo conclui que os desafios passam pela questão do público e do privado, entendendo as universidades comunitárias, como públicas não-estatais.

**Palavras-chave:** políticas públicas da educação superior, expansão da educação superior, público não-estatal na educação superior, IES Comunitárias.

### I. Introdução

A expansão tem sido uma das tendências mais marcantes da educação superior brasileira nas últimas década. Em que pese esta tendência, a expansão da educação superior continua sendo uma questão preocupante nos seus desdobramentos educacionais, sociais e econômicos. Contribui para tal o contexto contraditório do contemporâneo que intensificada a importância da educação como bem público estratégico para a melhora da sociedade. É justo este contexto de globalização- sem falar nas crises que colocam em risco a sobrevivência da sociedade- e as dúvidas sobre o modo da sociedade produzir os enfrentamentos de crises, que aguçam reflexões. Estas cada vez mais incidem sobre o entendimento e modo de enfrentar as responsabilidades sociais individuais e coletivas, principalmente, sobre aquelas que seriam específicas do Estado, mesmo num período em que este, quase suplantado pela lógica e princípios do mercado, ainda carece de melhor compreensão em suas funções públicas.

Sob tais consideração o objetivo do presente trabalho é explicitar a expansão da educação superior brasileira, a partir de políticas públicas, tendo como mote analítico universidades comunitárias e desafios para a gestão.

A abordagem teórico-metodológica se assenta em princípios de análise de documentos (políticas públicas e estudos prévios), em estatísticas oficiais e em noções das racionalidades de regulação e de emancipação que impregnam a modernidade ocidental, o conhecimento e a gestão da universidade. As duas perspectivas revelam lógicas ligadas respectivamente à preservação do que tem sido denominado de sociedade do conhecimento e ao seu questionamento, acrescidos de denúncias e anúncios emancipatórios do que tem sido entendido como oposição à lógica do mercado.

Boaventura de S. Santos e o grupo do Centro de Estudos Sociais/ (CES) encaminharam a discussão para o âmbito da modernidade ocidental e do conhecimento no qual está ancorada, impregnada pelas lógicas da regulação e da emancipação. B.S Santos é incisivo ao mostrar o paradigma da modernidade em falência, mas se percebe uma nota pessimista ao falar no paradigma emergente. Primeiro porque o autor menciona a dificuldade em identificar o novo paradigma e segundo pela complexidade e multidimensionalidade que o mesmo envolve, reconhecidas pelo autor na discussão sobre a dimensão epistemológica e societária. A epistemológica transita entre o paradigma da ciência moderna (conhecimento-regulação) e o paradigma emergente do “*conhecimento prudente para uma vida decente*” (conhecimento-emancipação). Já a societária transita entre o paradigma dominante da produção capitalista (consumismo, individualismo, democracia autoritária, exclusão) e aquele que só se vislumbrar nos sinais.

Inicialmente são apresentados pontos de políticas públicas brasileiras direcionadas para a expansão da educação superior ou que com ela se relacionam, buscando destacar suas estratégias, possíveis desdobramentos e reflexos nas estatísticas oficiais sobre a temática. A seguir são tecidos comentários específicos sobre a universidade comunitária a partir dos quais são identificados desafios para a gestão institucional.

## **II. Expansão da Educação Superior e Políticas Públicas : fases e racionalidades**

As políticas públicas da educação superior brasileira, ao longo das últimas décadas, têm sido indutoras de fortes movimentos expansionistas cujos princípios de apoio e estratégias direcionadoras circunscrevem fases expressivas de mudanças visadas.

Três fases são identificadas nos movimentos expansionistas da educação superior: a da *expansão das Instituições de Ensino Superior* (anos de 1970), que resultou em parte das pressões exercidas pelas comunidades para disporem de Educação Superior e repercutiu na interiorização do ensino, na criação de cursos de graduação e também de cursos de Pós-Graduação (PG), estes últimos orientados pelos Planos Nacionais de PG e implantados, na época, como parte dos planos de desenvolvimento econômico e social. São notórias as discussões na época que marcam a vinculação entre o modelo econômico e a expansão no sentido de formar a massa crítica para trabalhos da mais alta especialização, como também no sentido de formar o substrato populacional com poder aquisitivo para a demanda e consumo dos bens produzidos; a fase subsequente, da *expansão dos cursos de Pós-Graduação strictu sensu* marca a década de 1980 e início dos anos de 1990, no bojo do movimento de pressões por titulação, especialmente do corpo professoral dos cursos de nível superior antes expandidos, o que repercutiu no crescimento e na consolidação da PG como sistema; a fase de *expansão do sistema de educação* como um todo, ocorre sob a estratégia da diversificação de cursos e programas, marca dos anos de 1990 (Morosini e Franco, 2000). Além de ter adentrado os anos 2000, acrescenta-se que nesta fase ocorreu a ampliação da influência dos grandes movimentos econômicos internacionais que configuram a globalização econômica e o fortalecimento do neoliberalismo e que se refletem na

educação superior. É o caso influência incisiva de organismos internacionais como o Banco mundial, mas também dos movimentos multilaterais como das conferências da UNESCO que geraram documentos inauguradores da nova era da internacionalização da educação superior. Os documentos da Conferência de Paris de 1998 e o Relatório Delors são exemplares. Na década mencionada, a dinâmica dos municípios incrementou a expansão pela via dos *campi* e núcleos de universidades regionais, entre as quais as comunitárias no Estado do Rio Grande do Sul.

A estratégia expansionista de cada fase é fruto da confluência de pressões/interesses e necessidades, alguns públicos e outros privados, mas todos veiculadores da aspiração de ampliar o espaço social da educação superior, tendo em vista o poder que ela traz consigo. A política de governo resulta dos conflitos de interesses e como muitos afirmam, há concretamente situações hegemônicas no sentido de que alguns interesses predominem sobre outros, todos em disputa na cena política.

Constata-se, no Brasil, a acentuada expansão de Instituições de Educação Superior - IES. As estatísticas acerca da ES, disponibilizadas pelo Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, demonstram isso, claramente, conforme se pretende situar no decorrer da exposição.

A ampliação de 265,9% nas vagas da educação superior (ES) brasileira, no período de 1996-2004 (634.236 para 2.320.421), per se não atinge o desejável devido à complexidade nas relações demanda/vagas/egressos. Assim atesta a expansão desmesurada no setor privado com a taxa de crescimento de 151,6% (1.789 IES) no período 1996-2004, comparada com a taxa de 6,2% (224 IES) no setor público.

O Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado em 2001, compatível com orientações do Banco Mundial (1998), fixa a meta expansionista de atingir 30% de matrículas da população na faixa etária de 18-24 anos, até 2010, das quais 40% em instituições públicas. A criação de 10 universidades federais e 48 novos *campi* vai ao encontro do PNE por meio da ampliação no número de vagas na educação superior. A lógica emancipatória de combate às desigualdades tem presença pelo fato de que muitas das universidades e dos *campi* foram criados sob a égide da interiorização da educação pública e gratuita.

A fase que agora se configura é ancorada na diversificação nos modelos institucionais, na flexibilização do ensino e do professorado, nas novas exigências moldadas com base nas reformas educacionais de proporção mundial, mas mesmo assim notam-se duas direções: as de fortalecimento da inclusão e as de fortalecimento do ensino público federal. Nas políticas que circunscrevem ambas as direções são identificadas racionalidades de regulação e de emancipação (Franco, 2007).

**Expansão pelo fortalecimento da Inclusão-** A expansão orientada para a abertura de espaços para os que estariam potencialmente excluídos do sistema tem como referência maior a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial – PNPIR, mantida pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção de Igualdade Racial, criada em 2003 e que desenvolve, em conjunto com outros órgãos governamentais, ações e projetos destinados a grupos discriminados “[...]garantindo o acesso e a permanência desses públicos nas mais diversas áreas (educação, saúde, mercado de trabalho, geração de renda, direitos humanos e outros)”(Seppir, 2006).

Na educação duas estratégias políticas se destacam: o sistema de cotas e o Programa Universidade para Todos (ProUni), ambas com fortes repercussões na gestão.

No sistema de cotas, direcionado para as IES públicas, não existe um modelo único: o acesso, o % de cotistas, bem como os critérios, variam em cada IES. O sistema de reserva de vagas prevê dois eixos de possibilidades: o de preparação dos estudantes provenientes da rede pública para o ingresso na ES e o de ampliação dos mecanismos de acesso-reserva de vagas no vestibular, por instituição, cursos preparatórios para egressos das escolas públicas, para afrodescendentes e outros. Todos os candidatos se submetem ao mesmo exame seletivo e estão sujeitos ao mesmo critério adotado por curso, na IES. Em 2006, foi proposta (Andifes e MEC) a reserva de 50% das vagas em IFES - instituições federais (proposta que foi muito discutida em 2007) para estudantes oriundos de escolas públicas. Essa reserva deveria, num prazo de 6 anos, estar totalmente estabelecida. A fim de se manter essa política, o governo federal comprometeu-se a aumentar as verbas destinadas a auxílios estudantis.

O Programa Universidade para Todos - ProUni, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, foi institucionalizado pela Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005 e justifica-se no aumento da demanda e exclusão de segmentos no acesso à ES. Tem como finalidade possibilitar bolsas de estudos integrais e/ou parciais a estudantes de baixa renda, em cursos de graduação e seqüenciais, em instituições privadas de educação superior. Oferece como contrapartida a isenção de alguns tributos. É interessante mencionar que a exigência para candidatar-se ao ProUni, no primeiro semestre de 2007, é o mínimo de 45 pontos no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) 2006.

Os dois programas mencionados são representativos de uma política orientada por uma lógica inclusiva e emancipatória. Eles repercutem na vida das IES haja vista que a reserva de vagas tem encontrado espaço nas IES públicas do país. A repercussão do ProUni, no entanto, parece ser mais incisiva.

Chama-se atenção para o fato de que entre as ações políticas identificadas por Trópia (2008) para o ensino superior no primeiro governo Lula três se destacam por serem expansionistas: o Programa Universidade para Todos (ProUni), a educação à distância e as Parceria Público-Privadas. Segundo a autora o ProUni, por seus propositores considerada como a mais democrática das ações governamentais cumpre duas funções ideológicas que seriam "...aludir à democratização do ensino superior e "ocultar que os maiores interessados e beneficiados são as instituições privadas (com ou sem fins lucrativos) que a ele aderirem.." (Tropia, 2008 p. 4) por ficarem isentas de impostos. É, no entanto questionável, considerando a situação precária que muitas IES enfrentam até mesmo pela inadimplência dos estudantes, que a isenção do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, da Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social e da Contribuição para o Programa de Integração Social, viesse trazer maiores benefícios do que o pagamento em dia de mensalidades/anuidades.

**Expansão pelo fortalecimento do Público Federal** - O setor público, depois de longo período sem alterações substanciais no número de Instituições de Educação Superior- IES e de matrículas, vem evidenciando nítida expansão – tanto nas unidades já existentes (através de programas de ampliação de vagas), quanto na instituição de novas IES federais – Universidades e novos Institutos Superiores, especialmente dirigidos à área tecnológica, o que permitirá, em pouco tempo uma alteração, para melhor, nos números da ES com a expectativa de que propicie maior acesso em especial, junto à população de menor poder aquisitivo.

No segundo governo Lula a Política para a Educação Superior (2007-2008) são intensificadas mudanças que incrementam a expansão. Elas, no entanto têm sido alvo de críticas

sendo, por alguns, consideradas numa visão utilitarista que privilegia o mercado e a empregabilidade (Trópia, 2008) e, até mesmo, a privatização do público. O que se pode afirmar é que as políticas expansionistas em pauta aproximam-se das grandes linhas internacionais presentes no processo de Bolonha e seus últimos documentos, mas também privilegiam a expansão pela estratégia de desenvolvimento de condições no ensino público federal. É neste entorno que se entende os seguintes documentos: 1) o Plano de Desenvolvimento da Educação de abril de 2007, com mais de duas dezenas de ações relacionadas à IFES, sendo polêmica a flexibilização de cursos; 2) o REUNI- Programa de Reestruturação das Universidades que além do Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação a partir de abril 2007, mostra que estão em curso mudanças fundamentais nos formatos institucionais de oferecimento de cursos na educação superior brasileira; 3) a educação a distância especialmente pelo Sistema de Universidade Aberta- (junho de 2006); 4) a proposta da Universidade Nova, tal qual adotada na UFBahia, não foi aprovada para a universidade brasileira mas adentrada pelos programas de apoio e políticas de cursos.

A verdade é que são muitos os interesses em jogo, interesses de diferentes segmentos. As novas políticas, por atenderem grupos antes excluídos (ou quase) contam com o endosso das classes médias e baixas, que vislumbram nelas oportunidades de acesso e mobilidade social. É o caso do REUNI- programa de Reestruturação das Universidades Federais que já conta com a adesão das mais de 50 universidades e que atinge vagas, salas de aulas, novos cursos, bolsas construídas, contratação de pessoal, entre outros aspectos. É o caso, ainda da criação de mais de 10 universidades públicas federais a partir da ampliação, reestruturação, transformação ou até mesmo criação de novas instituições.

O contexto e as análises censitárias mostram efetivo crescimento de demandas, matrículas, e inclusive sinalizam, que a relação entre as etnias do total da população (predomínio de afro-descendentes) em alguns estados brasileiros como a Bahia e a presença de diferentes etnias na universidade (predomínio de brancos), a partir de séries históricas, somente poderia ser invertida com uma política incisiva de cotas para a Universidade Pública aliada e uma política do Pro Uni para as instituições privadas.

A pergunta que fica, em termos das demandas e das políticas expansionistas de inclusão é a seguinte: pode, no presente contexto de possibilidades, o ensino público federal dar conta do recado, em termos de demandas e necessidades do país? Este é o espaço da discussão das universidades comunitárias.

### **III . O espaço da Universidade Comunitária**

Esta parte do trabalho enfoca, especificamente, o segmento das IES Comunitárias/ Confessionais/ Filantrópicas – aqui denominado de Comunitárias. Está ancorado nas busca das raízes do comunitário e do seu sentido no contexto ocidental com base em autores contemporâneos e num conjunto de pesquisas já realizadas sobre o segmento dessas IES no Rio Grande do Sul, que vêm sendo desenvolvidos pela Rede de Grupos de Estudo sobre Universidade GEU; analisa ainda, a produção mais recente sobre as IES Comunitárias do sul do Brasil (SCHMIDT, 2009).<sup>1</sup>

Inicialmente convém lembrar a histórica redução do Público ao estatal. Há longo tempo, entende-se como sendo público o que se relaciona ao Estado Não causa estranheza que nos dias de hoje, as próprias funções do Estado passam a ser questionadas, estimulando a busca de melhor compreensão acerca da esfera pública, até porque o Estado tal qual posto não dá conta dos desafios que sobre ele incidem. A presença de novos tipos de organizações sociais que

evidenciam a participação de novos atores fortalece a consolidação de um terceiro setor, cujo compromisso não é de uso privado e não se dirige a interesses particulares. Esta assertiva provoca discussões acerca da compreensão do sentido do público, remetendo ao exame da questão desde suas origens.

È o que faz Longhi (1998) fundamentada em Habermas, Bobbio, Arendt e Santos. A discussão encetada permite entender que o comunitário, embora gestado na esfera privada, em sua origem greco-romana, ao longo da idade média, foi concretizando a idéia de público em elementos do que seria comum ao grupo de pessoas que deles precisavam dispor e que afirmavam um modo mais coletivo de vida: "...nas relações feudais de produção: o poço, a praça, o mercado eram para uso comum; deviam, pois, estar publicamente acessíveis" (Id. 1998, p. 46). Assim,

Pode-se deprender dessa exemplificação que o comum (o de domínio comunal, o comunitário), antecede ou está na base, no substrato do público. Em outras palavras, poder-se-ia dizer que o comunitário vai gestando o público. Nesse sentido, ele ainda não é público, ele ainda não se generaliza como público, mas já é comum, diferenciado do privado (Idem, p. 47).

Quando a educação é entendida como bem social, como direito público, o papel do Estado em relação a ela é óbvio. No entanto, as IES comunitárias, surgidas por iniciativa da sociedade civil, mesmo tendo compromisso público se encontram arroladas na categoria *privada*. Schmidt e Campis (2009, p. 18) destacam que há necessidade de um esclarecimento conceitual e, com base em Silva consideram fundamental o entendimento de que a idéia de "... público é mais abrangente do que o estatal", desse modo, existem duas formas do público se organizar: o amplamente conhecido como *público estatal* e o ainda pouco reconhecido *público não-estatal*.

Sob a referência de tais colocações cabe lembrar que na expansão da educação superior brasileira o maior crescimento continua se dando no setor privado, especificamente no particular. Dessa forma permanece como necessária a adoção de políticas distributivas que garantam permanência de ações governamentais como o ProUni

O exame do número de IES e de matrículas, nos últimos anos (1999 – 2007), é expressivo na configuração do comportamento do segmento em que se situam as IES comunitárias. Quanto ao *número de IES* e sua localização (capital e interior), **em 1999**, havia um total de 1097 Instituições de Ensino Superior, assim distribuídas:

- a) *organização acadêmica*, 155 Universidades, 39 Centros Universitários, 74 Faculdades Integradas, 313 Faculdades e 16 Centros de Educação Tecnológica;
- b) *dependência administrativa*, 192 IES públicas (Federal, Estadual, Municipal) e 905 Privadas sendo 526 particulares e 379 Comunitárias/ Confessionais/ Filantrópicas.

É interessante destacar que o último segmento de IES, o das comunitárias, mantinha 65 % de suas instituições sediadas em cidades do interior do Brasil (248 IES). **Em 2007**, os resultados do Censo da ES mostram enormes diferenças no total das IES.

- a) *organização acadêmica* - existe um total de 2.281 IES, assim distribuídas: 183 são Universidades, 120 são Centros universitários (praticamente, triplicou-se seu número), 126 são Faculdades Integradas, 1648 são Faculdades/ Escolas/ Institutos e já existem 204 Centros de Educação Tecnológica;
- b) *dependência administrativa* 249 IES são públicas (Federal, Estadual, Municipal); 2032 são privadas sendo 1594 particulares e 438 Comunitárias/ Confessionais /Filantrópicas.

Buscando atualizar a informação (INEP, 2007), embora o número de IES do segmento das comunitárias tenha se alterado manteve-se a proporção de 65% das IES (286), cuja localização

situa-se em cidades do interior, mantendo-se a tradição de sua origem e finalidade na integração com suas comunidades e na possibilidade de oferta de ES a um público mais regional. Também, neste segmento, identifica-se que a maior expansão ocorreu nos Centros Universitários que, de 17 em 1999 passaram, em 2007 a 53 centros. Outro dado que merece destaque refere-se ao número de novas faculdades: houve um acréscimo de apenas 19 novas faculdades no segmento das comunitárias enquanto no setor das particulares o número praticamente triplicou; de 431 passou a 1.270 faculdades.

Quanto às *matrículas*, embora o aumento ainda não seja o desejado para se conseguir atingir a meta estabelecida no Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/2001, cuja vigência vai até 2011), de propiciar ES a 30% da população na faixa etária de 18 a 24 anos, houve, de modo geral, importante acréscimo no seu número: de 2.369.945 em 1998, ultrapassamos, nessa década, o dobro de matrículas. Em 2007, segundo o Censo da Educação Superior – no Resumo Técnico (2007), o número de alunos matriculados na ES brasileira presencial chega a 4.880.381.

Convém ainda, em relação às matrículas, comparar a situação em 1999 e em 2007, com destaque ao que ocorre com o segmento das comunitárias.

**Em 1999**, situavam-se na rede pública 832.022 matrículas representando 35% do total de alunos. Estavam no setor privado 1.537.923 matrículas absorvendo 65% do alunado. Ainda em relação a 1999, dentro do setor privado, o segmento das IES Comunitárias/ Confessionais/ Filantrópicas, absorvia 886.561 matrículas (portanto, número superior ao das matrículas nas IES públicas), correspondente a 37,5%, sendo este, então, o segmento das IES de maior concentração de matrículas nesse nível do ensino. **Em 2007** a configuração é bem diferente: embora tenha crescido o número de matrículas no setor público para 1.240.968 alunos, este número representa apenas 25,4 % do total das matrículas. O setor privado, no total, absorve 75 % das matrículas com 3.639.413 alunos, dos quais 2.257.321 (46,2 %), alunos estão nas IES particulares e apenas 1.382.092 (28,4 %), se encontra nas IES Comunitárias, Confessionais / Filantrópicas, revelando a perda de posição dessas IES, quanto a maior concentração de matrículas. Isso evidencia a expansão privada da ES através da ampliação no segmento particular. A idéia de ES como serviço a ser explorado por empresas privadas do setor educacional, se confirma nos dados.

A expansão é uma tendência que se recoloca ao longo dos anos, na ES brasileira, justificada por diferentes lógicas em dependência de interesses políticos e econômicos. Tal constatação injeta força na questão dos desafios para a gestão da ES no Brasil de hoje.

#### **IV Desafios para a Gestão**

A gestão da educação superior é expressão de formas relacionais presentes na IES e entre instituição/Sistema de Educação Superior/interlocutores, no plano de políticas e/ou de práticas ligadas aos processos de tomada de decisão no desenvolvimento de ações. Franco e Morosini (2006) ressaltam a ligação entre gestão da educação superior, concepções e premissas sobre universidade. Para as autoras a concepção, neste caso, é sobre a universidade e sua(s) finalidade(s) e as premissas são referentes à pesquisa/ensino/extensão e princípios organizativos que expressam processos decisórios e de relações em âmbito local, regional, nacional e internacional.

As formas relacionais assumidas na gestão no entorno de lógicas, acrescidas da questão do público e do privado e das fontes de financiamento, configuram o cenário, permitindo a identificação de três convergências de desafios para a gestão da educação superior: qualidade-autonomia, limites da expansão e sobrevivência institucional (Franco,2007).

**Qualidade-autonomia** –A universidade teve seu espaço de autodeterminação reconhecido e delimitado, pela Carta Magna de 1988 (CRFB), cujo Art. 207, parágrafo único reza que “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. Fávero (1998) mostra a complexidade da questão ao ressaltar a luta pela autonomia, dentro e fora das universidades: “[...] essa luta, entretanto, não poderá excluir o controle social da produção universitária, a partir do conhecimento e acompanhamento público e suas práticas” ( p. 200).

A política de expansão subsequente, em consonância com a sociedade do conhecimento <sup>ii</sup>na conotação que o termo foi assumindo, acompanhou a autonomia, mas favoreceu o ensino privado e exigiu o controle isomórfico na busca de qualidade. Não surpreende que exigências padronizadas e isomórficas da sociedade do conhecimento e o movimento emancipatório de busca de autonomia se constituam em desafios permanentes da gestão da educação.

A instauração de padrões e mecanismos de controle, assim como a ampliação da avaliação decisória (credenciamentos e reconhecimentos de instituições e cursos e exames nacionais), vieram justo no caudal da explosão do ensino privado e da diversificação. Neste desafio está embutido o da gestão trilhar o caminho da interlocução para identificar os padrões essenciais no exercício da autonomia sem incidir na lógica regulatória que privilegia a técnica e o mercado em detrimento do homem.

Outro desafio que se apresenta é ligado ao programa de cotas para as públicas e o ProUni para as privadas. O programa de inclusão precisa resguardar a qualidade para não se tornar uma via que remete a exclusão para o mundo profissional. Este caminho exige da universidade programas prévios de preparação.

Uma pergunta ganha luz sob o ponto de vista da gestão das IES públicas federais : em que pesem os interesses diversos expressos nas ações governamentais (capital, serviços e indústria, classes média e baixa, modelos de instituição, empregabilidade, lucros) , a ampliação de vagas, a abertura de universidades federais e o impacto do acesso ao conhecimento disponibilizado em cursos superiores estão ou não criando condições para visualizar no horizonte a universidade pública e democrática almejada? A universidade pública federal dará conta do acesso ao conhecimento? Pode a universidade pública não estatal, como é o caso das comunitárias, contribuir com a questão?

Autonomia e gestão da educação superior num contexto de mundialização sinalizam novos desafios pois as políticas e práticas de gestão da educação superior brasileira precisam assentar-se em critérios de relevância, pertinência, exequibilidade, inclusão e participação. Tais desafios são redobrados quando se pensa as universidades públicas não- estatais, como é o caso das comunitárias. A implicação direta é uma marcante regulação e transparência de gestão.

Nesta linha os marcos regulatórios seriam subordinados aos fóruns democráticos o que estaria em consonância com uma lógica emancipatória. É assim que se entende o espaço para as universidades comunitárias .

**Limites da expansão** - Os limites da expansão são mostrados pelas vagas não preenchidas e pela inadimplência de IESs privadas embutidos no crescimento de 265,9% das vagas na ES, no período de 1996-2004. Amaral (2006) denuncia a questão maior, que é a desigualdade social, ao vincular o não preenchimento de vagas, a idade populacional, o rendimento familiar e a inadimplência. Ele mostra que dos jovens com idade entre 18 e 24 anos, no Brasil, apenas 11,6%, fazem parte das classes de renda que poderiam pagar o ensino privado (2.792.389 pessoas): “mesmo com as simplificadoras suposições aqui apresentadas pode-se concluir que o quantitativo



de estudantes que poderiam pagar já estaria ultrapassando o limite possível para a configuração sócio-econômica da população brasileira” (AMARAL, 2006, p.3-5).

Com o Programa de Financiamento Estudantil e o encaminhamento da reforma do ensino superior, em 2005, aumenta a preocupação com o investimento público para atender alunos sem condições de arcar com a despesa. As Redes profissionais para apoio logístico e, até financeiro, aos alunos e egressos podem ser aplicadas em redes de universidades públicas estatais e públicas não estatais no sentido de buscar alternativas comuns que promovam oportunidades. É a vinculação entre expansão, acesso e permanência que poderá incidir diretamente na universidade comunitária

O desafio maior para a gestão da educação é o de perseguir o aumento qualificado de vagas. Especialmente nas IFES, a gestão precisa de estudos específicos sobre a demanda e alternativas para atendê-la. Estão aqui incluídas a educação a distância, a redistribuição de edições de oferecimento e de disciplinas, o ensino noturno, entre outros. No ensino privado pode ser marcante o trabalho das instituições comunitárias, cujo serviço ao público tem nítida destinação social. A Universidade Comunitária, modelo desenvolvido no Brasil tem seu diferencial na gestão participativa de todos os seus segmentos, envolvendo professores, funcionários, alunos e representantes da sociedade, no planejamento estratégico e nas decisões<sup>iii</sup>.

**Sobrevivência institucional** - A universidade pública especialmente a federal, estava em crise no caudal da insuficiência de fundos públicos, até a ingestão de recursos provenientes da adesão ao REUNI; as IES privadas, especialmente as comunitárias cujo serviço é público, estão em crise pela insuficiência de fundos devido à inadimplência. As gestões de ambas se defrontam com o desafio de sobrevivência institucional. As IFES têm o desafio da sobrevivência do ensino com qualidade, do recrutamento e permanência de docentes qualificados e a manutenção de serviços básicos ameaçados pela falta de pagamento. As IES Comunitárias buscam a sobrevivência existencial. A base diversificada de financiamento pelo empreendedorismo, na perspectiva da universidade sustentável é um caminho para sobrevivência de ambas, mas precisa haver clareza de que tal caminho pode significar novas amarras à liberdade acadêmica pelos mecanismos de controle do próprio Estado e do mercado. Tal possibilidade não pode, entretanto, justificar quaisquer descumprimentos da responsabilidade do Estado perante a educação superior.

São incisivas as análises de Oliveira et. all. (2006), falando das amarras à liberdade acadêmica devido a dependência de financiamento. Nas IES públicas, financiadas com fundos público, é o controle estatal e o “quase-mercado” “[...] por meio das mensalidades dos estudantes e dos contratos com a iniciativa privada. Neste caso, o mercado é que tende a fazer o controle dos rumos das atividades acadêmicas da universidade” (OLIVEIRA, 2006,p.10). Isto resulta em dois pólos de controle: o estatal e o do mercado. As considerações acima acompanham um acurado diagnóstico que os autores fazem sobre a ES brasileira, especialmente nas IFES. Eles mostram que a expansão se deu também nas finalidades e objetivos, acompanhando uma tendência mundial, mas especialmente foi resposta às pressões antes colocadas, sem os necessários recursos para o cumprimento das funções exigidas. Acrescenta-se ao desafio que perpassa tais colocações, mais um, o levantado por Moehlecke e Catani (2006) ao mostrarem que as universidades com maior número de alunos de graduação, quando privadas, não são as melhores classificadas quanto ao número de grupos de pesquisa cadastrados no CNPq. A sinalização é de que expansão de alunos não subentende crescimento da pesquisa e da qualidade.

O desafio para a gestão é levantar questões com a comunidade e refletir sobre as formas viáveis de salvaguardar a IES. Iniciativas empreendedoras podem se sobrepor à lógica de mercado na qual os ganhos privados distanciam o sentido de “público”? A flexibilização na

formação pode superar os aligeiramentos formativos? As prestações de serviços e tornar o conhecimento disponível para a comunidade podem tornar-se um serviço ao público ao invés de privatização do público? Como pode a universidade pública não estatal contribuir?

## V. Encaminhamento Conclusivo

As políticas de educação superior, ao longo das últimas décadas, são marcadas pela tendência de expansão que se objetiva pela diversificação de formas, modalidades, estratégias, direcionamentos e focos de mudança, prevalecendo uma racionalidade de regulação, mas que acena para a emancipação. Especialmente nos últimos anos, em que o direcionamento é o da expansão para a inclusão, as políticas expansionistas de reserva de vagas para o ensino público e no ProUni para as IES privadas, sinalizam uma racionalidade emancipatória que tem no horizonte o “conhecimento prudente para uma vida decente”, mas que pode acenar também para a exclusão, no mundo do trabalho, se a qualidade não for salvaguardada. Programas de qualificação de avaliadores de cursos e instituições estão sendo desenvolvidos pelo Inep/MEC 2006-2007, o que pode contribuir para que tal desvio não se concretize.

Certamente, a expansão ocupa espaços e se dá por inúmeros meios: diversificação de instituições, cursos, modalidades de oferecimento, ampliação de vagas e modalidades de acesso, e até mesmo de finalidades e objetivos. Permanece, no entanto, o desafio para a gestão em preservar a qualidade na expansão pela inclusão afim de não remetê-la para o mundo profissional.

Os desafios para a gestão da universidade passam pela questão do público e do privado e convergem para três ordens: da qualidade padronizadora versus autonomia, dos limites da expansão e da sobrevivência institucional. As políticas de expansão dos últimos anos não esgotam o paradoxo do controle do Estado conviver com a luta pela autonomia institucional e com a busca de soluções para os graves problemas que limitam a expansão e ameaçam a sobrevivência das instituições, da qualidade, dos serviços básicos ou da própria continuidade.

No atual momento histórico da expansão da educação superior brasileira existe um espaço social para a atuação da IES pública não estatal (comunitária), em que pesem distintos enfeixamentos de interesses públicos e privados. As reiteradas reivindicações, principalmente das IES Comunitárias do sul do Brasil, para serem reconhecidas como um modelo alternativo porém diferente da natureza jurídico-administrativa bipolarizada entre instituições privadas - públicas, não estariam expressando um dilema apenas aparente numa sociedade democrática? Será que o público pode se esgotar apenas no estatal? Nos eixos de desafios da gestão da educação a coexistência de racionalidades certamente persiste, numa sociedade plena de contradições. O desafio da transparência e da ética na gestão pode atenuar as tendências mercantilistas e fortalecer o público, seja nas IES estatais, seja nas privadas.

## Bibliografia

AMARAL, Nelson Cardoso. *Limites à expansão do setor privado no Brasil-subsídios para análise do Censo de Educação Superior 2004*. Brasília, INEP, 2006, 53p.

- BRASIL. MEC. *Plano Nacional de Educação – PNE*. Brasília: Inep, 2003.
- \_\_\_\_\_. MEC. INEP. *Resumo técnico: Censo da educação superior 2007* (pdf). Brasília: Inep, 2009.
- CLARK, Burton. R. *Sustaining Change in Universities*. New York. SRHE/Open University Press, 2004, 210p.
- FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. Autonomia Universitária e Educação Superior no Brasil. In: MOROSINI, Marília Costa (org.). *Mercosul, Políticas e Ações Universitárias*. Campinas: Autores Associados, 1998. p. 196-204.
- FRANCO, M.E.D.P. *Expansão do Ensino Superior no Brasil e Políticas Públicas: Desafios para a Gestão*. IV Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação. Lisboa, Portugal, 12-14 de abril de 2007 . Livro do Congresso p. 24 e 25.
- FRANCO, M.E.D.P.; LONGHI, S.M. A universidade Comunitária: forças e fragilidades. In: BITTAR, M. et al (Orgs.). *Educação Superior no Brasil: 10 anos pós-LDB*. Brasília: Inep, 2008.p. 183-212
- FRANCO, M.E.D.P.; MOROSINI, M.C.. Gestão Democrática e Autonomia Universitária: Educação Superior no Brasil e o Mercosul, In: SGUISSARDI, W. et al. *Internacionalização, Gestão Democrática e Autonomia Universitária em Questão*. Textos para Discussão. Série Documental n ° 20. Brasília, DF: Inep, 2005, p. 29-54.
- LONGHI, Solange M.; FRANCO, M.E. D. P.; ROCHA, A. . *Ultrapassando a Dicotomia Público- Privado: a Identidade Jurídica Pública Não-Estatal Reivindicada pelas IES Comunitárias*. XXIV Simpósio Brasileiro E III Congresso Interamericano de Política e Administração da Educação. Vitória, Espírito Santo, 12 a 14 de Agosto De 2009.
- LONGHI, S.M. *A face comunitária da universidade*. Tese de Doutorado. Porto Alegre: Ufrgs (Programa de Pós-Graduação em Educação), 1998.
- MOROSINI, M.; FRANCO, M.E.D.P. . *Brasilian Higler Education policies and new challenges in international cooperation*. 22 Annual EAIR Forum, Berlin, Frei Universtiad, Germany, 6-9 september, 2000. 15p.
- MOEHLECKE, S.; CATANI, A.M. Reforma e Expansão do Acesso ao Ensino Superior: balanço e proposições. In: OLIVEIRA et all. *Políticas de Acesso e Expansão da Educação Superior: concepções e desafios*. Textos para Discussão. Série Documental n ° 23. Brasília, DF: Inep, 2006, p. 07-48.
- OLIVEIRA, J.F. et alii. Desafios e Perspectivas de uma Política para as Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes). In: OLIVEIRA et all. *Políticas de Acesso e Expansão da Educação Superior: concepções e desafios*. Textos para Discussão. Série Documental n ° 23. Brasília, DF: Inep, 2006, p. 07-48.
- REUNI-2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/> Acesso em 18 jul.2008.

IES- Instituições de Educação Superior a distância Disponível em:  
<http://portal.mec.gov.br/sesu/index.php?option=content&task=view&id=588> Acesso em:  
 18 jul. 2008.3

SANDER, Benno. *Consenso e conflito: perspectivas analíticas na pedagogia e na administração da educação*. São Paulo: Pioneira, 1984. 152 p.

SANTOS, B. de S. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*. São Paulo: Boitempo, 2007.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática*. São Paulo: Cortez, 2000.

SEPPPIR- Secretaria Especial de Políticas de Promoção de Igualdade Racial (Disponível em :  
<http://www.planalto.gov.br/seppir/>. Acesso em 10 dez. 2006).

SGUISSARD, Valdemar. Universidade no Brasil: dos modelos clássicos ao modelo de ocasião.  
 In: MOROSINI, Marília (org.). *A Universidade no Brasil: concepções e modelos* Brasília, Inep, 2005. p.353 a 370.

SCHMIDT, J. P. (Org.). *Instituições Comunitárias: instituições públicas não estatais*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2009.

TRÓPIA, Patrícia Vieira .*O Ensino Superior Em Disputa: Apoio e Alianças de Classe à política para o Ensino Superior no Governo Lula*. Trabalho apresentado n GT11, 30º Reunião Anual da ANPED Caxambú 2008, 13p.

---

<sup>i</sup> A Unisc – Universidade de Santa Cruz do Sul, através de seus dirigentes, visitou as IES e solicitou a colaboração de professores/pesquisadores para a construção dos textos institucionais. O livro (SCHMIDT, 2009), além de ser publicado em meio impresso, saiu em CD-Rom a fim de facilitar sua divulgação. O grupo gestor da proposta organizou um Plano de Ação com a previsão de: a) Criar o Portal das Instituições Comunitárias, para divulgação da mobilização, coleta de assinatura de apoio, disponibilização de publicações e textos. b) Buscar apoio nas Assembléias Legislativas e nos Governos Estaduais do RS e SC. c) Buscar apoio de entidades: Forum das Comunitárias, Federações e Confederações dos Hospitais Filantrópicos, OAB, CNBB, ABONG, sindicatos de professores, entidades estudantis, sindicatos patronais. d) Imprimir a versão final do projeto de lei, distribuindo-o no Congresso, juntamente com o livro “Instituições Comunitárias: Instituições Públicas Não-Estatais”, nos meios acadêmicos e na sociedade. e) Após ingresso do projeto no Congresso, solicitar Audiência Pública. f) Fazer uma campanha publicitária em prol da aprovação do projeto de lei.

<sup>ii</sup> Termo introduzido por Daniel Bell, em 1976 para caracterizar a sociedade mediada pelo conhecimento produzido em todos os campos, na concretização de sua força de trabalho centrada nas idéias e comunicação

<sup>iii</sup> As Instituições Comunitárias foram criadas nos anos de 1940 e consolidadas na década de 1980. Em 2004 haviam 40 instituições (ABRUC, 2004). É mantida por pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos. A CRFB1988 favoreceu o recebimento de auxílio orçamentário. A Universidade Comunitária não é estatal e nem empresarial, mas sim, pertence à comunidade.