

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO
SUL

Cristina Fioreze

O MODELO COMUNITÁRIO DE UNIVERSIDADE E O
TENSIONAMENTO PÚBLICO-PRIVADO:
ENTRE O CAPITALISMO ACADÊMICO E O
COMPROMISSO SOCIAL

Porto Alegre

2017

Cristina Fioreze

O MODELO COMUNITÁRIO DE UNIVERSIDADE E O
TENSIONAMENTO PÚBLICO-PRIVADO:
ENTRE O CAPITALISMO ACADÊMICO E O
COMPROMISSO SOCIAL

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora em Sociologia, sob a orientação da Professora Doutora Clarissa Eckert Baeta Neves.

Porto Alegre

2017

CIP - Catalogação na Publicação

Fioreze, Cristina

O modelo comunitário de universidade e o
tensionamento público-privado: entre o capitalismo
acadêmico e o compromisso social / Cristina Fioreze.

-- 2017.

316 f.

Orientadora: Clarissa Eckert Baeta Neves.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia,
Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. Educação superior. 2. Relação público-privado.
3. Modelo comunitário de universidade. 4.
Capitalismo acadêmico. 5. Hibridismo. I. Neves,
Clarissa Eckert Baeta, orient. II. Título.

Cristina Fioreze

O modelo comunitário de universidade e
o tensionamento público-privado:
entre o capitalismo acadêmico e o compromisso social

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora em Sociologia, sob a orientação da Professora Doutora Clarissa Eckert Baeta Neves.

Aprovada em 28 de março de 2017.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Clarissa Eckert Baeta Neves – UFRGS (orientadora)

Profa. Dra. Helena Sampaio – Unicamp

Profa. Dra. Solange Maria Longhi – UPF

Profa. Dra. Maria Estela Dal Pai Franco – UFRGS

Prof. Dr. Fernando Coutinho Cotanda – UFRGS

– *O que é a universidade comunitária para você?* – perguntei.
– *É um sonho* – respondeu o entrevistado.

Dedico esta tese aos que, de seus distintos tempos e lugares,
contribuíram e contribuem para que o sonho da universidade
comunitária se faça realidade.

AGRADECIMENTOS

À professora Clarissa Eckert Baeta Neves, minha orientadora, pelas importantes contribuições a este trabalho e pelo incentivo na realização de uma tese a respeito do modelo comunitário de universidade.

Ao professor Tristan McCowan, do Institute of Education (UCL/Londres), pela generosa acolhida durante o período de meu doutorado sanduíche e pelas valiosas orientações a respeito dos rumos teórico-metodológicos da tese.

Ao professor Ben Jongbloed, do Center for Higher Education Policy Studies (University of Twente/Holanda), por me receber no CHEPS e ocupar-se atentamente de meu trabalho.

Ao professor Simon Marginson (Institute of Education/UCL), pela atenção dispensada à minha proposta.

Aos professores Solange Maria Longhi, Maria Stela Dal Pai Franco e Renato de Oliveira, pelas significativas contribuições durante a banca de qualificação do projeto da tese.

Aos professores entrevistados durante a pesquisa, pelo tempo, reflexões e pontos de vista comigo compartilhados.

À CAPES, pelo apoio fornecido por meio do Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior (PDSE).

À Universidade de Passo Fundo, especialmente a Vice-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, pelo apoio por meio do programa de licença pós-graduação.

Aos colegas, professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS e aos amigos que fiz durante o doutorado sanduíche, com quem muito aprendi, troquei e cresci.

Aos colegas e alunos da Faculdade de Educação, especialmente do Curso de Serviço Social, pela compreensão e incentivo durante o período do doutorado.

Ao Julio, meu companheiro, pela acolhida afetiva e pelas trocas intelectuais durante a produção da tese. Crescemos juntos.

À minha família – Irineo, Zélia, Renato, Ana Paula e Fabrício –, por acreditar e por compreender minhas ausências ao longo dos felizes e desafiadores anos do doutorado.

RESUMO

Esta tese aborda a temática dos modelos institucionais de universidade no cenário de transformação ao qual o campo da educação superior é submetido no contexto da sociedade do conhecimento. O modelo analisado é o das universidades comunitárias regionais do Rio Grande do Sul. Essas instituições, localizadas no interior do estado, podem ser consideradas experiências públicas não-estatais, que emergiram da iniciativa das sociedades locais e caracterizam-se pelo engajamento em suas regiões de abrangência. No cenário atual de mudanças na educação superior, o modelo comunitário é tensionado a aderir à lógica do capitalismo acadêmico, mas, também, a preservar atividades ligadas ao seu compromisso social. Esta tese procurou compreender quais são os principais tensionamentos entre o público e o privado vivenciados pelas universidades comunitárias no atual contexto. Buscou-se, também, identificar os desdobramentos de tais tensões na configuração dessas instituições. Para tanto, se fez necessário, antes, construir um modelo referencial de análise, de caráter teórico-metodológico, para a apreensão dos tensionamentos na realidade empírica. Recorreu-se, assim, a uma fundamentação teórica que alarga o alcance da visão sobre a relação público-privado, superando os enquadramentos tradicionais que a circunscrevem à dicotomia Estado *versus* mercado. Trabalhou-se, nesse sentido, com uma combinação entre uma concepção econômica de bens públicos e privados, de Paul Samuelson, e uma concepção política formada a partir de três conceitos: de bem público, de esfera pública e de público como aquilo que é submetido ao controle e regulação, apoiando-se principalmente em John Dewey, Hannah Arendt e Jürgen Habermas. Com Simon Marginson, partiu-se do pressuposto de que a educação superior e suas instituições são públicas e privadas ao mesmo tempo, na forma de uma composição variável. O modelo referencial de análise construído é formado por onze descritores, organizados em três dimensões, e permite apreender a composição entre público e privado em universidades, possibilitando identificar os tensionamentos decorrentes. Esse modelo referencial de análise foi aplicado junto às quatro universidades comunitárias definidas para amostra. Os dados consistiram em entrevistas com representantes das IES e documentos nacionais e institucionais. Os resultados evidenciaram, como principais tensionamentos privados, a necessidade da sustentabilidade econômico-financeira frente a um contexto de concorrência mercantil e, também, o compartilhamento por parte da comunidade acadêmica de uma concepção de educação superior como bem privado. Em decorrência, configuram-se no modelo institucional comunitário o avanço de uma concepção de ensino de cunho instrumental e uma inflexão na busca pela pesquisa de caráter comercial. Em contrapartida, as universidades comunitárias são tensionadas para sua dimensão pública pela estrutura colegiada e participativa de gestão prevista nos documentos institucionais. No entanto, essa estrutura é submetida, no cotidiano, a propostas de mudanças em direção a um padrão de gestão de inspiração corporativo-empresarial. O compromisso social, que está na origem das universidades comunitárias, também representa um tensionamento público, que leva as IES a zelar pela preservação de atividades que demonstram o comprometimento com a comunidade, especialmente por meio da extensão. A tese demonstrou que as universidades comunitárias compõem um modelo institucional peculiar, que, em meio a um contexto permeado por contradições e tensionamentos, mostra-se tendente ao equilíbrio dentro de uma

feição eminentemente híbrida, a qual configura composições entre público e privado que, ao mesmo tempo em que podem lhe fornecer plasticidade para se mover com agilidade frente aos desafios que emergem do capitalismo acadêmico, também podem consubstanciar resiliência para preservar a ideia de educação superior como bem público.

Palavras-chave: Educação superior. Relação público-privado. Capitalismo acadêmico. Compromisso social. Híbridismo. Modelo comunitário de universidade.

ABSTRACT

This thesis approaches the theme of the institutional models of university in the scenario of transformation in which the field of higher education is subjected in the context of the knowledge society. The analyzed model is the one from the regional community universities of Rio Grande do Sul. These institutions, located in the interior of the state, may be considered non state-run public experiences, which emerged from the initiative of the local societies and are characterized by the engagement in the comprised regions. In the present scenario of changes in higher education, the community model is tensioned to join the logic of the academic capitalism, but also, to preserve activities linked to its social commitment. This thesis has tried to understand which are the main tensions between the public and the private experienced by the community universities in the current context. It was also attempted to identify the consequences of such tensions in the settings of these institutions. For this purpose, it was necessary, beforehand, to construct a referential model of analysis, of a theoretical methodological nature, to the apprehension of the tensions in the empirical reality. It was therefore used a theoretical foundation that extends the vision about the public-private relationship surpassing the traditional frameworks that circumscribe it to the dichotomy State *versus* market. The work was carried out with a combination between an economic conception of public and private goods, by Paul Samuelson, and apolitical conception formed from three concepts: of public good, of public sphere and the public like that which is submitted to the control and regulation, relying mainly on John Dewey, Hanna Arendt and Jürgen Habermas. About Simon Marginson, we started with the assumption that the higher education and its institutions are public and private at the same time, in the form of variable composition. The referential model of built analysis is formed by eleven descriptors, organized into three dimensions, and it allows to apprehend the composition between public and private at universities, making it possible to identify the resulting tensions. This referential model of analysis was applied in the four community universities set to sample. The data consisted in interviews with the representatives of IES and national and institutional documents. The results highlighted as the main private tensions, the necessity of the economic and financial sustainability in face of a context of market competition and, also, the sharing among the academic community of a conception of higher education as a private good. As a result, the advance of a conception of an instrumental nature and an inflection in the search of a commercial character research are configured in the community institutional model. Conversely, the community universities are tensed to their public dimension by the collegiate and participative structure of the foreseen management in the institutional documents. However, this structure is submitted, in every day life, to change proposals toward a management standard of business inspiration. The social commitment, which is in the origin of the community universities, also represents a public tension, that leads the IES to ensure the preservation of activities that show the commitment to the community, especially by means of the extension. The thesis has demonstrated that community universities shape a peculiar institutional model, which, within a context full of contradictions and tensions, is hybrid. It shapes compositions between public and private that, at the same time they provide

plasticity to get quickly approach challenges that emerge from the academic capitalism, they also can generate resilience to preserve the idea of higher education as a public good.

Key-words: Higher education. Public-private relationship. Academic capitalism. Social commitment. Hybridity. Community model of university.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|---|-----|
| Figura 1: Mapa – Distribuição das Universidades Comunitárias regionais do Rio Grande do Sul | 20 |
| Figura 2: As etapas do procedimento (QUIVY e CAMPENHOUDT, 1992) | 26 |
| Figura 3: Representação dos elementos que compõem o Quadro orientador do processo metodológico..... | 30 |
| Figura 4: Esquema condutor do processo de interpretação dos dados | 35 |
| Figura 5: Combinação entre as definições econômica e política de público/privado na educação superior, proposta por Marginson (2016)..... | 96 |
| Figura 6: Representação das dimensões de análise empírica | 101 |
| Figura 7: Crescimento das matrículas na Educação Superior brasileira, nas IES públicas e privadas (1995-2015) | 121 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|-----|
| Tabela 1: Distribuição das IES do Rio Grande do Sul por Organização Acadêmica e por Categoria Administrativa – 2017 | 125 |
| Tabela 2: Caracterização das Universidades do Rio Grande do Sul e distribuição geográfica – 2017..... | 126 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|-----|
| Quadro 1: Relação de documentos externos às UCs que se constituíram em fontes de pesquisa | 32 |
| Quadro 2: A Distinção Público/Privado (The Public/Private Distinction) , proposta por Wientraub (1997) | 58 |
| Quadro 3: Quadro síntese dos conceitos de público e privado – perspectiva econômica, perspectiva política e o público não-estatal..... | 78 |
| Quadro 4: Distinção tradicional entre público e privado, proposta por Marginson (2007)..... | 81 |
| Quadro 5: Elementos para a compreensão do público e do privado em IES, agrupados por dimensões..... | 103 |
| Quadro 6: Especificação de descritores de análise..... | 104 |
| Quadro 7: Representação das dimensões, descritores e ênfases para coleta e análise dos dados | 105 |
| Quadro 8: Quadro orientador do processo metodológico da coleta e análise dos dados..... | 107 |
| Quadro 9: Comparativo do investimento em gratuidade nas IES filantrópicas – antes e depois da adesão ao Prouni..... | 136 |
| Quadro 10: Ano de origem da primeira IES que, posteriormente, compôs a respectiva universidade e ano do ato de reconhecimento das universidades comunitárias regionais do Rio Grande do Sul..... | 143 |
| Quadro 11: Extrato do quadro orientador do processo metodológico (Quadro 8) – Políticas de regulação | 162 |
| Quadro 12: Relação de documentos analisados – Políticas de regulação | 163 |
| Quadro 13: Extrato do quadro orientador do processo metodológico (Quadro 8) – Políticas de acesso | 176 |
| Quadro 14: Relação de documentos analisados – Políticas de acesso | 176 |
| Quadro 15: Extrato do quadro orientador do processo metodológico (Quadro 8) – Políticas de financiamento..... | 182 |
| Quadro 16: Relação de documentos analisados – Políticas de financiamento..... | 183 |
| Quadro 17: Extrato do quadro orientador do processo metodológico (Quadro 8) – Formato legal da propriedade institucional | 186 |
| Quadro 18: Relação de documentos analisados – Formato legal da propriedade institucional..... | 186 |
| Quadro 19: Extrato do quadro orientador do processo metodológico (Quadro 8) – Avaliações externas | 190 |
| Quadro 20: Extrato do quadro orientador do processo metodológico (Quadro 8) – Objetivos institucionais | 198 |
| Quadro 21: Extrato do quadro orientador do processo metodológico (Quadro 8) – Modelo de gestão..... | 210 |
| Quadro 22: Síntese do modelo de gestão das universidades comunitárias estudadas – Estatuto e Regimento Geral das IES | 215 |
| Quadro 23: Extrato do quadro orientador do processo metodológico (Quadro 8) – Relação com a sociedade | 229 |
| Quadro 24: Extrato do quadro orientador do processo metodológico (Quadro 8) – Ensino | 247 |
| Quadro 25: Extrato do quadro orientador do processo metodológico (Quadro 8) – Pesquisa | 264 |
| Quadro 26: Extrato do quadro orientador do processo metodológico (Quadro 8) – Extensão/serviços..... | 272 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRUC – Associação Brasileira das Universidades Comunitárias

ACAFE – Associação Catarinense das Fundações Educacionais

ANEC – Associação Nacional de Educação Católica do Brasil

ABIEE – Associação Brasileira de Instituições Educacionais Evangélicas

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CCFs – Confessionais, Comunitárias e Filantrópicas

COMUNG – Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas

ENADE – Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

ICES – Instituição(ões) Comunitária(s) de Educação Superior

IES – Instituição(ões) de Educação Superior

IGC – Índice Geral de Cursos

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

FIES – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação

PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional

PPI – Projeto Pedagógico Institucional

PROUNI – Programa Universidade para Todos

SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

SUMÁRIO

| | |
|---|-----|
| 1 INTRODUÇÃO | 16 |
| 1.1 A problemática da tese | 16 |
| 1.1.1 A universidade comunitária e o tensionamento público-privado | 19 |
| 1.2 Questões norteadoras | 23 |
| 1.3 Objetivos | 24 |
| 1.4 Hipóteses | 25 |
| 1.5 Procedimentos metodológicos | 25 |
| 1.6 A estrutura da tese | 36 |
| 2 AS INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR: DAS BASES DA UNIVERSIDADE MODERNA ÀS CONFIGURAÇÕES CONTEMPORÂNEAS NO CONTEXTO DA ECONOMIA DO CONHECIMENTO | 38 |
| 2.1 A universidade como instituição moderna | 38 |
| 2.2 A globalização, a sociedade em rede e a economia do conhecimento: qual a função das instituições de educação superior? | 40 |
| 2.2.1 O capitalismo acadêmico na economia do conhecimento | 43 |
| 2.2.2 A universidade contemporânea como uma instituição híbrida | 47 |
| 2.3 Sintetizando o capítulo | 52 |
| 3 OS CONCEITOS DE PÚBLICO E PRIVADO: UMA CONSTRUÇÃO TEÓRICA | 54 |
| 3.1 Situando o quadro geral da distinção público-privado | 55 |
| 3.2 A relação público-privado a partir da perspectiva econômica | 59 |
| 3.3 A relação público-privado a partir da perspectiva política | 63 |
| 3.4 O conceito de público não-estatal (ou terceiro setor) teoricamente fundamentado | 71 |
| 3.5 Sintetizando o capítulo | 75 |
| 4 A COMBINAÇÃO ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO NAS INSTITUIÇÕES EDUCAÇÃO SUPERIOR: UMA PROPOSTA TEÓRICO-METODOLÓGICA DE ANÁLISE | 79 |
| 4.1 Uma crítica aos enquadramentos tradicionais de público e privado na educação superior .. | 80 |
| 4.2 Perspectivas alternativas para a apreensão da relação público/privado na educação superior | 84 |
| 4.2.1 A leitura do público e do privado na educação superior a partir das lentes da perspectiva econômica | 85 |
| 4.2.2 A leitura do público e do privado na educação superior a partir das lentes da perspectiva política | 88 |
| 4.2.3 A combinação proposta por Simon Marginson entre as perspectivas econômica e política na educação superior | 94 |
| 4.3 Construindo uma síntese teórico-metodológica orientadora da coleta e análise dos dados .. | 98 |
| 4.4 Sintetizando o capítulo | 110 |
| 5 A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E O SETOR PRIVADO | 112 |
| 5.1 A educação superior brasileira e o setor privado | 113 |
| 5.1.1 Retrospectiva histórica | 113 |
| 5.1.2 A educação superior brasileira na contemporaneidade: a expansão do acesso e as transformações no setor privado | 118 |

| | |
|---|-----|
| 5.1.3 A educação superior no Rio Grande do Sul..... | 121 |
| 5.2 A filantropia, o Prouni e o FIES..... | 127 |
| 5.2.1 A filantropia no setor privado da educação superior brasileira..... | 127 |
| 5.2.2 O Prouni..... | 131 |
| 5.2.3 O FIES..... | 137 |
| 5.3 Sintetizando o capítulo..... | 140 |
| 6 O MODELO INSTITUCIONAL FORMADO PELAS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS DO RIO GRANDE DO SUL | 142 |
| 6.1 As origens das universidades comunitárias do Rio Grande do Sul | 143 |
| 6.2 O uso termo “comunitário” nas universidades comunitárias | 146 |
| 6.3 A distinção entre as instituições comunitárias regionais e as comunitárias confessionais. | 148 |
| 6.4 Os contornos legais das instituições comunitárias | 149 |
| 6.5 O caráter público não-estatal das universidades comunitárias..... | 152 |
| 6.6 As IES comunitárias no cenário contemporâneo da educação superior brasileira e o tensionamento entre o público e o privado | 154 |
| 6.7 Sintetizando o capítulo..... | 158 |
| 6.8 Notas introdutórias aos capítulos 7, 8 e 9..... | 159 |
| 7 PROBLEMATIZANDO A REALIDADE DAS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS EM SEU CONTEXTO EXTERNO..... | 161 |
| 7.1 Políticas de regulação (descriptor 1)..... | 161 |
| 7.1.1 A prerrogativa legal da oferta do ensino superior pelo setor privado e sua submissão ao Estado | 164 |
| 7.1.2 A normatização das ICES | 168 |
| 7.1.3 A regulação do financiamento nas universidades comunitárias..... | 169 |
| 7.1.4 Situando as universidades comunitárias dentro da díade público-privado, quanto às políticas de regulação | 173 |
| 7.2 Políticas de acesso (descriptor 2) | 175 |
| 7.2.1 Situando as universidades comunitárias dentro da díade público-privado, quanto às políticas de acesso..... | 180 |
| 7.3 Políticas de financiamento (descriptor 3)..... | 181 |
| 7.3.1 Situando as universidades comunitárias dentro da díade público-privado, quanto às políticas de financiamento | 185 |
| 7.4 Formato legal da propriedade institucional (descriptor 4) | 185 |
| 7.4.1 Situando as universidades comunitárias dentro da díade público-privado, quanto ao formato legal da propriedade institucional..... | 188 |
| 7.5 Avaliações externas (descriptor 5) | 189 |
| 7.5.1 Situando as universidades comunitárias dentro da díade público-privado, quanto às avaliações externas..... | 195 |
| 8 PROBLEMATIZANDO A REALIDADE DAS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS EM SUAS CONDIÇÕES INTERNAS E ATIVIDADES MEIO | 197 |
| 8.1 Objetivos institucionais (descriptor 6)..... | 197 |
| 8.1.1 O que dizem os documentos institucionais..... | 199 |
| 8.1.2 Os tensionamentos no cotidiano institucional..... | 201 |

| | |
|---|-----|
| 8.1.3 Situando as universidades comunitárias dentro da díade público-privado, quanto aos objetivos institucionais | 207 |
| 8.2 Modelo de gestão (descriptor 7)..... | 208 |
| 8.2.1 O que dizem os documentos institucionais..... | 210 |
| 8.2.2 O consenso sobre a necessidade de mudanças na gestão e a divergência sobre os rumos a serem seguidos..... | 216 |
| 8.2.3 A participação da comunidade nas instâncias colegiadas..... | 223 |
| 8.2.4 Situando as universidades comunitárias dentro da díade público-privado, quanto ao modelo de gestão | 227 |
| 8.3 Relação com a sociedade (descriptor 8)..... | 228 |
| 8.3.1 Formas de vínculo com a comunidade..... | 230 |
| 8.3.2 Concepções e contradições na relação com a comunidade..... | 238 |
| 8.3.3 Situando as universidades comunitárias dentro da díade público-privado, quanto à relação com a sociedade..... | 243 |
| 9 PROBLEMATIZANDO A REALIDADE DAS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS EM SUAS ATIVIDADES FIM E RESULTADOS GERADOS | 245 |
| 9.1 Ensino (descriptor 9)..... | 245 |
| 9.1.1 Os valores que orientam o ensino..... | 248 |
| 9.1.2 Critérios para definição das carreiras ofertadas..... | 255 |
| 9.1.3 Situando as universidades comunitárias dentro da díade público-privado, quanto ao ensino..... | 261 |
| 9.2 Pesquisa (descriptor 10)..... | 262 |
| 9.2.1 Situando as universidades comunitárias dentro da díade público-privado, quanto à pesquisa..... | 270 |
| 9.3 Extensão/serviços (descriptor 11) | 271 |
| 9.3.1 Situando as universidades comunitárias dentro da díade público-privado, quanto à extensão/serviços | 277 |
| 10 UMA ANÁLISE DOS TENSIONAMENTOS ENTRE PÚBLICO E PRIVADO NA UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA | 279 |
| 10.1 Os tensionamentos relacionados ao contexto externo..... | 279 |
| 10.2 Os tensionamentos relacionados às condições internas e atividades meio..... | 282 |
| 10.3 Os tensionamentos relacionados às atividades fim e resultados gerados | 285 |
| 10.4 Ligando os pontos..... | 287 |
| 10.4.1 Respondendo ao problema central da tese | 291 |
| 11 CONCLUSÃO | 292 |
| REFERÊNCIAS..... | 297 |
| APÊNDICE A | 311 |
| APÊNDICE B | 314 |
| APÊNDICE C | 315 |
| APÊNDICE D | 316 |

1 INTRODUÇÃO

Esta introdução é apresentada a partir dos seguintes aspectos: a problemática da tese, as questões norteadoras, os objetivos, as hipóteses de trabalho, a metodologia da pesquisa desenvolvida para esta tese e a apresentação da estrutura por meio da qual a tese está organizada.

1.1 A problemática da tese

O campo da educação superior vem atraindo atenção sem precedentes neste século XXI. Na nova formatação econômica global, em que o conhecimento é tomado como matéria-prima para o desenvolvimento das sociedades, as universidades desempenham papel preponderante e, na grande maioria dos países, observam-se esforços para a ampliação do acesso ao nível terciário de ensino.

As crescentes expectativas com relação às universidades também trazem consigo certa descrença acerca dos modelos institucionais existentes. Por um lado, questiona-se se os modelos mais tradicionais são capazes de responder adequadamente às demandas que emergem por uma universidade porosa às necessidades do contexto externo, que se envolva com agilidade nos problemas do mundo prático e inove fornecendo tecnologias ao setor produtivo. De outro, indaga-se se os modelos caracterizados por uma excessiva aproximação com o mercado têm condições de dar conta das exigências da nova sociedade e, ao mesmo tempo, preservar os grandes compromissos da educação superior como a livre expansão do conhecimento, a colegialidade, a autonomia e o bem público.

Emergem, nessas discussões, questionamentos como: quem deve financiar a educação superior? Qual a melhor forma de conduzir as instituições num contexto em que a universidade é requisitada a aproximar-se das necessidades do entorno? As grandes finalidades historicamente atribuídas à universidade ainda são passíveis de serem perseguidas? Estas indagações estão ancoradas numa questão mais de fundo, qual seja: a educação superior é um bem público ou um bem privado?

Aqueles que entendem a educação superior como bem privado concebem-na como um serviço comercial, a ser submetido ao mercado. Essa ideia, conforme discutido por Marginson (2007a) e Tilak (2008), identifica-se com a visão neoliberal, tendo sido defendida pelo Banco Mundial em documento publicado em 1998 (WORLD BANK, 1998). Ela tem norteado

governos de diversos países em suas reformas para expandir os sistemas e aproximar as IES das demandas do setor produtivo.

De forma distinta, a compreensão da educação superior como bem público mostra-se crítica aos processos de mercantilização, na medida em que considera que eles podem levar à instrumentalização das instituições em favor do mercado e significar a perda de valores fundantes da universidade (SANTOS, 2004; RHOADES; SLAUGHTER, 2009). Tal pensamento está expresso no documento resultante da Conferência Mundial para Educação Superior da Unesco (UNESCO, 2009), que sublinha a compreensão de que o conhecimento não é uma mercadoria e advoga pela responsabilização dos governos.

Essa discussão sobre o público e o privado na educação superior, que se encontra no fundo do debate em torno dos modelos institucionais, requer que se olhe com mais cuidado sobre ambos os termos. Diferentemente do que pode parecer em uma primeira impressão, a definição da relação entre público e privado é mais complexa do que se supõe e, também, insuficientemente esclarecida. Explicando melhor, observa-se que, tradicionalmente, tende a ser feita uma associação *a priori* do público com o estatal e do privado com o mercado. Contudo, essa definição é no mínimo insuficiente e algumas situações práticas demonstram isto. Nesse sentido pode-se pensar, a título de exemplo, no caso de uma instituição de propriedade estatal, a qual tende a ser naturalmente assumida como uma instituição pública. Entretanto, a propriedade legal desta instituição não faz dela, de modo automático, pública no sentido de ser amplamente acessível à população, comprometida com o desenvolvimento da comunidade ou que produza majoritariamente benefícios públicos para a sociedade. Nessa mesma linha, também é possível imaginar a possibilidade real de existirem instituições de propriedade privada que sejam mais acessíveis à população (com vagas menos disputadas e mensalidades não impeditivas), ou, então, mais comprometidas com as questões sociais de seu entorno do que instituições *a priori* consideradas públicas unicamente pelo fato de que sua propriedade é estatal.

Diante disto, pode-se afirmar que uma análise mais acurada do campo da educação superior requer que sejam revisitadas as noções de público e privado já naturalizadas. Simon Marginson é um autor que se propõe a entrar nessa discussão. Para ele,

Há algo mais na educação superior “pública” do que “não privado”, ou “não mercantil”, ou instituições estatais, ou financiamento estatal. Uma aproximação mais consequente ao “público” é pensar sobre isso como uma função dos efeitos políticos e sociais da educação superior; por exemplo, sua contribuição para a autodeterminação de cada cidadão dentro de uma sociedade em comum. Alguns desses fins públicos podem ser alcançados em instituições de propriedade privada, assim como certos benefícios privados (tais como o poder de gerar renda de diplomas médicos) podem ser criados em instituições estatais (MARGINSON, 2011, p. 414)¹.

Marginson (2006; 2007a; 2011) aponta, diante disso, para a compreensão de que a tradicional associação do público com o estatal e do privado com o mercado, que toma como critério fundamental a propriedade legal, não tem o alcance necessário para englobar a realidade complexa que envolve o campo da educação superior na contemporaneidade. Segundo ele, no mundo real a divisão público-privado é menos sólida do que aparenta. Isso porque (i) público e privado não são características fixas ou naturais, mas que variam ao longo do tempo e do espaço e, ainda, (ii) é difícil definir instituições ou sistemas enquanto totalmente públicos ou totalmente privados, dada a complexidade que carregam, sendo mais adequado falar na existência de uma composição variável entre público e privado. Portanto, a educação superior e suas instituições não são *ou* públicas *ou* privadas. Elas são, sim, públicas e privadas ao mesmo tempo.

Marginson (2007a, p. 310) adverte, assim, que o olhar naturalizante e universalizante sobre a relação público-privado, correntemente adotado no campo da educação superior, obstrui a visão sobre o “complexo misto de qualidades públicas e privadas que tomam lugar nas instituições e nos sistemas de educação superior”, muito embora este complexo seja facilmente observável empiricamente. O resultado disso é, por conseguinte, uma cegueira teórica, que leva a “violiar os nossos processos de observação”.

Deste ponto de partida, a realização de um movimento de estranhamento conceitual requer que se questione, como propõe Marginson (2011, p. 414), “o que é ‘público’ nas universidades? O que *poderia ser* ‘público’ nelas? O que *deveria ser* ‘público’ nelas?” A construção de respostas passa, necessariamente, pelo reconhecimento de que existem distintas perspectivas por meio das quais é possível compreender a díade conceitual público e privado e sua aplicação no campo da educação superior.

Dentre as distintas perspectivas, há aquela de matriz econômica, em que a distinção público-privado é compreendida através da separação entre governamental, entendido como o Estado, e não governamental, este concebido em termos de mercado. A definição de matriz

¹ Todas as traduções de textos originais em língua estrangeira são traduções livres da autora da tese.

econômica tem a noção de propriedade legal como central e envolve as disputas sobre se a provisão de bens deve ser deixada ao mercado ou submetida aos governos (WEINTRAUB, 1997). Esta perspectiva recorre a teóricos ligados à teoria econômica como, por exemplo, Adam Smith e Paul Samuelson em suas definições de bens públicos e bens privados. Outra perspectiva é de origem política e está ligada às concepções de democracia, transparência, acesso e participação coletiva. O público, aqui, é visto como uma comunidade política pautada na ideia de cidadania, que não é associada nem ao mercado, nem ao Estado (WEINTRAUB, 1997). Essa perspectiva está ancorada em teóricos da filosofia e sociologia política, como Hannah Arendt, Jürgen Habermas e também John Dewey em seus escritos sobre democracia, público e comunidade. Marginson (2016), em uma sucessão de produções, chega a uma síntese na qual propõe que a composição variável (ou, então, a mescla) entre público e privado na educação superior seja compreendida a partir da combinação entre uma definição originada na perspectiva econômica e outra originada na perspectiva política.

Considerando que há distintas composições possíveis entre público e privado e que partem de distintas perspectivas, pode-se sugerir que a questão dos modelos institucionais no campo da educação superior seria mais bem colocada da seguinte forma: qual é a composição entre público e privado mais adequada para as instituições de educação superior? Por este prisma, é possível pensar, por exemplo: em que medida é pertinente abrir mão do público de origem política na gestão de uma instituição, isto é, dos princípios da democracia e da transparência? E, também, qual é o melhor padrão de financiamento quando se objetiva maximizar a produção de bens públicos, no sentido econômico da expressão?

Visando contribuir para o debate sobre os modelos institucionais, a presente tese tem como objeto as universidades comunitárias regionais do estado do Rio Grande do Sul, que serão apresentadas a seguir.

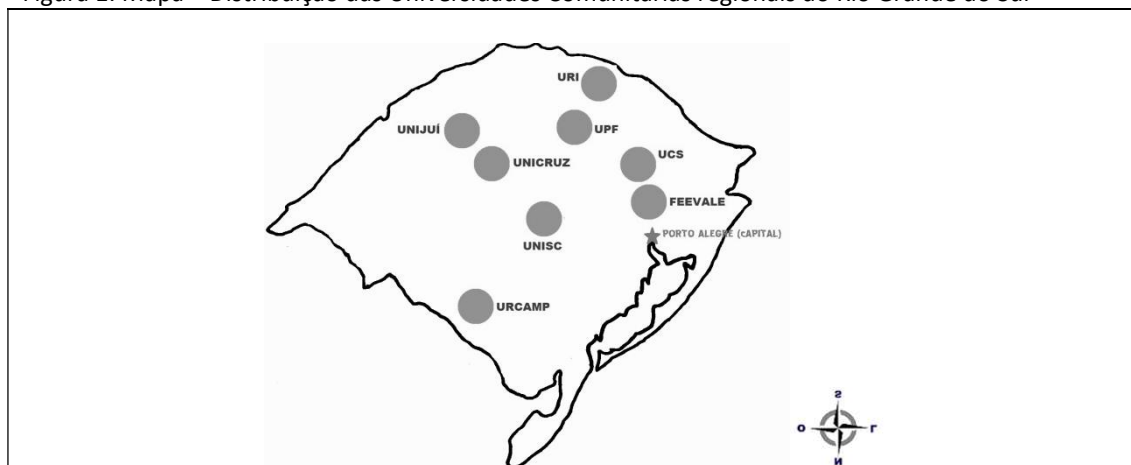
1.1.1 A universidade comunitária e o tensionamento público-privado

As universidades comunitárias regionais conformam um modelo peculiar dentro da educação superior no estado do Rio Grande do Sul. São instituições cuja propriedade legal é privada, apesar de serem sem fins lucrativos e possuírem finalidades públicas. A sua base de financiamento é composta predominantemente por recursos privados, oriundos do pagamento de mensalidades. Sua gestão é colegiada e conta com a participação de representantes da comunidade em instâncias decisórias. O modelo é formado por instituições de caráter laico,

que se diferenciam das IES comunitárias confessionais em importantes aspectos, como a forma de gestão, a participação da comunidade nas instâncias decisórias, o controle e propriedade do patrimônio e a escolha dos dirigentes (NEVES, 1995; FRANTZ, 2002). Trata-se de um modelo institucional que, em suas qualidades centrais, deixa patente a existência de um misto de características públicas e privadas que coexistem.

Estas instituições surgiram na segunda metade do século passado em decorrência da mobilização de suas comunidades locais em favor da interiorização da educação superior no estado (VANUCCHI, 2013; SCHMIDT, 2010). A Figura 1 apresenta a distribuição espacial das oito universidades comunitárias regionais sul-rio-grandenses, identificadas a partir do local em que se encontra a sede da mantenedora, por onde se observa a característica da interiorização, bem como a predominante concentração na metade norte do estado.

Figura 1: Mapa – Distribuição das Universidades Comunitárias regionais do Rio Grande do Sul



Fonte: Autora, com base em IBGE (2016).

As universidades comunitárias são instituições de vocação regional. Organizadas em estruturas *multicampi*, são comprometidas com o desenvolvimento social, econômico e cultural das comunidades nas quais estão inseridas (LONGHI, 1998). Até o final do século passado, o modelo comunitário figurava como o principal responsável pela interiorização da educação superior no estado do Rio Grande do Sul, quando havia uma espécie de divisão geográfica entre as IES e seus territórios de abrangência.

Estudos realizados sobre a realidade das universidades comunitárias desde sua inserção no atual contexto da educação superior brasileira apontam para a existência de um tensionamento público-privado vivenciado por essas IES. Essa tensão se acirra em razão das contingências de tal cenário, como apontam Morosini e Franco (2006), Schmidt (2014) e Bertolin e Dalmolin (2014).

Explicando melhor este novo cenário e o acirramento da tensão, tem-se que, desde a virada para o século XXI, quando, no processo de globalização das sociedades e das economias, o Brasil passou a adotar novas políticas no sentido de incentivar a expansão do acesso ao nível superior de ensino, o contexto da educação superior nacional começou a se alterar significativamente. Incentivos para a expansão do acesso passaram a fazer parte da agenda política brasileira, o que se deu tanto por meio da criação de vagas e instalação de novas IES federais (algumas delas em regiões de abrangência de universidades comunitárias), mas principalmente pela expansão via setor privado, em especial o mercantil.

Como resultado, o país superou a quantidade de 8 milhões de estudantes no nível superior de ensino no ano de 2015, tendo crescido aproximadamente quatro vezes em 20 anos. A taxa líquida de matrícula, que era de aproximadamente 6% em 1997, passou para 17,7% em 2014 (BRASIL/INEP, 2016).

O setor privado foi o que mais cresceu neste período. Em 2015, 24% dos estudantes do ensino superior brasileiro estavam matriculados nas instituições públicas e 76% em IES privadas (BRASIL/INEP, 2016). Conforme Koppe (2014), as instituições privadas tiveram um crescimento de mais de 350% nas matrículas entre 1995 e 2012. Todavia, é fundamental assinalar que, dentro desse setor, foram as IES mercantis (as particulares) as maiores responsáveis por esse crescimento (KOPPE, 2014). No período compreendido entre 1999 e 2009, as matrículas nessas IES particulares cresceram mais de 800% no Rio Grande do Sul, ao passo que as matrículas nas IES confessionais, filantrópicas e comunitárias tiveram um crescimento menor que 50% (KOPPE, 2014). Vê-se, nesse processo, um fenômeno de compra de IES menores por grandes grupos educacionais e, também, a abertura do capital desses grupos na bolsa de valores, como mostram Sampaio (2014a) e Schmidt (2014). Outra novidade do atual cenário foi a ampliação do subsídio público junto às IES privadas (mercantis ou não), especialmente por meio do Programa Universidade para Todos (Prouni), instituído em 2004 com objetivo de oferecer vagas gratuitas ou parcialmente subsidiadas em instituições privadas para estudantes de baixa renda em troca de um conjunto de isenções fiscais.

Considerando esse contexto, Morosini e Franco (2006) apontam que a nova realidade gera tensionamentos no modelo institucional comunitário e “a maior fonte de tensões é a sustentabilidade institucional no confronto da dupla natureza da IES: o caráter público não-estatal, de serviço à comunidade e o caráter de sua inserção no mundo competitivo e em luta pela sobrevivência” (2006, p. 67). Já Schmidt (2014), em seu estudo, mostra que, para

sobreviver no atual ambiente competitivo, IES tradicionais, tais como as comunitárias, são pressionadas a mudar o seu estilo de gestão, com adoção de “práticas consideradas ‘de mercado’ visando o aumento de receitas e o enxugamento de custos. Competição tornou-se um mote central na gestão de instituições antes despreocupadas quanto à necessidade de garantir um lugar ao sol” (2014, p. 24). Bertolin e Dalmolin (2014, p. 140), por sua vez, também identificam um tensionamento entre público e privado quando observam que, nos últimos anos, “as tensões entre a necessidade de cortes de gastos com vistas à sustentabilidade econômica e as demandas por investimentos para o desenvolvimento da qualidade, bem como por adoção de novos modelos de gestão, vêm se tornando questões centrais nas universidades comunitárias”.

Isto posto, observa-se que o modelo comunitário de universidade, hoje, é demandado a equilibrar, por um lado, os compromissos acadêmicos e regionais e, por outro, a necessidade de sustentabilidade econômica e as estratégias de colocação no mercado. Isso significa, então, um reposicionamento da composição entre as dimensões pública e privada do modelo e um acirramento do tensionamento entre ambas, como mostram as produções acima mencionadas. Assim, o contexto em que as instituições comunitárias se inserem apresenta a elas novas (ou reeditadas) tensões, com as quais precisam lidar como condição para garantia de sua sobrevivência.

O estudo sobre quais são estes tensionamentos público-privado e, ainda, quais os desdobramentos destes no cotidiano das universidades é essencial quando se objetiva compreender a configuração do modelo institucional formado pelas universidades comunitárias, assim como os potenciais e os limites desse modelo face à realidade da educação superior brasileira, com todos os seus desafios. Para que este estudo seja possível, contudo, faz-se necessário, antes, a construção de um referencial de caráter teórico-metodológico que viabilize apreender, na realidade empírica das instituições universitárias, a mescla entre o público e o privado, isto é, a composição variável entre público e privado e, com isso, os tensionamentos entre ambas as dimensões.

Dados estes pressupostos, cabe problematizar sobre os rearranjos ocorridos nas universidades comunitárias na realidade atual e como, neste cenário, o público e o privado se configuram no modelo institucional formado por essas IES. Então, é possível perguntar: como as universidades comunitárias operam na tensão entre público e privado, dada a necessidade de manter os valores acadêmicos na consecução de sua missão e, ao mesmo tempo, viabilizar-se economicamente? Quais as contradições que permeiam este processo? Em que medida os

processos de mercantilização vivenciados no país tensionam as universidades comunitárias numa direção privada? Até que ponto o modelo comunitário preserva suas características públicas originárias, ligadas ao compromisso com o bem público por meio do desenvolvimento das sociedades nas quais está inserido? Como se sustenta a estrutura democrática e colegiada de gestão destas universidades, assentada numa ideia de esfera pública, em um contexto que pressiona por maior agilidade e *expertise* de mercado nos processos decisórios? Considerando os propósitos institucionais assumidos pelas universidades comunitárias hoje, os bens que elas produzem por meio do ensino, da pesquisa e da extensão, são predominantemente públicos ou predominantemente privados?

Apresenta-se, com isto, o problema central da tese:

No cenário atual, de profundas transformações na educação superior, quais os principais tensionamentos público-privado vivenciados pelas universidades comunitárias regionais do Rio Grande do Sul e quais os desdobramentos destes tensionamentos na configuração do modelo comunitário?

1.2 Questões norteadoras

A partir do problema de tese, emergiram as seguintes questões norteadoras:

- Em que medida os elementos próprios do contexto externo às universidades comunitárias – como políticas e normativas nacionais que as moldam ou que as submetem a determinados contextos –, na forma como são assimilados pelas IES, tensionam o modelo comunitário de universidade para sua dimensão pública e em que medida as tensionam para sua dimensão privada?
- Quais são os tensionamentos público-privado que se apresentam no cotidiano do modelo comunitário de universidade, quando consideradas as suas condições internas e atividades meio, como estrutura de gestão, os propósitos assumidos e a relação que se estabelece com a comunidade no dia a dia da instituição?
- Como se configuram os tensionamentos público-privado na realização das atividades fim das universidades comunitárias, isto é, no ensino, na pesquisa e na extensão/serviços – atividades por meio das quais as universidades geram resultados para a sociedade?

1.3 Objetivos

Diante da problemática apontada e das questões norteadoras traçadas, os objetivos desta tese são:

Objetivo geral:

Compreender os tensionamentos entre público e privado nas universidades comunitárias regionais do Rio Grande do Sul no atual cenário da educação superior, identificando os seus desdobramentos na configuração desse modelo institucional.

Objetivos específicos:

- Construir um referencial de caráter teórico-metodológico que possibilite a apreensão das dimensões pública e privada de instituições universitárias, de modo a viabilizar a identificação dos tensionamentos existentes entre ambas.
- Analisar como as transformações na educação superior, ocorridas ao longo das últimas décadas, contribuem para a configuração atual do tensionamento entre público e privado no modelo comunitário de universidade.
- Examinar as universidades comunitárias regionais do Rio Grande do Sul como modelo institucional específico de organização da educação superior.
- Mapear os elementos que tensionam as universidades comunitárias regionais do Rio Grande do Sul na direção de sua dimensão privada, bem como aqueles que tensionam na direção de sua dimensão pública, identificando como ambas as dimensões são combinadas.
- Compreender como os elementos do contexto externo às universidades comunitárias submetem o modelo comunitário de universidade a tensionamentos público-privado.
- Apreender os tensionamentos público-privado que se apresentam no cotidiano do modelo comunitário de universidade, quando consideradas as suas condições internas e atividades meio.
- Identificar os tensionamentos público-privado existentes na realização das atividades fim das universidades comunitárias, quais sejam o ensino, a pesquisa e a extensão/serviços.

1.4 Hipóteses

O atual contexto global e local, originado pela emergência da chamada sociedade do conhecimento, instaura um novo cenário para a educação superior brasileira, gerando transformações que afetam as universidades comunitárias regionais do Rio Grande do Sul. Tais IES se encontram diante de tensionamentos entre sua dimensão pública e sua dimensão privada, tensionamentos esses que se renovam e/ou se reconfiguram face ao novo contexto.

Diante do problema desta tese, apresentam-se as seguintes hipóteses:

- A necessidade da sustentabilidade econômico-financeira frente a um contexto de concorrência mercantil e, também, o compartilhamento por parte da comunidade acadêmica de uma concepção de universidade que entende a educação superior como um bem privado constituem-se em tensionamentos privados vivenciados pelo modelo comunitário; como decorrência, configuram-se, no modelo institucional, o avanço de uma concepção de ensino de cunho instrumental e a inflexão na direção de uma pesquisa de caráter comercial.
- O compromisso social, que está na origem do modelo comunitário, representa um tensionamento público; como decorrência, as IES se esforçam na direção da preservação de atividades que demonstram o compromisso institucional com a comunidade, especialmente por meio da extensão.
- A estrutura colegiada e participativa de gestão prevista nas normativas institucionais das universidades comunitárias tensiona-as para sua dimensão pública, mas, no contexto do capitalismo acadêmico, esta estrutura é questionada em nome da necessidade de maior agilidade nos processos decisórios. Essas discussões configuram, no cotidiano institucional, uma disputa entre, de um lado, propostas de mudanças em direção a uma estrutura menos democrática e mais empresarial e, de outro, a defesa do aprofundamento da colegialidade e da democracia na gestão.

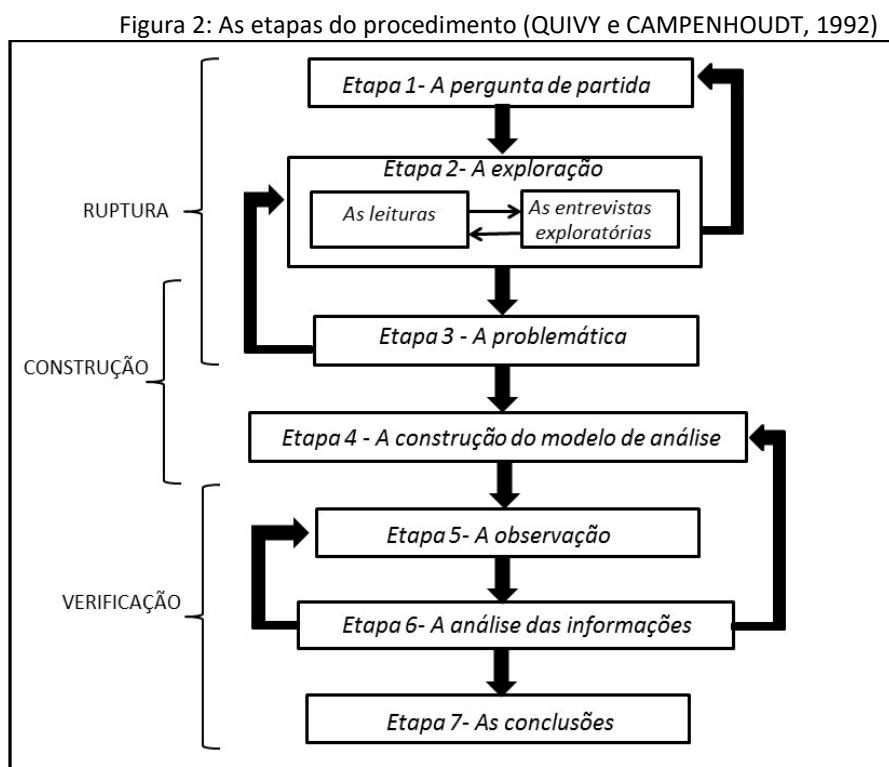
1.5 Procedimentos metodológicos

Com o objetivo de responder ao problema posto para esta tese, isto é, identificar os principais tensionamentos entre público e privado vivenciados pelo modelo comunitário de

universidade e seus desdobramentos na configuração do modelo, foi desenvolvida uma pesquisa de caráter explicativo e de natureza qualitativa, que possibilita “analisar as causas ou consequências de um fenômeno” (RICHARDSON, 1999, p. 66).

A realização da pesquisa se deu por meio de um conjunto de etapas, as quais seguiram a proposição de Quivy e Campenhoudt (1992). Segundo estes autores, a pesquisa em ciências sociais deve se desenvolver a partir de três atos, que são: a ruptura, a construção e a verificação. A ruptura refere-se ao rompimento com as pré-noções e falsas evidências a respeito da temática investigada. O segundo ato é o de construção e decorre da definição de um esquema conceitual, que fornece a base teórica que permite prever o plano de pesquisa, as operações e as consequências da observação. E o terceiro ato é a verificação, que implica em submeter a proposta construída à realidade dos fatos (QUIVY; CAMPENHOUDT, 1992).

Estes três atos são mobilizados ao longo de um conjunto de sete etapas, que são: Etapa 1 - A pergunta de partida; Etapa 2 - A exploração: as leituras; as entrevistas exploratórias; Etapa 3 - A problemática; Etapa 4 - A construção do modelo de análise; Etapa 5 - A observação; Etapa 6 - A análise das informações; Etapa 7 - As conclusões (QUIVY; CAMPENHOUDT, 1992). Estas operações estão em interação permanente, como mostra a Figura 2. O processo metodológico desenvolvido na pesquisa realizada para esta tese, que será apresentado a seguir, se deu a partir das sete etapas propostas.



Fonte: Quivy e Campenhoudt (1992, p. 22).

Etapa 1: A pergunta de partida

A primeira etapa consiste na formulação de uma pergunta de partida, ou seja, uma pergunta preliminar que é o fio condutor inicial da pesquisa. Para sua formulação, buscou-se seguir as premissas de Quivy e Campenhoudt (1992), para os quais uma pergunta de partida deve ser clara, exequível, realista, ter pertinência e buscar compreender ao invés de julgar. Esta pergunta, que permitiu posteriormente chegar à problemática desta tese, consistiu em: as universidades comunitárias, diante de um contexto em que são submetidas à concorrência mercantil, preservam os seus compromissos públicos originais?

Etapa 2: A exploração: as leituras, as entrevistas exploratórias

A segunda etapa visa fundamentar a construção da problemática da investigação propriamente dita, uma vez que consiste em uma exploração do terreno, realizada a partir de leituras teóricas e aproximação com o campo, que qualificam o olhar do pesquisador (QUIVY; CAMPENHOUDT, 1992).

Assim, nesta etapa, buscou-se uma aproximação com a literatura a respeito dos temas centrais da tese, que podem ser pensados a partir de dois conjuntos. O primeiro envolve o campo da educação superior, as suas transformações e exigências na sociedade do conhecimento, bem como o sentido e recepção disto na educação superior brasileira. O segundo conjunto contempla a construção da fundamentação teórica do processo de investigação, a qual, sustentada em concepções de origem econômica e de origem política sobre a relação público-privado, opera no campo da educação superior a partir de uma combinação entre ambas as concepções, em uma proposição construída a partir da elaboração de Marginson (2006; 2007a; 2007b; 2011; 2015; 2016).

Esta segunda etapa também contemplou uma exploração do campo sobre as universidades comunitárias. Tal exploração foi realizada por meio de leituras de produções acadêmicas (artigos, dissertações e teses) e, também, a partir de um processo de observação participante realizado junto a algumas dessas IES, o que forneceu subsídios para a construção da problemática.

Etapa 3 – A problemática

A terceira etapa é o momento em que há a construção definitiva do problema de pesquisa, a partir de um sistema conceitual organizado, construído na etapa anterior. A problemática para Quivy e Campenhoudt (1992, p. 85) é “a abordagem ou a perspectiva teórica que decidimos adotar para tratarmos o problema formulado pela pergunta de partida”. Neste momento, portanto, foi definido o problema central desta tese, bem como as questões norteadoras.

Etapa 4: A construção do modelo de análise

Quivy e Campenhoudt (1992, p. 103) afirmam que a construção do modelo de análise, em uma pesquisa, é a dobradiça “entre a problemática fixada e o trabalho de elucidação sobre um campo de análise restrito e preciso”. O modelo de análise, erguido em cima de conceitos e hipóteses, ilumina a observação da realidade. É também a ele que se recorre no momento de interpretação das informações coletadas (QUIVY; CAMPENHOUDT, 1992).

Diante disso, esta etapa consistiu na elaboração de um modelo referencial de análise, denominado de Quadro orientador do processo metodológico da coleta e análise dos dados (Quadro 8). Assim, é um enquadramento de caráter teórico-metodológico cuja finalidade foi guiar os processos de coleta e a análise dos dados coletados na pesquisa. O quadro, que será devidamente apresentado no capítulo 4 da tese juntamente com o detalhamento de seu conteúdo e do próprio processo de construção, foi elaborado com base nos procedimentos abaixo descritos.

a. *Construção das dimensões*: A partir do referencial teórico foram construídas três grandes dimensões de análise – *contexto externo, condições internas e atividades meio e atividades fim e resultados gerados* – as quais dão conta da estrutura complexa de uma instituição de educação superior e representam os diferentes níveis de interação que ocorrem na instituição universidade, entendida como um sistema aberto (KATZ; KAHN, 1970; CABRAL, 2004).

b. *Definição dos descritores*: Com base no referencial teórico, estabeleceram-se descritores para a análise empírica, os quais foram situados dentro das três dimensões de análise do procedimento anterior. Os descritores têm a função de delimitar cada uma das dimensões, assim como de orientar a análise do público e do privado na instituição universidade. Foram estabelecidos onze descritores, agrupados dentro das dimensões do seguinte modo: Dimensão

contexto externo: políticas de regulação, políticas de acesso, políticas de financiamento, formato legal da propriedade institucional e avaliações externas; Dimensão *condições internas e atividades meio*: objetivos institucionais, modelo de gestão e relação com a sociedade; Dimensão *atividades fim e resultados gerados*: ensino, pesquisa e extensão/serviços.

c. *Construção das ênfases dos descritores*: A partir da fundamentação teórica e, também, com base na aproximação previamente realizada junto ao campo, foram determinadas ênfases para cada descritor, cuja função é delimitá-los e direcionar o seu foco de análise.

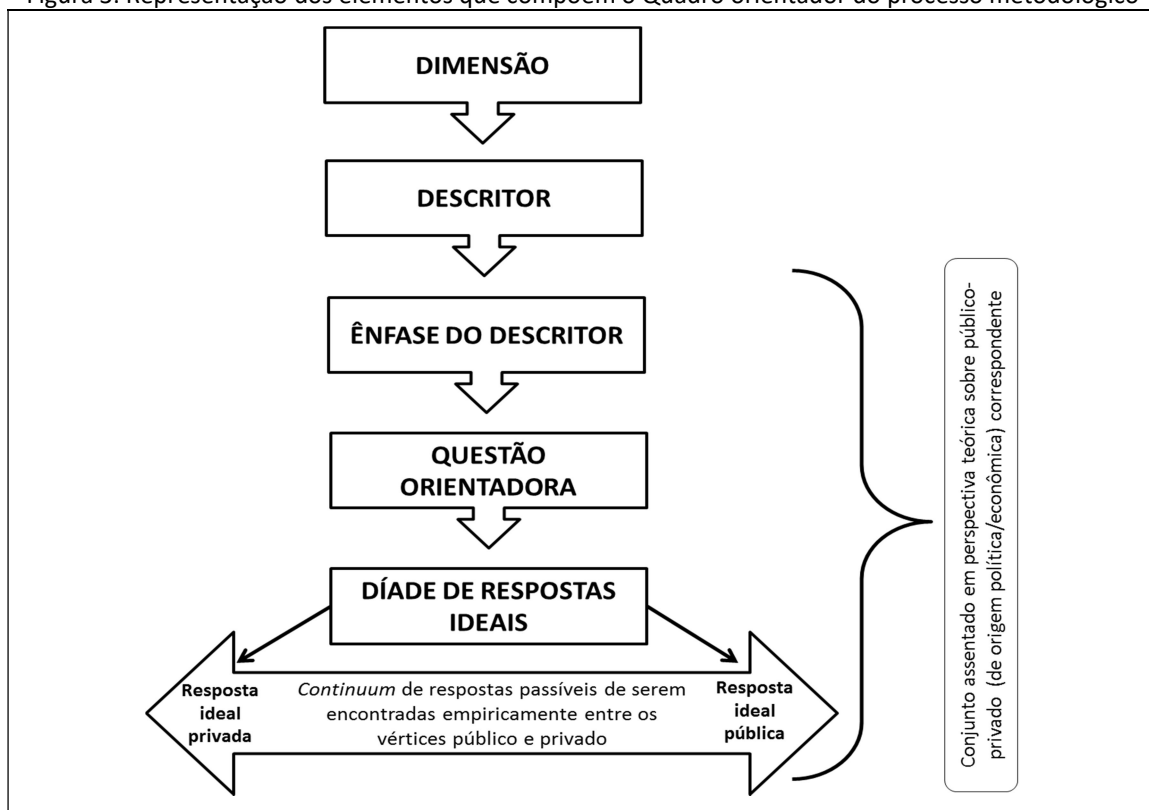
d. *Elaboração de questões orientadoras*: Para cada ênfase de descritor, foi indicada uma questão orientadora correspondente, cuja função é tornar os descritores empiricamente verificáveis na realidade institucional e, ao mesmo tempo, orientar a coleta e análise dos dados.

e. *Definição de díades de respostas ideais*: Para cada questão orientadora definiu-se uma díade de respostas ideais. Tais díades foram construídas com base nos conceitos de público e privado que fundamentam a tese, sendo que seu objetivo é traduzir empiricamente a variabilidade possível entre público e privado para cada questão orientadora. De modo que cada díade de respostas é formada por dois vértices, num deles se encontra uma resposta idealmente pública e, no vértice oposto, uma resposta idealmente privada. As respostas ideais são inspiradas no conceito de tipo ideal de Max Weber (1974) e, portanto, são generalizações que representam tipos puros, dificilmente encontrados em forma absoluta na realidade empírica. O propósito das díades é balizar a investigação sobre a realidade e, nesse sentido, servir de parâmetro para a localização do modelo comunitário entre as distintas gradações possíveis dentro do *continuum* formado pelos dois vértices (público e o privado) em cada um dos distintos descritores.

Por fim, cabe observar que, a cada conjunto formado por ênfase do descritor/questão orientadora/díade de respostas ideais, subjaz uma perspectiva teórica sobre público-privado correspondente, a qual fornece ao conjunto uma coerência conceitual. De cunho eminentemente teórico, essa perspectiva pode ser de origem política ou econômica (e, em certos casos, ambas).

A figura que segue (Figura 3) representa graficamente o encadeamento dos elementos que compõem o quadro metodológico descrito.

Figura 3: Representação dos elementos que compõem o Quadro orientador do processo metodológico



Fonte: Sistematização da autora.

Etapa 5 – A observação

A etapa da observação diz respeito à verificação da realidade, onde o modelo de análise é confrontado com os dados observáveis (QUIVY e CAMPENHOUDT, 1992).

Esta tese tem como objeto o modelo comunitário regional de universidade. Sendo assim, o seu universo é composto pelo conjunto formado pelas oito universidades comunitárias regionais do Rio Grande do Sul associadas ao Comung, que são: Universidade de Cruz Alta (Unicruz), Universidade de Caxias do Sul (UCS), Universidade de Ijuí (Unijuí), Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc), Universidade de Passo Fundo (UPF), Universidade da Campanha (Urcamp), Universidade Regional Integrada (URI) e Universidade Feevale.

Deste universo, definiu-se a amostragem, constituída por quatro universidades. Para garantir a representatividade do modelo, as universidades da amostra foram escolhidas a partir dos critérios (i) porte da instituição e (ii) tempo de existência da IES como universidade. Para isso, inicialmente foi realizado um mapeamento do perfil das oito instituições. Tendo em vista classificá-las a partir de seu porte, foram considerados o número de alunos e a quantidade de programas de pós-graduação *stricto sensu* ofertados. Por meio deste critério, identificou-se que o conjunto das universidades é formado por quatro instituições de maior porte (de 12 a 30

mil alunos na graduação e mais de 10 PPGs) e quatro de menor porte (até 12 mil alunos e menos de 10 PPGs)². Quanto ao segundo critério, observou-se no perfil traçado que a metade das oito IES teve seu reconhecimento como universidade anterior à década de 1990 e as outras quatro obtiveram tal reconhecimento após a década de 1990.

Isto posto, a amostragem foi formada por duas universidades de pequeno porte e duas de grande porte, sendo que duas delas representam aquelas cujo reconhecimento como universidade é mais antigo (anterior à década de 1990) e as outras duas representam as de reconhecimento mais recente (a partir da década de 1990).

Os dados coletados

A observação foi realizada com base em dados primários e secundários. Os dados primários foram coletados por meio de entrevistas semi-estruturadas. O roteiro das entrevistas, que se encontra anexo (Apêndice – A), foi construído a partir do quadro teórico-metodológico elaborado na etapa anterior.

Para May, “as entrevistas são utilizadas como um recurso para entender como os indivíduos decifram o seu mundo social e nele agem” (2004, p. 169). Optou-se pela entrevista semi-estruturada por ela permitir maior profundidade, em razão de seu caráter relativamente aberto, possibilitando ao entrevistado expressar suas concepções. Conforme Gil (1999, p. 120), na entrevista semi-estruturada “o entrevistador permite ao entrevistado falar livremente sobre o assunto, mas, quando este se desvia do tema original, esforça-se para a sua retomada”. Assim objetivou-se, com as entrevistas, a obtenção de dados em profundidade, que permitissem identificar, por meio do mapeamento dos discursos institucionais, os tensionamentos público/privado nas instituições estudadas.

Nesta etapa da observação, buscou-se entrevistar sujeitos que se ocupam, em seu cotidiano, de pensar e gerir o modelo comunitário de universidade. Deste modo, as entrevistas foram aplicadas junto a três sujeitos de cada instituição, sendo dois gestores e um professor não gestor, mas com trajetória em pesquisa na temática da universidade comunitária. Quanto aos critérios para a escolha dos dois gestores entrevistados em cada IES, definiu-se que ambos deveriam possuir vivência significativa no campo da gestão institucional. Um deles deveria necessariamente fazer parte da administração central da instituição (Reitor, Vice ou Pró-

² O critério de divisão das IES em porte (grandes e pequenas) foi estabelecido principalmente com base na mediana das quantidades de alunos matriculados no ano de 2015 nas 8 universidades comunitárias filiadas ao Comung.

reitor); o outro, por sua vez, poderia também ocupar cargo na administração central ou, então, estar na função de Diretor ou Coordenador. As doze entrevistas foram realizadas entre os meses de junho e setembro de 2016.

Os dados secundários estiveram relacionados a dois conjuntos de documentos. O primeiro compreendeu documentos das próprias instituições: os Estatutos e Regimentos Gerais das instituições, os Planos de Desenvolvimento Institucional (PDIs) das IES (no tocante à definição de missão, visão e objetivos institucionais), os seus Projetos Pedagógicos Institucionais (PPIs) e as Demonstrações Contábeis. O segundo conjunto abarcou normativas externas às quais as universidades em estudo estão submetidas. Essas foram analisadas somente nos aspectos que tangenciavam com o modelo comunitário. Segue a relação de documentos externos que se constituíram em fonte de pesquisa:

Quadro 1: Relação de documentos externos às UCs que se constituíram em fontes de pesquisa

| Documento | Ano de publicação |
|--|-------------------|
| Constituição Federal de 1988. | 1988 |
| Lei 8.212/1991 - Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. | 1991 |
| Lei nº 9.394/1996 – Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. | 1996 |
| Decreto 2.207/1997 – Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas nos arts. 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências (revogado pelo Decreto nº 2.306/1997, por sua vez revogado pelo Decreto nº 3.860/ 2001 e finalmente revogado pelo Decreto nº 5773/2006, atualmente em vigor). | 1997 |
| Lei 9.870/1999 – Dispõe sobre o valor total das anuidades escolares e dá outras providências. | 1999 |
| Lei 10.206/2001 – Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. | 2001 |
| Lei 10.406/2002 - Institui o Código Civil. | 2002 |
| Lei 10.861/2004 – Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. | 2004 |
| Lei 11.096/2005 – Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências | 2005 |
| Decreto 5.773/2006 – Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. | 2006 |
| Portaria Normativa 40/2007 - Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação, e o Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos Superiores e consolida disposições sobre indicadores de qualidade, banco de avaliadores (Basis) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) e outras disposições. | 2007 |
| Lei 12.101/2009 – Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de | 2009 |

| | |
|---|------|
| agosto de 2001; e dá outras providências. | |
| Lei 12.881/2013 – Dispõe sobre a definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das Instituições Comunitárias de Educação Superior – ICES, disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências. | 2013 |

Fonte: Sistematização da autora.

Etapa 6 – A análise das informações

A sexta etapa consiste na análise das informações coletadas. Sobre essa etapa, Quivy e Campenhoudt (1992) alertam para o entendimento de que há sempre certa flexibilidade na escolha e aplicação dos métodos em cada pesquisa, o que é condicionado aos seus próprios objetivos e modelo de análise. Nesse sentido, a problemática e o modelo de análise tem primazia sobre a observação, pois “os dados só ganham existência através do esforço teórico que os constrói”. Assim, rigor não significa formalismo técnico, mas, antes, coerência no conjunto do processo da pesquisa. Dito isto, apresenta-se a seguir o método de interpretação utilizado, o qual foi construído em congruência com a lógica desta pesquisa e, portanto, em compasso com o modelo traduzido no Quadro orientador do processo metodológico (Quadro 8).

O método empregado resulta de uma construção que se referencia na análise de práticas discursivas, conforme proposição de Spink e Medrado (2000), Spink (2000) e Spink e Lima (2000). Efetuou-se um arranjo entre tal referencial e o modelo de análise proposto na Etapa 4, o que resultou em um esquema condutor do processo de interpretação dos dados, o qual está representado na Figura 4.

Spink e Medrado (2000) definem práticas discursivas como “língua em ação”, ou seja, “as maneiras a partir das quais as pessoas produzem sentidos e se posicionam em relações sociais cotidianas” (2000, p. 45). Os discursos acontecem em determinados contextos que, de certa maneira, moldam os enunciados. No discurso, as pessoas, entendidas como sujeitos em interação, se posicionam em relação ao contexto e ao interlocutor, em um constante movimento de argumentação.

Segundo Spink e Medrado (2000), as falas são, sempre, situadas em “repertórios interpretativos”, os quais permitem “entender tanto a estabilidade como a dinâmica e a variabilidade” do que se fala. Ou seja, os repertórios utilizados pelos sujeitos em seus discursos indicam tanto as regularidades e os consensos, quanto a variabilidade e a polissemia. Advertem os autores, contudo, que “admitir que as práticas discursivas são polissêmicas, não significa, entretanto, dizer que não há tendência à hegemonia ou que os

sentidos produzidos possuem igual poder de provocar mudanças” (p. 48). Isto posto, observam que a força constitutiva das práticas discursivas reside no fato de que elas constituem posições, as quais, por sua vez, são embebidas em repertórios interpretativos. Elas incorporam, também, “uma localização num jogo de relações inevitavelmente permeado por relações de poder” (p. 56).

Estes elementos de compreensão das práticas discursivas guiaram o processo de interpretação das entrevistas realizadas. Desse modo, os discursos dos entrevistados foram apreendidos como posições demarcadas por aqueles que, de certo modo, partilham de um repertório em comum na medida em que ocupam o lugar de pensar e conduzir as instituições de que fazem parte.

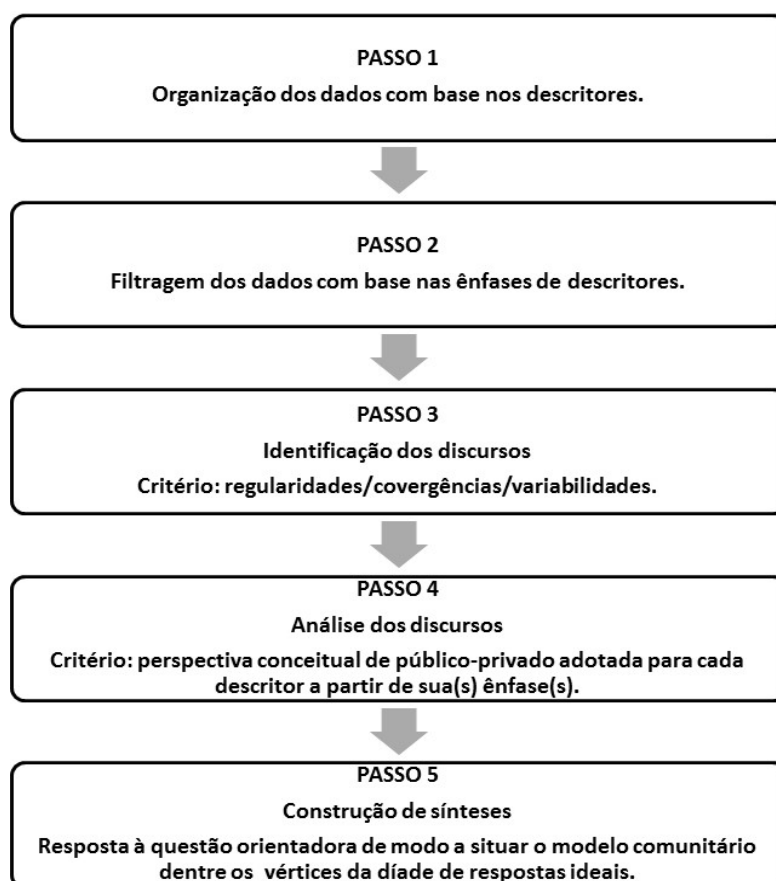
Mas o recurso da análise de práticas discursivas, além de ser utilizado para a análise das entrevistas, também pode ser aplicado aos documentos. Quanto a esta segunda possibilidade, recorre-se a Spink (2000), para quem os documentos de domínio público são produtos sociais que podem refletir transformações “em posições e posturas institucionais assumidas pelos aparelhos simbólicos que permeiam o dia-a-dia ou, no âmbito das redes sociais, pelos agrupamentos e coletivos que dão forma ao informal, refletindo o ir e vir de versões circulantes assumidas ou advogadas” (2000, p. 136).

Como forma de subsidiar o processo de interpretação das práticas discursivas e dar visibilidade ao mesmo, Spink e Lima (2000) propõem a técnica do “mapa de associação de ideias”. Esse mapa parte de categorias temáticas gerais que são dispostas em colunas, sendo que o conteúdo das falas ou dos documentos é, então, organizado a partir dessas categorias, buscando-se evitar fragmentações e preservar a sequência dos conteúdos. Há, nesse processo, um movimento interativo entre categorias e conteúdos dispostos nas colunas, sendo que no processo de análise pode haver a redefinição das categorias. Esta técnica possibilita, além da leitura vertical das colunas que viabiliza “a leitura dos repertórios”, a leitura horizontal do mapa, que “permite a compreensão da dialogia” (SPINK; LIMA, 2000, p. 114), o que amplia o leque de inter-relações possíveis. O mapa proposto por Spink e Lima (2000) serviu de inspiração para a construção do processo metodológico de análise dos dados da investigação realizada, o qual se desenvolveu a partir de cinco passos, a seguir descritos.

O primeiro passo foi a construção do mapa com base nos onze descritores de análise definidos na Etapa 4, os quais pautaram o processo inicial de disposição dos dados. O segundo passo consistiu na elaboração de um novo mapa, em que os discursos foram filtrados com base nas ênfases dos descritores. O passo seguinte consistiu em identificar, dentro de

cada ênfase de descritor: (a) discursos que demonstravam regularidades e poderiam ser identificados como consensuais entre parte significativa dos entrevistados; (b) discursos que não apresentavam a mesma regularidade, mas que possuíam certo grau de convergência, constituindo-se em indicativos de tendências e (c) discursos variados, na medida em que não encontravam (ou pouco encontravam) correspondência em outros. O quarto passo consistiu na interpretação dos dados à luz da perspectiva conceitual de público-privado prevista para o descritor em sua ênfase, com o suporte da literatura sobre a temática. No último passo houve a construção de sínteses para cada descritor, nas quais se buscou localizar o modelo comunitário dentro do *continuum* de respostas possíveis, situadas entre os vértices público e privado de respostas ideais. A figura a seguir (Figura 4) representa, em forma de esquema, a sequência que foi descrita.

Figura 4: Esquema condutor do processo de interpretação dos dados



Fonte: Elaboração da autora.

Feito isso, foi possível realizar as deduções e inferências, ou seja, a construção do conhecimento a respeito da problemática proposta com base no referencial teórico. Assim, a partir do mapeamento da composição entre público e privado nas universidades comunitárias

no atual contexto da educação superior, buscou-se indicar os principais tensionamentos público-privado existentes, bem como os seus desdobramentos na configuração do modelo institucional, o que é realizado entre os capítulos 7 e 10 da tese.

Para fins de esclarecimento, cabem três notas a respeito do formato de apresentação dos dados nos capítulos 7, 8 e 9:

- a) Visando distinguir de modo inequívoco os dados trabalhados, sejam eles de campo ou documentais, optou-se por grafar em itálico todos aqueles que são citados diretamente.
- b) Os sujeitos entrevistados são indicados como G1, G2 e P, e associados às suas respectivas IES, as quais foram nomeadas como Universidade I, II, III e IV. As universidades I e II correspondem às duas universidades de pequeno porte e as universidades III e IV correspondem às de grande porte. G1 e G2 representam os gestores entrevistados e P representa o professor pesquisador entrevistado.
- c) Quando se trata da apresentação de documentos institucionais as IES aparecem referidas como Universidade A, B, C e D, não havendo associação entre a classificação por letras e a classificação por números referenciada. Essa descompatibilização se justifica pela necessidade de preservação do anonimato dos entrevistados.

Etapa 7 – As conclusões

Nesta última etapa, seguiu-se a proposição de Quivy e Campenhoudt (1992), para os quais a etapa de conclusão da investigação deve compreender três partes: a retrospectiva das grandes linhas da pesquisa, a apresentação das contribuições do trabalho em termos de produção do conhecimento sobre o objeto de estudo e considerações a respeito das consequências práticas da investigação.

1.6 A estrutura da tese

A tese está organizada em nove capítulos, além desta introdução e da conclusão. O primeiro deles situa a universidade enquanto instituição cujas características precisam ser compreendidas à luz da sociedade de seu tempo, da qual faz parte e com a qual interage. Assim, localiza a universidade como instituição moderna e no quadro mais amplo da globalização e da economia do conhecimento.

Os capítulos seguintes (3 e 4) fornecem a fundamentação que dá sustentação à tese, apresentando as concepções de público e privado que suportam a investigação desenvolvida. Trabalha-se, nesse sentido, com a combinação entre uma perspectiva de origem econômica e outra de origem política sobre a relação público-privado, cujas raízes são apresentadas no capítulo 3. O capítulo 4, por sua vez, é de caráter teórico-metodológico e, assim, demonstra o modelo referencial de análise construído na tese para guiar a apreensão da composição variável entre público e privado em universidades.

O capítulo 5 fornece um panorama geral do ensino superior no Brasil e no Rio Grande do Sul. Com enfoque na trajetória do setor privado até os dias de hoje, evidencia que esse setor sempre ocupou papel de relevo na realidade do país e especialmente no estado. O capítulo 6, na sequência, dedica-se a apresentar detalhadamente o modelo institucional formado pelas universidades comunitárias regionais do Rio Grande do Sul, situando-as dentro do contexto maior problematizado no capítulo anterior.

Ao final de cada um destes capítulos, do 2 ao 6, é apresentada uma síntese que tem por objetivo sumarizar a ideia central ali trabalhada, bem como demarcar os posicionamentos e principais interpretações construídas.

Partindo destas bases, os capítulos 7 a 10 são destinados a apresentar e analisar os dados coletados na pesquisa que dá suporte a esta tese. Cada capítulo, de 7 a 9, destina-se a uma das dimensões propostas no modelo apresentado no capítulo 4. Assim, o capítulo 7 explora a dimensão do contexto externo. O capítulo 8 trata das condições internas e atividades meio. E o nono capítulo, por fim, compreende a relação público-privado desde a dimensão relativa às atividades fim e resultados gerados. Alicerçado nesta construção, o capítulo 10 fornece uma análise que permite apontar os principais tensionamentos entre público e privado no modelo comunitário, de modo a responder diretamente o problema proposto para esta tese e suas questões norteadoras. Por último, são apresentadas as reflexões conclusivas da tese.

2 AS INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR: DAS BASES DA UNIVERSIDADE MODERNA ÀS CONFIGURAÇÕES CONTEMPORÂNEAS NO CONTEXTO DA ECONOMIA DO CONHECIMENTO

As primeiras universidades surgiram na Idade Média, pelas mãos da igreja católica. A primeira foi a universidade de Bolonha, em 1088, seguida pela universidade de Paris, em 1150 (ROSSATO, 1998). Com o declínio do mundo medieval, também entrou em crise a sua universidade eclesiástica. O século XIX, porém, viu o ressurgimento da instituição, agora com a consolidação da universidade moderna.

Desde sua emergência como corporação de mestres e estudantes, a universidade foi capaz de se transformar ao longo dos tempos, mantendo-se até hoje como uma das mais antigas instituições do mundo. Sendo uma instituição social, a universidade é diretamente influenciada pelas transformações operadas no decurso da história, passando a assumir novas configurações e funções na medida em que a sociedade muda e renova suas expectativas e perspectivas com relação à educação superior e ao conhecimento.

Este primeiro capítulo visa apresentar a universidade³ na contemporaneidade, vista como instituição que, com origens que remetem à constituição da sociedade moderna, tem se transformado significativamente face ao lugar central que ocupa na chamada sociedade do conhecimento. Para tanto, o capítulo está organizado em três partes. A primeira visa refletir a universidade moderna em suas características fundantes. A segunda parte discute as configurações da sociedade contemporânea, bem como as funções que o conhecimento e a educação superior passam a desempenhar em tal sociedade. Por fim, o capítulo apresenta tendências da educação superior ao redor do mundo, frente às novas demandas colocadas no contexto da sociedade do conhecimento.

2.1 A universidade como instituição moderna

Collini (2012) desenvolve uma reflexão sobre a universidade moderna, buscando identificar características que sejam próprias dessa instituição. Como resultado, reconhece o seguinte:

³ O termo universidade está sendo utilizado neste capítulo em sentido mais amplo, como sinônimo de instituição de educação superior.

1. Que ela provê alguma forma de educação posterior à escola secundária, onde “educação” sinaliza algo mais do que treinamento profissional.
2. Que ela promove alguma forma de saber ou pesquisa avançada cuja característica não é completamente ditada pela necessidade de resolver problemas práticos imediatos.
3. Que estas atividades são seguidas em mais que somente uma única disciplina ou muito rigidamente definidos ramos de disciplinas.
4. Que ela desfruta de alguma forma de autonomia institucional no que diz respeito a suas atividades intelectuais (COLLINI, 2012, p. 7).

Essa universidade moderna se desenvolveu a partir de alguns modelos clássicos, que serviram de referência para a expansão da instituição ao redor do mundo. A universidade de pesquisa, que surgiu na Alemanha, talvez seja a referência clássica mais conhecida. Ela contribuiu no sentido de “abrir o caminho para a universidade da era industrial e pós-industrial, construindo um novo modelo” (ROSSATO, 1998, p. 85). Esse modelo, caracterizado pela autonomia e liberdade em relação ao Estado, gira em torno da ideia de universidade das ciências, sendo o ensino e a pesquisa considerados instrumentos para o desenvolvimento de tal ideia. No início do século XIX, Humboldt defendeu que a universidade deveria ter duas tarefas: “De um lado, promoção do desenvolvimento máximo de ciência. De outro, produção do conteúdo responsável pela formação intelectual e moral” (HUMBOLDT, 1997, p. 79).

Outro modelo é o francês, cuja universidade, que havia sido suprimida com a Revolução Francesa, ressurgiu no século XIX por determinação de Napoleão. Constituiu-se, a partir de então, como uma corporação pública que integrava todos os estabelecimentos de ensino numa estrutura administrativa centralizada nacionalmente. A universidade que aí se origina tem, como finalidade central, a formação de profissionais e, nesse sentido, a preparação para as funções públicas. Com a missão de servir à nação e ser de utilidade coletiva, a universidade é significativamente ligada ao Estado e sua autonomia é relativa. O ensino é uma prioridade, embora a pesquisa não deixe de ter sua relevância considerada (DRÉZE; DEBELLE, 1983; ROSSATO, 1998; PEREIRA, 2009).

Outro modelo classicamente referenciado é o inglês (DRÉZE; DEBELLE, 1983; ROSSATO, 1998). Este modelo encontra correspondência nas universidades de Oxford e Cambridge, surgidas nos séculos XII e XIII. Nele, a dimensão moral da formação é destacada e a universidade também deve se ocupar da formação do caráter e da personalidade dos acadêmicos (ROSSATO, 1998). O internato e o sistema tutorial são características dessa universidade, a qual é tomada como o local onde o estudante, além de frequentar aulas e tutorias, vive e aprende a se socializar. O cardeal Jonh Henry Newman é lembrado como um

dos expoentes desta visão de universidade (DRÉZE; DEBELLE, 1983; ROSSATO, 1998). Para ele “é bom ser um gentleman, ter uma inteligência cultivada, um gosto refinado, um espírito leal, justo e severo, uma conduta nobre e cortês, essas qualidades acompanham um vasto saber. Elas são o objeto de uma universidade” (NEWMAN, 1959 apud ROSSATO, 1998, p. 130).

Por fim, cabe mencionar ainda o modelo norte-americano de universidade, o qual também se constituiu como referência para a organização da educação superior em diversos países mundo. Com certa inspiração inglesa em sua origem, por razões coloniais, mas com um conjunto de inovações peculiares (ROSSATO, 1998), a universidade surgiu nos EUA no século XVII e sua expansão aconteceu rapidamente, com uma proposta de articulação universidade-empresa. O pragmatismo é sua característica originária, com a pesquisa entendida como ao serviço da nação americana, o que explica a grande proximidade com a sociedade (ROSSATO, 1998).

Essas visões clássicas sobre a universidade moderna são tipos ideais que permitem entender as bases que deram origem às instituições de educação superior encontradas na realidade. Cabe salientar, porém, que as transformações sociais emergidas nas últimas décadas têm reconfigurado os referenciais modernos mais clássicos, dado o surgimento de novos cenários e exigências para as instituições de educação superior ao redor do mundo. A seção que segue destina-se a abordar essa nova realidade e suas implicações para a instituição universidade.

2.2 A globalização, a sociedade em rede e a economia do conhecimento: qual a função das instituições de educação superior?

Com a emergência de uma sociedade globalizada, na qual o conhecimento é visto por muitos como o baluarte do desenvolvimento das economias, a universidade passa a ser observada por outras lentes. Novas demandas e funções são postas a esta instituição secular – que, agora, atrai atenções sem precedentes – num mundo cada vez mais interconectado e complexo. Como afirma Collini (2012, p. 3), as universidades hoje se encontram em uma situação paradoxal. Isto é, de um lado, nunca foram tão importantes e numerosas, mas, de outro, experimentam uma realidade de falta de confiança e perda de identidade que é também inédita. Tomadas como as engrenagens do avanço tecnológico ou criticadas pelo seu caráter elitista, o que acontece é que “a simples escala da expansão no mundo nas décadas recentes

indica o quanto é esperado dessas curiosas instituições – talvez muito, ou pelo menos talvez não exatamente o que elas são mais bem concebidas para fazer” (COLLINI, 2012, p. 3).

As novas exigências postas às instituições de educação superior podem ser mais bem compreendidas à luz das ideias de sociedade em rede e economia do conhecimento, as quais, por sua vez, não estão dissociadas do fenômeno da globalização. Segundo Ianni, no momento em que o sistema social mundial se movimenta e se moderniza, “o mundo começa a parecer uma espécie de aldeia global” (2003, p. 119), que tem como principal signo a comunicação. Mas a globalização não significa homogeneização, sendo a sociedade global uma totalidade problemática, que constitui o “cenário mais amplo do desenvolvimento desigual, combinado e contraditório” (IANNI, 2003, p. 119).

Para Castells (1999), o processo global em curso engendra uma sociedade em rede, que é a própria globalização. O autor afirma que:

No final do segundo milênio da Era Cristã, vários acontecimentos de importância histórica têm transformado o cenário social da vida humana. Uma revolução tecnológica concentrada nas tecnologias da informação está remodelando a base material da sociedade em ritmo acelerado. Economias em todo o mundo passaram a manter interdependência global, apresentando uma nova forma de relação entre a economia, o Estado e a sociedade em um sistema de geometria variável (1999, p. 21).

O novo processo global, conforme Castells, diz respeito a uma transformação estrutural que está associada “à emergência de um novo paradigma tecnológico, baseado nas tecnologias de comunicação e informação, que começaram a tomar forma nos anos 60 e que se difundiram de forma desigual por todo o mundo” (2005, p. 16). Nesse novo cenário, “aquilo a que chamamos globalização é outra maneira de nos referirmos à sociedade em rede, ainda que de forma mais descritiva e menos analítica do que o conceito de sociedade em rede implica” (2005, p. 17). Dessa maneira, ele descreve a sociedade em rede como:

uma estrutura social baseada em redes operadas por tecnologias de comunicação e informação fundamentadas na microeletrônica e em redes digitais de computadores que geram, processam e distribuem informação a partir de conhecimento acumulado nos nós dessas redes (2005, p. 19).

Nessa sociedade emergente, marcada pela informação e por tecnologias de comunicação, o conhecimento ocupa lugar central e a educação passa a ganhar importância nunca antes vista para o desenvolvimento econômico. Nesse sentido, o conhecimento se torna um fator estratégico, que suplanta o capital físico na conformação da nova ordem mundial e passa a ser uma das mais importantes riquezas dos cidadãos, o que permite falar na existência

de uma economia do conhecimento. O valor das sociedades, então, passa a estar diretamente relacionado com o nível de formação das pessoas, bem como com a sua capacidade de empreendedorismo e inovação (MARCELO, 2001).

A afirmação anterior remete à análise de Castells (2005) sobre o novo tipo de trabalhador, necessário à sociedade em rede, a quem ele chama de “trabalhador autoprogramado”. Isto é, trata-se de um ser humano dotado de uma personalidade flexível “capaz de se adaptar às mudanças nos modelos culturais, ao longo do ciclo de vida, porque tem capacidade de dobrar sem se partir, de se manter autônoma, mas envolvida com a sociedade que a rodeia” (2005, p. 27). A formação desta personalidade, todavia, depende diretamente da política educacional. Nas palavras do autor, a formação desse novo tipo de trabalhador:

requer uma reconversão total do sistema educativo, em todos os seus níveis e domínios. Isto se refere, certamente, a novas formas de tecnologia e pedagogia, mas também aos conteúdos e organização do processo de aprendizagem. [...]. A política educacional é central em todos os aspectos. Mas não é qualquer tipo de educação ou qualquer tipo de política: educação baseada no modelo de aprender a aprender, ao longo da vida, e preparada para estimular a criatividade e a inovação de forma a – e com o objetivo de – aplicar esta capacidade de aprendizagem a todos os domínios da vida social e profissional (2005, p. 27-8).

Assim, nesta sociedade, as instituições de educação, especialmente de educação superior, são desafiadas a mudar para que possam formar mão-de-obra com as capacidades e habilidades agora necessárias.

Marginson e Wende (2007) analisam a educação superior na sociedade globalizada entendendo que não há mais como desconsiderar os aspectos globais quando se pensa o futuro da educação superior, embora reconheçam que há particularidades nacionais e institucionais. Em suas palavras:

Em um ambiente global em rede, em que cada universidade é visível a todos os outros, e o peso da dimensão global aumenta, não é mais possível para as nações ou para instituições de ensino superior constituírem-se completamente fora de efeitos globais (2007, p. 4).

Para esses autores, “em qualquer consideração sobre o futuro do ensino superior, os aspectos internacionais e globais devem ser levados em conta” (2007, p. 4). Além disso, problematizando o lugar central das universidades na nova sociedade, concebem-nas não apenas como objetos da globalização, mas sim como agentes dela.

Por conseguinte, na sociedade globalizada, em que o conhecimento é fator central do desenvolvimento econômico, há um reposicionamento dos sistemas de ensino, como já mencionado. As universidades, nesse contexto, têm sido progressivamente demandadas a mudar no sentido de contribuir com o desenvolvimento socioeconômico e a inovar, criando riqueza a partir do conhecimento. Sob esse prisma, são crescentes as críticas à universidade tradicional por seu elitismo e pela falta de reatividade às demandas da sociedade, reforçando seu estigma de “torre de marfim” (ETZKOWITZ, et al, 2000).

Tudo isto leva a examinar como as demandas da sociedade globalizada reconfiguram o contexto no qual a universidade se insere. Também, como a universidade se coloca, para além de objeto, como agente das transformações que se processam nesta sociedade.

Assim, é possível conjecturar que o contexto contemporâneo é pautado por tendências de capitalismo acadêmico, sendo que a universidade, nesse contexto, deve ser uma instituição híbrida. A noção de capitalismo acadêmico é trabalhada por Slaughter e Rhoades (2004) e Rhoades e Slaughter (2009), que a utilizam para compreender os processos nos quais as instituições de educação superior passam a ser envolvidas na chamada “economia do conhecimento”. A ideia de hibridismo, por seu turno, tem sido utilizada para analisar as IES face às mudanças nas relações entre universidade, Estado e sociedade que se processam no contexto contemporâneo (MOUWEN, 2000; JONGBLOED, 2015; TEELKEN, 2015).

Apesar de o capitalismo acadêmico dizer respeito ao contexto das universidades norte-americanas e os estudos sobre o hibridismo terem sido desenvolvidos a partir da realidade de universidades europeias, é plausível a ampliação do escopo de suas conclusões para as instituições de educação superior como um todo, uma vez que essas instituições estão inseridas no contexto global anteriormente problematizado. Isso posto, as próximas seções serão dedicadas a contextualizar e caracterizar a universidade a partir da apresentação das ideias de capitalismo acadêmico e hibridismo.

2.2.1 O capitalismo acadêmico na economia do conhecimento

Para Slaughter e Rhoades (2004) e Rhoades e Slaughter (2009), no transcurso de uma economia industrial para uma economia assentada no conhecimento, as instituições de educação superior passam a desempenhar papel preponderante e as fronteiras entre universidade, mercado e Estado tornam-se menos nítidas. Neste processo, as universidades vivenciam o deslocamento de um regime de conhecimento/aprendizagem do bem público –

caracterizado pela valorização do conhecimento como um bem público, associado às demandas da cidadania, e predominante nas universidades antes das mudanças ocorridas na sociedade no contexto da economia do conhecimento – para um regime de conhecimento/aprendizagem do capitalismo acadêmico, no qual:

É difícil de separar as universidades da nova economia porque elas contribuem ricamente para o seu desenvolvimento. A nova economia trata o conhecimento avançado como matéria-prima que pode ser requerida por meio de dispositivos legais, de propriedade, e comercializada como produtos ou serviços. Como tal, as universidades são locais onde o conhecimento é alienável e prestado de várias maneiras (2004, p. 15-16).

Assim, no capitalismo acadêmico, a produção do conhecimento pela via da pesquisa se aproxima do mercado e é valorizada pelo seu potencial comercial. Em decorrência, registro de patentes e propriedade intelectual são noções que ganham espaço no cotidiano das instituições, dos pesquisadores e dos estudantes.

O regime do capitalismo acadêmico “requer institutos e universidades empenhados no mercado e nos comportamentos de mercado” (2009, p. 8). Tal necessidade envolve um contexto maior, que diz respeito inclusive a medidas adotadas pelo Estado. Ou seja, diante do modelo neoliberal como orientador na condução das atividades estatais, medidas são tomadas de modo a abrir caminho a um “clima político para o capitalismo acadêmico” (2004, p. 35). Nesse sentido, analisando a realidade norte-americana, os autores constataram que legislações e políticas mais amplas adotadas no país criaram oportunidades para decisões, no campo específico da educação superior, identificadas com capitalismo acadêmico. Como exemplo disso, destacam as políticas de propriedade intelectual e a emergência de um processo de diversificação das fontes de financiamento por parte das instituições de educação superior, o que está diretamente relacionado com alterações nas políticas de financiamento estatal às instituições promovidas nos Estados Unidos (2004).

No tocante à questão do financiamento, Slaughter e Rhoades chamam a atenção sobre o lugar preponderante que o pagamento de taxas por parte dos alunos passou a ocupar para a sustentabilidade das universidades. Isto tem gerado um comportamento de consumidor por parte dos estudantes (ou seus pais), o que incide sobre suas expectativas quanto aos retornos da educação superior. Estas novas expectativas “redefinem a identidade do estudante de aprendiz para consumidor” (2004, p. 12).

Ainda, os autores discutem os processos de comercialização de materiais didáticos com direitos autorais, os quais passaram a ser possíveis nas universidades norte-americanas a

partir da mudança em legislações federais mais amplas. O mesmo ocorreu com as mudanças relativas à propriedade intelectual que aconteceram nas políticas em nível nacional, o que permitiu que o conhecimento passasse a ser entendido como um material protegido por leis e “empacotado”, do mesmo modo que uma mercadoria no mercado (SLAUGHTER; RHOADES, 2004; RHOADES; SLAUGHTER, 2009).

Para os autores, o caminho seguido na direção do mercado, tanto pelas políticas de financiamento estudantil, quanto pelas políticas de pesquisa nos Estados Unidos, deve ser entendido como um *continuum*, ou seja:

A passagem de mercados voltados aos estudantes até mercados relacionados à propriedade intelectual, não foi grande. Universidades e faculdades usaram estratégias organizacionais desenvolvidas em um campo para o outro. Do mesmo modo que as agências de administração de matrículas foram desenvolvidas para fazer da competição por estudantes mais eficiente e bem-sucedida, as agências de transferência de tecnologia e de licenças foram desenvolvidas para explorar a propriedade intelectual (2004, p. 68).

Além disso, demonstrando os efeitos do regime e sua reprodução nos meios acadêmicos, Rhoades e Slaughter analisam o próprio estilo de gestão que passa a ser desejado nas instituições de educação superior, qual seja, um estilo corporativo que deve perseguir a aproximação com o mundo empresarial, o barateamento de cursos e o aumento do lucro. Assim, a gestão lança mão de iniciativas como, por exemplo, o aumento “das horas de créditos aos estudantes oferecendo cursos e programas aos alunos, organizados em pacotes atrativos” (2009, p. 14). Nesse contexto, as decisões sobre os currículos e sobre os novos programas ofertados “são cada vez mais formadas por considerações de mercado, como os gestores acadêmicos [...] veem estes novos currículos e forma de ministrá-los, como mecanismos para gerar mais rendimentos” (2009, p. 24-25).

No que tange aos currículos, os pesquisadores observaram medidas que, na sua análise, podem estar associadas a uma oferta de baixa qualidade, como a redução de pré-requisitos e habilitações, o oferecimento de novos programas – de curto prazo e focados no mercado –, o desenvolvimento de mestrados profissionais, entre outras medidas, pouco preocupadas em oferecer qualidade aos alunos ou atender aos interesses sociais ou, até, aos interesses empresariais (2009).

Mais uma tendência identificada é um crescente investimento na educação à distância. Sobre esta tendência, afirmam:

O foco no lucro, que é central a estas atividades, poderá também resultar no desvio de atenções e recursos em prover acesso ao ensino superior às minorias desfavorecidas e às populações de baixos recursos, direcionando-o para alunos mais anglo-saxônicos, empregados, e já bem sucedidos, e bem servidos pelo sistema de ensino (2009, p. 18).

Rhoades e Slaughter (2009) também observam uma tendência de alteração na estrutura de empregos nas universidades, em que se destaca a falta de proteção profissional e a não participação nas decisões acadêmicas. O emprego “deixou de ser um cargo estável, preponderantemente a tempo inteiro, para se tornar numa ocupação, na qual a maior parte da força de trabalho, por todo o país, trabalha em *part-time*, não se encontrando a maioria com cargos estáveis, efetivos”. Trata-se, segundo os autores, do surgimento de um novo modelo de emprego, que tem por base o “trabalho temporário” que existe em outras áreas (2009, p. 26).

Ainda quanto à estrutura de empregos, os autores identificaram um segundo aspecto, que diz respeito ao crescimento de profissionais não docentes, identificados como profissionais de gestão, “não por serem gestores, mas porque são mais dependentes dos gestores e menos organizados coletivamente do que são as faculdades” (2009, p. 27). Estabelecendo comparação com a estrutura tradicional das universidades, afirmam:

Se, no passado, os membros da faculdade elaboravam os currículos, desenvolvendo conteúdos, lecionando, fazendo o aconselhamento e conduzindo as avaliações, agora, vemos um esforço crescente em passar esses papéis a outros profissionais. [...] No admirável mundo novo do capitalismo acadêmico, na nova economia, o pessoal a tempo integral, na faculdade, não será mais constituído pelos trabalhadores talentosos, com controle total sobre todo o processo de produção. Em vez disso, serão trabalhadores especializados pagos por empreitada (2009, p. 27-28).

Com isso, compreendem que o surgimento do regime do capitalismo acadêmico requer que a centralidade e a predominância da profissão acadêmica sejam repensadas.

Diante do exposto até aqui, é possível compreender que o capitalismo acadêmico:

concentra-se em redes que ligam as instituições, bem como o corpo docente, administradores, profissionais acadêmicos e estudantes, na nova economia. Novos investimentos, comercialização e comportamentos de consumo por parte dos membros da comunidade universitária também os ligam à nova economia. Juntos, esses mecanismos e comportamentos constituem o regime de conhecimento/aprendizagem do capitalismo acadêmico (SLAUGHTER; RHOADES, 2004, p. 15).

Chama-se atenção, por fim, que Slaughter e Rhoades (2004) assinalam que as mudanças em direção ao regime do capitalismo acadêmico precisam ser entendidas num contexto maior, marcado pela transição entre os diferentes regimes de conhecimento e

aprendizagem. Trata-se, segundo eles, de um processo que começou com a transição do regime liberal ao regime de bens públicos e, agora, deste último ao regime do capitalismo acadêmico. Os autores reconhecem que, no contexto de transição para uma economia global, fazem sentido “alguns ajustamentos na programação acadêmica a fim de acompanhar os desafios de uma economia global em mutação”. Porém, o que faz menos sentido é “restringir substancialmente o mundo acadêmico para ir apenas ao encontro de prioridades econômicas a curto prazo – e o que faz ainda menos sentido é reduzir os outros papéis de relevo que o ensino superior tem a desempenhar” (2009, p. 9).

Diante desta breve sumarização, é plausível afirmar que o capitalismo acadêmico, com as características anteriormente delineadas, é o que compõe o contexto que pauta as instituições de educação superior em uma sociedade na qual o conhecimento ocupa lugar central. Na sequência, será apresentada a ideia de universidade híbrida, a qual completa o quadro para a compreensão das novas configurações, características e funções da universidade contemporânea.

2.2.2 A universidade contemporânea como uma instituição híbrida

O híbrido, em biologia, é aquilo que resulta do cruzamento entre diferentes espécies. Extrapolando o campo da biologia, o termo costuma ser tomado emprestado por distintas áreas do conhecimento e, nesse processo, ganha ressignificações. Na esfera da cultura, o híbrido designa os processos de encontros e trocas, e é caracterizado como inevitável no contexto da globalização planetária (BURKE, 2006). Já na administração pública, tem sido empregado para designar uma gama variável de situações em que há a coexistência de distintas características organizacionais ou culturais. Esse conceito pode ser utilizado para a compreensão de realidades em que são combinados distintos (e antagônicos, às vezes) valores, atividades e formas organizacionais dentro de uma mesma instituição ou setor (CHRISTENSEN; LÆGREID, 2011).

A noção de hibridismo também tem sido utilizada no estudo sobre as instituições de ensino superior. Ou seja, no contexto de uma sociedade ou economia do conhecimento, em que a inovação desempenha papel chave para o desenvolvimento, a universidade se aproxima do mercado e passa a caracterizar-se pela tensa combinação entre, de um lado, as demandas ligadas à realização de suas atividades tradicionais e, de outro, as novas exigências oriundas das relações com o mercado. Isto implica em um embaçamento das fronteiras entre o público

e privado, antes claramente delimitadas, e faz com que as universidades adquiram uma feição híbrida (MOUWEN, 2000; JONGBLOED, 2015; TEELKEN, 2015). A universidade híbrida é, para Mowen (2000), a universidade do século XXI.

Mouwen (2000) afirma que as universidades se tornam organizações híbridas na medida em que, diante da redução da interferência governamental na condução e financiamento da educação superior, passam a buscar novas fontes, estratégias e relações que as aproximam do mercado. Jongbloed (2015), por sua vez, se propõe a identificar os fatores externos e internos que levam as universidades a se constituírem em “instituições empreendedoras sem fins lucrativos”, que exibem um caráter híbrido. Nesse sentido, o conceito de hibridismo parte da compreensão de que a universidade tem sido progressivamente demandada a contribuir com o desenvolvimento socioeconômico, sendo estimulada a criar riqueza a partir do conhecimento – contexto que também é apontado por Slaughter e Rhoades (2004), conforme anteriormente discutido.

Jongbloed sublinha, nesse contexto, o lugar de destaque adquirido pela chamada “terceira missão” da universidade, que passa a ser colocada ao lado das duas já tradicionais: o ensino e pesquisa. A “terceira missão” é uma designação utilizada na realidade europeia para caracterizar as novas exigências ligadas à inovação e transferência de conhecimento e, nesse sentido, à nova função das universidades de fornecer o apoio tecnológico para o desenvolvimento. A partir dessa missão, que é incentivada por meio de políticas governamentais, a universidade passa a desenvolver negócios ligados ao conhecimento, os quais geram retornos financeiros. Trata-se de uma tendência que “se manifesta especificamente em relações mais intensas entre universidade, indústria e governo” (JONGBLOED, 2015, p. 208).

Buscando identificar os fatores externos que afetam as IES de modo a conduzi-las a uma feição híbrida, Jongbloed (2015) destaca o incentivo a parcerias entre universidades e setor privado, o qual é assentado na ideia de que a inovação tecnológica é ingrediente chave para o desenvolvimento econômico e social. Esse estímulo à interação é impulsionado por órgãos governamentais ou supranacionais, que adotam políticas específicas nessa direção.

Todavia, Jongbloed entende que a aproximação entre universidades e setor privado não seria possível se fosse motivada somente pelas demandas externas. Essa colaboração só se dá na medida em que o interesse é recíproco, havendo, portanto, interesses internos. A partir dessa compreensão, indica as principais razões que levam as universidades a estabelecer parcerias com a indústria, quais sejam:

1. Acesso a fontes complementares de especialização e equipamentos – para professores e também para alunos; 2. acesso a fontes de novos problemas de pesquisa interessantes e relevantes; 3. um canal para alimentar os estudantes com experiência em pesquisa e para criar uma rede voltada à colocação dos estudantes em empregos; 4. acesso a fontes de renda (2015, p. 211).

Assim, a interação entre universidades e setor produtivo privado não só contribui para a consecução dos objetivos tradicionais das primeiras – o ensino e a pesquisa – como também aqueles ligados à transferência de conhecimento, além de ter “o potencial de gerar rendas adicionais”. Essa última motivação, conforme o autor, “está ganhando importância crescente porque muitos governos no atual clima econômico estão reduzindo fundos públicos alocados ao setor universitário” (JONGBLOED, 2015, p. 211).

Esse é o contexto que permite que as universidades sejam vistas enquanto instituições híbridas. Isto é, de um lado, “um corpo governamental (dirigente) fornece um orçamento para um número de atividades bem definidas, que a organização (agente) – neste caso, a universidade – executa”. Por outro lado, “a universidade está sendo confrontada por um mercado com clientes que compram alguns dos serviços da universidade por um preço determinado”. Isso gera rendas adicionais para suprir a universidade, mas também implica em que esta passe a receber demandas de clientes externos, cujas preferências precisam ser contempladas (JONGBLOED, 2015, p. 212). Desse modo, a universidade está submetida a dois diferentes mecanismos de condução, um deles pautado pela atividade central e anteriormente definida, que acontece via regulação/controle governamental, e outro pautado pelo mercado, que acontece via preços cobrados dos clientes.

Uma instituição híbrida, para o autor, “deve combinar os dois mecanismos de condução e equilibrar seus objetivos de ensino, pesquisa e serviços à sociedade. Isto apresenta desafios às universidades em termos de sua função-objetivo” (JONGBLOED, 2015, p. 213). O autor cita, então, o estudo de Massy (2009 apud JONGBLOED, 2015) que, analisando o setor não lucrativo do ensino superior, observa que as instituições precisam equilibrar objetivos e recursos e, nesse sentido, elas tentam maximizar seus objetivos centrais (como excelência em ensino e produção do conhecimento) enquanto são constrangidas pela questão financeira determinada pelo mercado (mensalidades e taxas, recursos públicos disponíveis e recursos das parcerias com indústrias). Para Massy (2009), diante disso, a universidade deve ser, ao mesmo tempo, “*mission-centered*” (centrada na missão) e “*market-smart*” (adequada ao mercado). Sem esta última, “uma universidade não tem recursos para dar atenção a seus objetivos centrais” (JONGBLOED, 2015, p. 213).

Nessa discussão, Jongbloed conclui que, no que tange à função-objetivo da universidade, as parcerias de cooperação com a indústria podem entrar em cena de dois modos, ou como um objetivo ou como um constrangimento. Nas suas palavras: “É um objetivo se a pesquisa orientada pela inovação e a comercialização da pesquisa são vistas como parte da missão central da universidade e essa está disposta a investir seus recursos, se necessário, no desenvolvimento desta área”. Do outro lado, a parceria é um constrangimento “se for um meio para ganhar recursos adicionais que poderiam ser reinvestidos nas atividades centrais, como mais pesquisa acadêmica básica ou excelência no ensino” (2015, p. 213).

Diante do que apresenta como o processo de hibridização nas instituições de educação superior, Jongbloed (2015) analisa suas consequências e, estudando o caso europeu, afirma que, na atual economia do conhecimento, o sistema de inovação passa por uma rápida reconfiguração, com novas conexões e parcerias sendo estabelecidas e com a redefinição das instituições tradicionais, como as de pesquisa. Redes, interação e conectividade tornam-se temas dominantes e as fronteiras entre público e privado se tornam cada vez menos nítidas.

O autor observa, todavia, que há barreiras e tensões neste processo de interação entre universidade e setor privado, sendo parte delas relacionada ao sistema de avaliação e recompensas dominante na academia. Por exemplo, um pesquisador acadêmico deseja publicar seus achados, enquanto que uma suposta indústria parceira desejará mantê-los em segredo pelo maior tempo possível, o que estabelece uma situação que gera tensões. Outra barreira está relacionada à agenda de pesquisa, ou seja, de um lado, há o interesse das universidades no desenvolvimento de pesquisa básica, de outro, o interesse do setor econômico por pesquisa aplicada, pois seus benefícios são de mais fácil apropriação. Conforme o autor, isso pode gerar um tipo de substituição que ameaça a produtividade da pesquisa de longo prazo, além de diminuir as externalidades da pesquisa acadêmica e, até, ameaçar a sua capacidade de inovação em um prazo maior (JONGBLOED, 2015).

Ainda, a combinação de fatores internos e externos tem colocado a universidade frente a uma multiplicidade de grupos de interesse, sendo demandada a lidar com inúmeros e desconexos objetivos. Nesse contexto, “o desafio é equilibrar diferentes missões e lidar com demandas aparentemente incompatíveis em termos de respostas ao governo e às forças de mercado”. Isso afeta, inclusive, as questões de gestão das universidades, de modo que “arranjos de governança no setor da educação superior terão de ser ajustados como resultado da hibridização”. Ou seja, “ao passo que híbridos têm problemas de governança tipicamente

mais complexos, a hibridização induz a novos estilos de gestão e novas formas de prestação de contas junto aos distintos grupos de interesse” (JONGBLOED 2015, p. 221-222).

A perspectiva analítica do hibridismo na universidade, como observado, evidencia tensões vividas em decorrência do novo cenário em que esta instituição se insere – marcado por uma dinâmica que força a aproximação das IES com o mercado, seja pela retirada de recursos estatais, seja pelas demandas por inovação próprias da economia do conhecimento.

A reflexão sobre o tensionamento que é produzido no processo de hibridização conduz a pensar sobre uma incompatibilidade originária que pode existir entre as funções tradicionais das universidades e as novas funções a elas associadas, decorrentes de demandas que emergem de necessidades concretas da sociedade, especialmente do setor produtivo. Nesse sentido, ao discutir as características da universidade moderna, Collini (2012) argumenta, diante dos quatro atributos mínimos que a definem, a respeito da existência de um paradoxo entre a natureza da instituição universitária, de um lado, e as necessidades da sociedade, de outro. Afirma que a instituição universidade pode ser inevitavelmente problemática para suas sociedades. Isto é, “as universidades são compelidas, por sua natureza, a constantemente ir além de qualquer cardápio de funções que a sociedade possa definir para elas”. O caráter aberto e inacabado de suas atividades principais “ameaça legitimar formas de investigação que podem ir contra os objetivos daqueles que as financiaram ou apoiaram” (2012, p. 7).

Collini destaca, então, uma tensão que atravessa os tempos e se mantém na lógica das universidades: o imperativo da busca pela compreensão plena de um objeto de estudo tende a exceder e subverter o imperativo de responder às necessidades locais e imediatas. Isso remete a uma trajetória de desenvolvimento do conhecimento mais afeita à lógica intelectual de uma disciplina do que à busca pela solução de problemas práticos imediatos. Contraditoriamente, é nisso que reside “uma das maiores forças da universidade e uma das chaves para sua notável longevidade”, qual seja: “ao servir a outras necessidades, isto simultaneamente fornece um ambiente que dá suporte para a busca incessante da mente humana pelo conhecimento pleno” (COLLINI, 2012, p. 27).

Com isso, pode-se mencionar a existência de uma tensão incontornável entre, de um lado, as finalidades da universidade enquanto instituição moderna secular – ligadas à busca incessante e desinteressada pelo conhecimento – e, de outro, as demandas que advêm de sua inevitável aproximação com o setor produtivo na chamada economia do conhecimento e, também, da busca por fontes privadas de financiamento diante do recuo do financiamento estatal. Essa tensão, então, contribui para complexificar as múltiplas características que fazem

da universidade, enquanto instituição inserida na sociedade contemporânea, uma instituição mais complexa do que na sua origem e, nesse sentido, recheada de contradições.

2.3 Sintetizando o capítulo

Neste capítulo, partiu-se do pressuposto de que uma adequada compreensão das instituições de educação superior e de suas funções na contemporaneidade requer que essas sejam consideradas a partir de suas origens históricas, o que demanda um olhar para a universidade da era moderna. A universidade moderna, apesar dos distintos modelos de referência – que correspondem às particularidades sociais, econômicas e culturais dos países e regiões de origem – pode ser caracterizada como uma instituição na qual o centro está na construção do conhecimento por meio da pesquisa e sua socialização através do ensino, os quais se realizam de forma relativamente hermética.

No entanto, considerando que a universidade é uma instituição social, a sua compreensão na atualidade requer, também, que se reconheçam as características que moldam a sociedade contemporânea, as quais forjam uma realidade que demanda da universidade o desempenho de novas funções, ao lado daquelas já tradicionais. Ou seja, desde o final do século passado, tem-se a constituição de uma sociedade em rede que é globalmente interconectada, organizada ao redor de tecnologias de informação e comunicação, em que o conhecimento passa a ser fator central no desenvolvimento das economias. Isso tem consequências diretas para os sistemas de educação e, em especial, para a educação superior.

Nesse sentido, buscou-se trabalhar com a ideia de que a universidade, hoje, caracteriza-se pelo hibridismo, em um contexto marcado pelo capitalismo acadêmico. Tal característica implica em uma série de reconfigurações nas IES, muitas das quais impulsionadas a partir de políticas governamentais. Com isso, um conjunto de tendências passa a ser observado nos novos arranjos institucionais que moldam a realidade da educação superior no mundo, tais como o recuo do financiamento estatal e a busca por novas fontes de financiamento, a competição, a adoção de mecanismos de mercado, o crescimento de um setor privado mercantil e a aproximação com o setor produtivo por meio do fornecimento de tecnologias.

Assim, realizada a discussão mais geral a respeito da instituição universidade, entendida a partir de sua inter-relação na/com a sociedade contemporânea, os dois próximos capítulos dedicam-se a apresentar o referencial teórico e metodológico que dá o suporte para a

realização da pesquisa proposta para esta tese. Portanto, face à necessidade de construção de uma fundamentação teórica que embase o significado de público e de privado e, a partir daí, a aplicação disso para o campo da educação superior, o capítulo que segue se propõe a desenvolver os fundamentos de ordem teórica que dão sustentação a esta tese.

3 OS CONCEITOS DE PÚBLICO E PRIVADO: UMA CONSTRUÇÃO TEÓRICA

As universidades comunitárias, objeto desta tese, podem ser caracterizadas como instituições públicas não-estatais e, nesse sentido, sua adequada compreensão perpassa pelo entendimento dos conceitos de público e privado. O tema do público e do privado é mais complexo do que se supõe e, também, insuficientemente esclarecido. Público e privado são termos que compõem um binômio daqueles que, de tão naturalizados no domínio do cotidiano, não costumam ter seu significado submetido a exame. São categorias que tendem a ser invocadas de forma generalizada nos distintos âmbitos da vida – passando pelos noticiários de televisão, pela política e pela academia –, sendo tomadas como dados *a priori* e reduzidas a Estado (o público) e mercado (o privado).

A existência de um enraizamento das ideias pré-concebidas de público e privado no cotidiano irrefletido da vida em sociedade torna mais complicada (e arriscada) a tarefa de empreender na direção de seu estranhamento. Mas é esse mesmo enraizamento, outrossim, que torna tal tarefa necessária, na medida em que tudo aquilo que passa a fazer parte da rotina cotidiana tende a ser acomodado como uma espécie de paisagem natural e, porque não pensado, pode implicar em pontos cegos que prejudicam a realização de análises mais complexas.

Dito isto, o presente capítulo visa realizar o estranhamento mencionado, por meio de uma construção que fundamenta teoricamente os conceitos que envolvem o binômio público-privado. O uso de conceitos, no plural, decorre do entendimento de que há diferentes formas de se compreender a relação público-privado, as quais, originando-se em distintos universos discursivos, tiveram desenvolvimentos variados no campo teórico (WEINTRAUB, 1997).

Trata-se, assim, de um capítulo de cunho conceitual, que ainda não se ocupa de lançar luzes sobre a relação público-privado no campo específico da educação superior, o que será feito no capítulo seguinte. No item inicial, busca-se situar, de forma breve, a questão da distinção público-privado, demarcando seu caráter multifacetário e complexo, o que implica em apresentar uma visão mais geral sobre distintas definições existentes. A partir daí, são apresentadas as definições de público e privado que fundamentam teoricamente a discussão desenvolvida na tese e, nesse sentido, desenvolve-se uma construção sobre a relação público-privado a partir de duas perspectivas, uma de origem econômica e outra política. Por fim, e com base na construção anterior, conclui-se com uma discussão teórica a respeito da noção de público não-estatal.

3.1 Situando o quadro geral da distinção público-privado

São variadas as interpretações existentes a respeito da relação público-privado, a depender do sentido que se pretende abordar e da perspectiva a partir da qual se propõe estabelecer uma distinção (ABOIM, 2012; WEINTRAUB, 1997; PERRY, RAINEY, 1988). Muito embora exista uma gama variada de distinções, Weintraub (1997) chama a atenção para o fato de que, nos usos que se faz do binômio público-privado, raramente se vê o reconhecimento do amplo leque de enquadramentos possíveis para o mesmo.

Perry e Rainey (1988) demonstram a complexidade que envolve o tema, a qual tende a ser desconsiderada nos debates correntes. Apontam que, no campo dos estudos sobre as organizações, as definições mais comuns de público e privado se assentam no critério da propriedade legal, que, apesar de útil, não captura completamente a gama de dimensões existentes na distinção público-privado. Demonstrando isso exemplificam que, diferentemente do que se pode supor, “a regulação governamental e contratos com o governo podem trazer forte controle governamental para algumas empresas privadas”, já as “organizações governamentais que são financiadas através de vendas no mercado ou taxas dos usuários geralmente têm concomitantemente maior autonomia dos controles governamentais” (1988, p. 184).

O debate sobre a relação público-privado é polissêmico. O reconhecimento de que há distintas associações e sentidos possíveis para esta relação é requisito para a sua compreensão. Mas a existência de distintas acepções não significa, contudo, uma total autonomia e independência entre elas. Weintraub (1997) salienta aspectos básicos que compõem a análise da relação público-privado. Um deles é de que público ou privado só fazem sentido como parte de um conjunto em contraste. Assim, “para entender o que ‘público’ ou ‘privado’ significam dentro de um dado enquadramento, precisamos saber o que está sendo contrastado (explícita ou implicitamente) e em que base o contraste está sendo desenhado” (WEINTRAUB, 1997, p. 4).

O outro aspecto que deve compor a análise reside na ideia de que, de modo geral, há dois critérios fundamentais que estão por trás das diferentes distinções entre público e privado. São eles:

1. O que é oculto ou retirado versus o que é aberto, revelado ou acessível.
2. O que é individual, ou pertence apenas ao individual, versus o que é coletivo, ou afeta o interesse de uma coletividade de indivíduos. Esta distinção individual/coletivo pode, por extensão, tomar a forma de uma distinção entre parte e todo (de alguma coletividade social) (1997, p. 5).

Esses critérios são traduzidos pelo autor como “visibilidade” e “coletividade” e podem, em determinadas situações, se diluir mutuamente e se combinar.

Há distintas formas possíveis de combinação dos critérios de visibilidade e coletividade. Uma delas é evidenciada por Bobbio, ao demonstrar que o poder político tem o sentido de poder público, ou seja, é concebido como aquilo que diz respeito ao Estado como representante da coletividade, mesmo quando não é público, isto é, mesmo quando acontece de forma secreta, escondida do público e não controlada pelo público (BOBBIO, 1986). Outro exemplo é o do voto secreto. O voto é um ato público na medida em que se constitui em procedimento que viabiliza a ampla participação dos indivíduos (é, portanto, coletivo). A forma como ocorre, contudo, é secreta (não visível e, portanto, privada). Mas o caráter secreto do procedimento não necessariamente invalida o caráter público do ato de votar (WEINTRAUB, 1997).

Inúmeras são as formas de se conceber e combinar as noções de visibilidade e coletividade, o que faz da distinção público-privado algo bastante complexo. Visando fornecer um quadro geral das diferentes distinções que coexistem na constelação teórica, Weintarub (1997) aponta quatro principais grandes modelos, apresentados na sequência.

O primeiro é classificado pelo autor como liberal-economicista. Nesse modelo, a distinção público-privado está relacionada com a distinção entre Estado e mercado, ou entre governamental e não governamental, este último concebido fundamentalmente em termos de mercado. Tem, como seus teóricos fundadores, John Locke e Adam Smith de um lado, e Thomas Hobbes e Jeremy Bentham de outro. Esse modelo combina bem com termos como setor público e setor privado, estando fortemente relacionado com as ideias de direito público e direito privado – envolvendo, portanto, as questões de propriedade legal. Abrangendo questões de jurisdição, o modelo está relacionado com “a demarcação da esfera da autoridade ‘pública’ do Estado” e “a esfera das formalmente voluntárias relações entre indivíduos ‘privados’”, englobando aí a discussão sobre a condução de serviços pelo mercado ou pelo Estado (WEINTRAUB, 1997, p. 8). Apesar de não haver a menção direta em Weitraub, pode-se situar dentro deste primeiro modelo, de matriz econômica, a compreensão desenvolvida dentro da economia neoclássica a respeito de bens públicos e bens privados, em que Paul Samuelson (1954) é um expoente.

O segundo modelo apresenta caráter político e está ligado à questão da democracia, de maneira que o autor o classifica como um modelo assentado na virtude republicana, que vê o público como uma comunidade política pautada na ideia de cidadania, que é distinta do mercado e do Estado. Esta acepção está ligada à conhecida noção de esfera pública, que se associa à de sociedade civil. Em oposição ao espaço da *polis*, que é o lugar público da igualdade entre os cidadãos, há o espaço privado, que é o universo doméstico e instância de relações desiguais. Este segundo modelo demonstra a limitação que reside na dicotomia público-privado que predomina no senso comum ao evidenciar que, do mesmo modo que o público não pode ser reduzido ao Estado, a vida que se dá fora do Estado também não pode simplesmente ser identificada como privada (WEINTRAUB, 1997). As raízes teóricas dessa matriz se encontram em Aristóteles, Alexis de Tocqueville (ideia de sociedade política), Hannah Arendt (ideia de domínio público) e Jurgen Habermas (ideia de esfera pública). Apesar de Weintraub não fazer menção, também é possível situar nesta vertente a concepção de público relacionada com a ideia de participação democrática, de John Dewey (1927a; 1927b).

O terceiro modelo, segundo Weintraub (1997), vê o domínio do público como o lugar da sociabilidade, onde se privilegiam os aspectos culturais que o tornam possível. Trata-se de um espaço de coexistência heterogênea e não de ação coletiva consciente, como no segundo. Conforme o autor, alguns teóricos dessa vertente, como Philippe Ariès, Norbert Elias e Michael Foucault, cada um a seu modo, se ocuparam de explorar “o triunfo da privacidade e disciplina no ocidente moderno”, onde encontraram a emergência de uma “aguda polarização da vida social entre um domínio ‘público’” (o do mercado, do estado moderno e da organização burocrática) e um domínio ‘privado’ da vida pessoal (o da família moderna e do amor romântico, marcado pela emoção e intimidade) (WEINTRAUB, 1997, p. 20). O “espaço público”, aqui, não se confunde com o espaço público cívico da perspectiva anterior.

O quarto e último modelo, conforme o autor, é o desenvolvido pelas teorias feministas. Nele, o público é associado à ordem socioeconômica dominante, estruturada em cima da desigualdade entre os gêneros. E o privado é o domínio da família ou da vida doméstica. Nesse modelo, a dicotomia também aparece como a relação entre o doméstico (que seria o privado) e o público. Isto é, historicamente, as mulheres pertencem naturalmente (assim como os escravos e as crianças) ao mundo doméstico/privado e aos homens é destinada a vida pública. Algumas autoras feministas referenciam neste modelo são, entre outras, Michelle Rosaldo e Carole Pateman.

Diante da categorização que desenvolve, exibindo os quatro principais modelos analíticos da dicotomia entre público e privado, Weintraub (1997) apresenta o seguinte quadro-síntese:

Quadro 2: A Distinção Público/Privado (The Public/Private Distinction) , proposta por Wientraub (1997)⁴

| | <i>Private</i> | <i>Public</i> | <i>Sociohistorical Point of Reference</i> |
|----------------------|----------------------------|---|---|
| Aristotle | Household (<i>oikos</i>) | Political community | Polis |
| Ariès | Domesticity | Sociability | Old Regime |
| Marxist feminism | Family | Market economy | Capitalism |
| Mainstream economics | Market economy | Government (that is, administrative “intervention”) | Capitalism |

Fonte: Weintraub, 1997, p. 35.

A matriz acima exposta fornece o desenho das quatro grandes ramificações que dão origem aos principais enquadramentos existentes acerca da relação público-privado. As concepções que informam esta tese residem nos dois primeiros modelos apresentados (o primeiro e o último do Quadro 2). Apesar de distintos, ambos advêm da mesma raiz histórica, qual seja, a antiguidade clássica, de onde se originam dois modelos básicos de público:

1. A polis ou república (*res publica*, literalmente “coisa pública”) autogovernada, da qual nós herdamos uma noção de política como *cidadania*, na qual os indivíduos, qualificados como cidadãos, participam de um contínuo processo de autodeterminação coletiva e consciente.
2. O império romano, do qual nós tomamos a noção de soberania: de um aparato centralizado, unificado e onipotente de regras que repousam sobre a sociedade e a governam através da promulgação e administração das leis. O poder “público” das regras de soberania sobre, e em princípio em favor de, uma sociedade de indivíduos “privados” e politicamente passivos que são portadores de direitos concedidos a eles e garantidos pela soberania. Esta concepção de público/privado permeia, por exemplo, a lei romana (imperial). (WEINTRAUB, 1997, p. 11-12).

As seções que seguem destinam-se a demonstrar com detalhamento cada uma destas duas perspectivas, compostas e adaptadas a partir das necessidades próprias desta tese. Desse modo, a primeira referência a ser apresentada, aqui denominada de *perspectiva econômica*, toma a relação público-privado a partir dos limites entre o direito público e o direito privado, passa pela relação entre mercado e Estado e avança para a concepção de bens públicos e bens privados oriunda da economia neoclássica. Já a segunda referência, a *perspectiva política*,

⁴ A tradução do quadro para o português encontra-se no apêndice B.

trabalha com a relação público-privado a partir das noções de publicidade, transparência, visibilidade e participação, tendo como centro a noção de democracia e os conceitos de esfera pública e de bem público/bem comum.

3.2 A relação público-privado a partir da perspectiva econômica

Norberto Bobbio aborda aquilo que chama de “a grande dicotomia”, isto é, a dicotomia entre direito público e direito privado. Relacionada à ideia de propriedade, ela “reflete a situação de um grupo social no qual já ocorreu a diferenciação entre aquilo que pertence ao grupo enquanto tal, à coletividade, e aquilo que pertence aos membros singulares” (1986, p. 14). Nesse sentido, o que diz respeito à coletividade está circunscrito ao âmbito do direito público, enquanto que o que diz respeito aos membros singulares é afeito ao direito privado. A grande dicotomia, conforme Bobbio, se duplica em outras, como aquela que trata da relação entre uma sociedade de iguais e uma sociedade de desiguais.

Dentro da dicotomia entre uma sociedade de iguais e de desiguais, o Estado (que equivale à instância pública) é o lugar das relações entre desiguais, já que são relações entre soberano e súditos, entre governantes e governados, isto é, entre sujeitos assimetricamente relacionados. No lado oposto, está a sociedade natural dos jusnaturalistas, ou a sociedade de mercado dos economistas, que diz respeito a uma esfera privada, onde se dão as relações entre os iguais, ao menos no sentido formal do termo – por mais que no campo econômico as relações sejam entre desiguais sob a perspectiva da divisão do trabalho, elas são consideradas como entre iguais no aspecto formal do mercado (BOBBIO, 1986).

Isto remete à formulação da relação público-privado a partir da perspectiva moldada pelo viés da economia política, na qual a distinção entre público e privado se configura em uma distinção entre política e economia, em que respectivamente se dão as relações entre os desiguais (esfera política) e os iguais (economia). Assim, conforme Bobbio, na base da distinção entre a esfera econômica (o mercado) e a esfera política (o Estado), “reaparece a antiga distinção entre a *singulorum utilitas* e o *status rei publicae*, com a qual aparecera pela primeira vez a distinção entre a esfera do privado e a do público” (1986, p. 17). Aqui, enquanto o direito público está afeito à coletividade e representado no Estado, o direito privado diz respeito à sociedade econômica, ou ao estado de natureza, segundo os jusnaturalistas.

Identifica-se, nesta compreensão econômica, o primado do privado sobre o público. Explicando tal primazia, Bobbio associa o lugar de naturalização ocupado pelo direito privado dos romanos com o lugar que seria posteriormente ocupado pela economia clássica. Esclarece, assim, que o direito privado romano, que ganha ampla difusão no ocidente,

adquire o valor de direito da razão, isto é, de um direito cuja validade passa a ser reconhecida independentemente das circunstâncias de tempo e de lugar de onde se originou e está fundada sobre a “natureza das coisas”, através de um processo não diverso daquele por meio do qual, muitos séculos mais tarde, a doutrina dos primeiros economistas – depois chamados de clássicos [...] – será considerada como a única economia possível porque descobre, reflete e descreve relações naturais [...] (BOBBIO, 1986, p. 21).

Na base deste processo de naturalização do direito privado e de sua primazia sobre o público, destaca-se como referência a proposição de John Locke – teórico do liberalismo clássico –, que toma a propriedade como um direito natural e, assim, inviolável, cabendo ao Estado garantir o seu livre usufruto. Essa ideia do direito à propriedade como inviolável, o que se estende para um amplo conjunto de direitos individuais, “torna-se um dos eixos da concepção liberal do Estado, que nesse contexto pode então ser redefinida como a mais consciente, coerente e historicamente relevante teoria do primado do privado sobre o público” (BOBBIO, 1986, p. 24).

Dessa ideia fundante decorre a reivindicação pela manutenção do Estado ao seu mínimo, na qual se destaca a obra de Adam Smith (2003), escrita ainda no século XVIII, na qual defendeu que o crescimento econômico resulta da ação dos indivíduos, o que o leva à premissa de que a iniciativa privada deve ser deixada para agir livre da (ou com pouca) intervenção do Estado.

As raízes do debate sobre os bens públicos e bens privados podem ser encontradas ainda no século XVIII, com David Hume e Adam Smith (KAUL, GRUNBERG e STERN, 1999b). Mais recentemente, Paul Antony Samuelson (1954), economista neoclássico, trabalhou no delineamento da teoria dos bens públicos (MARGINSON, 2006).

O debate sobre os bens públicos e privados, encontrado na economia neoclássica, trata da ideia de que a intervenção do Estado deve se dar na medida em que cabe a este superar as falhas do mercado a que a provisão de certos bens está sujeita. Quando o mercado não alcança a eficiência necessária na oferta de algum bem, esse deve ser ofertado via Estado, o que significa a sua provisão pública. Então o público, nessa perspectiva, diz respeito à oferta de bens pela via do Estado, o que, como se vê, ocupa um papel secundário e subsidiário, já que a primazia da oferta é do mercado (nesse caso, entendido como o privado). Os bens públicos

são, então, bens sujeitos a falhas de mercado e que, por essa razão, demandam intervenção estatal para a sua provisão.

Na concepção de bens públicos e privados, como explicam Kaul, Grunberg e Stern (1999a; 1999b), o mercado é reconhecido como a melhor forma de produzir bens privados, que são aqueles bens comprados e vendidos em mercados, tais como sapatos, arroz e brinquedos. Mas há, todavia, um conjunto de bens que o mercado não pode prover sozinho, os quais são sub-produzidos pelo mercado, como, por exemplo, direitos de propriedade e segurança. Tais bens fazem parte do conjunto dos chamados bens públicos. Os autores explicam:

Bens públicos são reconhecidos como tendo benefícios que não podem facilmente ser confinados a um único “comprador” (ou um conjunto de “compradores”). Mas uma vez que eles sejam providos, muitos podem aproveitá-los gratuitamente. Nomes de ruas são um exemplo. Um ambiente limpo é outro. Sem um mecanismo de ação coletiva, estes bens podem ser subproduzidos (KAUL, GRUNBERG e STERN, 1999a, p. xx).

Assim, os bens públicos são, conforme Samuelson (1954 apud MARGINSON, 2006), compostos por duas características fundantes: a não disputabilidade (ou não rivalidade) (*nonrivalry*) no consumo e a não excludabilidade (*nonexcludability*) na demanda. Por não disputabilidade entende-se que o bem ou serviço pode ser consumido por qualquer quantidade de pessoas sem se esgotar, sendo então de oferta ilimitada, como é o caso do conhecimento de um teorema matemático, por exemplo. Já a não excludabilidade é caracterizada pela ideia de que o bem não pode ser restrito a alguns poucos compradores individuais, sendo que a sua demanda pode ser ilimitada e, assim, todos podem consumi-lo, como é o caso da tolerância social ou de *softwares* livres, por exemplo (MARGINSON, 2006).

Os bens que carregam as duas características mencionadas consigo são bens públicos puros. Explicam Kaul, Grunberg e Stern (1999b, p. 4) que a paz, por exemplo, é um bem público puro. “Quando ela existe, todos os cidadãos de um país podem aproveitá-la; e sua apreciação por, digamos, as populações rurais, não afasta seus benefícios para as populações urbanas”. Poucos bens, entretanto, carregam as duas características de forma pura, dado que a maior parte tende a possuir uma ou outra qualidade de modo parcial. Esses bens são, então, considerados bens públicos impuros, ou bens públicos parciais (*part-public goods*). Porém, uma vez que os bens públicos impuros são mais comuns do que os puros, é comum que ambos recebam indistintamente a designação de bens públicos (KAUL, GRUNBERG e STERN, 1999b).

Uma noção importante na compreensão dos bens públicos e privados é a de externalidade. As externalidades são subprodutos gerados na provisão de um bem, podendo ser positivas ou negativas. Kaul, Grunberg e Stern (1999a; 1999b) exemplificam, nesse sentido, que a educação das mulheres gera benefícios adicionais como, por exemplo, a redução do número de filhos por casal (externalidade positiva). Por outro lado, liberar produtos poluentes em um rio pode ameaçar a humanidade (externalidade negativa). Sobre as externalidades positivas geradas pelo acesso à educação, sublinham que, para além dos inquestionáveis ganhos individuais em termos de ampliação de renda que um sujeito passa a ter em decorrência de seus anos de estudo, há ganhos adicionais que superam a esfera individual, isto é, extrapolam o próprio indivíduo submetido ao processo educativo, o qual, em parte dos casos, pagou pelos custos da educação.

Analisando o enquadramento proposto por Samuelson, Marginson (2006; 2016) aponta alguns limites que nele residem. Um deles diz respeito ao fato de que a perspectiva de Samuelson privilegia o privado, entendido como o mercado. Nas palavras de Marginson, “ele imaginou todos os bens como naturalmente disputáveis e excludentes, a menos que possuíssem características intrínsecas que os impedissem de serem oferecidos no mercado”, nesse caso, “o mercado era a norma e ele era não-estatal e privado” (2006, p. 50).

Outro fator limitante é a proposição de uma definição a-histórica dos bens, já que Samuelson trabalha a partir de uma perspectiva que naturaliza as fronteiras entre público e privado na medida em que opera a partir de características supostamente imutáveis e inerentes aos bens. Para Marginson, isto não é adequado para certos bens, exemplificando que “isto é correto em relação à luz do sol, que é sempre um bem público. Isto é errado quando o caráter do bem é moldado por arranjos políticos ou sociais, e pode ser ou público ou privado, como acontece com a educação superior”. Outro problema identificado diz respeito à presunção de soma zero, em que se um bem não é público, ele é privado, ou o contrário. Mas, “sob certas circunstâncias, bens públicos e privados não são alternativos, mas aditivos” (MARGINSON, 2016, p. 7).

Explicitada a construção das bases da perspectiva de origem econômica que ajuda a sustentar a compreensão da relação entre público e privado que informa esta tese, passa-se a seguir a pormenorizar a segunda perspectiva, de origem política.

3.3 A relação público-privado a partir da perspectiva política

A segunda perspectiva analítica da relação público-privado está associada, de modo mais geral, com a questão da democracia e, nesse sentido, com o entendimento de público com o que é comum, com o que é “manifesto, aberto ao público, feito diante de espectadores”, e de privado com o individual/pessoal, com “aquilo que se diz ou se faz num restrito círculo de pessoas e, no limite, em segredo” (BOBBIO, 1986, p. 27-28).

Na visão de Bobbio (1984; 1986), o público na primeira acepção (de origem econômica) e o público nesta segunda acepção, são compreensões que guardam certa autonomia. Porém, embora o público como poder político governamental (do Estado) seja uma condição independente e, nesse sentido, possa acontecer de forma não pública – no sentido de não ser visível e controlado pelo público – deve-se considerar o princípio da visibilidade e, então, da publicidade das ações do poder público na república (*rés publica*) democrática. Esta necessidade de consideração começa com Immanuel Kant, na medida em que ele considera “como *‘fórmula transcendental* do direito público’ o princípio segundo o qual ‘todas as ações relativas ao direito de outros homens cuja máxima não é conciliável com a publicidade são injustas’” (1796, apud BOBBIO, 1986, p. 28).

Assim, a república é a forma de governo na qual se observa um progressivo controle público do poder do Estado e, portanto, a sua visibilidade, a sua publicidade. Nesse processo, há a emergência do que Habermas chama de esfera pública, a qual tem seu significado associado ao exercício da influência sobre o governo, quando a dominação política passa a ser submetida à “obrigação democrática da publicidade” (HABERMAS, 1964, apud BOBBIO, 1986, p. 28).

O leque de concepções de público e privado que informam este segundo modelo é bastante amplo. Toma-se aqui, como ponto de partida, a concepção desenvolvida por Hannah Arendt, em sua obra *A condição humana*, a qual parte de uma compreensão de política originada na Grécia antiga: a da *polis*. Segundo Arendt (2007, p. 211), a *polis* é

a organização da comunidade que resulta do agir e falar em conjunto, e o seu verdadeiro espaço situa-se entre as pessoas que vivem juntas com tal propósito, não importa onde estejam. [...] Trata-se do espaço da aparência, no mais amplo sentido da palavra, ou seja, o espaço no qual eu apareço aos outros e os outros a mim; onde os homens assumem uma aparência explícita, ao invés de se contentar em existir meramente como coisas vivas ou inanimadas.

Ancorada nesta referência, Arendt argumenta que “o termo ‘público’ denota dois fenômenos intimamente correlatos, mas não perfeitamente idênticos”. O primeiro deles parte do entendimento de que “tudo o que vem a público pode ser visto e ouvido por todos e tem a maior divulgação possível” (2007, p. 59). Nesse caso, o público está relacionado à ideia de acessibilidade, de acesso público. Segundo a autora:

Para nós, a aparência – aquilo que é visto e ouvido pelos outros e por nós mesmos – constitui a realidade. Em comparação com a realidade que decorre do fato de que algo é visto e escutado, até mesmo as maiores forças da vida íntima – as paixões do coração, os pensamentos da mente, os deleites dos sentidos – vivem uma espécie de existência incerta e obscura, a não ser que, e até que, sejam transformadas, desprivatizadas e desindividualizadas, por assim dizer, de modo a se tornarem adequadas à aparição pública (2007, p. 59-60).

O segundo elemento diz respeito ao mundo comum, isto é, ao “próprio mundo, na medida em que é comum a todos nós e diferente do lugar que nos cabe dentro dele” (2007, p. 62). Conviver no mundo significa

ter um mundo de coisas interposto entre os que nele habitam em comum, como uma mesa se interpõe entre os que se assentam ao seu redor; pois, como todo intermediário, o mundo ao mesmo tempo separa e estabelece uma relação entre os homens (ARENDR, 2007, p. 62).

Este mundo comum é um artefato humano e a esfera pública, entendida como mundo comum, é então o espaço que reúne as pessoas e evita que colidam. Para Arendt,

Ser visto e ouvido por outros é importante pelo fato de que todos veem e ouvem de ângulos diferentes. É este o significado da vida pública, em comparação com a qual até mesmo a mais fecunda e satisfatória vida familiar pode oferecer somente o prolongamento ou a multiplicação de cada indivíduo, com os seus respectivos aspectos e perspectivas (2007, p. 67).

Mas Arendt (2007) chama a atenção para a compreensão de que nem tudo está apto a ser exposto publicamente, uma vez que no espaço público cabe aquilo que é relevante, no sentido de ser considerado digno de ser ouvido e visto pelos outros. O irrelevante – o que não significa desimportante – deve ficar circunscrito à esfera privada. A distinção entre as esferas pública e privada, conforme sinalizado pela autora, “equivale à diferença entre o que deve ser exibido e o que deve ser ocultado” (2007, p. 82). A vida privada, para a autora, não diz respeito a algo necessariamente negativo, podendo ser um lugar de individualidade e de proteção. O privado, todavia, também se associa à ideia de privação, o que acontece quando há a perda do espaço público. Segundo a autora,

Para o indivíduo, viver uma vida inteiramente privada significa, acima de tudo, ser destituído de coisas essenciais à vida verdadeiramente humana: ser privado da realidade que advém do fato de ser visto e ouvido por todos, privado de uma relação “objetiva” com eles decorrente do fato de ligar-se e separar-se deles mediante um mundo comum de coisas, e privado da possibilidade de realizar algo mais permanente que a própria vida (2007, p. 68).

O âmbito público, em contraste com o privado, é o espaço que interliga e também separa as pessoas, o que acontece por meio de discurso e ação. Esses constituem o núcleo central do espaço público e são os responsáveis pela própria construção desse espaço (TELLES, 1990).

O espaço público da autora não tem definido um lugar exclusivo para acontecer. Como analisa Caregnato (2004, p. 93), apesar da perspectiva de Arendt não expressar o lugar da troca pública, “a ideia de espaço público está ancorada na suposição da troca com os outros, e isso requer exposição pública, a publicização com o uso de espaços comuns que são, ao mesmo tempo, lugares específicos”. Esses lugares não estão necessariamente circunscritos ao Estado, mas antes à ideia de cidadania.

Arendt sinaliza, contudo, que na modernidade deu-se a emergência da esfera social, o que acabou por comprometer a diferenciação entre público e privado. Isto porque, para ela, a ascensão do social coincide com a transformação das questões ligadas às necessidades privadas – dentre as quais a propriedade privada – em uma preocupação pública. Nesse processo, os proprietários, “ao invés de se arrogarem acesso à esfera pública em virtude de sua riqueza, exigiram dela proteção para o acúmulo de mais riqueza” (2007, p. 78).

Então, ao utilizar a ideia de “ascensão do social”, Arendt está se referindo à invasão dos imperativos da necessidade sobre a esfera pública, de forma “que esta terminou por se desconfigurar, transformando-se numa vasta administração técnica e burocrática que existe apenas em função da economia” (TELLES, 1990, p. 48). Dessa transformação decorre o risco da política mirar seu foco para as necessidades e interesses privados, no lugar do bem público.

Analisando esta mesma problematização de Arendt, Jürgen Habermas (1995) diagnostica que, diante de um processo de despolitização dos espaços públicos, o Estado passa a ganhar vida autônoma. Para o autor:

Nos escritos políticos de Hannah Arendt pode-se ver bem a investida da argumentação republicana contra a cidadania privatista de uma população despolitizada e contra a criação de legitimação por parte de partidos cuja referência primária é o Estado. Seria preciso revitalizar a esfera da opinião pública até o ponto em que uma cidadania regenerada pudesse (re)apropriar-se, na forma da autogestão descentralizada, do poder burocraticamente autonomizado do Estado (1995, p. 46).

Aprofundando a concepção de esfera pública, cabe trazer aqui a contribuição de Habermas, teórico influenciado por Arendt. Para ele, a esfera pública é o âmbito da vida em que se forma a opinião pública, cujo acesso é aberto a todos os cidadãos. Nela, os seus membros não são profissionais ou empresários discutindo interesses privados, ou “integrantes de uma comunidade de direito subordinados ao dever de obediência às normas jurídicas da burocracia estatal”. São, antes, cidadãos, que “se comportam como público à medida que, espontaneamente, ou seja, sob a garantia de poderem reunir-se, associar-se, expressar e publicar suas opiniões livremente, discutem sobre questões de interesse comum” (HABERMAS, 2012, p. 218).

O autor chega a sua caracterização da esfera pública a partir da análise que desenvolve sobre a esfera pública burguesa, cujas práticas de crítica cultural se consolidaram e transformaram-se em instâncias de formação de uma opinião pública. A esfera pública é, então, a reunião de pessoas privadas em um público, de onde emerge a opinião pública. A opinião pública diz respeito, segundo Habermas (2012, p. 219), “às tarefas da crítica e do controle que o público exerce informalmente sobre os cidadãos – e, também formalmente, durante os processos eleitorais periódicos – sobre o domínio organizado do Estado”. É na esfera pública que o público se constitui e, sendo titular da opinião pública, a ela corresponde o princípio da publicidade, isto é, do tornar público aquilo que diz respeito ao coletivo, o que é pré-condição para o controle democrático.

Ao longo de sua obra, o autor desenvolve uma teoria discursiva a partir da qual é possível observar a esfera pública enquanto instância de produção de um poder comunicativo. Nas palavras do autor:

A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e *opiniões*; nela os fluxos comunicativos são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões *públicas* enfeixadas em temas específicos. Do mesmo modo que o mundo da vida tomado globalmente, a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural; ela está em sintonia com a *compreensibilidade geral* da prática comunicativa cotidiana (HABERMAS, 1997, p. 436).

A esfera pública, pensada a partir da ideia de um poder comunicativo, oferece, conforme Costa,

elementos para se entender a forma original como o autor trata uma questão clássica da Sociologia, qual seja, como é possível a manutenção da ordem social num contexto secularizado, caracterizado pela ausência de “transcendência e tradição”. Em sua resposta, o autor reconhece a força aglutinadora da coordenação sistêmica;

concebe, entretanto, um segundo campo, o mundo da vida, caracterizado por ações orientadas para o entendimento. A imagem da esfera pública que resulta de tal constatação não é mais, portanto, a de um simples palco para encenação de atores estrategicamente voltados para a manipulação das opiniões; [...] Para ela dirigem-se também fluxos comunicativos condensados na vida cotidiana, que encerram questões relevantes para o conjunto da sociedade (COSTA, 1995, p. 58-59).

Dentro da questão dos fluxos comunicativos orientados para o entendimento, um aspecto da construção teórica de Habermas, tomado como fundamental para esta tese, é a ideia de “situação ideal de fala”, a qual diz respeito às condições necessárias para que os processos de comunicação que se dão nos espaços públicos possam, de fato, produzir entendimentos. Segundo ele, “é ideal uma situação de fala em que as comunicações não são impedidas por influxos externos contingentes e por coações decorrentes da própria estrutura da comunicação”. E completa: “a estrutura da comunicação deixa de gerar coações só se para todos os participantes no discurso existe uma distribuição simétrica das oportunidades de eleger e executar atos de fala” (1983, p. 70).

A sociedade civil é o campo no qual a esfera pública se constitui e, portanto, em que se dão as trocas discursivas, a qual guarda autonomia tanto com relação ao mercado, quanto com relação ao Estado. Cohn (1995) analisa que, no modelo de democracia que Habermas oferece, a esfera pública é compreendida como a instância geradora de poder legítimo. Assim sendo, o poder comunicativamente gerado na esfera pública “tem primazia sobre o poder administrativamente gerado do Estado, não só normativamente mas também porque o segundo deriva do primeiro” (COHN, 1995, p. 49).

Nesse sentido, as estruturas comunicativas da esfera pública formam uma espécie de rede de sensores, enquanto que o Estado tem o poder de ação. A esfera pública, então, não se confunde com o Estado, mas isso não significa, contudo, total independência dele, na medida em que é nele que se encontra todo o aparato de legislações capaz de regular as relações e instituições.

Naturalmente, críticas foram tecidas a respeito do ideal de esfera pública habermasiano, dentre as quais se destaca aqui aquela desenvolvida por Fraser (1993). A autora aponta para uma idealização da esfera pública liberal e burguesa por parte de Habermas, que desconsidera outras possíveis esferas públicas e, também, ignora os obstáculos para a participação de grupos sociais subordinados, como, por exemplo, aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade por razões de sexualidade, de raça ou de renda. Tais grupos são excluídos da esfera pública oficial devido aos constrangimentos simbólicos e materiais que sofrem, sendo despossuídos da “situação ideal de fala” por Habermas

trabalhada. No contraponto, a autora opera com a ideia de contrapúblicos subalternos, que são “terrenos discursivos paralelos em que os membros dos grupos sociais subordinados criam e fazem circular contra discursos que, ao mesmo tempo, lhes permitem formular interpretações de oposição acerca de suas identidades, interesses e necessidades” (FRASER, 1993, p. 41).

De todo modo, apesar das críticas que recebe, a teorização sobre a esfera pública desenvolvida por Habermas é amplamente revisitada e tomada como referência quando se abordam temas que envolvem sociedade civil, Estado e, também (como é o caso específico desta tese), abordagens que envolvem a participação e a democracia.

Conforme Perlato (2012), a ideia de “público” desenvolvida por Habermas foi influenciada teoricamente por duas tradições, a europeia e a norte-americana. Quanto à herança europeia, ganha destaque a influência de Arendt, já mencionada, além de Adorno e Horkheimer. Já sobre a tradição americana, pode-se apontar a influência do pensamento de John Dewey⁵.

Dewey, na obra *O público e seus problemas* (1927a; 1927b), argumenta em favor da deliberação pública como premissa para a construção do bem comum. Este autor também contribui para que se reflita sobre a relação público-privado a partir da perspectiva política que dá suporte para esta tese, conforme apresentado a seguir.

Dewey preocupou-se com processos genuinamente democráticos e, nesse sentido, entendeu que a democracia não se limitava a rituais e agências governamentais. Para além disso, ela devia estender-se ao “processo dinâmico de uma participação diária ativa e igual que incluía, não apenas o aparelho político formal, como também a cultura e a economia, em essência, todas as esferas da vida” (APPLE, TEITELBAUM, 2001, p. 3-4).

Nesse sentido, para Dewey, a democracia é “a ideia da própria vida em comunidade” (1927a, p. 5). Naquilo que denomina de “grande sociedade”, as pessoas compõem um público disperso e amorfo, mas, quando esse público consegue se reconhecer de modo a expressar seus interesses, funcionando de forma democrática, passa a existir uma “grande comunidade”. Então, a conformação da ideia de comunidade, em Dewey, está diretamente relacionada com a democracia. Segundo o autor:

Onde quer que haja atividade conjunta cujas conseqüências sejam percebidas como boas por todas as pessoas singulares que participam dela, e quando a percepção do bem for tamanha a ponto de promover um desejo e esforço enérgico para mantê-lo justamente porque ele é um bem compartilhado por todos, há, em certa medida, uma comunidade. A consciência clara de uma vida comunitária, em todas as suas implicações, constitui a ideia de democracia (DEWEY, 1927a, p. 5-6).

⁵ Antonio e Kellner (1992) analisam de forma aprofundada a aproximação entre Dewey e Habermas.

Em sua concepção de democracia, Dewey opera com a ideia de opinião pública e, nesse sentido, entende que a publicidade – no sentido de tornar as coisas públicas e conhecíveis – é fundamental para que, numa sociedade democrática, os sujeitos sejam capazes de se envolver e construir uma opinião comum. Assim, “o que quer que obstrua e restrinja a publicidade, limita e distorce a opinião pública” (1927a, p. 18). Para o autor, um público organizado passa a existir na medida em que há publicidade, ou seja, na medida em que “as consequências sempre em expansão e intrincadamente ramificadoras das atividades associadas [são] conhecidas no sentido pleno dessa palavra” (1927a, p. 30).

Em sua compreensão da relação entre o público e o privado, Dewey parte do entendimento de que as ações humanas podem possuir, além de consequências que afetam os sujeitos diretamente envolvidos, consequências que afetam também outras pessoas para além das envolvidas diretamente, ou seja, consequências indiretas. Este é o caso, por exemplo, de uma conversa entre duas pessoas. Se os resultados dessa conversa se limitam a ambas, trata-se de uma atividade privada. Mas se, diferentemente, esta conversa entre duas pessoas tiver consequências para além delas, afetando o bem-estar de uma coletividade, pode-se reconhecer a existência de uma questão pública (1927b). É nessa relação prática que reside, para Dewey, a origem da distinção entre público e privado. Sendo assim, o limite entre ambos “deve ser fixado com base na extensão e no escopo das consequências das ações que são tão importantes de modo a precisarem de controle, seja por inibição ou por promoção” (DEWEY, 1927b, p. 10).

O público, assim, refere-se à ideia de controle público, isto é, diz respeito ao controle que é realizado pelo público afetado. Esse conceito está diretamente relacionado com a compreensão do autor sobre a democracia e a publicidade, na medida em que o que é público só passa a sê-lo quando é tornado conhecível e passível de envolvimento dos sujeitos na construção de uma opinião comum, podendo ser expresso pela coletividade como algo que a afeta e que, por isso, deve ser controlado. Está relacionado, desse modo, a um processo de deliberação coletiva.

Conforme Dewey, esta compreensão de público consiste na base para o Estado. De tal modo, “quando consequências indiretas são reconhecidas e há um esforço para regulá-las, algo que se assemelha a um Estado ganha existência” (1927b, p. 8). Uma vez que os indiretamente afetados não são participantes diretos, “é necessário que certas pessoas sejam reservadas para representá-los e para providenciar para que seus interesses sejam conservados

e protegidos” (1927b, p. 10). Porém, observa-se que o Estado, aqui, não é entendido em si, ou seja, como uma instância que ganhou vida própria e autônoma, como criticam Arendt e Habermas, mas sim como o lugar de expressão da cidadania, como o catalizador dos interesses do público, o que também não diz respeito à questão da propriedade legal como no caso da perspectiva econômica.

Na concepção proposta por Dewey, públicos organizados se mobilizam para transformar algo em tema de interesse coletivo e controle do Estado. Para o autor, “aqueles que são afetados formam um público que se esforça para agir através de estruturas adequadas e assim se organiza para supervisão e regulação” (1927b, p. 19). Referindo-se à “emergência de públicos”, Dewey remete a “processos de ‘coletivização’ e de ‘publicização’ de um caso, de um problema ou de uma causa” (CEFAÏ, 2009, p. 26). Isso implica, portanto, que os grupos afetados – positiva ou negativamente – possuem uma identificação e se esforçam para exigir seu reconhecimento na cena pública. E, para que a existência de públicos organizados e a formação da opinião pública aconteçam, processos democráticos de publicização se constituem como pré-condição, uma vez que “não pode haver público sem total publicidade com relação a todas as consequências que dizem respeito a ele” (DEWEY, 1927a, p. 18).

Por fim, outra concepção que estrutura a perspectiva política da relação público-privado que emoldura esta tese é a de bem público (no singular), entendido pelo viés do bem comum, que será aprofundada a seguir.

O bem público “pode ser entendido em um sentido mais amplo e é infuso em conotações normativas. Nesse sentido, um bem público é geralmente coletivo em sua provisão e considerado uma ‘coisa boa’ para a sociedade como um todo” (EAST; STOKES; WALKER, 2014, p. 1618). O debate em torno da ideia de bem público remonta à antiguidade e, envolvendo a noção de bem comum, contrasta com o ganho privado. Deneulin e Townsend remetem o conceito a Tomás de Aquino, o qual

usou o termo ‘bem público’ para referir ao bem comum da comunidade especificamente política no sentido daquela que tem soberania e portanto autoridade sobre comunidades menores dentro dela. Ele se inspirou em Aristóteles para quem o maior bem é aquele da pólis. Aristóteles entendeu essa comunidade distintamente política como dotada do poder de deliberar sobre o que é justo e injusto e o poder de fazer leis com base naquela deliberação (DENEULIN; TOWNSEND, 2007, p. 14).

O bem comum está ligado a processos de ação coletiva, uma vez que esses só existem em decorrência de ações compartilhadas e solidárias. O que importa, então, não são somente

os resultados da ação coletiva, como no caso do conceito econômico de bens públicos, mas a própria relação, o processo coletivo (DENEULIN; TOWNSEND, 2007).

O documento *Repensar a educação: rumo a um bem público mundial* (UNESCO, 2016) opera com o conceito de bem público a partir de sua associação com o bem comum. Parte do reconhecimento dos limites que residem na concepção econômica de bens públicos e privados e defende, assim, que a noção de bem público/bem comum avança com relação àquele conceito na medida em que, entre outros, supera uma concepção de caráter instrumental e opera a partir da ideia da coletividade. Aplicado ao campo da educação, esse conceito tem o alcance de reafirmar a “sua dimensão coletiva como um esforço social compartilhado (responsabilidade compartilhada e compromisso com a solidariedade)” (UNESCO, 2016, p. 85). Os bens públicos entendidos como comuns são “aqueles bens que, independentemente de qualquer origem, pública ou privada, caracterizam-se por um destino comum vinculante, sendo necessários para a concretização dos direitos fundamentais de todas as pessoas” (UNESCO, 2016, p. 84).

Realizada a exposição dos fundamentos da perspectiva econômica e da perspectiva política da relação público-privado, segue-se agora para a fundamentação do conceito de público não-estatal, o qual, como se verá, pode adequadamente ser compreendido como uma combinação entre ambas as perspectivas.

3.4 O conceito de público não-estatal (ou terceiro setor) teoricamente fundamentado

Levando em conta o que foi apresentado acerca das distintas concepções de público-privado neste capítulo, emergem possibilidades de combinação entre os dois termos. Uma delas diz respeito à combinação entre a perspectiva econômica e a perspectiva política, da qual pode decorrer a noção de “público não-estatal”, também nominado de “privado, porém público”, “privado sem fins lucrativos” ou “terceiro setor”⁶ (FERNANDES, 2002).

Explicando tal combinação, observa-se que na ideia de público não-estatal estão articuladas, de um lado, uma concepção de origem econômica – associada à propriedade legal, que é privada – e, de outro, uma concepção de origem política, em que público é aquilo que é visível, submetido ao controle público e afeito a preocupações de caráter coletivo. Nesse caso, o uso da expressão “público não-estatal” se justifica porque se refere a instituições públicas no sentido político, mas situadas fora do âmbito do Estado, apesar de não

⁶ Público não-estatal, privado porém público, privado sem fins lucrativos e terceiro setor são tomados aqui como sinônimos.

pertencerem ao mercado. O uso de “privado, porém público” dá-se na medida em que diz respeito a instituições privadas no sentido econômico (de direito privado), mas que exercem funções públicas no sentido político do conceito. O “privado sem fins lucrativos” é assim nominado em razão de que é relativo a instituições de direito privado, localizadas fora do âmbito do mercado. E, por fim, fala-se em “terceiro setor” porque são organizações híbridas, embora situadas em um espaço distinto dos dois setores clássicos – o Estado (primeiro setor) e o mercado (segundo setor).

O que fundamenta a noção de público não-estatal reside em uma concepção de público que não se esgota nos limites estatais fornecidos pela perspectiva econômica e, ao mesmo tempo, dá relevo à auto-organização social e política da sociedade, o que pressupõe a democratização do próprio Estado (GRAU, 1996). Pereira aborda a questão do lugar ocupado pelo público não-estatal afirmando que,

se definirmos como público aquilo que está voltado para o interesse geral, e como privado aquilo que é voltado para o interesse dos indivíduos e suas famílias, está claro que o público não pode ser limitado ao estatal, e que fundações e associações sem fins lucrativos e não voltadas para a defesa de interesses corporativos, mas para o interesse geral, não podem ser consideradas privadas [...] (1998, p. 99).

Assim, percebe-se que o domínio do público não-estatal não se conforma dentro da dicotomia clássica de matriz econômica anteriormente discutida e, ao mesmo tempo, evoca a concepção político-democrática de público. Nesse sentido, é pertinente apresentar a interpretação desenvolvida por Boaventura de Sousa Santos.

Santos toma, como ponto de partida, uma preocupação em desconstruir a ótica da economia liberal de dicotomização entre público e privado e entre Estado e sociedade. Isto porque compreende, em sua discussão, que este dualismo oculta a ideia de que “as duas entidades, embora reciprocamente autonomizadas, são parte integrante uma da outra e não podem ser concebidas como entidades separadas – a sociedade civil como o ‘outro’ do Estado e vice-versa” (2005, p. 173).

À sua maneira, o autor também chega às conclusões de Arendt e Habermas a respeito do embaçamento das fronteiras entre Estado e sociedade, fenômeno característico de um período histórico de ampliação da intervenção do poder público na vida social. Esta realidade, conforme o autor, é parte do processo de desenvolvimento de uma sociedade assentada no que

denomina de “paradigma da modernidade”⁷. Tal paradigma se estrutura a partir de dois pilares, o da regulação e o da emancipação.

O pilar da regulação é constituído pelo princípio do Estado, formulado por Hobbes; pelo princípio do mercado, desenvolvido por Locke e por Adam Smith; e pelo princípio da comunidade, assentado na teoria social e política de Rousseau. O pilar da emancipação, por sua vez, é composto pelas “três lógicas de racionalidade definidas por Weber: a racionalidade estético-expressiva das artes e da literatura, a racionalidade cognitivo-instrumental da ciência e da tecnologia e a racionalidade moral-prática da ética e do direito” (2005, p. 50).

Sobre os princípios de regulação da modernidade e sua associação com as teorias do contrato social, o autor mostra que, para Hobbes, o objetivo da manutenção ou da garantia da paz exige, dos cidadãos, submissão absoluta ao soberano – no caso, o Estado – que não está sujeito a nenhuma lei, o que justifica sua identificação como teorizador do princípio do Estado. Para Locke, por sua vez, que é o teórico do princípio do mercado, o governo deve respeitar os direitos naturais dos indivíduos e sua função é proteger, estando autorizado a governar segundo as regras da maioria. Enquanto isso, para Rousseau, identificado como o teórico do princípio da comunidade, o Estado não se distingue dos cidadãos (SANTOS, 2005, p. 133-134).

Santos esclarece que, em Rousseau, “a fundação do corpo político assenta numa obrigação política horizontal, de cidadão para cidadão, em relação à qual a obrigação política vertical, do cidadão para o Estado, é necessariamente secundária ou derivada” (2005, p. 131). Esta obrigação política horizontal e solidária entre os cidadãos é pautada numa lógica de reciprocidade.

Diante disto, o autor considera o princípio da comunidade de Rousseau – o mais inacabado no domínio da regulação dentro do paradigma da modernidade – aquele que apresenta a maior adequação para a construção do que denomina de um “paradigma emergente”. Para ele, uma nova teoria da emancipação passa pela revalorização do princípio da comunidade – o mais virtuoso princípio no que diz respeito à fundação de novas energias emancipatórias (2008, p. 263).

Discorrendo sobre as potencialidades do princípio da comunidade, Santos enfoca as relações entre sociedade e Estado. Neste sentido, é adequado partir de sua compreensão sobre

⁷ O paradigma da modernidade é um projeto prenhe de contradições internas. Propõe “um desenvolvimento harmonioso e recíproco do pilar da regulação e do pilar da emancipação, e pretende também que esse desenvolvimento se traduza indefectivelmente pela completa racionalização da vida coletiva e individual” (2005, p. 50). Todavia, a tentativa de cumprimento dessas promessas apresentou déficits e excessos, de forma desarmônica entre os seus pilares e componentes constitutivos.

o terceiro período do paradigma da modernidade – iniciado no final da década de 1960. Santos (2005) argumenta que as transformações ocorridas neste período permitem que se fale em um “capitalismo desorganizado”, marcado, entre outros aspectos, por relativa perda de protagonismo do Estado. Avalia que as transformações próprias deste período contribuíram “para fragilizar ainda mais as condições para o exercício da solidariedade horizontal a que o princípio da comunidade faz apelo”. Porém, chama a atenção para o entendimento de que este princípio tem sido reativado nos últimos tempos, não de modo centrado no Estado, “mas de uma forma aparentemente mais autônoma. Trata-se de um processo bastante ambíguo, que abrange um vasto espectro de cenários ideológicos” (2005, p. 156).

Sobre tais espectros, o autor explica que “na vertente conservadora, a ideia de retração do Estado traduziu-se, basicamente, na privatização das políticas sociais, criando assim novas possibilidades de valorização do capital”. Todavia, isto também ganhou corpo com o apelo ao ressurgimento de “redes tradicionais de solidariedade, reciprocidade e auxílio mútuo como forma de recuperar a autonomia coletiva que fora destruída ou considerada anacrônica quando, no período do capitalismo organizado, foi o Estado a prover às redes de segurança individual” (2005, p. 156).

Diante do reconhecimento das limitações deste Estado providência, emerge a necessidade de uma nova “sociedade-providência”. Trata-se, neste sentido, de se criar “um terceiro setor, situado entre o Estado e o mercado, que organize a produção e a reprodução (a segurança social) de forma socialmente útil”, o que se faz por meio de organizações não-governamentais e movimentos sociais (2005, p. 157).

A retomada do princípio da comunidade é, então, central na constituição de uma nova cidadania, descentrada do Estado e constituída na obrigação horizontal entre os cidadãos e na obrigação entre os cidadãos e o Estado. Nesse processo de revalorização do princípio da comunidade se abre, entre o Estado e o mercado,

um campo imenso – que o capitalismo só descobriu na estrita medida em que o pode utilizar para seu benefício – não estatal e não mercantil onde é possível criar utilidade social através de trabalho auto-valorizado (trabalho negativo, do ponto de vista da extração da mais-valia): uma sociedade-providência transfigurada que, sem dispensar o Estado das prestações sociais a que o obriga a reivindicação da cidadania social, sabe abrir caminhos próprios de emancipação e não se resigna à tarefa de colmatar as lacunas do Estado [...] (2008, p. 278).

Nessa perspectiva de análise, Santos fala de um novo contrato social, tratando da transformação do Estado nacional em “novíssimo movimento social”, o que significa a emergência de uma nova forma de organização que supera o Estado e que integra “um

conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações em que se combinam e interpenetram elementos estatais e não-estatais, nacionais e globais” (1998a, p. 59). O Estado, nesta nova configuração, perde em tamanho, mas tem o papel de articulador e coordenador; ele perde o controle da regulação social, porém, ganha o controle da meta-regulação, ou seja, da seleção e coordenação dos agentes não estatais que, por subcontratação política, passam a adquirir concessões do Estado. Fica evidente, então, a ideia de complementaridade do não-estatal com o Estado, o que não significa a substituição do segundo pelo primeiro, o que poderia levar ao fortalecimento do princípio do mercado (1998a; 1998b). Neste espaço público, em que o Estado convive com interesses e organizações não estatais, as funções desse Estado são muito mais ligadas à coordenação do que à execução direta de medidas de bem-estar.

Santos (1998b) detalha o significado do espaço público não-estatal na perspectiva de reforma do Estado que defende. Nesse sentido, afirma que o terceiro setor é uma designação na qual cabe uma multiplicidade de instituições e instâncias, as quais possuem em comum o fato de não visarem lucro – apesar de privadas – e de serem não estatais. Ele se constitui a partir da combinação de características do público e do privado, do seguinte modo:

A motivação e a iniciativa da acção colectiva aproxima o terceiro sector do sector privado, [o que] leva a atribuir ao terceiro sector uma eficiência gerencial semelhante à do sector privado capitalista. Mas, por outro lado, a ausência de motivo de lucro, a orientação para um interesse colectivo distinto do interesse privado, quer de quem presta o serviço ou contribui para ele, quer de quem o recebe, a gestão democrática e independente, uma distribuição de recursos assente em valores humanos e não em valores de capital, todas estas características aproximam o terceiro sector do sector público estatal e é com base nelas que o terceiro sector é usualmente creditado com a virtualidade de combinar eficiência com equidade. [...]. O que está em causa na discussão sobre a localização estrutural do terceiro sector é a reformulação dos limites entre o público e o privado e com ele a estruturação da esfera pública e da qualidade democrática desta [...] (1998b, p. 10).

Quanto à organização interna das instituições do terceiro setor, Santos (1998b) reconhece que a variedade de modelos organizativos que cabem dentro do conceito é vasta. Entretanto, os valores da democracia, da participação e da transparência são exigências cruciais para que o terceiro setor mantenha coerência e, nesse sentido, não transforme seus membros ou beneficiados em clientes ou consumidores.

3.5 Sintetizando o capítulo

Neste capítulo, foram apresentados os conceitos teóricos de público e privado que moldam a presente tese. Para isso, o ponto de partida foi a necessária compreensão da

complexidade que circunda o referido terreno conceitual e, ao mesmo tempo, da polissemia de concepções existentes. Assim, reconhecendo-se que existem distintas associações e sentidos possíveis para a relação entre público e privado, a partir do mapeamento desenhado por Weintraub (1997) foi possível identificar os modelos de público e privado que seriam adequados para o enquadramento aqui proposto.

O primeiro modelo é o de perspectiva econômica. Nele, a relação público-privado está associada à propriedade e, portanto, associa-se aos limites entre o direito público e o direito privado. O privado é circunscrito ao mercado e o público, ao Estado/governamental. Nesse viés, a compreensão se atém a questões de jurisdição, ou seja, gira em torno dos serviços que devem ser deixados ao mercado e os que precisam ser submetidos à intervenção do Estado. O privado/mercado possui primazia sobre o público/Estado, o que remete à distinção entre bens privados e públicos, a partir de Samuelson (1954). Nessa distinção, os bens privados são os bens por excelência, cuja produção se dá pela via do mercado, e os bens públicos, devido a sua característica de sub-produção pelo mercado, são de algum modo deixados à responsabilidade do Estado.

O segundo modelo apresentado opera em torno da cidadania republicana e, assim, a relação público-privado é tomada a partir de uma perspectiva denominada como política, associada às questões da democracia e cidadania. Aqui, o entendimento de público não se limita ao Estado, como na primeira acepção. O público, a partir da contribuição de Hannah Arendt, é entendido como aquilo que é visível, transparente, de acesso e discussão públicos. O espaço público é, conforme essa autora, o espaço politicamente organizado que liga as pessoas, é o espaço comum da troca pública. Por esse prisma, tem-se o conceito de esfera pública proposto por Habermas. A esfera pública, que não se confunde com o Estado nem com o mercado, é um espaço aberto, formado por pessoas que se reúnem como um público para, comunicativamente mediadas, pautar, discutir e negociar questões de interesse comum. A perspectiva política também recebe a contribuição de Dewey, para o qual as questões de caráter público são aquelas que atingem indiretamente o bem-estar de outros, para além dos diretamente envolvidos, sendo publicizadas de modo a demandar controle externo (controle público), o que implica regulação. A concepção política, por fim, também se constitui pelo conceito de bem público. Este, por sua vez, é tomado como aquilo que está relacionado com o bem comum, ou seja, com aquilo que é considerado justo ou bom para a coletividade a partir de processos associativos públicos e, portanto, a partir de processos compartilhados e solidários próprios da vida em sociedade.

Finalmente, o capítulo também tratou do conceito de público não-estatal (também chamado de terceiro setor, privado, porém público, ou privado sem fins lucrativos), o qual constitui uma espécie de combinação de aspectos dos dois enquadramentos anteriores. Com base na construção de Santos, o público não-estatal é entendido com um espaço que, situado na órbita do direito privado (perspectiva econômica), opera a partir de objetivos públicos (perspectiva política). Nesse sentido, potencializa o princípio da comunidade (SANTOS, 2005), segundo o qual o corpo político não se restringe ao Estado, na medida em que está ancorado em uma obrigação solidária horizontal entre os cidadãos. A valorização desse princípio implica na reorganização do papel do Estado, o qual passa a dividir espaço e poder com instâncias de caráter não-estatal, que precisam partilhar as premissas da participação, democratização e transparência.

Assim, diante do exposto, apresenta-se o quadro síntese a seguir (Quadro 3), a respeito das concepções trabalhadas no capítulo. Na parte superior, o quadro expressa as características do público e do privado sob o enfoque econômico e, também, desde a perspectiva política; na parte inferior, o quadro demonstra a combinação entre características de público e de privado originárias de ambas as perspectivas (econômica e política), as quais, juntas, compõem as características do público não-estatal.

O próximo capítulo da tese é de cunho teórico-metodológico. Nesse sentido, ele busca, ancorado na elaboração teórica aqui realizada, compreender a temática da relação público-privado no campo da educação superior, tendo por referência as produções de Marginson. Partindo de tal compreensão, o capítulo também apresenta a construção do quadro referencial proposto nesta tese para guiar a apreensão do público e do privado em instituições de educação superior, o qual conduz o processo de coleta e análise dos dados coletados na pesquisa.

Quadro 3: Quadro síntese dos conceitos de público e privado – perspectiva econômica, perspectiva política e o público não-estatal

| RELAÇÃO PÚBLICO – PRIVADO | | |
|---|--|---|
| | Características do Público | Características do Privado |
| Perspectiva Econômica | <ul style="list-style-type: none"> - Jurisdição do Estado - Governo - Direito público - Bens públicos | <ul style="list-style-type: none"> - Jurisdição privada - Mercado - Direito privado - Bens privados |
| Perspectiva Política | <ul style="list-style-type: none"> - Comunidade política - Acessível, transparente, manifesto - Valores republicanos - Cidadania - Publicidade - Opinião pública - Esfera pública - Controle público - Regulação do Estado - Bem público/bem comum, vida associativa | <ul style="list-style-type: none"> - Casa - Secreto, oculto - Individualidade e privacidade - Vida familiar - Sem consequências indiretas, - Ganho individual |
| <p>PÚBLICO NÃO-ESTATAL (Resultado da combinação entre características do público e do privado de origem econômica e de origem política)</p> | | |
| | Características do Público | Características do Privado |
| Perspectiva Econômica | | <ul style="list-style-type: none"> - Jurisdição privada - Direito Privado |
| Perspectiva Política | <ul style="list-style-type: none"> - Comunidade política - Acessível, manifesto - Valores republicanos - Cidadania - Publicidade - Opinião pública - Esfera pública - Controle público - Bem público/bem comum, vida associativa | |

Fonte: sistematização da autora, com base nas concepções de público/privado de origem econômica e política.

4 A COMPOSIÇÃO ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO NAS INSTITUIÇÕES EDUCAÇÃO SUPERIOR: UMA PROPOSTA TEÓRICO-METODOLÓGICA DE ANÁLISE

O que são instituições públicas de educação superior? Ao buscar responder, tende-se a defini-las exclusivamente como de propriedade estatal, definição essa condicionada pela experiência e cultura. Ao tomar por base o imaginário brasileiro, ao caráter estatal ainda se soma a gratuidade na oferta, em que pese existir independência formal entre ambos. As instituições não estatais, por sua vez, sejam elas com ou sem fins lucrativos, tendem a ser indistintamente reconhecidas como privadas e recorrentemente associadas ao mercado. Observa-se então, aqui, uma definição de público e privado que se aproxima da perspectiva econômica trabalhada no capítulo anterior.

Contudo, olhando para outras experiências de organização da educação superior ao redor do mundo, já se compreende que a questão do público e do privado é mais complexa do que prediz este imaginário e que o enquadramento a partir do critério da propriedade é cada vez mais questionável.

No Reino Unido, por exemplo, as universidades são consideradas públicas. Apesar disso, nenhuma delas pertence ao Estado. Mesmo não sendo estatais, essas instituições não possuem um dono ou algo equivalente que caracterizaria a busca por lucratividade⁸. Não é possível encontrar nesse exemplo nem o estatal e nem o gratuito (taxas são cobradas desde 1998), todavia, são instituições entendidas como públicas no imaginário daquela sociedade.

Situação também distinta é a de países como Coréia do Sul e Estados Unidos. Nestes, diferente do Reino Unido, há instituições de educação superior pertencentes ao Estado, além das não estatais. As estatais, todavia, possuem uma estrutura de financiamento que opera pela via da cobrança de taxas dos estudantes. Aqui, então, é possível encontrar o estatal, mas ele está dissociado do gratuito, mesmo em se tratando de instituições administrativamente vinculadas (*status legal*) ao poder público.

Isto posto, percebe-se que a questão do público e do privado na educação superior é mais complexa do que pode parecer num primeiro olhar. As características de “estatal” e “gratuito” conformam um enquadramento que, cada vez mais, não dá conta de apreender o sentido do fenômeno, dada a complexidade que permeia a realidade empírica.

Assim, tentar escapar de associações superficiais, que são tidas como inquestionáveis (especialmente no âmbito do ensino superior brasileiro), parece ser o primeiro esforço a

⁸ O Reino Unido tem vivenciado recentemente a experiência da entrada de IES com fins lucrativos.

empreender quando o que se deseja é decifrar o que, de fato, compõe a relação entre público e privado nesse campo. E, para tal compreensão, faz-se necessário revisitar as características de público e de privado na educação superior, as quais, conforme Marginson (2007b), têm se tornado crescentemente menos claras e mais instáveis.

O presente capítulo recorre às contribuições de Simon Marginson (2006, 2007a, 2007b, 2011, 2015, 2016), estudioso da educação superior, para o qual a tradicional dualidade entre público e privado não oferece o alcance necessário para compreender este campo na contemporaneidade. Assim, seguindo o autor, o capítulo traça uma crítica aos enquadramentos de público e privado tradicionalmente utilizados na área, além de fornecer lentes de análise alternativas. À luz da discussão desenvolvida por Marginson, o capítulo também busca construir um referencial teórico-metodológico para a análise empírica da composição variável entre público e privado que perfaz a realidade das universidades. Para tanto, o presente capítulo está organizado em três partes.

A primeira delas apresenta a crítica estabelecida por Simon Marginson aos enquadramentos tradicionais de público e privado nos domínios da educação superior. A segunda parte apresenta perspectivas analíticas alternativas trabalhadas pelo autor, as quais tomam por base concepções de orientação econômica e de orientação política. A partir desse referencial, o terceiro momento do capítulo propõe uma síntese conceitual, apresentando uma combinação entre concepções de público-privado para embasar a análise de instituições de educação superior no contexto brasileiro. A partir disso, é apresentada a proposta teórico-metodológica construída com base nisso, a qual conduziu a pesquisa que fundamenta esta tese.

4.1 Uma crítica aos enquadramentos tradicionais de público e privado na educação superior

Simon Marginson lança uma luz bastante profícua ao questionar os enquadramentos tradicionais de público e privado na educação superior. Nesse sentido, coloca em cheque o dualismo entre público, associado ao estatal, e privado, associado ao mercado, demonstrando que, no mundo real, tal divisão é menos sólida do que aparenta (2006; 2007a; 2007b; 2011). O exemplo do autor, abaixo reproduzido, ajuda a compreender a complexidade da questão, bem como os limites que residem em um enfoque que repousa no critério de matriz econômica da propriedade legal:

[...] se o público/estatal é entendido como separado do privado/mercado, então como pode fazer sentido a mercantilização induzida pelo Estado, onde muitas das políticas de educação superior contemporâneas repousam? Mais, universidades de propriedade pública (estatais) produzem bens privados – diplomas escassos que conferem o benefício da renda privada – mesmo em sistemas de educação superior gratuitos ou próximos disso, como na Alemanha, França ou México. Do mesmo modo, universidades privadas contribuem para bens públicos [...] como pesquisa básica e instrução coletiva. Para complicar ainda mais, algumas universidades públicas cobram altas taxas, como fazem universidades na Austrália em relação a muitos de seus estudantes, enquanto muitas universidades privadas são subsidiadas pelos governos de modo a cobrar baixas taxas ou mesmo não cobrar taxas, como por exemplo, algumas universidades privadas na Holanda (2006, p. 48-49).

Marginson (2007a) sugere que, ao invés dos termos público e privado serem definidos exclusivamente a partir dos critérios de propriedade legal (se estatal ou não) e fonte de financiamento, se olhe também para o caráter social dos bens produzidos por meio da educação superior. Visando uma revisão dos termos, estabelece alguns pressupostos como pontos de partida. Dentre eles, observa que a distinção entre público e privado que ilumina o campo da educação superior é geralmente confundida com outras três distinções, quais sejam: entre propriedade legal estatal e não estatal, entre Estado e mercado e entre atividade mercantil e não mercantil (2007a), razão pela qual a associação que tradicionalmente se vê é a seguinte:

Quadro 4: Distinção tradicional entre público e privado, proposta por Marginson (2007)⁹

| |
|--|
| public = government = state-owned = non-market, and private = business (or civil society, or family/home) = privately-owned = Market |
|--|

Fonte: Marginson (2007, p. 309).

Examinando estas associações, o autor argumenta que elas criam uma série de problemas analíticos e empíricos nos domínios da educação superior, diante do que apresenta a seguinte assertiva:

Por exemplo, governos e agências estatais podem estabelecer mercados, administrar mercados, serem donos de negócios e gerar lucro. Mas se o universo é dividido nas zonas distintas “estado” e “mercado”, então o que são tais atividades e como elas podem acontecer? De forma estrita, a distinção entre estatal e não-estatal diz respeito somente à propriedade. Propriedade legal importa [...]. Todavia, em termos de requisitos de explicação e elaboração de políticas, mais importante do que o título legal da propriedade, é o *caráter social e cultural dos resultados ou “bens” produzidos pelas instituições de educação superior*: os efeitos destas instituições no ensino/aprendizagem, pesquisa, certificação dos alunos, comunidade e serviços nacionais (2007a, p. 309-310).

⁹ A tradução do quadro para o português encontra-se no apêndice C.

Desse ponto decorre a premissa de que não é produtor tomar o público ou o privado como atributos naturais, fixos e universais dos sistemas e instituições. Outrossim, em um olhar dinâmico sobre a questão, ele entende que “o trabalho da educação superior pode ser público e/ou privado e manifestar tanto benefícios individuais como coletivos” (MARGINSON, 2007a, p. 310). O olhar tradicional, que naturaliza e universaliza, torna-se um problema na medida em que “nos cega quanto ao complexo misto de qualidades públicas e privadas que tomam lugar nas instituições e nos sistemas de educação superior”, as quais, a despeito disso, são identificáveis empiricamente (2007a, p. 310).

A partir daí, o autor apresenta outra premissa, a de que, ao invés de tomar o público e o privado como duas faces da mesma moeda, esses deveriam ser apreendidos como qualidades heterogêneas, que guardam certa interdependência. Isso porque, diferentemente do enquadramento dual tradicional que acredita que quanto mais a educação superior é privada, menos ela é pública, ou o oposto – o que significaria um jogo de soma zero – na vida real público e privado não são um conjunto único e homogêneo e, portanto, a sua composição não necessariamente resulta em soma zero.

Marginson (2007a; 2007b), então, assinala os limites das interpretações tradicionalmente correntes sobre a distinção entre público e privado, amplamente adotadas na educação superior. Elas provêm, de um lado, de um prisma econômico, difundido pela economia neoclássica, e, de outro, de um prisma que denomina de perspectiva estatista da filosofia política.

Quanto à visão oriunda da economia neoclássica, o autor busca demonstrar seus limites, mas também as contribuições que oferece. Para tanto, retoma a definição de bens públicos e bens privados, trabalhada por Samuelson (1954), para o qual bens públicos são aqueles que contemplam as características de não disputabilidade (*non-rivalrous*) e não excludabilidade (*non-excludable*), conforme já demonstrado no capítulo anterior.

As críticas de Marginson a esse viés analítico já foram assinaladas no capítulo 3. Para ele, a naturalização dos bens como intrinsecamente públicos ou privados, como em Samuelson, faz com que a educação superior seja apreendida por alguns economistas como um bem por natureza não disputável no consumo, mas excludente porque seus benefícios podem ser circunscritos aos indivíduos, sendo, portanto, classificada *a priori* como um bem parcialmente público. Marginson (2007a) critica este tipo de análise apriorística, pois ela desconsidera o caráter variável e contextual que é próprio desse bem. Ao invés, propõe que se considere a educação como potencialmente disputável ou não disputável e potencialmente

excludente ou não excludente, o que é politicamente condicionado. “Em outras palavras, longe de o caráter público ou privado ser determinado por uma ‘natureza intrínseca’ do bem, o caráter público ou privado da educação é uma escolha política” (2007a, p. 312-13).

Marginson (2006) apresenta um exemplo bastante esclarecedor acerca dos limites que residem na naturalização da educação superior como prévia e cristalizadamente um bem público ou privado. Para ele:

Educação superior, como saúde, pode ser organizada tanto como bem público quanto como bem privado. Se as universidades são públicas, no sentido de produzirem bens não disputáveis e não excludentes sub-produzidos pelo mercado, isto é determinado não pela natureza, mas por política governamental e prática social. Mesmo o conhecimento pode ser submetido à propriedade privada e distribuição comercial, ao menos até um ponto. Universidades podem ser gratuitas, abertas a todos e focadas em pesquisa desenhada para resolver problemas de saúde pública, instabilidade ecológica ou conflito internacional; ou elas podem ser caras, fechadas e focadas em prover privados graus valiosos e tecnologias vendidas pelos mais altos lances. A natureza dos bens não determina o caráter da produção. O caráter da produção determina a natureza dos bens (MARGINSON, 2006, p. 50).

Seguindo em sua crítica aos enfoques tradicionais, analisa a distinção entre público e privado delineada pela perspectiva estatista da filosofia política. Ele entende que, aqui, os termos do binômio podem ganhar sentidos mais amplos do que para a economia. No entanto, trata-se de associações que, no campo da educação superior, também vinculam a definição de público e privado à ideia de propriedade (MARGINSON, 2007a). Ou seja, a partir desse enfoque, uma instituição de propriedade estatal é uma instituição *a priori* pública, cujos resultados são, de antemão, considerados públicos. Assim sendo, quando se trata de propriedade não estatal, tem-se de antemão uma instituição privada, cujos resultados são necessariamente privados. Então, nesse segundo enquadramento tradicional, o autor também identifica a atribuição do público e do privado como características intrínsecas e *a priori* das instituições, o que, para ele, consiste em um equívoco teórico.

Em ambos os enquadramentos tradicionais – provenientes da economia neoclássica e da filosofia política – predominam noções que tratam público e privado como qualidades universais, naturais e absolutas. A primeira noção, da economia, toma o mercado como centro e entende o público como aquilo que estaria naturalmente fora da esfera do mercado. A predisposição às soluções de mercado aí subjacente tende a obscurecer o potencial da educação superior para as externalidades e a produção de bens coletivos. Ainda, essa concepção está metodologicamente enviesada em favor daquilo que pode ser medido em termos de dinheiro e, nesse caso, os resultados mais difíceis de mensurar – externalidades e

bens coletivos – tendem a ser negligenciados (2007b). Em que pesem essas importantes limitações, Simon Marginson (2007a) reconhece a existência de potencialidades na perspectiva analítica lançada pelos economistas neoclássicos no que diz respeito à aplicação das categorias público/privado, especificamente para a compreensão dos resultados da educação superior. A forma como propõe a utilização desse referencial será explicitada mais adiante no texto.

A segunda noção, originada na filosofia política, faz, entretanto, o caminho inverso da primeira e toma o Estado como centro, sendo o público identificado ao Estado ou ao governo. Essa predisposição ao Estado, entendido como espaço público por excelência, subestima, por exemplo, a produção de bens privados por universidades de propriedade estatal, bem como a produção de bens coletivos e externalidades por meio de instituições não governamentais ou até mercantis (MARGINSON, 2007a).

Esclarecidas as bases da crítica do autor às concepções tradicionais que moldam o entendimento da relação entre público e privado na educação superior, passa-se agora à apresentação de perspectivas alternativas para a análise desta relação, encontradas nas produções de Simon Marginson (2006; 2007a; 2007b; 2011; 2015, 2016).

4.2 Perspectivas alternativas para a apreensão da relação público/privado na educação superior

Considerando a crítica que tece, Simon Marginson aborda aproximações possíveis a respeito da compreensão sobre a composição entre público e privado na educação superior. Tais aproximações podem ser localizadas dentro das duas perspectivas de apreensão da relação público-privado apresentadas no capítulo 3, quais sejam, a de viés econômico e a de viés político.

Transitando por diferentes conceitos ao longo de sua obra, Marginson lançou o olhar sobre o público e o privado na educação superior trabalhando (a) a partir da distinção entre bens públicos e privados inspirada em Samuelson, numa perspectiva de viés econômico, e (b) com base nas noções de bem público e de esfera pública, que se situam na perspectiva de origem política (MARGINSON, 2006; 2007a; 2007b; 2011). Posteriormente (MARGINSON, 2015; 2016), o autor propôs um espécie de síntese entre uma perspectiva de matriz econômica e outra de origem política, visando com isso apreender o balanço entre público e privado em sistemas de educação superior. Trabalhou, então, com (c) um enquadramento no qual combina a definição econômica de bens públicos e privados inspirada em Samuelson, com uma

definição política que se apoia em Dewey. As seções que seguem dedicam-se a detalhar o conjunto de concepções mencionadas, desenvolvidas pelo autor. A apresentação de tais concepções se justifica na medida em que elas fornecem o embasamento para o delineamento teórico-metodológico utilizado nesta tese.

4.2.1 A leitura do público e do privado na educação superior a partir das lentes da perspectiva econômica

Simon Marginson (2007a), em sua reflexão sobre o conceito econômico de bens públicos/bens privados na educação superior, evita reproduzir a lógica à qual é crítico. Com isso, propõe uma definição de bens públicos na educação superior que não se associa diretamente ao Estado e que não opera com dados *a priori* ou absolutos. Na sua definição, “bens públicos são bens que (1) tem um significativo elemento de não disputabilidade e/ou não excludabilidade e (2) são bens amplamente disponibilizados dentre a população. Bens sem os atributos (1) ou (2) são bens privados” (2007a, p. 315).

Considerando que a educação superior não é, por natureza, nem pública, nem privada, Marginson defende que o que se produz neste campo, independentemente da propriedade das instituições, é uma composição variável entre bens públicos e privados. Essa composição “é determinada pela política pública, pela gestão institucional, pela prática cotidiana das pessoas” (2007a, p. 315). Sendo assim, em uma mesma instituição, serão produzidos tanto um quanto o outro tipo de bem. E os níveis de bens públicos e privados dentro da composição variam de instituição para instituição, constituindo-se em elementos-chave que, em última instância, as diferenciam entre si.

Embora considere que a composição entre público e privado não implica em um jogo de soma zero, o autor chama a atenção para a compreensão de que, num contexto em que a educação superior se movimenta na direção de mercados econômicos, a relação tende a ter esse resultado. Ou seja, nesses contextos, há o reforço do papel dos bens privados em relação aos públicos e as forças do mercado tendem a aumentar a disputabilidade e a excludabilidade. Assim, contextos de competição de mercado predisõem a educação superior à produção de bens privados, em detrimento de bens públicos, significando uma tendência à soma zero (MARGINSON, 2007a).

Outro elemento da compreensão do autor trata do entendimento de que, na composição entre bens públicos e privados nas e pelas instituições, um aspecto decisivo reside nos propósitos institucionais, e não na sua propriedade legal, embora se deva reconhecer que

instituições de propriedade pública são mais propensas a produzir bens públicos do que as demais (2007a). A citação abaixo ajuda a compreender melhor o argumento desenvolvido por Marginson:

Os diferentes propósitos estão associados a distintos incentivos e comportamentos; por exemplo, em pesquisa. Pesquisa comercial quer maximizar a extensão de tempo em que o conhecimento é mantido exclusivo, confinado a propriedade privada e acessível à exploração, antes de cair em domínio público. Do mesmo modo, se a proposta do ensino é exclusivista – reprodução de uma elite profissional ou interpolação de capital cultural nas mentes de poucos favorecidos – isso amplia o caráter privado dos bens (2007b, p. 200).

Ainda, em sua compreensão da educação superior a partir da lente econômica, Marginson busca identificar, na realidade empírica, o que é gerado nesse campo. Ou seja, ele persegue o objetivo de identificar os principais bens produzidos na educação superior e reconhecê-los enquanto públicos ou privados.

Deste modo, ele nota que os benefícios do *status* individual ou bens posicionais obtidos pelos alunos configuram-se como os principais bens privados gerados na educação superior via ensino. Trata-se de vagas escassas em instituições de prestígio que dão aos estudantes oportunidade de renda superior e *status* social (2007b). Para as instituições, especialmente as de elite, a produção de *status* é central, pois está ligada ao seu interesse em manter boa reputação em pesquisa; então, para estas IES, a obtenção de recursos financeiros é importante, mas não como fim, e sim como um meio para atingir seus objetivos maiores ligados à liderança acadêmica. Pode-se inferir, aqui, que essa competição por *status* e reputação acontece tanto nas instituições de propriedade privada quanto naquelas de propriedade estatal, o que coaduna com a argumentação de Marginson (2007b) de que os propósitos da instituição são mais determinantes do caráter dos bens produzidos do que a sua propriedade legal.

O ensino, assim, pode tanto ser predominantemente um bem público, quanto predominantemente um bem privado. Isto é, o ensino e a aprendizagem contêm aspectos de bem público: o conhecimento aprendido, a educação geral que contribui para um conhecimento básico partilhado e que não é recompensada no mercado de trabalho e também a educação entendida como um direito de cidadania (MARGINSON, 2011). Além disso, destaca-se a importância de bens como “a formação de atributos humanos e de relacionamento, incluindo valores sociais e afetivos como tolerância cosmopolita e consciência cultural” (2007b, p. 198). Mas ensino e aprendizagem também carregam bens

privados, tais como credenciais escassas de instituições exclusivistas, que proveem acesso a profissões que geram renda em abundância (MARGINSON, 2011).

Discutindo o conhecimento como um bem gerado na educação superior, o autor argumenta sobre a sua constituição enquanto um bem coletivo e, portanto, um bem público (MARGINSON, 2015). Segundo ele, mesmo que um novo conhecimento possa ter sua exclusividade prolongada a quem o criou por meio de patentes, ele precisa ser publicizado para que seja possível utilizá-lo. Mas, mesmo quando o conhecimento é tornado público, ele

conserva seu valor não importa o quanto seja usado. Ele é não disputável. Assim pesquisa básica está sujeita a falha de mercado e em toda parte é financiada pelos estados ou filantropia. Uma vez usado, o conhecimento é livremente acessado e não excludente, a menos que dispositivos baseados em propriedade como revistas de acesso pago e direitos autorais artificialmente prolonguem a exclusividade de textos ou artefatos utilizando conhecimentos específicos – embora as tentativas de sua privatização em parte quebrem por causa da facilidade de reprodução (MARGINSON, 2015, p. 4).

Marginson analisa, ainda, a estrutura de oportunidades sociais gerada pela educação superior, o que está relacionado com a garantia de acesso equitativo (2007a; 2011). Para ele, uma estrutura de oportunidades de acesso equitativa tende a não ser provida pelo mercado, estando tendencialmente submetida à regulação do Estado. O autor explica que a gratuidade na oferta pode gerar a ampliação no acesso aos bens privados produzidos pela educação superior, o que teria como consequência reduzir o papel de tais bens. É importante sublinhar, nesse sentido, que a existência de estruturas equitativas de acesso não significa que os bens privados desapareceram, mas, sim, a possibilidade de um sistema mais horizontal na geração desses bens (2007a; 2007b).

Por fim, Marginson (2016) conclui que muito da categorização dos bens como públicos ou como privados depende de como a educação superior é organizada em termos de sistema. Isto é, em sistemas em que há, por exemplo, taxas impeditivas, o bem privado se sobressai. Pensar em como a educação superior é organizada, tanto em termos de sistema, quanto em termos de instituição, todavia, requer um movimento de ampliação dos limites da análise, no sentido de lançar mão de uma perspectiva política, cujo alcance para a compreensão desses aspectos é maior.

4.2.2 A leitura do público e do privado na educação superior a partir das lentes da perspectiva política

A perspectiva acima sistematizada foi delineada pelo esforço de se compreender a relação entre público e privado na educação superior com base em conceitos originados na economia e mostra-se adequada especialmente para a apreensão dos resultados da educação superior, ou seja, das suas atividades fim. Todavia, em que pese o reconhecimento de seu alcance, apresenta limites no que diz respeito ao entendimento, por exemplo, das escolhas e decisões sobre o que é tratado como público ou privado, o que demanda que se recorra a uma concepção política da relação público-privado (MARGINSON, 2016).

Diante disso, são trazidos a seguir outros dois horizontes trabalhados por Marginson ao longo de sua produção e aqui entendidos como pertinentes para a análise, ambos de origem política. Um deles é o conceito de bem público (no singular) e o outro é o conceito de esfera pública. Neste sentido, se busca apresentar a discussão desenvolvida por Marginson (2006; 2011), mas, também, recorre-se a outros autores que complementam e enriquecem os conceitos tendo em vista os fins que se pretende aqui nesta tese.

Deste modo, quanto à noção de bem público, a discussão é complementada com a teorização de Walker e McLean (2013) acerca do *public good professionalism*. Já o conceito de esfera pública é trabalhado com o apoio da reflexão de Pusser (2012), estudioso das relações entre universidade e esfera pública.

4.2.2.1 A educação superior pela ótica do bem público

A noção de bem público, no singular, é trazida por Marginson (2011) quando reconhece que, no debate político, os bens públicos, tais como concebidos por Samuelson, são abertos à contestação em termos de conteúdo e valor. Segundo o autor:

Apesar do conhecimento ou a ecologia global ou a língua comum global poderem ser entendidos como bens públicos, há mais do que um conhecimento possível ou ecologia ou linguagem universal. O fato de que o conhecimento, no sentido técnico da economia, é um bem público global, não exaure questões de conteúdo e valor, como “bem público de quem?” e “a interesse de quem?” [...] Bens de conhecimento global como pesquisa repousam em um grande contexto sistêmico que é comunicativo, colaborativo e coletivo. Talvez seja mais fácil apreender usando a noção de bem público (singular) do que bens públicos (plural) (2011, p. 417).

A noção de bem público, de ordem mais normativa, pode apresentar maior alcance para o tipo de análise demandada no caso da problematização acima colocada. Trata-se de um conceito que dá ênfase aos benefícios e atividades coletivos, como foi discutido no capítulo anterior.

O autor afirma que, quando se trabalha com a ideia de bem público, é amplamente reconhecido o quanto a educação superior deve ser aberta, igualitária e suscetível ao controle (*accountability*) por parte da comunidade maior, ou seja, da comunidade além da universidade. Esse controle, importa dizer, não pode se resumir ao controle estatal. Nesse sentido, ele levanta que alguns membros da comunidade externa às universidades são eleitos para ocupar assento em órgãos de governança em tais instituições, mas esta é uma questão complexa, uma vez que coloca o desafio de “estabelecer mecanismos que genuinamente empoderem as comunidades locais [já que é] difícil para não profissionais dividir controle sobre funções especializadas como a pesquisa” (2011, p. 418).

Reconhecendo, porém, a ambiguidade que reside nesse conceito em sua aplicação para o campo do ensino superior, Marginson (2011) entende que, se de um lado “o bem público vincula as universidades a um processo maior de democratização e desenvolvimento humano” (2011, p. 418), de outro é este o conceito que está por trás do discurso sobre os benefícios sociais da educação e da pesquisa – discurso esse, todavia, muito utilizado de forma vazia na autopromoção e propaganda das instituições.

Com vistas a uma aproximação mais precisa com o significado do bem público na educação superior, é possível estabelecer um diálogo com a teorização desenvolvida por Walker e outros¹⁰ sobre o conceito de *public good professionalism*. Para alcançar este conceito, as autoras problematizam o papel da universidade na promoção do bem público e entendem que a formação de profissionais pode ser uma contribuição específica da universidade para a promoção de tal bem (EAST; STOKES; WALKER, 2014). Considerando o bem público como um objetivo da educação superior, Walker e McLean (2013) o relacionam com o compromisso social das instituições acadêmicas, isto é, o seu compromisso com os interesses gerais da sociedade da qual fazem parte.

Com apoio na teoria do desenvolvimento humano e das *capabilities* de Amartya Sen e Martha Nussbaum, Walker e McLean (2013) explicam que *public good professionalism* foi o termo escolhido para

¹⁰ Melanie Walker e Alejandra Boni (2013); Linda East, Rebecca Stokes e Melanie Walker (2014) e Melanie Walker e Monica McLean (2013).

transmitir a concepção de profissionais com os valores, conhecimentos e habilidades para prover serviços ao público que expandam oportunidades capazes de conduzir a vidas melhores (*capabilities*) e a realizações (*functionings*) que seus usuários tenham razões para valorizar (WALKER e MCLEAN, 2013, p. 1-2).

Desse modo, *public good professionalism* diz respeito à contribuição dada pelas universidades no que tange a uma formação perpassada pelo bem público. Isso significa que “a universidade, se está a serviço do bem público, deve preparar os estudantes para fazer avançar a justiça social” (EAST; STOKES; WALKER, 2014, p. 1620).

Em sua pesquisa, Walker e McLean (2013) buscaram, por um lado, identificar as *capabilities* que deveriam ser consideradas indispensáveis a profissionais orientados para o bem público e, de outro, compreender como a educação universitária poderia contribuir para desenvolvê-las. Constataram que profissionais orientados para o bem público são aqueles que: reconhecem a plena dignidade de todo ser humano; agem para a transformação social e redução da injustiça; fazem julgamentos profissionais bem informados, reflexivos e imaginativos; trabalham com os outros para expandir as capacidades compreensivas das pessoas que vivem na pobreza (WALKER; MCLEAN, 2013). Esses quatro atributos, de caráter mais normativo, conformam *meta-functionings* chave naquilo que denominaram de *Public Good Professional Capabilities Index* (Índice de Capacitações Profissionais para o Bem Público), ferramenta que criaram a fim de investigar a formação de profissionais, inicialmente no contexto sul-africano, mas depois também validada para outros contextos, como por exemplo o do Reino Unido (EAST; STOKES; WALKER, 2014).

O referido Index também contempla oito *capabilities* profissionais, que se constituem em objetivos educacionais pensados para alcançar os quatro atributos anteriormente descritos. São elas: visão de mundo (*informed vision*), relacionamento/solidariedade (*affiliation/solidarity*), resiliência (*resilience*), esforço social e coletivo (*social and collective struggle*), inteligência emocional (*emotional reflexivity*), integridade (*integrity*), segurança e confiança (*assurance and confidence*) e conhecimento e habilidades (*knowledge and skills*) (WALKER; MCLEAN, 2013, p. 87).

O Index ainda apresenta uma terceira parte, a qual lança um olhar mais direcionado para as instituições de ensino superior em si e, nesse sentido, trata de arranjos e condições educacionais necessárias para que os objetivos acima mencionados sejam atingidos. Dividem-se, assim, em arranjos referentes ao contexto departamental e ao contexto da universidade como um todo. Os arranjos departamentais são: currículo transformador (*transformative curriculum*), pedagogias adequadas (*appropriate pedagogies*) e cultura departamental

inclusiva (*inclusive departmental culture*); já das universidades o que se espera é: cultura e ambiente institucionais transformadores (*transformative institutional culture and environment*), crítica, deliberação/colegialidade e responsabilidade (*critical, deliberative and responsible*) e engajamento social (*socially engaged*) (2013, p. 87).

Ainda dentro da discussão a respeito do *public good professionalism*, agora focando mais especificamente na questão dos currículos, é relevante a contribuição de Walker e Boni (2013), que enfatizam, entre outros aspectos, o ensino e o currículo das universidades em seu compromisso com a promoção do bem público. Para elas

o ensino é um caminho certo para reintegrar o bem público e avançar no bem social [...]. Este é o espaço no qual nós podemos educar, formar e moldar cidadãos publicamente engajados, como pensadores críticos e cidadãos democráticos que entendem suas obrigações com os outros [...] (WALKER; BONI, 2013, p. 24-25).

Partindo dessa compreensão, as autoras sublinham a relevância do lugar ocupado pelo currículo na vida do estudante. Para elas, o currículo

enquadra o que conta como conhecimento válido e o que vale a pena aprender, e mais amplamente o leque de oportunidades de aprendizagens disponíveis aos estudantes [...]. Um currículo então é sempre embasado em uma perspectiva moral sobre qual versão de boa vida é desejável. Então, ele encapsula juízos de valor sobre que tipo de conhecimento é considerado importante [...]. Mas um currículo ainda indica que atitudes e valores se espera que os estudantes desenvolvam em respeito aos conhecimentos e as habilidades que adquiriram (2013, p. 25).

Diante disso, as autoras lançam as seguintes questões: “Uma universidade e um currículo encorajam os estudantes a desenvolver caminhos para a responsabilidade social e cívica e contribuições para a vida pública democrática?” Ou, ao contrário, “promove caminhos para consumismo, individualismo e conformidade, e apenas benefícios privados?” (2013, p. 26).

4.2.2.2 A educação superior pela ótica da esfera pública

Em algumas das suas produções, Marginson (2006; 2011) traz o conceito de esfera pública como lente de análise do público na educação superior. Conforme ele próprio observa, apesar de Habermas não ter estabelecido relações entre a universidade e a esfera pública, há sugestivos paralelos entre ambas (MARGINSON, 2011).

Buscando estabelecer tais paralelos, Marginson (2006) sugere que se olhe para a seguinte questão: “em que medida as universidades conduzem seu trabalho de forma pública?”¹¹. A forma pública a que se refere, de um lado, diz respeito às relações que se estabelecem dentro da universidade, mas, de outro, estende-se à comunicação entre a universidade e um público mais amplo, para além dela, considerando-se as interações tanto entre o trabalho acadêmico e o discurso público maior, quanto entre a universidade e os elaboradores de políticas.

Sendo assim, o autor identifica duas formas de conceber a dimensão pública da universidade a partir de tal conceito. A primeira delas se origina no entendimento do campo da educação superior em si como uma esfera pública, a qual abrangeria projetos pertencentes tanto aos bens públicos, no plural, quanto ao bem público, no singular. Neste ângulo interpretativo, ele sugere que, para testar o quanto uma universidade se comporta como esfera pública, deve-se avaliar em que medida ela fornece espaço para a crítica, ou então, quão difundida é a crítica na prática institucional (MARGINSON, 2011). Na segunda forma, a universidade é entendida como parte de uma ordem civil comunicativa mais ampla, que abrange os distintos setores sociais e interage com o governo e o mercado sem, contudo, reduzir-se a eles. A universidade, nesse caso, seria parte desta ordem, do mesmo modo que outras instituições e setores também o seriam. Na interpretação da universidade como esfera pública em si, bem como na interpretação da universidade como fazendo parte de uma esfera pública mais ampla, o autor destaca o papel comunicativo desempenhado por essa instituição (MARGINSON, 2011).

Porém, é importante esclarecer que, como ressaltam Pusser et. al. (2012, p. 2), entender a esfera pública por meio da educação superior não significa dizer que as universidades são ou sempre foram espaços independentes de livre crítica e discussão. Essas instituições, entretanto, “têm o potencial para se tornar tais espaços e a obrigação de se esforçar para alcançar aquela condição a serviço do bem público”.

Pusser (2012) se propõe a discutir o caso das universidades norte-americanas no contexto atual e, ao fazê-lo, identifica as condições ideais para a criação e preservação de uma esfera pública via educação superior. Para ele, “os esforços para conceber uma esfera pública via educação superior começam por localizar a universidade como um espaço de discurso crítico, um espaço físico e discursivo para a crítica irrestrita e produção do conhecimento”

¹¹ Esclarecimento sobre este questionamento: em artigo de 2006 Marginson faz um contraponto a trabalho publicado por Calhoun (2006), no qual esse autor estabelece associações entre universidade e público. Uma dessas associações diz respeito à forma como as universidades conduzem o seu trabalho. Este ponto foi, então, retomado por Marginson e é neste contexto que surge o questionamento aqui apresentado.

(2012, p. 27). Para isto, se faz necessário reconhecer quatro forças essenciais que moldam a universidade contemporânea, quais sejam: o Estado, o mercado, as instituições em si e os esforços dos atores sociais. Ele sugere, assim, que se compreenda em que medida cada uma destas quatro forças molda a educação superior no sentido de facilitar ou restringir a constituição da universidade como uma esfera pública (PUSSER, 2012).

O autor, então, analisa as quatro forças no cenário contemporâneo, tomando por base o estudo da realidade dos Estados Unidos, mas que encontra certa correspondência em realidades como a brasileira. Em sua análise, observa que o Estado, no contexto neoliberal, tem tensionado as IES na direção do desenvolvimento econômico e do desenvolvimento de habilidades de competição na economia global. O crescente domínio e fortalecimento do mercado neoliberal, por sua vez, pressiona as IES a competir por fluxos de financiamento quase-privados. Quanto às instituições, estas demandam maior controle sobre recursos e processos decisórios, argumentando em favor da liberdade institucional para ampliar qualidade e prestígio. Por fim, são assinalados os efeitos negativos da crescente redução no suporte popular para a provisão estatal da educação, com a disseminação da ideia de que os resultados mais legítimos das universidades são os bens privados (PUSSER, 2012).

Entretanto, em que pesem os constrangimentos elencados, Pusser defende que ainda há espaço para “a criação de uma esfera pública via educação superior” (2012, p. 40). Para isso, cabe uma reconfiguração nas relações de poder e autoridade. Nas suas palavras:

O que é desejável é o reconhecimento de que criar uma esfera pública pela educação superior requer um equilíbrio das relações de poder e autoridade, em que os interesses sejam suficientemente legítimos para sustentar um ao outro em equilíbrio, de modo que a discussão, a crítica e a criação e disseminação de conhecimento, as coisas que a universidade melhor faz, possam acontecer. Onde o poder é desequilibrado, pode não haver esfera pública sustentada (PUSSER, 2012, p. 41).

Retornando, agora, a discussão desenvolvida por Marginson (2011), este chama a atenção para a compreensão de que as teorizações sobre esfera pública são compatíveis com a ótica do bem público (no singular), uma vez que o bem público é, de algum modo, relacionado com as condições para a democracia ativa, como pôde ser observado ao longo dessa seção e da anterior. A esfera pública nas universidades sugere, de acordo com Marginson (2006), condutas identificadas com projetos políticos públicos e democráticos dentro das instituições e, ainda, “também fornece um conjunto de normas por meio das quais se pode julgar o público na universidade e traçar alguns dos caminhos em que a sua

‘publicidade’ tem compromisso. Isto nos permite imaginar certos ‘bens públicos’ que em Samuelson são evasivos” (2006, p. 54).

Para encerrar, vale ainda destacar que, ao tratar do bem público e da esfera pública na educação superior, Marginson (2011) argumenta que o maior inimigo de ambos não é o mercado, mas, sim, a hierarquia de *status*. O autor explica argumentando que *rankings* globais dominam crescentemente as universidades ao redor do mundo, sendo que a competição por *status* gerada neste processo restringe o fluxo de benefícios públicos e aniquila o interesse comum. Marginson (2011, p. 430) assevera que o antídoto para o fenômeno da competição por *status* – competição esta claramente representada nos *rankings* – pode ser encontrado em um modelo de universidade envolta em uma base comunicativa de “redes planas e relações colegiadas, que empresta a si mesma a formas abertas, democráticas e colaborativas e dá autoridade ao conhecimento a partir de qualquer lugar”.

Nas duas seções aqui discutidas, buscou-se delinear duas perspectivas políticas de análise a respeito da relação entre público e privado na educação superior, quais sejam: a do bem público e a da esfera pública, as quais se articulam/complementam com aquela inspirada na economia e já apresentada neste capítulo.

Mais recentemente, todavia, Marginson (2015; 2016) constrói uma síntese na qual propõe um modelo para a análise do público e do privado na educação superior, voltado para a pesquisa e o ensino, em que sugere a combinação entre a concepção econômica de Samuelson e uma concepção política inspirada em Dewey. Esta proposta é apresentada a seguir, dada a sua pertinência para o referencial metodológico construído para esta tese.

4.2.3 A combinação proposta por Simon Marginson entre as perspectivas econômica e política na educação superior

Apresenta-se, agora, o que se pode considerar como uma continuidade e, mais precisamente, uma síntese da proposição de Marginson a respeito da associação entre o público e o privado na educação superior. Essa síntese é encontrada em produções de 2015 e 2016, nas quais ele propõe um enquadramento que permite classificar o ensino e a pesquisa (especialmente pela ótica dos sistemas de educação superior) a partir da combinação entre uma definição econômica e outra política, de público e de privado.

A definição econômica à qual recorre continua sendo a dos bens públicos e privados inspirada em Samuelson, anteriormente explicitada. Aqui, a concepção econômica de bens privados/públicos é fortemente associada com a ideia de condução da educação superior em

uma base mercantil/não mercantil – o que não diz respeito diretamente ao critério da propriedade institucional, mas, sim, à forma como a atividade é realizada, isto é, se a competição de mercado é (ou não) estruturante do ensino e da pesquisa – o que pode acontecer, inclusive, dentro de uma IES de propriedade estatal, na forma de quase-mercado, por exemplo.

E a definição política pela qual opta, por sua vez, é derivada da obra de Dewey (1927a; 1927b). Como demonstrado no capítulo anterior, o público para Dewey está relacionado com aquilo que é assim definido pelo público. E essa definição acontece por meio de um processo de visibilidade e reconhecimento das consequências indiretas que uma ação causa no bem estar dos grupos não diretamente envolvidos nessa determinada ação. Essas consequências requerem cuidado e controle, tanto no sentido de sua promoção quanto de sua inibição, o que remete ao Estado. Sendo assim, seguindo a perspectiva embasada em Dewey, Marginson afirma que

a educação superior é pública na medida em que ela importa para um número suficiente de pessoas e especialmente quando o Estado a considera pública, independentemente das formas econômicas. Ela pode ser pública no sentido político quando produzida no mercado. Em contraste com Samuelson, a definição política cria um âmbito de aplicação aberto para normas políticas e escolhas políticas. A definição política fornece uma base mais efetiva para lidar com bens coletivos, dado seu caráter aberto e normativo (2015, p. 7).

A compreensão de que as matérias públicas são, de algum modo, submetidas ao controle do Estado, não significa necessariamente que o Estado é quem assume a execução dessas ações e, nesse sentido, não se trata de uma questão de propriedade legal. O Estado considerar algo como público independe das formas econômicas por meio das quais esse algo é produzido. Nesse sentido, “mesmo a educação superior privada que opera em uma base comercial é um assunto de interesse público se as pessoas e o governo determinam que ela deva ser” (MARGINSON, 2016, p. 8). Assim, “[...] não significa que todos os aspectos públicos da educação superior devem ser conduzidos pelo Estado”. Diferente disso, em boa parte dos sistemas, o governo devolve muitas questões às próprias instituições de educação superior e “o que varia é a medida em que essa devolução está ancorada em objetivos políticos a nível de sistema” (2016, p. 14).

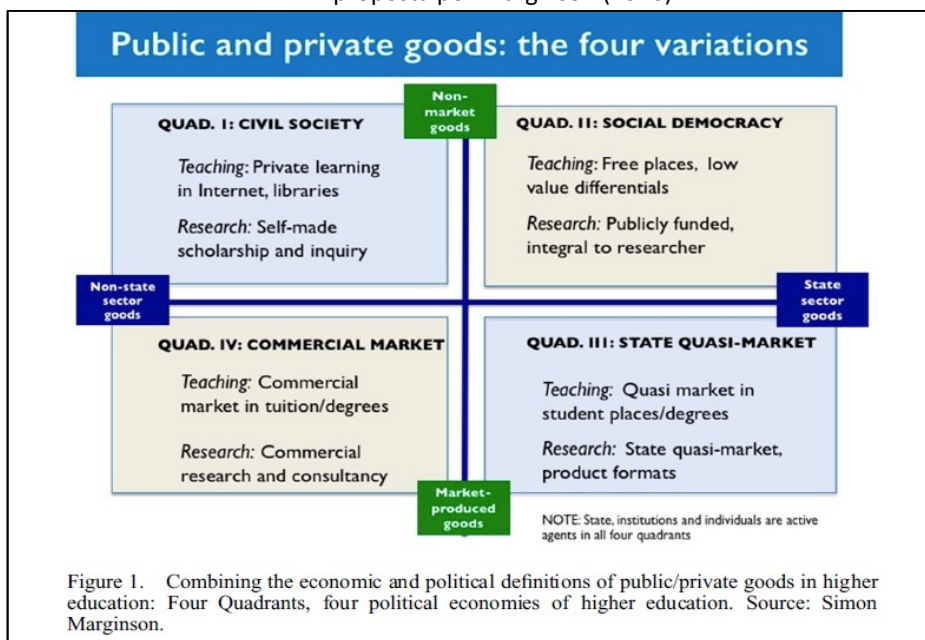
Marginson propõe, conforme já dito aqui, uma combinação entre essa concepção de caráter político com aquela de caráter econômico. A ideia de complementariedade se dá em razão do reconhecimento dos limites que residem em cada uma das perspectivas quando tomadas isoladamente. Isto é, a perspectiva de caráter econômico é eficaz para a apreensão de

bens no nível individual, mas o mesmo não ocorre com os bens de caráter coletivo. Já a perspectiva política é competente para lidar com bens coletivos e o bem público, mas, ao trabalhar com a ideia de que o público é aquilo assim definido pelo público, tende a sofrer de certa imprecisão (MARGINSON, 2016).

Na compreensão do autor, essas duas perspectivas heterogêneas foram, até então, tomadas separadamente. Mas, na prática, elas se apresentam entrelaçadas, sendo que “cada uma contribui para o entendimento das dinâmicas do público e do privado, cada uma preenche uma lacuna da outra, e cada uma fornece uma reflexividade crítica para questionar a outra”, o que sugere, então, que “a dimensão pública da educação superior é clarificada quando se desenham as duas definições juntas” (2016, p. 16).

Para tanto, o autor cria um modelo de análise que lhe permite situar o ensino e a pesquisa em sistemas de educação superior, de modo a articular as questões relacionadas às escolhas políticas (regulação do Estado) com aquelas relativas à provisão econômica (produção em uma base mercantil ou não mercantil). Assim, propõe um diagrama no qual ambas as dimensões se encontram combinadas:

Figura 5: Combinação entre as definições econômica e política de público/privado na educação superior, proposta por Marginson (2016)¹²



Fonte: Marginson (2016, p. 10).

¹² A tradução do quadro para o português encontra-se no apêndice D.

Este diagrama se estrutura em dois eixos, um vertical, que trata da distinção entre o que é reconhecido (ou não) como matéria de interesse comum e, portanto, de controle estatal, e um horizontal, que diz respeito à distinção entre bens produzidos em uma base mercantil ou em uma base não mercantil. Dessa estruturação derivam quatro quadrantes, decorrentes das diferentes combinações entre ambos os eixos.

Ao trabalhar com o diagrama proposto, o autor chama a atenção para o entendimento de que há certa flexibilidade no posicionamento de algumas atividades, que podem se mover entre os quadrantes ao longo do tempo. Ainda, é possível que algumas atividades sejam posicionadas nas fronteiras entre quadrantes. Pode ser, também, que sistemas ou instituições sejam enquadrados em mais de um quadrante, em um equilíbrio variável (MARGINSON, 2016).

Nos quadrantes 1 e 2, ensino e pesquisa são públicos economicamente, no sentido de não serem realizados a partir de princípios mercantis. Quando ensino e pesquisa são públicos politicamente, no sentido de serem matéria de interesse comum e, portanto, alvo de algum tipo de controle estatal, estão posicionados nos quadrantes 2 ou 3. É possível observar que o quadrante puramente público é o 2. Percebe-se, também, que uma “atividade que é controlada pelo Estado (um bem público político) pode ser produzida em uma base não mercantil no quadrante 2 ou conduzida em uma base mercantil com competição e financiamento misto no quadrante 3” (MARGINSON, 2016, p. 9-10).

O quadrante 1, denominado de “Sociedade Civil”, diz respeito a atividades produzidas fora do mercado e sem algum tipo de regulação estatal. No quadrante 2 – “Social Democracia” – educação e pesquisa são públicos no sentido político e também o são no que diz respeito ao critério econômico. Isto porque neste quadrante o Estado organiza o ensino e a pesquisa e isso se dá em uma base que não é afeita à indução de mercado e à estratificação da qualidade, o que acontece nos quadrantes 3 e 4. O exemplo aqui referenciado é o do sistema nórdico, em que o ensino funciona a partir da premissa do acesso universal e há pouca estratificação de valor entre as instituições. “As funções de pesquisa são sustentadas por um financiamento geral das universidades e alocadas com base na curiosidade e mérito, não em competição de quase-mercado” (MARGINSON, 2015, p. 8).

O quadrante 3, pautado na ideia de “quase-mercado”, combina bens economicamente privados com o controle público do governo, numa competição impulsionada pelo Estado. Conforme o autor, este é o quadrante que predomina no contexto neoliberal, em que há divergência entre o econômico (quase-mercado), que é privado, e o político (controle estatal),

que é público. Aqui são enfatizados os benefícios privados da educação superior, o que justifica a cobrança de taxas, apesar de que as vagas costumam ser parcialmente subsidiadas. Os programas de subsídios de pesquisa, como bolsas, se localizam na fronteira entre os quadrantes 3 e 2 (MARGINSON, 2015, 2016).

Por fim, tem-se o quadrante 4, o mais próximo do mercado tanto no aspecto econômico quanto no político. Aqui se encontram sistemas baseados na oferta de cursos com fins de lucro, além de pesquisa comercial e consultoria não reguladas de modo rigoroso. Contudo, Marginson (2015) menciona que, na prática, é impossível um total alinhamento entre o privado político e o privado econômico. Economicamente, isso é impossível devido ao caráter de bem público do conhecimento. Politicamente, é impossível porque há muito em jogo na educação superior e os Estados querem manter seu papel regulatório neste campo. Sendo assim, os casos em que há provisão comercial do ensino superior, mas esta é regulada fortemente pelo Estado, são casos que se encaixam na fronteira entre os quadrantes 3 e 4. Nesse sentido, o autor esclarece que

em muitos países a provisão comercial do ensino é rigorosamente regulada e/ou subsidiada (exceto programas internacionais on-line que não podem ser regulados). Assim estas atividades estão na fronteira entre os quadrantes 3 e 4. Em alguns países, como nos Estados Unidos, onde as instituições lucrativas são mais de 80% subsidiadas por financiamentos federais aos estudantes (Mettler, 2014), elas pertencem ao quadrante 3 (2015, p. 9-10).

Quanto à questão do financiamento, Marginson destaca que a “cobrança de altas taxas é sintomática de relações de mercado (Quadrantes 3 ou 4), mas baixas taxas, que não significam competição ou barreiras de acesso, são compatíveis com o Quadrante 2 mais abaixo”. Destaca, ainda, que o financiamento estatal pode estar presente, como visto, nos quadrantes que dizem respeito à produção do ensino ou da pesquisa em uma base mercantil (MARGINSON, 2016, p. 14).

4.3 Construindo uma síntese teórico-metodológica orientadora da coleta e análise dos dados

A sistematização até aqui apresentada partiu de uma aproximação com a produção de Simon Marginson (2006; 2007a; 2007b; 2011; 2015; 2016) sobre a relação entre o público e o privado na educação superior. Partindo dos limites dos enquadramentos tradicionais, Marginson possibilita novas abordagens para o tema, trazendo lentes de análise que permitem uma revisitação à compreensão do público e do privado na educação superior e, ao mesmo

tempo, sintonizam tal discussão com a complexidade que envolve este campo contemporaneamente.

Reconhecendo as deficiências das leituras tradicionais, bem como o limitado alcance de concepções isoladas, o autor propõe uma síntese baseando-se em uma combinação entre uma perspectiva de origem econômica e outra de origem política. Nesse sentido, o diagrama que propõe tem o mérito de capturar o misto de público e privado que existe na educação superior, garantindo com isso um afastamento das análises reducionistas, que olham para este campo a partir de um enfoque que enquadra as realidades ou como absolutamente públicas ou como absolutamente privadas e, também, opera desde a ideia de propriedade legal, associando de antemão o público com o Estado e o privado com o mercado. Ao mesmo tempo, a combinação de uma perspectiva de viés econômico com outra de viés político garante que se alcance mais longe e, nesse sentido, que sejam preenchidas lacunas que, pelo olhar exclusivo de uma ou de outra, ficariam em aberto.

Nesse sentido, identifica-se a pertinência, para esta tese, de um enquadramento construído a partir da combinação entre a perspectiva econômica e a política sobre o público e o privado, como realizado no diagrama proposto pelo autor. Mas, visando dar conta do universo da educação superior de modo a também considerar as instituições em seu cotidiano, a perspectiva política da combinação proposta nesta tese também abrange as concepções de bem público e de esfera pública, ao lado das contribuições de Dewey. Ao mesmo tempo, considerando as adequações necessárias para dar conta do nível institucional, de modo a contemplar as atividades meio de uma IES, observa-se a pertinência de retomar elementos (anteriormente trabalhados pelo autor) que vão além do ensino e da pesquisa, como, por exemplo, a forma como as instituições conduzem as suas atividades, a gestão e o envolvimento comunitário no dia-a-dia das mesmas. Ainda, tendo em vista realidades como a brasileira, em que a extensão/serviços/terceira missão tem grande relevância na universidade, cabe incluir também a extensão/serviços como elemento de análise. Essa adaptação/ampliação da proposta em dois pontos – no que diz respeito à compreensão da perspectiva política e com relação aos elementos a serem analisados – é legítima na medida em que o próprio autor alerta para a compreensão de que “papeis do governo e das universidades, relações universidade-governo e o significado de ‘sociedade’, ‘Estado’, ‘público’ e ‘privado’ são nacionalmente e culturalmente situados” (MARGINSON, 2015, p. 12) e, portanto, não caberia generalizar determinadas aproximações como normativas para todas as sociedades.

Diante disso, tem-se a composição de uma concepção que, ancorada no conjunto das discussões apresentadas ao longo da seção 2 do capítulo, compõe a base para a análise do público e do privado em instituições de educação superior e modelos institucionais. Para tanto, parte-se dos quatro conceitos de público-privado anteriormente apresentados, um de caráter econômico e três de caráter político, os quais se entrelaçam. O primeiro é o conceito de bens públicos/bens privados, no plural, de perspectiva econômica. Os outros três conceitos situam-se dentro da perspectiva política. Um deles é inspirado em Dewey, outro é o de bem público e o último conceito é o de esfera pública.

Faz-se a ressalva de que, como alerta Marginson (2015), em algumas situações aquilo que pode ser considerado público (ou privado) a partir de um conceito, pode não o ser a partir de outro. Do mesmo modo, também podem existir aspectos referentes às IES nos quais alguns conceitos correm o risco de se sombrearem, especialmente aqueles situados na perspectiva política, em virtude de sua proximidade. Diante disso, cabe aqui formular uma concepção ampla, capaz de reduzir as possibilidades de sobreposição e contradição e, principalmente, capaz de fornecer um caminho para compreender a composição variável entre público e privado nas instituições a partir do uso combinado de duas perspectivas – econômica e política –, assentadas nos quatro conceitos acima.

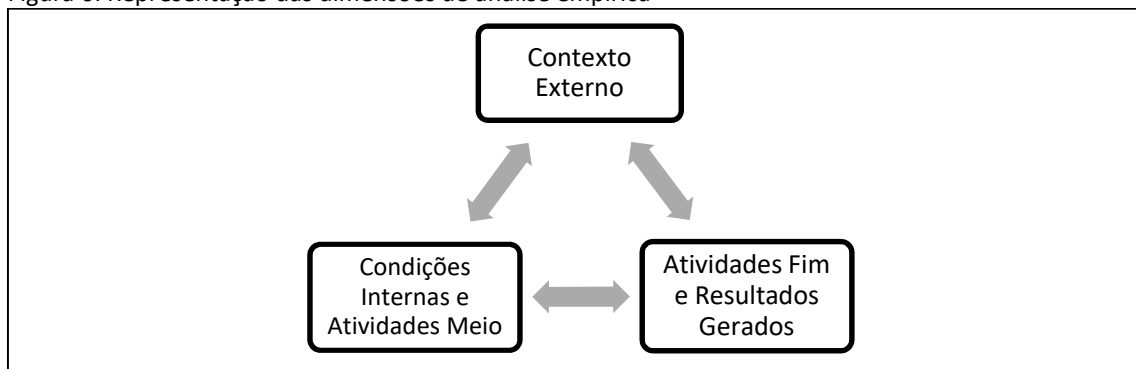
Assim, formula-se a seguinte concepção: compreender a composição variável entre público e privado a qual compõe uma instituição de educação superior (ou um modelo institucional) significa analisá-la a partir de uma perspectiva econômica que considera os bens privados e públicos produzidos, ponderando o seu acesso dentre a população e a sua produção em uma base mercantil ou não. Significa também analisá-la desde uma perspectiva política, que compreende a IES a partir (i) das escolhas políticas mais amplas que implicam na submissão institucional (ou não) à regulação estatal, de modo a considerar o sentido e a medida de tal regulação e, também, o possível envolvimento institucional em dinâmicas de mercado, inclusive em decorrência de tal regulação; (ii) das contribuições institucionais para o bem público, compreendendo nesse sentido as finalidades, assim como o compromisso social, considerando aqui a concepção de universidade e a existência (ou não) de uma perspectiva de engajamento com as necessidades da sociedade; (iii) das formas como as instituições conduzem o seu trabalho internamente e com relação a um público mais amplo, considerando a existência (ou não) de orientações democráticas e participativas, a constituição (ou não) de espaços de crítica (interna e externa) e as interações que se estabelecem com a sociedade como um todo, operando com a ideia de esfera pública.

Isto posto, o próximo passo consiste em identificar caminhos pelos quais é possível apreender a realidade das IES com base no arcabouço conceitual apresentado. Desse modo, como observado por Marginson, a indagação sobre quão pública é a educação superior consiste em uma questão empírica e, para respondê-la, “é preciso criar meios de mensurar aspectos particulares do ‘público’ e então de elaborar complexos julgamentos sintéticos sobre a incidência e o grau de ‘publicidade’” (2011, p. 425).

Assim, busca-se elencar os aspectos que devem ser analisados a fim de se compreender a medida de público e de privado nas instituições de educação superior. Diante disso, pode-se perguntar: quais elementos da realidade das IES são adequados para apreender, empiricamente, a composição variável entre público e privado? Como tais elementos podem ser organizados e dimensionados dentro das concepções levantadas visando à formulação de uma investigação?

Passando, então, para a construção de um modelo para análise, é possível estabelecer, considerando a estrutura complexa em que uma instituição de educação superior está edificada, três grandes dimensões a partir das quais desenvolver a análise, que são elas: (1) Contexto externo, (2) Condições internas e atividades meio e (3) Atividades fins e resultados gerados, conforme a Figura 6. Essas três dimensões, em conjunto, são representativas dos diferentes níveis de interação que ocorrem na instituição universidade ¹³.

Figura 6: Representação das dimensões de análise empírica



Fonte: Sistematização da autora.

¹³ Este dimensionamento coaduna com a proposição de Daniel Katz e Robert Kahn (1965) em sua teorização das organizações como sistemas abertos. Para eles, uma organização, tomada como um sistema aberto, recebe insumos (energias) do ambiente externo, o que configura as entradas; processa internamente estas energias de modo a transformá-las em produtos que sejam característicos daquele sistema, o que seria o processamento ou transformação; exporta os produtos que gera ao ambiente externo, configurando as saídas; e há da reenergização do sistema a partir de fontes no ambiente (KATZ; KAHN, 1970; CABRAL, 2004).

A primeira dimensão, denominada contexto externo, diz respeito à relação das IES com o ambiente externo no qual estão envolvidas. Nessa dimensão, se busca analisar aspectos originados externamente, mas que possuem efeitos na dinâmica institucional, visando apreender esses efeitos. Essa dimensão constitui-se em importante estruturador da composição entre público e privado nas instituições de educação superior na medida em que fornece as molduras dentro das quais a prática cotidiana se efetiva.

A segunda dimensão, condições internas e atividades meio, está relacionada aos elementos que compõem a realidade institucional interna, envolvendo a conformação dos propósitos institucionais, os processos de gestão e as mediações que se estabelecem (ou não) com a sociedade no cotidiano institucional, todos eles orientadores dos sentidos do trabalho institucional e daquilo que a instituição produzirá prioritariamente. Trata-se de uma dimensão menos ampla do que a primeira, já que diz respeito ao nível institucional, mas está mais associada aos processos, às mediações institucionais e às relações internas.

A terceira dimensão, atividades fim e resultados gerados, diz respeito ao que está diretamente associado às atividades finalísticas de uma universidade, àquilo que ela entrega à sociedade como produto de seu trabalho, ou seja, o ensino, a pesquisa e extensão/serviços.

A figura acima, que representa a composição da tríade dimensional a partir da proposta apresentada, demonstra a mútua interação entre cada uma das dimensões. O aspecto da interação entre elas é sublinhado na medida em que, se o que se objetiva é uma representação, no nível da abstração, que guarde a maior fidelidade possível com a realidade, é fundamental o reconhecimento de que as relações de conexão, interdependência e, algumas vezes, de sobreposição, são uma constante.

Visando identificar o que será analisado dentro cada uma dessas dimensões, foram extraídos de Marginson, nas obras anteriormente citadas, os elementos que se constituirão nos descritores da análise. Como resultado desse primeiro esforço, tem-se a seguinte identificação de elementos levantados pelo autor, considerados significativos para a compreensão do público e do privado em uma universidade, agrupados dentro das dimensões de análise antes apresentadas.

Quadro 5: Elementos para a compreensão do público e do privado em IES, agrupados por dimensões

| Dimensões de análise | Elementos relativos ao público e o privado em IES, construídos com base na obra de Marginson |
|---|---|
| Contexto externo | <ul style="list-style-type: none"> - Políticas governamentais de educação superior - Fontes de financiamento - Políticas de acesso - Propriedade legal institucional - Regulação do Estado no contexto da educação superior - Regulação do mercado no contexto da educação superior - <i>Rankings</i> e contexto de competição por <i>status</i> |
| Condições internas e atividades meio | <ul style="list-style-type: none"> - Propósitos da instituição - Gestão institucional - Condução do trabalho internamente - Condução do trabalho em relação a um público mais amplo - Estrutura institucional de tomada de decisão - Espaço para a crítica e discussão na instituição - Participação da comunidade externa em órgãos de governança - Relação entre universidade e sociedade mais ampla - Prática cotidiana institucional |
| Atividades fim e resultados gerados | <ul style="list-style-type: none"> - Orientação da pesquisa na instituição - Bens produzidos na pesquisa - Orientação do ensino na instituição - Bens produzidos no ensino - Orientação dos serviços na instituição - Bens produzidos nos serviços - Efeitos da instituição na comunidade |

Fonte: Sistematização da autora, com base em Marginson (2006; 2007a; 2007b; 2011; 2015; 2016).

Considerando o exposto, bem como o dimensionamento construído, é possível especificar descritores para a análise empírica. Desse modo, os descritores apresentados a seguir são decorrentes dos elementos anteriormente identificados e visam descrever, detalhar e delimitar cada uma das dimensões. Para a transformação dos elementos em descritores, cada um desses foi avaliado tomando-se como critério as possibilidades de verificação e análise de sua variabilidade entre público e privado.

Quadro 6: Especificação de descritores de análise

| Elementos relativos ao público e o privado em IES | Descritores |
|--|--|
| Dimensão: Contexto externo | |
| Políticas governamentais de educação superior | Sem descritor específico, pois está diluído nos descritores relacionados desta dimensão que tratam da regulação. |
| Fontes de financiamento | Políticas de financiamento |
| Políticas de acesso | Políticas de acesso |
| Propriedade legal institucional | Formato legal de propriedade institucional |
| Regulação do Estado no contexto da educação superior | Políticas de regulação |
| Regulação do mercado no contexto da educação superior | |
| <i>Rankings</i> e contexto de competição por <i>status</i> | Avaliações externas |
| Dimensão: Condições internas e atividades meio | |
| Propósitos da instituição | Objetivos institucionais |
| Gestão institucional | Modelo de gestão |
| Condução do trabalho internamente | |
| Estrutura institucional de tomada de decisão | |
| Espaço para a crítica e discussão na instituição | |
| Participação da comunidade externa em órgãos de governança | |
| Condução do trabalho em relação a um público mais amplo | Relação com a sociedade |
| Relação entre universidade e sociedade mais ampla | |
| Prática cotidiana institucional | Sem descritor específico, pois está diluído nos descritores desta dimensão. |
| Dimensão: Atividades fim e resultados gerados | |
| Orientação da pesquisa na instituição | Pesquisa |
| Bens produzidos na pesquisa | |
| Orientação do ensino na instituição | Ensino |
| Bens produzidos no ensino | |
| Orientação dos serviços na instituição | Extensão/serviços |
| Bens produzidos nos serviços | |
| Efeitos da instituição na comunidade | Sem descritor específico, pois está diluído nos descritores desta dimensão. |

Fonte: Sistematização da autora, com base em Marginson (2006; 2007a; 2007b; 2011; 2015; 2016).

Apresentados os descritores, são estabelecidas ênfases para investigação dentro de cada um deles (Quadro 7), tendo em vista limitar a amplitude de enfoques possíveis que possuem. Assim, para cada descritor é definida uma (ou, eventualmente, duas) ênfase, que representa o recorte feito com o objetivo de torná-lo empiricamente analisável, considerando tanto o contexto da instituição universidade, quanto as perspectivas de público/privado aqui adotadas. Dizem respeito, então, a enfoques que foram aqui privilegiados. A escolha de cada uma das ênfases para os descritores se sustenta e justifica (i) na teorização desenvolvida neste

capítulo e (ii) numa aproximação previamente realizada junto ao campo da educação superior e da universidade comunitária, tanto no nível teórico quanto empírico.

Quadro 7: Representação das dimensões, descritores e ênfases para coleta e análise dos dados

| DIMENSÃO | DESCRITOR | ÊNFASES |
|---|---|---|
| Contexto Externo | 1. Políticas de regulação | 1.1 Regulação de Estado 1.2 Regulação de Mercado |
| | 2. Políticas de acesso | 2.1 Critérios e condições de acesso |
| | 3. Políticas de financiamento | 3.1 Origem do financiamento |
| | 4. Formato legal da propriedade institucional | 4.1 Natureza jurídica da propriedade |
| | 5. Avaliações externas | 5.1 Uso dos resultados das avaliações externas |
| Condições Internas e Atividades Meio | 6. Objetivos institucionais | 6.1 Concepção de educação superior e de universidade |
| | 7. Modelo de gestão | 7.1 Participação na gestão institucional |
| | 8. Relação com a sociedade | 8.1 Vínculos entre universidade e comunidade |
| Atividades Fim e Resultados Gerados | 9. Ensino | 9.1 Valores subjacentes ao ensino 9.2 Critérios para definição das carreiras ofertadas |
| | 10. Pesquisa | 10.1 O que é produzido por meio da pesquisa |
| | 11. Extensão/serviços | 11.1 O que é produzido por meio da extensão/serviços |

Fonte: Elaboração da autora.

Isto posto, é possível, neste momento, apresentar o quadro que consiste no modelo orientador do processo metodológico da coleta e análise dos dados (Quadro 8). Como se observa no quadro, para cada descritor (na segunda coluna), situado em sua respectiva dimensão de origem (indicada na primeira coluna), foi vinculada uma – eventualmente duas – questão orientadora (na terceira coluna). Cada questão orientadora é acompanhada da respectiva indicação de variabilidade entre público e privado (na quarta e na quinta colunas), que está relacionada com a ênfase definida para o descritor (última coluna). Explicando melhor, para cada questão orientadora foi construída uma resposta ideal que representa a dimensão pública e uma resposta ideal que representa a dimensão privada. A proposta de se trabalhar com “respostas ideais” é inspirada no conceito de tipo ideal de Max Weber (1974). As respostas ideais são, nessa perspectiva, generalizações com a função de fornecer o parâmetro para a investigação e, desse modo, representam tipos puros de público e privado em determinado aspecto (o descritor). Esses tipos dificilmente são encontrados exatamente assim, em forma pura, na realidade concreta investigada. Trata-se, outrossim, de um modelo abstrato que se constitui em referência orientadora da análise da realidade. De modo que é possível entender as respostas ideais como polos opostos, cada uma delas situada em um dos vértices da relação público-privado. As respostas reais, a serem construídas por meio da aplicação da pesquisa, deverão situar-se dentro do *continuum* formado entre ambos os

vértices, como pode ser observado na Figura 3 apresentada na introdução da tese. Assim, cada diáde de respostas ideais expressa a variabilidade entre público e privado dentro do enfoque determinado, tomando como referência as perspectivas de público/privado com as quais se trabalha nesta tese, a de matriz econômica e a de origem política (identificadas na sexta coluna).

Quadro 8: Quadro orientador do processo metodológico da coleta e análise dos dados

| Dimensão | Descritor | Questão orientadora | Díade de respostas ideais | | Perspectiva (de público e privado) orientadora | Ênfase do descritor |
|------------------|---|---|--|--|---|---|
| | | | Critério público | Critério privado | | |
| Contexto Externo | 1. Políticas de regulação | Em que medida e de que forma as políticas de educação superior submetem a instituição à regulação externa por órgãos e agências do Estado? | Quando a instituição é amplamente submetida à regulação externa por agências estatais ou credenciadas pelo Estado. | Quando a instituição não é submetida à regulação externa por agências estatais ou credenciadas pelo Estado. | Perspectiva política (controle estatal) | 1.1 <i>Regulação de Estado</i> |
| | | Em que medida as políticas de educação superior e o ambiente da educação superior induzem a instituição na direção de processos de competição de mercado? | Quando as políticas e o ambiente da educação superior não tensionam a instituição na direção de processos de competição de mercado, protegendo-as deste tipo de relação. | Quando as políticas e o ambiente da educação superior levam a instituição a um completo envolvimento em competição de mercado. | Perspectiva econômica | 1.2 <i>Regulação de Mercado</i> |
| | 2. Políticas de acesso | Com base nas políticas nacionais de acesso à educação superior, como se dá o acesso à instituição? | Quando o acesso possui critérios baseados no princípio da equidade e quando não há cobrança de taxas/mensalidades ou quando essas não são impeditivas. | Quando o acesso possui critérios que não consideram as inequidades sociais e quando há cobrança de taxas/mensalidades impeditivas. | Perspectiva política (bem público) Perspectiva econômica | 2.1 <i>Crítérios e condições de acesso</i> |
| | 3. Políticas de financiamento | Com base nas políticas de financiamento da educação superior, como se efetiva o financiamento institucional? | Quando os recursos são predominantemente estatais. | Quando os recursos são predominantemente privados. | Perspectiva econômica | 3.1 <i>Origem do financiamento</i> |
| | 4. Formato legal da propriedade institucional | Como a instituição é moldada em termos de propriedade legal? | Quando a instituição é estatal. | Quando a instituição é privada com fins lucrativos. | Perspectiva econômica | 4.1 <i>Natureza jurídica da propriedade</i> |

| | | | | | | |
|--------------------------------------|-----------------------------|--|--|---|---|---|
| | 5. Avaliações externas | Qual o uso que a instituição faz dos resultados de avaliações externas a que é submetida? | Quando a instituição torna públicos os resultados dos mecanismos de avaliação externa numa perspectiva de transparência e accountability. | Quando a instituição utiliza os resultados para fins de marketing institucional, reforçando a perspectiva de <i>ranking</i> entre IES. | Perspectiva política (esfera pública e bens públicos) | <i>5.1 Uso dos resultados das avaliações externas</i> |
| | | | | | | |
| Condições Internas e Atividades Meio | 6. Objetivos institucionais | Qual a concepção de educação superior e universidade que perpassa propósitos institucionais? | Quando os propósitos institucionais refletem uma concepção de educação superior e universidade como bem público. | Quando os propósitos institucionais refletem uma concepção da educação superior e universidade como bem privado. | Perspectiva política (bem público) | <i>6.1 Concepção de educação superior e de universidade</i> |
| | 7. Modelo de gestão | Como é caracterizado o modelo de gestão institucional, focando nos processos de tomada de decisão? | Quando o modelo de gestão é baseado em colegialidade e democracia, e contempla a participação de distintos atores institucionais e representantes do mundo exterior nos processos de tomada de decisão. | Quando o modelo de gestão é de inspiração corporativa e não contempla a participação dos distintos atores institucionais e representantes do mundo exterior nos processos de tomada de decisão. | Perspectiva política (esfera pública) | <i>7.1 Participação na gestão institucional</i> |
| | 8. Relação com a sociedade | Como se dá a relação da IES com a comunidade? | Quando a instituição interage de forma intensa com os distintos setores da comunidade da qual faz parte, se constitui como parte de uma esfera pública mais ampla e tem seus espaços e recursos acessíveis ao público externo. | Quando a instituição não estabelece interação com os distintos setores da comunidade da qual faz parte, não se constitui como parte de uma esfera pública mais ampla e tem seus espaços e recursos fechados ao público externo. | Perspectiva política (esfera pública e bem público) | <i>8.1 Vínculos entre universidade e comunidade</i> |

| | | | | | | |
|-------------------------------------|------------------------|---|--|--|------------------------------------|--|
| | | | | | | |
| Atividades Fim e Resultados Gerados | 9. Ensino | Quais as perspectivas que orientam o ensino? | Quando o ensino estimula a profissionalização para o bem público. | Quando o ensino estimula uma formação pautada prioritariamente na obtenção do êxito individual. | Perspectiva política (bem público) | <i>9.1 Valores subjacentes ao ensino</i> |
| | | Quais são as carreiras contempladas por meio do ensino? | Quando a IES também privilegia a oferta de cursos correlacionados a carreiras que não geram retorno financeiro para a IES e que não geram bem posicionais significativos aos graduados, mas que são compreendidos como de relevância social. | Quando a IES privilegia a oferta de cursos correlacionados a carreiras que geram maior retorno financeiro para a IES e/ou que propiciam maior <i>status</i> individual e bens posicionais aos graduados. | Perspectiva econômica | <i>9.2 Critérios para definição das carreiras ofertadas</i> |
| | 10. Pesquisa | Quais as perspectivas que orientam a pesquisa e, por conseguinte, os resultados produzidos por meio dela? | Quando a pesquisa estimula a produção de conhecimento baseada na curiosidade (pesquisa desinteressada). | Quando a pesquisa estimula a produção do conhecimento baseada em contratos comerciais (pesquisa comercial). | Perspectiva econômica | <i>10.1 O que é produzido por meio da pesquisa</i> |
| | 11. Extensão/ serviços | Quais as perspectivas que orientam a extensão/ serviços e, por conseguinte, os resultados produzidos por meio dela? | Quando a extensão/serviços acontece por meio de ações que respondem às necessidades sociais, sem visar retorno financeiro. | Quando a extensão/serviços acontece por meio de ações vinculadas a contratos comerciais, que visam retorno financeiro. | Perspectiva econômica | <i>11.1 O que é produzido por meio da extensão/ serviços</i> |
| | | | | | | |

Fonte: Elaboração da autora.

Com o exposto até aqui, tem-se a apresentação do modelo teórico-metodológico para a análise da composição entre público e privado na realidade empírica de instituições de ensino superior. Em razão da relativa independência entre os distintos descritores e ênfases que compõem o modelo, é esperado que se chegue, como resultado, a uma variabilidade complexa e heterogênea entre público e privado. Nesse sentido, é possível imaginar o resultado da aplicação deste quadro como uma espécie de equalizador, como propõem De Boer, Enders e Schimank (2008) em sua pesquisa sobre governança em sistemas de educação superior europeus.

4.4 Sintetizando o capítulo

Neste capítulo, buscou-se demonstrar a construção de um modelo de cunho teórico-metodológico capaz de embasar a análise empírica do balanço entre público e privado nas universidades. Nesse sentido, partiu-se das teorizações desenvolvidas por Marginson a respeito dos limites das concepções correntes no campo da educação superior, as quais permitem observar que, no contexto contemporâneo, a educação superior é cada vez mais um domínio em que público e privado se mesclam em uma composição cuja variabilidade depende de um conjunto de fatores que vão muito além dos aspectos ligados à propriedade legal institucional. O autor, então, apresenta alguns enfoques possíveis para a compreensão do público e do privado na educação superior, chegando à construção de um enquadramento em que combina uma concepção de matriz econômica com outra de matriz política para a apreensão da mescla entre público e privado em sistemas de educação superior.

Tendo em vista as especificidades desta tese, argumentou-se pela necessidade de ampliar a proposta do autor, no sentido de contemplar a instituição universidade em seus distintos aspectos e processos, considerando, inclusive, a extensão/serviços, a gestão, entre outras atividades e aspectos. Disso resultou a composição de uma concepção que dá as bases para a apreensão do público e do privado em instituições de educação superior, adequadas à análise desenvolvida empiricamente na pesquisa que dá suporte a esta tese.

Com isso, apresentou-se a construção do modelo de análise, representado em forma de quadro, o qual possibilita identificar a composição entre público e privado nas instituições de educação superior em distintas dimensões, as quais dizem respeito aos diferentes níveis de interação que ocorrem na universidade. O modelo de análise aqui

proposto foi o condutor da pesquisa de campo desenvolvida junto às universidades comunitárias para esta tese, a qual buscou identificar os principais tensionamentos entre público e privado vivenciados, assim como os desdobramentos desses tensionamentos na configuração do modelo institucional. Os dados, bem como a devida análise, serão apresentados mais adiante (capítulos 7 a 10). Antes disso, faz-se necessária uma maior aproximação com o objeto de estudos em si. Desse modo, os próximos capítulos dedicam-se a fornecer um panorama geral do ensino superior no Brasil, especialmente o setor privado, e também do modelo comunitário de universidade existente no sul do país.

5 A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E O SETOR PRIVADO

A educação superior brasileira é constituída por instituições públicas estatais, que são financiadas pelo Estado e gratuitas para os estudantes, e por instituições privadas, cujo financiamento depende predominantemente das mensalidades pagas pelos alunos. Dentre as privadas, encontram-se as sem fins lucrativos e as com fins lucrativos. Esta tese tem por objeto as universidades comunitárias regionais, modelo institucional privado sem fins lucrativos, situado no estado do Rio Grande do Sul.

Tradicionalmente, o ingresso nas instituições públicas – as de maior prestígio no sistema – é mais concorrido, devido a um exame competitivo de classificação para acessar as vagas ofertadas, o vestibular. Em consequência, as vagas tendem a ser ocupadas por estudantes de maior poder aquisitivo, que tiveram acesso às melhores escolas (MCCOWAN, 2016). De outro lado, os estudantes de *background* inferior, oriundos das camadas mais pobres da população, tendem a ocupar as vagas pouco concorridas nas instituições privadas, arcando com os custos da educação (BERTOLIN, 2013).

No período mais recente, podem ser observadas algumas mudanças dentro do setor privado, as quais contribuíram para imprimir-lhe novas feições. Dentre essas mudanças, destaca-se a formação de mercados de ensino superior no país, primeiramente com a proliferação de IES privadas mercantis e, depois, com o fenômeno da aquisição e fusão de instituições com fins lucrativos, na forma de conglomerados, muitos dos quais com capital aberto na bolsa de valores, como observa Sampaio (2014a).

Com isso, o setor privado passa a caracterizar-se por uma relação de competição de mercado. Isso significa, na prática, que universidades sem fins lucrativos, como as confessionais e as comunitárias, geralmente com décadas de existência e que sustentam regularmente atividades de ensino, pesquisa e extensão, concorrem igualmente com novas (ou renovadas) instituições com fins de lucro, que muitas vezes oferecem exclusivamente atividades de ensino e fazem uso de expedientes os mais diversos para reduzir custos. Essa realidade de competição – em que o jogo se dá entre atores de naturezas distintas – tem levado as universidades mais tradicionais a adotar “práticas de mercado” visando à redução de gastos e a ampliação das receitas, o que coloca em risco a qualidade e a busca pela excelência acadêmica (SCHMIDT, 2014).

Este capítulo visa compreender a educação superior brasileira sob a perspectiva do setor privado, apresentando também algumas particularidades da mesma no estado do Rio Grande do Sul. Para tanto, está organizado em duas partes. A primeira parte enfoca a trajetória e características gerais da educação superior no país, com ênfase no setor privado, abordando o processo de expansão mais recente e, também, fazendo o recorte para a realidade do estado do Rio Grande do Sul, ao qual esta tese está circunscrita. A segunda parte destina-se a apresentar algumas políticas que, presentes no setor privado, ajudam a moldá-lo, como a filantropia, o Prouni e o FIES. As universidades comunitárias regionais do Rio Grande do Sul, objeto deste estudo, estão submetidas a estas três políticas.

5.1 A educação superior brasileira e o setor privado

A presença do setor privado é antiga na educação superior brasileira, tendo desempenhado distintos papéis ao longo da história. Neste item será apresentada uma breve caracterização do lugar ocupado pelo setor privado na trajetória do ensino superior do país. Essa retomada é o fio condutor para, em seguida, abordar o setor privado face às atuais configurações da educação superior. Por fim, o item apresenta um recorte para a realidade da educação superior no estado do Rio Grande do Sul, também com ênfase no setor privado.

5.1.1 Retrospectiva histórica

A educação superior demorou a ser assumida no Brasil. A constituição da universidade, propriamente dita, deu-se somente no início do século XX. Apesar do evidente atraso, isso não significou a total ausência do ensino superior no país, como mostra Sampaio (2000, p. 38). No período do Brasil colonial, colégios jesuítas já ofereciam cursos superiores. Com a vinda da família real, em 1808, passaram a ser criadas “cadeiras isoladas de ensino superior” e faculdades isoladas (ROSSATO, 1998, p. 109).

Na Constituição de 1891, as IES privadas já tiveram seu espaço reconhecido, com iniciativas particulares católicas, além de instituições laicas provenientes de iniciativas de elites locais preocupadas em levar o ensino superior para seus estados. Desmistificando algumas análises correntes, Sampaio (2000) demonstra que esses

empreendimentos privados representavam, na época, muito mais um setor que se constituía paralelamente ao estatal, do que uma relação de subordinação e complementaridade do privado para com o público (2000, p. 39).

Em seu estudo sobre o segmento privado no Brasil, Sampaio (2000) identifica dois períodos distintos, um que vai de 1933 a 1965 e outro de 1965 a 1980. O primeiro é um período de consolidação e estabilidade no crescimento do setor, de maneira que em 1933 o setor privado representava mais de 60% das IES e 43,7% das matrículas e, a partir da década de 1960, passou a ser hegemônico também nas matrículas.

A década de 1930 é significativa para o setor privado na medida em que, com a Reforma Educacional Francisco Campos, no governo de Getúlio Vargas, garantiu-se o espaço do setor ao não ser atendida a demanda pela exclusividade da universidade pública, fortemente defendida desde os anos 1920 (SAMPAIO, 2000). Neste período, conforme Durham e Sampaio (1995), instituições laicas e católicas disputavam o controle da educação, especialmente a superior. O contexto de criação da Universidade do Brasil é representativo dessa disputa, bem como das tentativas de acomodação dos diferentes interesses por parte do ministro da educação da época, Francisco Campos. Nas palavras de Durham e Sampaio,

A universidade a ser estabelecida pelo governo central no Rio de Janeiro deveria ficar sob controle e supervisão estritos da Igreja, enquanto que a Universidade do Distrito Federal, sob a liderança de Anísio Teixeira e proteção do governo local, pretendia ser um centro de pensamento libertário e leigo. [...]. Por outro lado, a Faculdade de Filosofia e Letras da Universidade do Brasil, criada em 1939, seria constituída sob forte influência católica, mas não a ponto de satisfazer às aspirações da Igreja, que buscava uma universidade sob seu estrito controle (DURHAM; SAMPAIO, 1995, p. 6).

Assim, “derrotada em suas pretensões de controle do ensino público, a Igreja Católica tomou a iniciativa de criação de suas próprias universidades na década seguinte”, o que significou a consolidação desse setor no país (SAMPAIO, 2000, p. 46). É desse período, então, o surgimento das universidades particulares confessionais, como as Pontifícias Universidades Católicas – as PUCs –, sendo a primeira delas criada em 1944, no Rio de Janeiro. A emergência dessas universidades, embora tenha significado “a quebra do pacto Estado/Igreja na história do ensino superior no Brasil nos anos 30”, não representou a sua autonomia com relação ao Estado, uma vez que as universidades católicas que se criaram posteriormente configuraram-se como uma espécie de braço semigovernamental, dependente do financiamento estatal (SAMPAIO, 2000, p. 48).

A partir da segunda metade da década de 1940, o setor privado passou a vivenciar uma desconcentração regional, com a interiorização das instituições e dos cursos. Ao mesmo tempo, entre 1945 e 1964, vive-se um importante movimento de expansão no número de estudantes universitários do país, o que tem relação com a presença crescente do setor privado (ROSSATO, 1998).

O segundo período, que vai de meados da década de 1960 a 1980, foi marcado por uma expansão acelerada da educação superior brasileira, como afirma Rossato (1998). As matrículas passaram de aproximadamente 97 mil em 1960 para mais de um milhão em 1980, em sua maioria, no setor privado (62,4%), muito embora o setor público também tenha apresentado crescimento (ROSSATO, 1998).

Em 1961, entrou em cena a Lei de Diretrizes e Bases (LDB), em cujo processo de elaboração emergiram debates entre os chamados privatistas e publicistas, sendo que a lei resultante foi caracterizada como “de compromisso entre as duas tendências” (BOAVENTURA, 2009 p. 93). O contexto daí decorrente favoreceu a abertura de novos estabelecimentos privados e, no fim da década de 1960, as instituições privadas laicas já haviam superado as confessionais. Durante a ditadura militar, ocorreu a Reforma Universitária de 1968 (lei 5.540), a partir da qual se deu continuidade ao processo de expansão privada, especialmente via instituições de pequeno porte.

Analisando os dados sobre as IES e os cursos que passaram a ser ofertados no setor privado entre 1969 e 1971, Sampaio (2000) identificou as seguintes características a moldar o setor: mais de 200 cursos novos começaram a ser ofertados ao longo dos três anos; boa parte das instituições oferecia apenas um curso, especialmente em municípios do interior; quase todos os novos cursos oferecidos aconteciam no turno da noite.

Examinando a relação entre os setores público e privado nesse contexto, Sampaio (2000) argumenta que a reforma de 1968 incorporou a antiga demanda do setor público pela criação de universidades em que a pesquisa é aliada ao ensino, o que gerou, como consequência, um encarecimento no custo do ensino público. Esse fator abriu espaço para que o setor privado passasse a atender a demanda pela expansão do acesso de novos jovens no ensino superior. Com isso, o setor privado passou a ocupar a função de complementar o setor público, uma vez que aquele modelo público mais seletivo assumido com a reforma não teria condições de atender toda a demanda.

Já na segunda metade da década de 1970, iniciaram-se processos de fusão de instituições ou de incorporação de estabelecimentos isolados, muitos dos quais chegaram aos anos 1980 já como universidades privadas, o que significou,

consequentemente, uma redução na quantidade de instituições isoladas. Esse movimento se intensificou a partir da Constituição Federal de 1988, que disciplinou o princípio da autonomia universitária (SAMPAIO, 2000).

Sobre o processo histórico acima visitado, é pertinente destacar a reflexão de Durham e Sampaio (1995, p. 8), para a qual é inadequado o entendimento de que o setor privado passou a ganhar relevância na educação superior brasileira somente a partir do regime militar, como consta em algumas análises. Ao contrário, os dados disponíveis desde 1933 “indicam uma surpreendente importância do setor privado desde o início do período documentado”. Sampaio (2000, p. 74), por sua vez, propõe que se reveja a interpretação corrente, “segundo a qual o Estado retirou-se do ensino superior, promovendo a sua privatização”. Segundo ela, a questão está mais relacionada com a opção estabelecida na reforma de 1968 por “preservar as universidades públicas de uma eventual massificação do ensino superior, massificação incompatível com a vocação de universidade de pesquisa”, bem como com a escolha por “expandir o ensino público em regiões menos favoráveis ao financiamento privado do ensino superior”. Entende, assim, que se tratou de um ajustamento das funções do setor público frente ao incremento da demanda por ensino superior vivenciada ao longo daquelas décadas, e não de sua insuficiência. Então ela conclui que, se no início a relação entre setor público e privado era de “paralelismo”, nos anos 1970 esta relação passa a ser de “complementaridade”.

Após o fim da ditadura, foi elaborada a Constituição Federal de 1988, que reiterou o espaço da iniciativa privada na educação e, também, reconheceu pela primeira vez a existência de instituições nomeadamente comunitárias. Previu, ainda, a possibilidade de recebimento de recursos públicos por parte de um conjunto de escolas privadas, no qual estão as comunitárias, junto com as confessionais e as filantrópicas.

A Constituição de 1988 estabeleceu o princípio da autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial das universidades. Isto acabou sendo um estímulo para a transformação na organização acadêmica de boa parte das IES privadas, que deixaram de ser faculdades isoladas e se transformaram em universidades. Isso porque, com a prerrogativa da autonomia, processos como, por exemplo, de abertura e fechamento de cursos ou alteração no número de vagas puderam ser desburocratizados (SAMPAIO, 2000).

Em 1996, foi promulgada a nova LDB, que enquadrava as instituições, dentro do setor privado educacional, nas seguintes categorias: particulares em sentido estrito,

comunitárias, confessionais e filantrópicas. A LDB também reconheceu as instituições não universitárias como uma possibilidade ordinária de organização acadêmica e não mais como excepcionalidade, como era na LDB anterior (SAMPAIO, 2014a).

Após a LDB, foram publicados diversos decretos, com efeitos significativos no setor privado¹⁴. A partir desse momento, sucedeu uma maior diversificação nos formatos institucionais. Em termos de organização acadêmica, as IES passaram a ser classificadas como: institutos superiores, faculdades, faculdades integradas, centros universitários ou universidades, cada qual com distintas prerrogativas e níveis de autonomia.

Com relação à diversificação na categoria administrativa, as novas normativas permitiram a criação de instituições privadas com fins lucrativos (em decreto de 1997), ao lado das já tradicionais privadas sem fins lucrativos e das públicas estatais. Até então, segundo a legislação vigente, as IES privadas só poderiam exercer suas atividades sem fins lucrativos (apesar de conhecida a existência disfarçada de finalidades lucrativas em certas situações). Nesse sentido, Sampaio explica que, a partir de decreto de 1997, foi permitido

às entidades mantenedoras das instituições de ensino superior alterar seus estatutos, escolhendo assumir natureza civil ou comercial. Com base nesse dispositivo, passaram a ser classificadas como: entidade mantenedora de instituição sem finalidade lucrativa e entidade mantenedora de instituição particular, em sentido estrito, com finalidade lucrativa. As últimas [...] passam a responder como entidades comerciais (2011, p. 31).

Com a abertura para o setor privado com fins lucrativos, a educação superior brasileira passou a viver um “choque de mercado”, uma vez que a competitividade mercantil foi incorporada como forma de induzir o crescimento das taxas de acesso (GOMES, OLIVEIRA, DOURADO, 2011, p. 154).

Cabe, aqui, um esclarecimento conceitual. Privatização e mercantilização não são sinônimos, apesar de serem próximos e muitas vezes estarem associados, como no caso do Brasil. Nesse sentido, Sampaio (2014b, p. 4) lembra que “instituições juridicamente privadas e que cobram mensalidades de seus alunos, como as principais universidades norte-americanas Harvard, Stanford e Yale, ou ainda como as universidades católicas brasileiras, não se orientam pela lógica do lucro” e, portanto,

¹⁴ O primeiro deles foi o Decreto nº 2.207, de abril de 1997, posteriormente revogado pelo Decreto nº 2.306, de agosto de 1997, por sua vez revogado pelo Decreto nº 3.860, de julho de 2001, finalmente revogado pelo Decreto nº 5773, de 2006, atualmente em vigor.

elas não se assemelham a “empresas que atuam no mercado educacional”. Explica, então, que privatização “refere-se ao avanço da participação do setor privado no total de matrículas e de instituições de ensino superior”, enquanto que mercantilização “remete à emergência de instituições com fins lucrativos [...] e, em decorrência disso, às transações de aquisição que as envolvem e suas implicações no desenho do sistema nacional de ensino superior” (2014b, p. 7).

A partir de um contexto maior, observa-se que as mudanças processadas dentro da educação superior e, mais especificamente, do setor privado, coincidem com as mudanças societárias condizentes com a chamada economia do conhecimento. Assim, as transformações que aconteceram (e vem acontecendo) no campo da educação superior brasileira não podem ser adequadamente compreendidas à margem do contexto mais abrangente. Tal contexto é marcado, por um lado, por esforços do país na direção da ampliação das taxas de acesso e, de outro, por iniciativas que conduzem a uma maior aproximação das universidades com a economia, a exemplo do que já vem acontecendo na Europa e EUA. Diante disso, o item que segue tem por objetivo de detalhar as transformações mais recentemente processadas na educação superior brasileira, privilegiando o olhar para o setor privado, de modo a apresentar um panorama da situação atual.

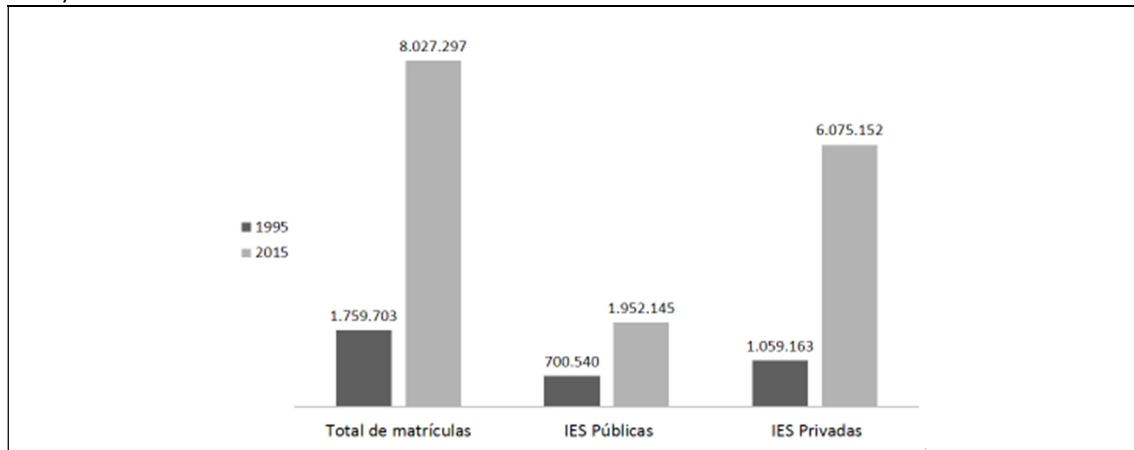
5.1.2 A educação superior brasileira na contemporaneidade: a expansão do acesso e as transformações no setor privado

O exame sobre os rumos da educação superior brasileira nos últimos vinte anos permite perceber importantes mudanças no sistema nacional. É um período caracterizado por um notável processo de expansão, marcado pela ampliação de vagas, cursos e instituições, além da diversificação dos modelos institucionais.

A expansão do acesso à educação superior no país vem se dando, predominantemente, pela via privada mercantil. Os dados das edições do Censo da Educação Superior do INEP são emblemáticos disso e demonstram que, em 1995, havia 894 instituições de educação superior no país e aproximadamente um milhão e oitocentas matrículas. Em 2015, vinte anos depois, o número de instituições quase triplicou, chegando a 2.364, enquanto o total de matrículas cresceu praticamente quatro vezes, superando os oito milhões (BRASIL/INEP, 2016). Esta aceleração é marcada pela ampliação do setor privado (DIAS SOBRINHO, 2011; SAMPAIO, 2011), o que

fica evidente no gráfico abaixo, que compara o crescimento das matrículas em IES públicas e privadas entre 1995 e 2015.

Figura 7: Crescimento das matrículas na Educação Superior brasileira, nas IES públicas e privadas (1995-2015)



Fonte: Autora, base em Censo da Educação Superior de 2015 (BRASIL/INEP, 2016).

Como se observa, das mais de oito milhões de matrículas existentes em 2015, 76% estavam em IES privadas e 24% nas públicas (BRASIL/INEP, 2016). Ao discutir o protagonismo do setor privado na expansão da educação superior brasileira, Koppe (2014) demonstra que, dentro desse setor, são as IES particulares (mercantis) as maiores responsáveis pelo crescimento de instituições e matrículas. O autor, então, distingue os dados relativos às instituições particulares e aqueles referentes ao conjunto formado pelas confessionais, comunitárias e filantrópicas – CCFs¹⁵. Assim, estudando os dados de 1999 a 2009, ele afirma que,

mesmo que as IES confessionais, comunitárias e filantrópicas tenham crescido na maior parte do tempo, no entanto, essas instituições tiveram uma redução em número de aproximadamente de 23,5% no período (de 379 IES para 290). As instituições particulares, no entanto, tiveram um crescimento de 238,2% no número de instituições (de 526 IES para 1779). O surgimento dessas instituições garantiu o crescimento desse setor do ensino no Brasil e proporcionou mudanças em relação ao cenário que se tinha anteriormente (KOPPE, 2014, p. 101).

¹⁵ Muito embora seja legalmente possível a existência de IES privadas com fins lucrativos no Brasil desde 1997, já havia, antes disso, instituições formalmente caracterizadas como sem fins lucrativos, mas que em última instância operavam com fins de lucro, realidade ainda observável no país. Para KOPPE (2014), na classificação que utiliza em sua pesquisa, as IES privadas particulares são aquelas que não se enquadram nas categorias de confessionais, comunitárias ou filantrópicas, encontrando-se as com fins lucrativos dentre as privadas particulares.

O crescimento das instituições privadas brasileiras, todavia, não significa que o setor público permaneceu estagnado. Esse setor cresceu, embora em ritmo mais lento. Como analisa Koppe, “as IES públicas tiveram um crescimento de 44,8% entre 1995 e 2012, passando de um total de 210 IES para 304 instituições” (2014, p. 98). A ampliação das matrículas, por sua vez, seguiu a mesma tendência, tendo crescido 170,8% entre 1995 e 2012 (de 700.540 matrículas em 1995 para 1.897.376 em 2012). É inquestionável que se trata de um crescimento importante¹⁶, mas bem menor do que aquele protagonizado pelo setor privado, que ampliou as matrículas em 385,3% no mesmo período (KOPPE, 2014).

Um fenômeno que vem sendo observado dentro do setor privado mercantil brasileiro diz respeito à aquisição e fusão de instituições por grandes grupos educacionais. Conforme Sampaio (2014a), desde 2004 aconteceram mais de duzentas operações desse tipo. Trata-se da aquisição de pequenas e médias IES por parte de grandes grupos que, com isso, se proliferaram em todo o país. Esses grupos, como a Estácio Participações S.A. e a Kroton Educacional S.A., têm seu capital aberto na bolsa de valores. Sampaio (2014a) observa o estilo de gestão das IES mercantis, cuja governança é realizada profissionalmente por quadros profissionais desvinculados do corpo acadêmico, seguindo um padrão empresarial e centralizado.

Isso posto, pode-se afirmar que o Brasil passou a vivenciar, desde os anos 2000, um fenômeno já apontado pela Unesco (2005, p. 95), segundo o qual se verifica que, nos países com pouca tradição universitária, “o surgimento das sociedades do conhecimento, muitas vezes, anda de mãos dadas com o surgimento de autênticos mercados de ensino superior”.

Outra característica que se destaca no período recente está relacionada à adoção de medidas visando uma maior diversificação de cursos, numa tentativa de aproximar a formação de terceiro grau às demandas do setor produtivo. Nesse sentido, destaca-se a Resolução 3/2002, do Conselho Nacional de Educação, que dá as diretrizes para os

¹⁶ A expansão processada por meio das instituições públicas federais se deu por um conjunto de mecanismos, como: o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, o Reuni, instituído em 2007, que visa elevar a taxa de concluintes, otimizar a relação entre o número de alunos por professor e criar novas instituições e vagas; a Universidade Aberta do Brasil, criada em 2005, com a oferta de ensino à distância para formação de professores e profissionais para a gestão pública; os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs), com a oferta de cursos superiores de tecnologia (PEIXOTO, 2011). Outra importante medida, voltada para a democratização do acesso às IES federais, é a Lei de Cotas (lei 12.711/2012), que determina a reserva de vagas para alunos oriundos de escola pública, com sub-cotas para alunos de baixa renda que apresentem renda familiar percapita mensal de até 1,5 salários mínimos, bem como sub-cotas para estudantes pretos, pardos e indígenas (BRASIL, 2012).

cursos superiores de tecnologia (CSTs). Conforme o documento, os CSTs são cursos de educação profissional de nível tecnológico, que buscam proporcionar “a aquisição de competências profissionais [...] para a inserção em setores profissionais nos quais haja utilização de tecnologias” (Artigo 1º). São cursos de curta duração que se propõem a desenvolver a capacidade empreendedora dos acadêmicos e incentivar a inovação científico-tecnológica (BRASIL/CNE, 2002).

Ainda dentro da perspectiva da ampliação do leque de cursos, vê-se, especialmente por parte das instituições privadas, a busca pela oferta de novas carreiras, que operam na lógica do “saber fazer”. Sobre isso, Sampaio (2011) menciona a oferta de “novíssimas carreiras”, ligadas a profissões de ofício que não costumavam requisitar formação superior (profissões como, por exemplo, *designer* em cabelo ou *designer* de móveis).

Por fim, outro aspecto a ser considerado quando se discute o atual cenário da educação superior brasileira e, nesse sentido, os desafios para inserção na chamada sociedade do conhecimento está relacionado com a questão da inovação. Neves e Neves (2011) observam que, nos últimos anos, o país tem investido em iniciativas de incentivo à inovação, como a criação dos Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia, o estabelecimento de programas como o Reuni e a Lei da Inovação (de 2004), a qual busca “estimular universidades e institutos de pesquisa públicos a contribuírem para o processo de inovação”, visando facilitar o fluxo de interação entre instituições de pesquisa e mercado (2011, p. 494). Todavia, assinalam que a aproximação das universidades com as empresas é uma das maiores dificuldades a serem superadas, ao lado da baixa efetividade das políticas criadas, das limitações em termos de investimentos financeiros e das questões de cunho cultural.

No estado do Rio Grande do Sul, ao qual está circunscrita esta tese, a educação superior também seguiu o mesmo processo de constituição observado em nível nacional, mas com algumas peculiaridades, o que será analisado a seguir.

5.1.3 A educação superior no Rio Grande do Sul

A educação superior no estado do Rio Grande do Sul apresenta como peculiaridade a histórica relevância do setor privado sem fins lucrativos, mais especificamente do modelo formado pelas IES comunitárias. Essas instituições, em seu

conjunto, atendiam no ano de 2013 mais de 50% do total de matrículas do estado, o que demonstra o protagonismo do modelo institucional (COMUNG, 2014).

O processo de constituição da educação superior gaúcha segue, de certo modo, os caminhos observados em nível nacional, embora com particularidades, como mostra o estudo de Neves (1995). A autora identifica quatro fases que marcaram a formação do ensino superior no estado, as quais guardam relação com os processos de desenvolvimento econômico, político e cultural da sociedade sul-rio-grandense.

A primeira fase é denominada pela autora de “Instalação” e compreende o período de 1883 a 1930. É marcada pela “criação de escolas e faculdades isoladas de nível superior que, posteriormente, eram agregadas para formar uma universidade” (NEVES, 1995, p. 6). Nesse processo, destacaram-se as cidades de Porto Alegre e Pelotas como os dois polos de ensino superior no estado, ainda no século XIX.

A segunda fase é denominada de “Centralização”. Situada entre as décadas de 1930 e 1960, caracteriza-se pela centralização das instituições na capital e pela criação de universidades neste polo. É deste período o surgimento da Pontifícia Universidade Católica, em 1948, em Porto Alegre, a primeira universidade confessional gaúcha. Nesta fase também foi criada a Universidade de Porto Alegre (UPA), mantida pelo estado e transformada em Universidade do Rio Grande do Sul na década de 1940 (URGS). A URGS foi federalizada em 1950, transformando-se na UFRGS (Universidade Federal do Rio Grande do Sul).

A partir da década de 1960, Neves observa uma demanda pela interiorização do ensino superior, dado o processo de autonomização dos municípios do interior do estado. É aqui que se localiza a terceira fase, situada entre 1960 e 1990 e denominada de “Interiorização”. Essa fase está relacionada à criação de universidades e faculdades isoladas no interior do estado, através de projetos de integração regional. A primeira experiência nesse sentido foi a da Universidade de Santa Maria, com o projeto “Multiversidade da Universidade”, o qual “caracterizou-se como um projeto influenciado pela absorção de modelos estrangeiros, baseado num intenso processo de modernização de cunho desenvolvimentista” (NEVES, 1995, p. 9). A partir desse momento surgiram, nas décadas de 1970 e 1980, escolas superiores isoladas no interior do estado, como desmembramento das extensões de Santa Maria.

Nessa terceira fase, identifica-se o surgimento das universidades comunitárias, responsáveis pela expansão e interiorização do ensino superior no estado. Segundo Neves, esse fenômeno

não foi resultado de uma intervenção no plano de política educacional estadual e nem da ação de grupos e/ou indivíduos aproveitando-se de “espaços” criados pela política educacional nacional. Ao contrário, percebe-se, claramente, nas principais experiências de instalação do Ensino Superior, a formulação de projetos complexos de iniciativa de grupos religiosos ou leigos, lideranças locais interessadas na valorização, integração e revitalização sócio-econômica e cultural de regiões que experimentavam um processo de intensa modernização e diferenciação social (NEVES, 1992, p. 97 apud NEVES, 1995, p. 8).

Há, ainda, uma quarta fase, centrada em meados da década de 1990, denominada pela autora de “Novos modelos regionais”. Trata-se de uma fase em que a educação superior se dissemina por todo o estado, sendo caracterizada pelas IES multi-campi, núcleos universitários e instituições isoladas (NEVES, 1995, p. 5). Conforme Neves, constata-se, nesse período, que as IES privadas regionais passaram a diversificar a oferta de cursos com o objetivo de se tornarem mais atrativas, havendo também uma maior preocupação com a titulação do corpo docente. As universidades maiores, nesse período, passam a investir mais em pesquisa e novas tecnologias.

Assim, observando o surgimento, a consolidação e a expansão do ensino superior no estado do Rio Grande do Sul a partir das fases propostas por Neves (1995), pode-se concordar com a autora quando ela analisa que:

De um lado, o Rio Grande do Sul constitui um dos estados mais beneficiados com a criação de instituições federais de ensino superior, de outro, seguiu um padrão que o distingue do resto país: ao invés da multiplicação de escolas e universidades particulares com caráter empresarial, o que se assistiu foi a criação de instituições privadas, concentradas principalmente no nordeste e noroeste do estado, com forte caráter comunitário, resultado da iniciativa de lideranças locais motivadas pelas necessidades e perspectivas de desenvolvimento regional e apoiadas na ação política de representantes locais (NEVES, 1995, p. 1).

Por fim, então, é possível inferir que, seguindo a tendência nacional, o estado do Rio Grande do Sul também experienciou movimentos de expansão e interiorização da educação superior. A diferença talvez resida, como sugere a autora, nas características das IES privadas que conduziram esse processo, as quais possuíam um caráter genuinamente não lucrativo e comunitário. Provavelmente isso se justifique por traços de ordem cultural que marcam a constituição e desenvolvimento desse estado, associados aos processos de imigração europeia. Essa questão será mais bem discutida no próximo capítulo, destinado especificamente às universidades comunitárias.

O estado do Rio Grande do Sul, a exemplo do que vem ocorrendo nacionalmente, também passa por um processo de ampliação do acesso à educação

superior por meio da criação de novas instituições e aumento de matrículas, com destaque para o setor privado mercantil. Os dados do Censo do INEP demonstram que, em 1995, havia 44 IES no estado e 155.141 estudantes matriculados. Já em 2012, o número de instituições subiu para 115 e as matrículas atingiram um total de 442.046 alunos (BRASIL/INEP, 2016). Esse processo se deu, predominantemente, pela via do setor privado, embora também aqui seja possível identificar o crescimento do setor público.

Koppe (2014) percebe, no estado, uma realidade em que o crescimento do setor privado gerou impacto dentro do próprio setor, tradicionalmente dominado pelas instituições confessionais, comunitárias e filantrópicas (CCFs). Ou seja, o crescimento observado no estado deu-se em razão do significativo aumento da quantidade de IES que não se classificam como CCFs, o que foi acompanhado por uma quase estagnação na quantidade de IES confessionais, filantrópicas e comunitárias. Nas suas palavras, “em 1995, dentro do setor privado do RS, predominavam as IES CCF. Durante os anos analisados (1999-2009), esse cenário inverteu-se. Enquanto surgiram dezenas de novas IES particulares, praticamente manteve-se estável o número de IES CCF” (KOPPE, 2014, p. 118).

Conforme os dados apresentados por Koppe (2014), em 1999 havia 9.373 matrículas nas IES particulares e 166.251 nas comunitárias, confessionais e filantrópicas (CCF). Já em 2009, as particulares passaram a contar com 92.284 matrículas (o que significa um crescimento de 884,57%), enquanto as CCF tinham 332.882 (um crescimento de 44,72%) (KOPPE, 2014). Para o autor, as instituições particulares “destacam-se como uma novidade no cenário do ensino superior no estado. Gradativamente, essas instituições desempenham um papel mais significativo no estado” (KOPPE, 2014, 126).

Para uma melhor visualização da realidade gaúcha contemporânea, a tabela abaixo traz uma representação das instituições de educação superior no Rio Grande do Sul, elaborada com base nos dados do e-MEC (BRASIL, 2017).

Tabela 1: Distribuição das IES do Rio Grande do Sul por Organização Acadêmica e por Categoria Administrativa – 2017

| Organização Acadêmica \ Categoria Administrativa | Pública Estatal | | Privada | | Total |
|--|-----------------|----------|---------------------|---------------------|------------|
| | Federal | Estadual | Sem fins lucrativos | Com fins lucrativos | |
| Universidade | 6 | 1 | 12 | - | 19 |
| Centro Universitário | - | - | 5 | 4 | 9 |
| Instituto de Educação, Ciência e Tecnologia | 3 | - | | - | 3 |
| Faculdade | - | - | 51 | 52 | 103 |
| Total | 9 | 1 | 68 | 56 | 134 |

Fonte: Autora, com base em Brasil (2017).

Observa-se, na tabela, que o estado conta com cento e trinta e quatro instituições de ensino superior. Dentre as IES públicas estatais encontram-se seis universidades federais, uma estadual e três Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Entre as doze universidades privadas, todas são sem fins lucrativos, sendo quatro delas confessionais e oito comunitárias regionais. O estado do Rio Grande do Sul conta, ainda, com nove centros universitários, cinco deles sem fins lucrativos e quatro com fins lucrativos. Além disso, a rede apresenta cento e três faculdades, todas privadas, sendo cinquenta e uma delas formalmente classificadas como sem fins lucrativos e outras cinquenta e duas com fins de lucro.

Analisando estes dados em comparação com os dados do e-MEC referentes a 2014, observa-se um gradativo crescimento na quantidade de IES (havendo um aumento na quantidade de faculdades e centros universitários), bem como na quantidade de instituições classificadas como privadas com fins lucrativos (dentro do conjunto das IES privadas, as com fins lucrativos passaram de 36% do total em 2014 para 45% em 2017). No caso das faculdades, além da ampliação no número de instituições com fins lucrativos, houve também a redução no número de IES sem fins lucrativos.

Tendo em vista que esta tese trabalha com a organização acadêmica universidade, cabe apresentar a tabela abaixo, que detalha o conjunto das universidades situadas no estado, com a respectiva caracterização e distribuição geográfica.

Tabela 2: Caracterização das Universidades do Rio Grande do Sul e distribuição geográfica –2017

| | | Universidade | Localização (mantenedora) | Região metropolitana | Interior do estado |
|------------------------------|------------------------|--------------|------------------------------|-------------------------|-----------------------|
| Públicas estatais | Federais | UFCSPA | Porto Alegre | X | |
| | | UFRGS | Porto Alegre | X | |
| | | UNIPAMPA | Bagé | | X |
| | | UFPEL | Pelotas | | X |
| | | UFSM | Santa Maria | | X |
| | | FURG | Rio Grande | | X |
| | Estadual | UERGS | Porto Alegre | X | |
| Privadas sem fins lucrativos | Confessionais | UNISINOS | São Leopoldo | X | |
| | | ULBRA | Canoas | X | |
| | | PUCRS | Porto Alegre | X | |
| | | UCPEL | Pelotas | | X |
| | Comunitárias regionais | URCAMP | Bagé | | X |
| | | UCS | Caxias do Sul | | X |
| | | UNICRUZ | Cruz Alta | | X |
| | | UPF | Passo Fundo | | X |
| | | UNISC | Santa Cruz do Sul | | X |
| | | URI | Erechim | | X |
| | | UNIJUI | Ijuí | | X |
| | | FEEVALE | Novo Hamburgo | X | |

Fonte: Autora, com base em Brasil (2017).

Verifica-se, no que tange à sede da mantenedora, que as universidades públicas se distribuem equitativamente entre a região metropolitana e o interior do estado. As confessionais, por sua vez, localizam-se predominantemente na região metropolitana, enquanto as comunitárias regionais situam-se principalmente no interior do estado.

Realizado este panorama, cabe agora olhar mais atentamente para um conjunto de políticas que envolvem diretamente as instituições privadas – algumas políticas específicas para IES sem fins lucrativos e outras que atingem todo o setor. Essas políticas se efetivam a partir de uma relação de reciprocidade entre as IES privadas e o Estado, onde, ao mesmo tempo em que levam as instituições a se posicionarem como agentes da educação superior brasileira que contribuem para alcançar as metas de expansão, também as beneficiam na medida em que correspondem a suas demandas por estudantes e recursos. Dada a relevância dessas políticas para o delineamento das feições que o setor privado brasileiro foi assumindo ao longo da trajetória da educação superior brasileira, o item que segue destina-se a abordar três delas: a prerrogativa da

filantropia, o Prouni e o FIES, todas elas presentes nas universidades comunitárias regionais gaúchas.

5.2 A filantropia, o Prouni e o FIES

Uma característica que acompanha parte das IES privadas sem fins lucrativos há bastante tempo é a filantropia, um expediente previsto na legislação brasileira por meio do qual são concedidas isenções fiscais a instituições de direito privado, mas que exercem atividades de caráter público. Universidades confessionais e boa parte das instituições comunitárias são caracterizadas como filantrópicas.

A criação do Prouni, programa voltado para a expansão e democratização do acesso à educação superior brasileira via setor privado, está diretamente relacionada com a filantropia. Isso porque, com o surgimento do programa, a manutenção das isenções fiscais às IES filantrópicas ficou condicionada à concessão de bolsas a partir dos critérios estabelecidos pelo Prouni, muito embora o programa também esteja disponível para as instituições não filantrópicas, inclusive as com fins lucrativos. O FIES, por sua vez, é um programa de financiamento estudantil originado no antigo Crédito Educativo, que opera a partir de empréstimos que são devolvidos ao fundo público pelos estudantes beneficiados. Tanto o Prouni quanto o FIES são conhecidos como políticas voltadas para a expansão e democratização do acesso à educação superior brasileira, via setor privado.

A filantropia, o Prouni e o FIES serão abordados na sequência, em virtude de sua centralidade no delineamento das características assumidas pelo setor privado, tanto histórica quanto contemporaneamente.

5.2.1 A filantropia no setor privado da educação superior brasileira

A origem etimológica da palavra “filantropia” reúne as noções de amor (*philos*) e homem (*antropos*), significando “amor do homem pelo ser humano, amor pela humanidade” (BEGHIN, 2005, p. 45). Para Mestriner (2001), a filantropia diz respeito ao “sentimento mais humanitário: a intenção de que o ser humano tenha garantida condição de vida digna. É a preocupação com o bem-estar público, coletivo. É a preocupação de praticar o bem. E aí confunde-se com a solidariedade” (2001, p. 14).

A questão da filantropia como prática de isenção fiscal na relação entre o Estado e o setor privado sem fins lucrativos guarda, de modo subjacente, a ideia de responsabilização de entidades de direito privado pela execução de atividades de caráter público, as quais o Estado, sozinho, não teria condições de executar. Instituições sociais com o *status* de filantrópicas existem, no Brasil, desde o período colonial e compõem um modo de ofertar serviços sociais que se constitui por meio da prestação de atividades de responsabilidade pública por parte de entidades civis, diante da incapacidade do Estado de dar conta de tais atividades. As Santas Casas de Misericórdia, com atuação no país desde o século XVI, são exemplos das primeiras instituições filantrópicas brasileiras.

A isenção fiscal destinada às entidades filantrópicas se justifica pelo fato de que, ao cumprirem uma função pública, elas são destinatárias legítimas de recursos públicos. Portanto a isenção, tomada como uma medida que, ao significar o não pagamento de impostos e contribuições por parte da entidade, pode ser entendida como repasse de verbas públicas. Assim, a questão das isenções própria do estatuto da filantropia “deve ser tratada como uma modalidade de financiamento público às entidades, para consecução de políticas públicas, responsabilidade primeira do Estado, sendo que nesta condição tais entidades comporão a esfera pública” (GOMES, 1999, p. 102).

Desde a Constituição Federal de 1988, as instituições caracterizadas como filantrópicas receberam a denominação de “entidades beneficentes de assistência social”. Caracterizam-se como entidades sem fins lucrativos, “que prestam serviços gratuitos (total ou parcialmente) de assistência social, saúde ou educação a pessoas carentes” (BRASIL/RECEITA FEDERAL, 2013).

Embora possa se entender a filantropia em uma relação legítima de reciprocidade entre Estado e entidades que prestam serviços sociais, alguns estudos a localizam na esteira do patrimonialismo (MESTRINER, 2001; BEGHIN, 2005). Por meio dessa perspectiva analítica, concebem a filantropia como forma de privilegiamento de instituições privadas ou de beneficiamento pessoal, sem controle público.

Com base na perspectiva patrimonialista, o estatuto da filantropia é interpretado como sinônimo de apropriação privada daquilo que é de todos. A sociologia patrimonialista parte das contribuições de Weber (1999), que tipifica a dominação tradicional patrimonial como exercida na lógica de um poder pessoal, onde não há distinção clara entre esferas pública e privada. Nesse tipo de dominação faltam normas fixas e a ideia de clientela, contrária às regras universais que permitem a emergência da

cidadania, se sobressai. A dominação tradicional patrimonial difere do tipo de poder racional-legal, que por sua vez está ligado à impessoalidade do poder, à existência de um sistema de direitos de cidadania, à separação entre público e privado, havendo preferência pela norma impessoal.

Com base nisso, Holanda (1995) desenvolveu a sua compreensão do Brasil, reconstruindo a história social brasileira para compreender os limites à sua democratização. Para Sérgio Buarque de Holanda, o patriarcalismo e o patrimonialismo, que estão nas origens da formação da sociedade brasileira, exercem influência que pode ser representada, especialmente, “na invasão do público pelo privado e do Estado pela família” (FEDOZZI, 2001, p. 66). Há, nessa lógica, nas palavras de Holanda, “o predomínio constante das vontades particulares, que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal” (1995, p. 146).

Partindo desse referencial, análises demonstram que o Brasil pode ser compreendido, como mostra Fedozzi (2001), como um país marcado pela dualidade, ou seja, “por uma formalidade racional-legal e uma realidade de forte cunho patrimonialista” (p. 60). A fraca regulação na concessão da filantropia e o descontrole na sua fiscalização contribuíram para reforçar a compreensão do benefício como apropriação privada do que é público, corroborando com a perspectiva patrimonialista.

Quanto à questão da regulação, em 1938 criou-se o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), que deveria normatizar e controlar o sistema de certificação das entidades. Essa situação só mudou na década de 1990, ao passar para a responsabilidade do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) (COLIN, 2012).

Desde 1993 (Decreto 752/93), as entidades filantrópicas passaram a ser obrigadas a oferecer uma contrapartida para a manutenção do seu *status*. Na ocasião estabeleceu-se a obrigatoriedade da aplicação de percentual de pelo menos 20% de sua receita bruta em gratuidade, como condição para o recebimento da isenção da cota patronal do INSS.

Na área da educação, especificamente, a renúncia fiscal foi estabelecida pela Constituição de 1946, mas foi na Constituição de 1967 que esta prática ganhou força, em virtude do grande crescimento das instituições educacionais privadas durante o regime militar. Conforme Carvalho:

O Código Tributário Nacional em concordância com a Constituição de 1967 determinou a não incidência de impostos sobre a renda, o patrimônio e os serviços dos estabelecimentos de ensino de qualquer natureza. Em outras

palavras, os estabelecimentos privados gozaram, desde a sua criação, do privilégio de imunidade fiscal, não recolhendo aos cofres públicos a receita tributária. [...]. A instituição de ensino ou mantenedora, na forma de associação civil ou fundação, considerada entidade sem fins lucrativos, poderia receber por seus produtos e serviços, porém deveria reinvestir o superávit na manutenção e na expansão das atividades educacionais (2011, p. 3).

A comprovação do investimento dos 20% da receita bruta em gratuidade no âmbito das instituições de ensino superior, instaurada na década de 1990, sempre foi bastante controversa. Estudos como os de Faceira (2009) e Carvalho (2007) demonstram que, desde que foi estabelecido o regramento da contrapartida, predominaram investimentos em projetos assistenciais de difícil fiscalização. Esses estudos mostram, também, que a concessão de bolsas de estudos ofertadas era feita a partir de critérios pouco claros e majoritariamente em cursos com perfil mais empobrecido e de baixa procura, impossibilitando qualquer contraposição à lógica da reprodução ditada pela origem social.

Diante dessa realidade, nos anos 2000, medidas foram adotadas para a ampliação do controle sobre o uso dos recursos de isenções fiscais para entidades filantrópicas no ensino superior. Nesse sentido, a criação do Programa Universidade para Todos (Prouni), em 2004, teve como uma de suas motivações a necessidade de corrigir as distorções na aplicação e comprovação do investimento em filantropia (FACEIRA, 2009; ABMES, 2013), o que será discutido em seguida, no item destinado ao Prouni.

Além disso, em 2009, foi aprovada a Lei 12.101, que passou a normatizar a certificação das entidades beneficentes de assistência social e, com ela, foram estabelecidas mudanças significativas no processo de concessão do certificado, especialmente para as instituições educacionais. Uma das mais importantes consistiu no fato de que a concessão, até então realizada pelo Conselho Nacional de Assistência Social – alvo de severos juízos¹⁷ –, passou a ser feita pelo poder executivo e segmentada por política pública, ou seja, as entidades de educação passaram a ser certificadas pelo Ministério da Educação e as de saúde e assistência social pelos respectivos ministérios.

Não obstante, muitas críticas ainda giram em torno da questão da certificação de instituições como filantrópicas, produzindo análises que relacionam de antemão e indiscriminadamente o certificado de entidade beneficente de assistência social à

¹⁷ Em 2008, uma operação da Polícia Federal, chamada Operação Fariseu, denunciou esquema de tráfico de influência dentro do CNAS, na concessão de certificados de filantropia por este conselho.

apropriação privada da coisa pública e à privatização das políticas sociais (COLIN, 2012; MONTAÑO, 2002; MESTRINER, 2001).

Essas críticas evidenciam uma visão dual (público x privado) que parece desconsiderar a complexidade da realidade social. Nesse sentido, Vanucchi (2013, p. 30) compreende que essa percepção dual simplifica e reduz “a realidade num binômio falso e fechado, que tudo submete a essa inexorável visão fechada das instituições, classificando-as, sem mais, em públicas ou privadas. E nesse esquema é que se costuma enquadrar também as universidades”.

5.2.2 O Prouni

O Prouni foi criado no ano de 2004 pela Medida Provisória nº 213/2004 e institucionalizado em forma de lei em 2005 – Lei nº 11.096/2005. Trata da oferta de bolsas de estudos (integrais e parciais de 50%) nos cursos de nível superior oferecidos pelas IES privadas, lucrativas ou sem fins lucrativos (BRASIL, 2005). É destinado a estudantes com renda familiar per capita de zero a três salários mínimos, que cursaram o ensino médio em escolas públicas ou em escolas privadas na condição de bolsistas. Na distribuição das bolsas, as instituições devem reservar percentual para estudantes portadores de deficiência e autodeclarados indígenas e negros, na mesma proporção de cidadãos autodeclarados indígenas, pardos ou pretos no seu respectivo estado segundo o último censo. A nota do Enem é utilizada para a seleção dos estudantes no acesso às bolsas ofertadas.

De acordo com a lei que criou o programa, as instituições que a ele aderem devem disponibilizar bolsas nas turmas iniciais de todos os cursos e turnos efetivamente instalados. Isso significa que o acesso às graduações mais competitivas e prestigiosas também passa por um processo de democratização. As instituições, em troca, ficam isentas de um conjunto de impostos e contribuições¹⁸, o que permite compreender o programa como uma medida de investimento de recursos públicos na educação superior.

¹⁸ De acordo com o Art. 8º da lei do Prouni, a “instituição que aderir ao Prouni ficará isenta dos seguintes impostos e contribuições no período de vigência do termo de adesão: I - Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas; II - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, instituída pela Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988; III - Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social, instituída pela Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991; e IV - Contribuição para o Programa de Integração Social, instituída pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970. § 1º A isenção de que trata o caput deste artigo recairá sobre o lucro nas hipóteses dos incisos I e II do caput deste artigo, e sobre a receita auferida, nas hipóteses dos incisos III e IV do caput deste artigo, decorrentes da realização de

Sampaio (2014b) destaca quatro pontos da Lei do Prouni que, na sua percepção, são reveladores de quão sedutora é a proposta de adesão ao programa, especialmente para as IES privadas com fins lucrativos. Os pontos são os seguintes:

o prazo de adesão das instituições privadas ao Prouni é de dez anos, renovável por igual período; as instituições que não gozam de autonomia (ou seja, que não são universidades) tem autorização antecipada que as permite ampliar o número de vagas “no limite da proporção de bolsas integrais oferecidas por curso e turno” (Artigo 7º); uma instituição só será desvinculada do Prouni se tiver por duas vezes seguidas uma avaliação insuficiente no Sinaes (§ 4º do artigo 7º); por fim, as instituições que aderem ao Prouni tem prioridade na distribuição dos recursos disponíveis no FIES (Artigo 14º) (SAMPAIO, 2014b, p. 18).

No que toca às instituições filantrópicas, a concessão de bolsas de estudo com base nos critérios estabelecidos na lei do Prouni foi compulsória, como forma de aplicação dos recursos referentes à gratuidade. Conforme Carvalho (2011, p. 10), as regras para as IES filantrópicas participarem do programa são bem mais rígidas do que aquelas aplicadas às IES mercantis ou sem fins lucrativos não filantrópicas, uma vez que, “diante da imunidade e da isenção já usufruídas por essas entidades, a isenção vinculada ao programa limita-se ao PIS”.

Em sua pesquisa, Faceira (2009) demonstra que uma das finalidades do Prouni foi “organizar a Lei de Filantropia, na medida em que utiliza o processo de renúncia fiscal como estratégia de reserva de vagas em universidades particulares” (p. 9). Em carta de apresentação do projeto de lei do Prouni ao Presidente da República, o então Ministro da Educação Tarso Genro evidenciou esta finalidade, como se vê no trecho abaixo transcrito:

Outro ponto relevante enfrentado pelo Projeto de Lei reside no disposto pelo art. 11, ao tentar recuperar a dignidade do conceito de filantropia, já que, hoje, a falta de transparência do cálculo de gratuidade a ser aplicado em assistência social por parte das instituições de ensino superior filantrópicas, confessionais e comunitárias é tamanha que uma minoria de instituições que se valem dessa opacidade para se desincumbir dos tributos devidos sem atender a suas obrigações sociais maculam a imagem de todo um setor cuja ação é imprescindível para o desenvolvimento social do País. Assim, o art. 11 condiciona a qualificação de entidade beneficente de assistência social à destinação gratuita de 20% das vagas existentes na instituição de ensino superior para alunos de baixa renda (ABMES, 2013).

atividades de ensino superior, proveniente de cursos de graduação ou cursos sequenciais de formação específica”.

O Prouni pode ser apreendido enquanto uma medida não só de expansão, mas também de democratização do acesso à educação superior brasileira. Nesse sentido, vale recorrer aos dados referentes a 2004 apresentados por Carvalho (2006, p. 992), que deixam patente a significativa desigualdade no acesso ao demonstrar que a proporção de alunos do ensino superior na faixa etária entre 18 e 24 anos aumenta conforme as rendas mais elevadas, sendo que “nas faixas acima de três salários mínimos, a proporção de estudantes é superior a 35%” e, com renda de até um salário mínimo, “apenas 1,5% frequenta a graduação”. Como salienta a autora, “86% da população nessa faixa etária enquadra-se nos níveis de renda de menos de três salários mínimos, público-alvo do PROUNI”.

O Prouni é considerado, sob a perspectiva da discriminação positiva, uma medida de ação afirmativa na educação superior brasileira. As ações afirmativas são uma forma de enfrentar a questão da sub-representação de determinados grupos socioeconômicos. No Brasil, elas têm se dado por meio de:

cotas e bônus, ditos “raciais” ou “sociais”. As cotas “raciais” utilizam como critério a cor da pele do aluno, de acordo com auto-declaração. Os critérios “sociais” baseiam-se numa baixa renda familiar ou no fato de o aluno ser oriundo do ensino médio público (escolas municipais, estaduais ou federais ou de cursos supletivos presenciais de educação de jovens e adultos). Há casos em que ambos os critérios são considerados simultaneamente, quando vagas são reservadas, por exemplo, a alunos negros pobres (WALTENBERG e CARVALHO, 2012, p. 39).

A urgência desse tipo de medida fica evidenciada quando se observa que o acesso à universidade no Brasil sempre percorreu um percurso elitista. As formas de seleção histórica e tradicionalmente empregadas para o ingresso, pautadas exclusivamente no critério do mérito acadêmico, enquadram-se dentro de um formato que esconde equívocos importantes. Sobre isso, Carvalho (2007, p. 2) argumenta que “o discurso do mérito acadêmico nos distancia do debate sobre o direito à educação para todos os segmentos sociais e étnico/raciais”. É adequado então que, ao invés disso, se busque uma aproximação com o princípio da equidade na educação superior. Conforme Dias Sobrinho:

Do ponto de vista da equidade, o primordial esforço do Estado e da sociedade haveria de ser interromper o círculo vicioso da desigualdade socioeducativa, mediante políticas públicas e ações de diversos tipos que produzam o círculo virtuoso que assegure amplas oportunidades de escolarização qualificada. Dada a impossibilidade de em curto espaço de tempo universalizar a educação superior numa sociedade historicamente tão injusta e desigual,

como a brasileira, o princípio da equidade recomenda ações específicas em prol do atendimento das camadas mais pobres (2011, p. 128).

Com relação aos dados sobre a quantidade de bolsas Prouni ofertadas, tem-se que, entre os anos de 2005 e 2013, houve uma ampliação em mais de 100% no número de bolsas. Ou seja, em 2005 foram destinadas 112.275 bolsas, enquanto que em 2013 esse número subiu para 253.374. Das bolsas distribuídas no país no ano de 2013, 65% eram integrais e 35% parciais. O total acumulado, em 2013, já superava o número de 1 milhão de bolsas¹⁹. Quanto à distribuição dessas bolsas, Sampaio (2014b) mostra que, do total de bolsistas no primeiro trimestre de 2013, 56% estavam em instituições com fins lucrativos e 44% em IES sem fins lucrativos (confessionais, comunitárias e filantrópicas).

O ingresso de estudantes de perfil socioeconômico desprivilegiado, por meio do Prouni, ou mesmo pelas políticas de cotas das IES federais, é um passo importante, mas ainda não suficiente. Nesse sentido, Dias Sobrinho (2011) chama a atenção para a realidade econômica, social e cultural dos alunos que acessam a educação superior via Prouni e afirma que, dada a grande expansão do sistema pela rede privada, é necessário lançar mão de recursos que, para além do ingresso, possibilitem também a permanência na educação superior.

Diante de tal necessidade, surgem como alternativa os programas de incentivo à permanência dos bolsistas Prouni, que podem ser considerados como iniciativas que permitem a equidade de resultados (MOROSINI; FELICETTI, 2009). A Bolsa Permanência, do governo federal, é um benefício mensal aos estudantes contemplados com bolsa de 100%, matriculados em cursos presenciais integrais. Também, algumas IES já estão investindo em programas próprios de permanência de bolsistas, de forma ainda tímida, todavia.

Destaca-se também, no âmbito do Prouni, a instituição da Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social do Prouni (CONAP), formada por representantes de discentes, de docentes, da sociedade civil organizada, de dirigentes de IES e do Ministério da Educação, com funções de recebimento de denúncias e de exercício do acompanhamento e controle social do programa. Do mesmo modo, em âmbito local, estão previstas as Comissões Locais de Acompanhamento e Controle Social do Prouni a

¹⁹ Dados do Prouni de abril de 2013, disponíveis em <http://siteprouni.mec.gov.br>.

serem instituídas pelas IES participantes do programa e formadas por representante discente, docente, de dirigente da instituição e da sociedade civil.

As avaliações sobre o Prouni são polissêmicas e evidenciam tanto análises positivas quanto negativas. Na leitura de Morosini e Felicetti (2009), o programa se caracteriza como relevante medida de inclusão de camadas populacionais empobrecidas na educação superior, constituindo-se em política de inclusão que traz consigo a possibilidade da mobilidade social. O estudo de Carvalho (2006, p. 987), por sua vez, afirma que, no processo de implementação do Prouni, “os atores privados foram atingidos pela ação estatal, tanto pelas regras de composição de bolsas como pela mesma isenção dos tributos federais”, o que impactou nas IES filantrópicas ao garantir maior transparência no que tange ao recurso da gratuidade.

Por outro lado, as críticas ao Prouni tratam da compreensão de que a medida implica renúncia fiscal beneficiando as IES privadas e, nesse sentido, questiona-se sobre sua atuação em benefício da recuperação financeira de instituições particulares, endividadas e com alto grau de evasão (PEIXOTO, 2011; LIMA, 2011). Nesse sentido, Catani e Gilioli (2005) e Almeida (2012) argumentam em seus estudos que o projeto de lei do Prouni foi alterado diversas vezes até sua versão final, cedendo ao *lobby* das IES privadas mercantis.

Em que pesem as importantes controvérsias existentes a respeito do programa, pode-se inferir que sua implantação, no caso das IES filantrópicas, leva a que estas passem a seguir critérios públicos, transparentes e universais para o investimento do recurso da gratuidade, critérios estes demarcados pela legislação do Prouni. Trata-se, portanto, de uma possibilidade estabelecida pela própria política social de que, no âmbito de instituições não estatais, o “uso do fundo público esteja voltado mais efetivamente para o atendimento de demandas e carências da população em geral” (GOMES, OLIVEIRA, DOURADO, 2011, p. 184), em detrimento de sua utilização com base em interesses nebulosos e não pactuados democraticamente, característica presente na cultura patrimonialista que ainda persiste nas relações entre Estado e sociedade no país.

Assim, os estudos até aqui realizados permitem que se fale em uma mudança de paradigma no investimento do recurso em gratuidade nas universidades que possuem o certificado de filantropia. Ou seja, a adesão ao Prouni permitiu transitar de um paradigma de concessão de bolsas pautado em critérios internos e pouco claros, para um paradigma de concessão orientado por critérios públicos, transparentes e impessoais.

Visando dar mais clareza a esta mudança de paradigma, apresenta-se a seguir um quadro comparativo, elaborado com base no estudo sobre a normatização atinente à filantropia antes e depois da obrigatoriedade de concessão de bolsas segundo regras do Prouni pelas IES certificadas como entidades beneficentes de assistência social.

Quadro 9: Comparativo do investimento em gratuidade nas IES filantrópicas – antes e depois da adesão ao Prouni.

| INVESTIMENTO EM GRATUIDADE, DECORRENTE DA FILANTROPIA | | |
|--|---|--|
| Aspectos verificados | Antes da adesão ao Prouni (Lei nº 8.212/1991, Decreto 752/1993) | A partir da adesão às regras do Prouni (Lei 11.096/2004) |
| Formas de investimento em gratuidade | - bolsas de estudos sem percentual definido, priorizando-se bolsas de menor percentual (10%, por exemplo) em detrimento de bolsas integrais; - bolsas concedidas com base em critérios pouco claros; - ações beneficentes (de assistência social) de difícil fiscalização e de consistência técnica discutível. | - bolsas de estudos concedidas com base em critérios públicos, transparentes e objetivos; - percentual passível de ser investido em projetos de assistência social. |
| Critérios de concessão de bolsas | - definição interna dos tipos, características e percentuais de bolsas a serem ofertadas, e também dos critérios de acesso às mesmas. | - corte de renda, perfil étnico-racial e deficiência como critérios objetivos; - obrigatoriedade na concessão de bolsas integrais; - as bolsas parciais (somente de 50%) podem ser usadas de forma complementar. |
| Nível de alcance das bolsas aos diferentes cursos de graduação | - não obrigatoriedade de concessão de bolsas em todos os cursos, levando à oferta em cursos com vagas ociosas e com público mais empobrecido (como as licenciaturas). | - implantação de um processo corretivo na medida em que o Prouni leva a instituição a democratizar o acesso de bolsistas também às graduações mais competitivas e historicamente elitizadas (como medicina, direito, engenharias...). |
| Controle social do recurso investido em gratuidade | - realizado por meio do Conselho Nacional de Assistência Social (área distinta da educação); - comissões institucionais de bolsas, formadas por representantes da instituição. | - realizado pelo Ministério da Educação; - criação de instâncias de controle social locais e nacional, com participação de representantes dos estudantes: Comissão Nacional e Comissões Locais de Acompanhamento e Controle Social do Prouni. |

Fonte: sistematização da autora, com base na legislação da filantropia (Lei nº 8.212/1991; Decreto 752/1993 e Lei 11.096/2004).

5.2.3 O FIES

O Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, FIES, foi criado com este nome em 1999, em substituição ao Crédito Educativo (CREDUC), por sua vez criado em 1975. O CREDUC era um empréstimo feito pela União a estudantes de IES privadas do país e, conforme Davies (2004), causou grandes prejuízos na medida em que boa parte dos estudantes beneficiados não honraram suas dívidas após a conclusão do curso.

O FIES é normatizado pela Lei 10.260/2001, já tendo sofrido inúmeras alterações (BRASIL, 2001). Basicamente, consiste em um apoio financeiro por meio da concessão de financiamento aos alunos matriculados em cursos superiores em IES privadas, com avaliação positiva no SINAES. Como é um financiamento, após formado o estudante beneficiado deve restituir o valor, com juros abaixo da média do mercado.

Inicialmente, o FIES possibilitava o financiamento de até 70% da mensalidade, passando para 50% em 2005 e para 100% em 2007. O prazo de carência para o início do pagamento por parte do beneficiário é de 18 meses, a contar da conclusão do curso. Todavia, um estudo da Controladoria Geral da União, com base em dados de 2014, revelou que 47% dos beneficiários estavam em seu pagamento atrasado, sendo que a maior parte deles apresentava atrasos de mais de um ano (FOREQUE, 2016).

O FIES apresentou um número crescente de novos contratos entre 2010 e 2013. Só no ano de 2012 foram formalizados 377,6 mil contratos e, em 2013, foram 556,5 mil, o que significa um crescimento de 47% na quantidade de novos contratos de um ano para outro (SAMPAIO 2014b; FNDE, 2014). Ainda, o montante investido no FIES no ano de 2014 foi de R\$ 13,7 bilhões (FIES, 2015). Na avaliação de Sampaio (2014b), em tempos de estagnação dos concluintes do ensino médio, a continuidade do crescimento das matrículas privadas se deve principalmente ao FIES, além do Prouni, em menor medida.

Sobre o perfil dos beneficiários do FIES, conforme dados do FNDE divulgados em 2014, 59% eram mulheres, 63% tinham entre 18 e 24 anos, 75% eram egressos de escola pública, 82% apresentavam renda familiar de até cinco salários mínimos e 78% tinham renda de até 1,5 salário mínimo per capita (FNDE, 2014). Ainda, dentre os 1,16 milhão de contratos firmados de 2010 a 2013, os cursos de Engenharia foram os mais procurados (mais de 198 mil contratos). Em segundo lugar estava o curso de Direito

(178 mil contratos), seguido de Administração (98 mil), Enfermagem (84 mil) e Pedagogia (53 mil) (FNDE, 2014).

No ano de 2015, problemas com o FIES contribuíram para que algumas instituições passassem por uma crise importante. A união atrasou parte do pagamento referente ao programa junto a instituições privadas de ensino superior e, como muitas dessas IES, nos últimos anos, haviam ampliado significativamente a parcela de receita vinculada ao FIES²⁰, o não repasse de recursos significou um revés significativo. Como parte do conjunto de reformas visando o corte de gastos públicos da União, foi anunciada uma grande mudança na política de financiamento até então vigente (FIES, 2015).

Apesar de não constar em lei, a União estabeleceu um teto limite para o reajuste do valor das mensalidades²¹. Assim, no ano de 2015, as instituições que reajustaram as mensalidades acima de 6,4% ficaram inicialmente impedidas de contratar o FIES. Todavia, mediante pressão do setor privado, o MEC voltou atrás e ampliou este teto para 8,5%. A decisão de limitar o teto de reajuste foi controversa, dadas as alegações de que a medida contraria a lei das mensalidades de 1999 e a própria lei do FIES (LIMA, 2016).

Algumas das principais mudanças para o acesso ao “novo FIES”, implementado a partir do segundo semestre de 2015, foram as seguintes: a taxa de juros passou de 3,4% para 6,5% ao ano; o limite de renda familiar passou de 20 salários mínimos brutos para 2,5 salários mínimos per capita; foram definidas áreas prioritárias, que são engenharias, formação de professores e saúde; passaram a ser priorizados cursos com notas mais altas nas avaliações do SINAES (conceitos 5 e 4); buscou-se enfrentar as disparidades regionais priorizando os alunos das regiões norte, nordeste e centro-oeste; passou a ser exigido um mínimo de 450 pontos no Enem e o aluno não pode ter zerado a redação (antes era necessário ter prestado o exame, independentemente da nota atingida) (BRASIL/MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2015).

O estudo de Oliveira e Carnielli (2010) sobre o financiamento estudantil tentou identificar o sentido atribuído ao programa pelos beneficiários. Concluiu que a maioria

²⁰ Conforme notícia veiculada em março de 2015, “mais de 100 instituições no País, segundo dados do MEC, têm mais de 60% dos alunos no programa” (VIEIRA, 2015).

²¹ A pesquisa de Mello e Duarte (2015) mostrou que a concessão de crédito por meio do FIES gerou um efeito rebote junto às IES privadas brasileiras, que foi o aumento das mensalidades para além do que tenderia a acontecer caso não houvesse o financiamento. Isto pode explicar a intervenção do governo no sentido de limitar o percentual de reajuste.

dos beneficiários via no financiamento “a esperança de terminar o curso de graduação” (2010, p. 37). Segundo os autores,

o FIES tem desempenhado um papel importante na expansão da educação superior por garantir os recursos financeiros necessários para o pagamento das semestralidades/anuidades para aqueles que não os possuem. Além da contribuição à democratização da educação superior, o FIES tem contribuído também para a superação do desequilíbrio entre as regiões, canalizando um maior volume de recursos para as regiões com renda média *per capita* mais baixa, o Norte e Nordeste (2010, p. 39).

Todavia, por mais que políticas de financiamento estudantil/concessão de crédito estudantil sejam práticas correntemente adotadas em diversos países objetivando viabilizar o acesso ao ensino superior, esse tipo de medida não é consensual. Nesse sentido, cabe destacar a afirmação de Gemaque e Chaves (2010), que entendem o FIES como um mecanismo de sobrevivência das IES privadas por meio do recurso público, na medida em que reduz os níveis de inadimplência dos alunos nessas instituições. Para as autoras, “esse programa não é um benefício aos estudantes, mas se constitui num empréstimo adquirido junto à Caixa Econômica Federal para os que não têm condições de pagar as mensalidades do curso” (p. 81).

Apesar de importantes, as críticas que tomam o FIES como medida de injeção de recursos públicos em instituições privadas, contribuindo para o processo de mercantilização, não podem obscurecer a percepção de que a modalidade de empréstimos, bastante difundida em países como Estados Unidos ou no Reino Unido, se constitui em uma alternativa para a democratização e ampliação do acesso das camadas populacionais de menor poder aquisitivo ao ensino superior. Essa parte da população não teria condições de financiar seus estudos de forma autônoma num contexto em que a educação superior não é gratuita, ou não o é para todos. Todavia, há questões nesse processo que não podem ser desconsideradas. Uma delas diz respeito à dependência das IES privadas do recurso estatal, o que pode significar uma armadilha em períodos de crise, conforme já mencionado acima. Outro problema refere-se a um fenômeno de superendividamento dos estudantes beneficiários, a exemplo do que acontece nos Estados Unidos²² e, em menor medida, no próprio Brasil.

²² Lá, o passivo universitário duplicou desde 2007. Cerca de “71% dos estudantes estão endividados quando se formam, com uma média de 29.400 dólares (65.300 reais). E, junto a isso, em um contexto de salários estancados e auge do desemprego, a inadimplência aumentou – ao redor de 7 milhões dos 40 milhões de estudantes não está pagando” (FAUS, 2014).

Para finalizar a compreensão sobre a experiência do FIES e do Prouni nas IES de direito privado, cabe trazer a reflexão de Sampaio (2014b) a respeito do fenômeno de ampliação do recurso público a estas instituições. Ao analisar os números dos dois programas, a autora levanta um cenário de crescimento da dependência do setor privado com relação aos recursos públicos, o que pode ser perigoso para as instituições. Nas suas palavras,

do pouco mais de cinco milhões de estudantes no setor privado, em torno de 1.3 milhão recebem hoje algum tipo de financiamento público [...]. Isso significa que o número de beneficiários de programas de financiamento público matriculados em instituições privadas já superou o contingente de estudantes que cursam universidades federais (1.085.203) e é o dobro do número de alunos em universidades estaduais (625.194) [...] (2014b, p. 22).

Sampaio conclui que não se vê mais a tradicional e contrastante distinção entre público e privado. Ou seja, as características do contraste se tornaram, “nos últimos anos, menos nítidas, tornando assim a separação entre esses setores mais nuançada”. Isto decorre de dois fatores: “o primeiro é a pressão da demanda de mercado; o segundo são as políticas de ampliação do acesso e equidade no ensino superior adotadas nos últimos anos”. Esses dois fatores, na construção da autora, “concorrem para promover uma maior aproximação entre o setor público e o privado, especialmente com os seus segmentos sem e com fins lucrativos” (SAMPAIO, 2014b, p. 23). Em que pese não fazer uso da expressão, a análise da autora remete à ideia de que há uma espécie de hibridismo (JONGBLOED, 2015) na universidade brasileira contemporânea.

5.3 Sintetizando o capítulo

Neste capítulo, pretendeu-se situar o processo de constituição da educação superior brasileira e sul-rio-grandense visando fornecer o suporte para compreender as transformações pelas quais este campo vem passando na contemporaneidade. Chama a atenção, na análise do processo histórico, o lugar de destaque ocupado pelo setor privado desde o início, primeiramente em uma relação de paralelismo e, depois, de complementaridade ao setor estatal, sendo agora o grande responsável pela expansão das taxas de acesso no país.

Enquanto que as instituições privadas sem fins lucrativos, de maior tradição no país, se fizeram presentes desde o início, as IES privadas de caráter mercantil são

jovens, estando presentes no período mais recente da trajetória da educação superior brasileira. O contexto que adveio junto com o surgimento dessas instituições – as maiores responsáveis pela absorção de novos contingentes de estudantes – contribuiu para a reconfiguração do entorno das IES mais tradicionais, que, apesar de privadas, não operavam numa lógica empresarial e se referenciavam tanto em outras IES sem fins lucrativos como também nas IES públicas. Ao mesmo tempo, as demandas por maior aproximação com a sociedade (como a oferta de cursos direcionados para o mercado e o investimento em inovação) também desacomodaram aquelas instituições tradicionais, acostumadas com uma ideia de universidade mais hermética e não tão ágil.

Com foco na composição do setor privado brasileiro, o capítulo abordou, ainda, um conjunto de políticas de Estado que envolvem diretamente as instituições enquadradas em tal setor – algumas específicas para determinadas IES sem fins lucrativos (como a filantropia) e outras que podem atingir todo o setor (como Prouni e Fies). A partir de uma relação de reciprocidade entre as instituições privadas e o Estado, tais políticas fazem destas instituições agentes da educação superior brasileira que contribuem para alcançar as metas de expansão. Ao mesmo tempo, o setor estatal beneficia as IES ao suprirem as demandas prementes por estudantes e recursos. Ainda, são políticas que tornam patente a característica híbrida da educação superior brasileira, na medida em que constituem uma reconfiguração nas fronteiras entre o público e o privado, tanto por meio da regulação quanto por meio do financiamento estatal.

As universidades comunitárias regionais do Rio Grande do Sul compõem um modelo institucional situado dentro do setor privado sem fins lucrativos da educação superior brasileira. Este modelo, cujas origens se encontram ainda na década de 1940, é penetrado pelas transformações que têm ocorrido no cenário do ensino superior, discutidas neste capítulo. O próximo capítulo objetiva fornecer uma descrição detalhada a respeito do modelo institucional comunitário situado no estado do Rio Grande do Sul.

6. O MODELO INSTITUCIONAL FORMADO PELAS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS DO RIO GRANDE DO SUL

As universidades comunitárias de origem regional formam um modelo institucional peculiar existente no Rio Grande do Sul. Sua instância organizativa, no estado, é o Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas (Comung), o qual, além das oito universidades regionais, conta também com mais sete IES filiadas, são elas: Univates, PUCRS, UCPel, Unisinos, Unilassale, Unifra e IPA. A primeira dessas constitui-se em centro universitário de caráter comunitário regional e as demais são universidades e centros universitários confessionais²³.

As instituições comunitárias regionais são as principais responsáveis pela interiorização da educação superior no estado. A sede dessas universidades está localizada em cidades de médio porte do interior do Rio Grande do Sul, preponderantemente na região norte, e sua abrangência se estende aos municípios situados no entorno da sede, devido à estrutura multicampi²⁴.

Schmidt (2010) sintetiza os principais traços distintivos das IES comunitárias, quais sejam:

criação impulsionada por organizações da sociedade civil e do poder público local, a quem pertence o patrimônio; não estão orientadas para a maximização do lucro, sendo os resultados financeiros reinvestidos na própria universidade; têm profunda inserção na comunidade regional, interagindo com os seus diversos segmentos; os órgãos deliberativos superiores são integrados por representantes dos diversos segmentos da comunidade acadêmica (professores, estudantes e técnicos administrativos) e da comunidade regional; os dirigentes são professores da universidade, eleitos pela comunidade acadêmica e por representantes da comunidade regional; a forma jurídica da mantenedora é a de fundação de direito privado, de associação ou de sociedade civil; o controle administrativo e da gestão financeira é feito pela mantenedora; o patrimônio, em caso de encerramento das atividades, é destinado a uma instituição congênere (2010, p. 29).

Visando delinear o modelo institucional peculiar formado pelas universidades comunitárias regionais no Rio Grande do Sul, este capítulo realiza sua apresentação detalhada por meio de revisão de literatura. Dedicar-se, também, a situar o modelo institucional no cenário contemporâneo, contextualizando os tensionamentos entre

²³ Existe uma classificação, comumente utilizada por entidades representativas como a Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC), que separa as instituições comunitárias em regionais e confessionais. As primeiras são instituições laicas, originadas em suas comunidades regionais. As segundas, por sua vez, são associadas a uma confissão religiosa.

²⁴ Cabe destacar que algumas delas, notadamente a URI e a Urcamp, apresentam uma abrangência que alcança outras regiões do estado, para além das regiões de abrangência de suas sedes.

público e privado que o envolvem no atual quadro da educação superior brasileira. Para tanto, organiza-se em seis partes. Inicialmente, são apresentadas as origens das IES comunitárias, em seguida discute-se o uso do termo “comunitário” e, ainda, a distinção entre as IES comunitárias regionais e as de caráter confessional. O capítulo também aborda os contornos legais e o caráter público não-estatal do modelo institucional. Por fim, problematiza as universidades comunitárias regionais enquanto instituições situadas no contexto contemporâneo da educação superior brasileira.

6.1 As origens das universidades comunitárias do Rio Grande do Sul

A origem das universidades comunitárias gaúchas está localizada entre as décadas de 1940 e 1970, muito embora sua caracterização como instituições de cunho regional e seu reconhecimento como universidades propriamente ditas tenha se dado a partir da década de 1960, conforme se observa no quadro a seguir (Quadro 10).

Quadro 10: Ano de origem da primeira IES que, posteriormente, compôs a respectiva universidade e ano do ato de reconhecimento das universidades comunitárias regionais do Rio Grande do Sul

| Instituição | Ano de reconhecimento como Universidade | Ano de origem* |
|--|---|----------------|
| Universidade de Caxias do Sul - UCS | 1967 | 1949 |
| Universidade de Passo Fundo - UPF | 1968 | 1950 |
| Universidade de Cruz Alta - UNICRUZ | 1988 | 1947 |
| Universidade da Região da Campanha - URCAMP | 1989 | 1953 |
| Univ. Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões - URI | 1992 | 1964 |
| Universidade Regional do Noroeste do Estado do RS - UNIJUÍ | 1993 | 1957 |
| Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC | 1993 | 1962 |
| Universidade Feevale - FEEVALE | 2010 | 1970 |

* Ano do surgimento da primeira IES (geralmente uma faculdade isolada) que, posteriormente, passou a compor a respectiva universidade comunitária.

Fonte: Sistematização da autora com base em dados disponíveis em Schmidt (2010) e nos sites das ICES.

Estas instituições representam o resultado da mobilização de suas comunidades regionais, com o apoio de lideranças e entidades locais, em prol da interiorização da educação superior em um cenário de ausência do poder público estatal (SCHMIDT, 2010; NEVES, 1995; VANUCCHI, 2013). Naquela época, como afirma Vanucchi (2013, p. 15), “a sociedade civil rio-grandense, não devidamente atendida pelo Poder Público, se organizou e se mobilizou pela instalação de escolas superiores, mediante associações, fundações e consórcios com tal objetivo”. Todavia, essas “não eram

iniciativas de caráter privado, com perspectiva capitalista, mas públicas, embora não estatais”.

As IES comunitárias regionais do Rio Grande do Sul, como também as de Santa Catarina, carregam a herança cultural das escolas comunitárias criadas pelos imigrantes europeus – primeiramente os alemães e, posteriormente, também os poloneses e italianos – surgidas ainda no século XIX (VOGT, 2009; VANUCHI, 2013; BITTAR, 2011). Tais escolas eram construídas e sustentadas pelos colonos para a educação de seus filhos. Conforme caracterização de Both e Frantz (1985):

A escola nascia por decisão da comunidade. Quando nas “Linhas” ou “Picadas” se reuniam 15 ou 20 famílias, surgia, por força dos costumes, a Associação da Escola. [...] Na construção [da escola], cada associado dava o que tinha de melhor: ou seu trabalho ou a árvore de suas terras. Participavam o carpinteiro, o dono da serraria, o marceneiro e até o agricultor sem dom artesanal. [...] Paralelamente à construção do prédio decidia a comissão sobre a escolha do professor. [...] Uma vez escolhido, sua continuidade dependeria de sua competência na alfabetização, no ensino da religião, sobre as realidades, cantos e cálculos matemáticos. A comissão da escola acompanhava os resultados da aprendizagem, principalmente na avaliação feita durante os exames finais. O vigário ou pastor possuíam voz ativa tanto na contratação como na continuidade do professor em suas tarefas pedagógicas (BOTH; FRANTZ, 1985, p. 8-9).

As escolas comunitárias, que no início tiveram sua existência incentivada pelas autoridades públicas – até porque cumpriam uma função pública não assumida pelo Estado –, passaram a ser vistas como um problema na ditadura de Getúlio Vargas, em 1937, pois eram um perigo à nacionalidade. Objetivando, então, nacionalizá-las, em 1938 o Estado as assumiu, responsabilizando-se por sua condução e imprimindo-lhes sua filosofia (SCHMIDT, 2010; BOTH; FRANTZ, 1985; BITTAR, 2011).

O surgimento das universidades comunitárias gaúchas se deu no momento posterior ao declínio das escolas comunitárias. Já na década de 1940 se iniciou o processo de mobilização pela interiorização do ensino superior no estado a partir de esforços da sociedade civil. O contexto da época é expresso por Both e Frantz (1985, p. 14). Segundo eles, “sem as vantagens dos grandes centros, sem o privilégio da política oficial, sem a força das grandes famílias da oligarquia gaúcha detentoras de poder, os centros populacionais, eixos de irradiação da cultura no DGE 38, tiveram também que prover pelo ensino superior”.

Quando se observam os registros históricos, fica evidente uma confluência de forças para o surgimento das universidades comunitárias, a qual foi decorrente de um

processo de mobilização social subjacente. Nesse sentido, são trazidos a seguir alguns relatos sobre o surgimento de duas IES comunitárias, a Universidade de Passo Fundo e a Universidade de Caxias do Sul, que evidenciam tal mobilização.

Sobre a UCS:

À existência da UCS antecederam iniciativas isoladas. Em 1949, o município de Caxias do Sul criou a Escola Superior de Belas Artes; em 1958, a Mitra Diocesana criou a Faculdade de Ciências Econômicas; a Escola Superior de Enfermagem data de 1957, e foi iniciativa das Irmãs da Congregação São José. No ano de 1960, surge a Faculdade de Direito, criada e mantida pela Sociedade Hospitalar Nossa Senhora de Fátima. Nos anos 60, iniciaram as articulações das entidades mantenedoras dessas faculdades com vistas à criação de uma universidade. Formam a dianteira três instituições da comunidade caxiense: a Prefeitura Municipal, a Mitra Diocesana de Caxias do Sul e a Sociedade Hospitalar Nossa Senhora de Fátima: um prefeito, um bispo da igreja católica e um representante da doutrina espírita. Assim foi concebida a UCS, sob o signo da pluralidade e do respeito às diferenças, como deve ser uma universidade: a unidade na diversidade da sua universalidade. O Decreto Presidencial n.º 60.200, de 10 de fevereiro de 1967, instituiu a Universidade de Caxias do Sul que, na concepção de seus idealizadores, deveria ter um caráter regional. Esse ideal persistiu. Já em 1968 e no início de 1969, a UCS criou três campi universitários: um em Bento Gonçalves, um em Lajeado, no Vale do Rio Taquari, e o terceiro na região dos Campos de Cima da Serra, em Vacaria, estendendo a esses municípios o ensino superior, com sete cursos de graduação. (ZORZI, 2009, p. 238).

E sobre a UPF:

Em janeiro de 1950 formou-se a Sociedade Pró-universidade (SPU). Somente em 1956, porém, foi autorizado o curso de Direito e logo a seguir foram autorizados outros cursos de maior relevância. Na comunidade surgiu outro movimento, cujo interesse voltava-se para a área de educação. [...] Em 1955 nascia o Consórcio Universitário Católico (CUC). Já em 1956 foram autorizados diversos cursos na área de formação de professores. Pleiteava-se em ambas as instituições a intenção da formação de uma Universidade; entretanto, nenhuma das entidades reunia as condições ideais. Para tanto, então, em 1962, os presidentes da SPU e do CUC, ouvidos seus professores, assinaram acordo, reunindo ambos os esforços para a criação de uma Universidade. Muitos projetos e ações foram levados a efeito tanto para a criação de uma Universidade Estadual como Federal; porém, as resistências do Estado resultaram nulos os esforços da região. O Ministro da Educação, Tarso Dutra, sugeriu que a fusão de entidades se transformasse em Fundação. Estudos foram feitos e o projeto foi consolidado e levado ao Conselho Federal, após ter sido aprovado, em assembleia dos professores, o Estatuto da Fundação no dia 13 de julho de 1967. Surgia a Universidade de Passo Fundo [...] Ainda em 1968 a UPF cria o Núcleo Universitário de Erechim, onde funcionaram os cursos de Licenciatura em Letras, Estudos Sociais, Ciências e o curso de Ciências Econômicas até 1975, então transferidos para a Fundação Alto Uruguai para a Pesquisa e Ensino Superior (FAPES) (LONGHI; BOTH, 2009, 284-285).

Os relatos evidenciam o processo gradativo de amadurecimento e composição de distintos grupos de interesse até o momento de surgimento da universidade propriamente dita. Esse processo gradativo também é verificado no quadro antes apresentado (Quadro 10), onde se percebe que, desde o surgimento da primeira instituição até a criação da universidade, passam-se algumas décadas. Do mesmo modo, observa-se que o fenômeno de instalação e desenvolvimento das IES comunitárias também está relacionado com as dinâmicas nacionais apresentadas no capítulo anterior. Exemplo claro dessa relação é a importância dos Distritos Geo-Educacionais (DGEs) para a organização regional das IES.

Os DGEs, que influenciaram no movimento de regionalização das IES comunitárias, foram estabelecidos pela Lei da Reforma Universitária de 1968 e significaram uma tentativa de aglutinação, intercâmbio e integração (em universidades ou federação de escolas) das instituições de ensino superior a partir de uma perspectiva de agregação regional. Eles eram fixados pelo Ministério da Educação e, conforme analisa Speroni (2009), contribuíram para a vocação regional e comunitária que permeia o modelo institucional das ICES.

A política de regionalização promovida pelos DGEs colaborou para a constituição e delineamento das universidades comunitárias hoje existentes no estado. De tal modo que muitas delas existiam como instituições isoladas, sendo que sua constituição como universidades resultou dos esforços de aproximação e integração que foram se compondo a partir dos DGEs, o que ajudou a moldar, por exemplo, suas estruturas *multicampi*. Exemplo, nessa direção, é o da URI (Universidade Regional Integrada), que abrange os municípios de Erechim, Frederico Westphalen, Santo Ângelo, Santiago, São Luiz Gonzaga e Cerro Largo e originou-se com a contribuição da cooperação técnico-científica de IES do Distrito Geo-Educacional-38 (CONFORTIN; BOEIRA, 2009).

6.2 O uso termo “comunitário” nas universidades comunitárias

O termo “comunitário” como adjetivo de um modelo de universidade tomou forma e ganhou força em meados da década de 1980, durante o debate constituinte. Conforme Neves, “a noção de comunitária deveria servir como defesa destas instituições no debate em torno da distinção entre público e privado e diante da

tendência de se reservarem as receitas públicas exclusivamente para as universidades públicas” (1995, p. 16).

Como relata Vanucchi,

Nos primeiros dias de março de 1988, reitores de vinte universidades, algumas leigas e a maioria confessionais, reuniram-se, em Porto Alegre, tanto para refletir sobre os traços comuns entre elas, que justificariam a denominação de “comunitárias”, como para definir estratégias que sensibilizassem a seu favor os deputados federais constituintes (VANUCCHI, 2013, p. 17).

Para Bittar, naquele período, a nomenclatura “começou a ser divulgada por representantes desse novo segmento, imbuído em criar uma organização que congregasse todas as instituições não pertencentes ao setor público estatal e nem ao privado empresarial” (BITTAR, 2011, p. 218).

O corolário desta mobilização foi o reconhecimento das instituições comunitárias no texto constitucional. A Constituição de 1988 incorporou o termo em seu artigo 213, com a previsão de que as escolas assim caracterizadas pudessem receber recursos públicos.

O estudo de Longhi desenvolve uma análise em que associa o termo comunitário com o caráter regional das universidades. Segundo a autora, “o comunitário praticamente define-se como regional” (1998, p. 237). A vocação regional, para ela, constitui-se em elemento distintivo dessas instituições, organizadas por meio de uma estrutura regionalizada por *campi*, centros de extensão ou extensões de cursos. Na leitura de Frantz, o termo comunitário “foi retomado e adaptado à história e ao significado das experiências de organização do ensino superior, nascidas da mobilização e do esforço de setores da sociedade civil, como iniciativas públicas não-estatais” (2002, p. 69).

Schmidt (2008, p. 53), por sua vez, chama a atenção para o caráter polissêmico e controverso dos termos comunidade e comunitário no âmbito das ciências sociais. Entretanto, reconhece que o uso do termo comunidade é fundamental nos discursos das instituições comunitárias, na medida em que está associado à sua identidade institucional. Diz respeito, nesse caso, ao “conjunto de cidadãos de uma região geográfica, que possuem entre si laços sociais fortes, de coesão e de integração”. E o derivado, comunitário, “é aquilo que é comum à comunidade, o que é coletivo, de todos os membros da comunidade”.

6.3 A distinção entre as instituições comunitárias regionais e as comunitárias confessionais

Dentro do conjunto das universidades denominadas comunitárias, estão comumente agrupadas as comunitárias regionais (que são laicas) e as comunitárias confessionais. Muito embora ambos os grupos se apresentem recorrentemente como um conjunto único maior, inclusive por uma questão de força política, não se pode desconsiderar as diferenças que há entre eles. Para Frantz (2002), as regionais são “substantivamente” comunitárias e as confessionais são “adjetivamente” comunitárias. Bittar (2001), por sua vez, identifica as primeiras como “comunitárias *stricto sensu*”, enquanto as segundas como “comunitárias *lato sensu*”.

Apesar da vocação comunitária de um conjunto de IES confessionais, elas se diferenciam em importantes aspectos. “Em particular, não se aplicam às confessionais as regras referentes ao patrimônio e à gestão comunitária da mantenedora” (NEVES, 1995, p. 15). Conforme Neves, nas universidades confessionais também classificadas como comunitárias, “o ‘comunitário’ diz respeito apenas aos objetivos e fins da instituição” (1995, p. 17). Por outro lado, nas universidades comunitárias “formadas a partir de grupos laicos, o conceito é traduzido nos fins e objetivos, mas, sobretudo, no caráter político incorporado na vida dessas instituições quando definiram sua forma institucional e sua estrutura de poder” (1995, p. 18).

A respeito da distinção entre as comunitárias regionais e as confessionais, cabe destacar a contribuição de Frantz (2002), para o qual, apesar de as instituições laicas e confessionais muitas vezes serem tratadas e nomeadas indistintamente como comunitárias, as primeiras apresentam diferenças essenciais, que fundamentam a sua própria natureza pública não-estatal. Nas suas palavras:

Elas não nascem do espaço privado com função pública delegada, mas nascem no espaço da ausência do poder público. Existem diferenças com base jurídica e fundantes de uma dimensão pública específica e distinta, que podem ser constatadas e apontadas em alguns aspectos da organização, sem que isso represente um juízo de valor: no conceito de comunidade da qual nasce a mantenedora; no controle e propriedade do patrimônio; na organização da gestão; no controle da administração; na escolha dos dirigentes; na participação de setores representativos da sociedade civil nas instâncias administrativas da mantenedora e dos conselhos das universidades (FRANTZ, 2002, p. 7).

Bittar (2001) lembra que muitas das IES confessionais, por serem vinculadas a instituições religiosas, já trabalhavam com a oferta de educação básica antes de passarem a oferecer educação superior, algumas bem antes do surgimento das primeiras iniciativas comunitárias regionais. Nesse caso, elas diferem bastante das IES regionais, cuja origem é genuinamente comunitária e de caráter regional.

Isso não significa, todavia, que não possa haver um elemento comunitário perpassando as instituições confessionais. Schmidt (2010, p. 16) afirma que “a centralidade da questão da comunidade na identidade das instituições confessionais está comprovada pelo importante papel que tiveram na Constituinte de 1986-1987”, pois a “ação coordenada pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil [...] levou à inclusão do tema do comunitário no texto da Constituição Federal, especificamente no artigo 213”. Vê-se, com isso, o caráter decisivo da atuação das IES comunitárias confessionais, naquele momento histórico, o que é indicativo da força política que o modelo comunitário ganha quando as instituições regionais e confessionais se articulam em volta de agendas em comum.

6.4 Os contornos legais das instituições comunitárias

O marco legal das instituições comunitárias foi estabelecido, inicialmente, pela Constituição Federal de 1988. Em seu Artigo 213, a Constituição Federal definiu que as escolas comunitárias (ao lado das confessionais e filantrópicas) poderão receber recursos públicos nas áreas de extensão e pesquisa, na medida em que comprovem fins não lucrativos, apliquem seus excedentes em educação e destinem seu patrimônio a congêneres ou ao poder público em caso de extinção.

Oito anos depois, em 1996, foi aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). Esta previu, em seu artigo 19, duas categorias de instituições de ensino, as públicas e as privadas. No artigo 20, por sua vez, a LDB definiu as privadas como: particulares, comunitárias, confessionais e filantrópicas. As comunitárias são descritas neste artigo como aquelas “instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas educacionais, sem fins lucrativos, que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade” (BRASIL, 1996). Para Schmidt (2010), as instituições comunitárias não obtiveram, na LDB, resultados que coadunassem com aqueles decorrentes do processo constituinte. Para o

autor, o texto da LDB foi prejudicial na medida em que as abarcou dentro do conjunto das instituições privadas, não reconhecendo suas características distintivas.

Após a LDB, conforme já discutido anteriormente, a educação superior brasileira se moldou a partir de uma perspectiva de diversificação nas formas de organização acadêmica e, também, no que tange à categoria administrativa. Nesse processo, destaca-se o surgimento das instituições com fins lucrativos, permitidas a partir de decreto presidencial do ano de 1997.

Para Schmidt (2014), as novas medidas legais, que flexibilizaram o mercado da educação superior, propiciaram a emergência de outras instituições e cursos, acarretando no aumento das matrículas nas IES particulares com fins lucrativos – bem como naquelas classificadas como sem fins lucrativos, mas com real finalidade duvidosa –, que passaram a ofertar vagas com mensalidades mais baixas (e com qualidade questionável), absorvendo os estudantes oriundos das classes C e D. Como consequência, isto colocou “em risco a estabilidade de instituições tradicionais, com preços mais elevados” (SCHMIDT, 2014, p. 24).

Desencadeou-se, nesse contexto, um acirramento da competição junto às IES tradicionais, como as comunitárias, que até então operavam praticamente sem concorrência no interior do estado do Rio Grande do Sul (SCHMIDT, 2008). O novo cenário que passou a se constituir contribuiu para que as instituições comunitárias se mobilizassem na busca pela preservação e fortalecimento das características que lhes eram peculiares, de algum modo já reconhecidas na Constituição Federal de 1988. Com isso, elas passaram a articular-se no sentido da garantia de uma demarcação legal de seu lugar e de suas características no conjunto das IES brasileiras.

A partir do ano de 2008, então, iniciou-se o esforço por uma legislação definidora do perfil das instituições comunitárias de educação superior, ou seja, um marco legal específico (SCHMIDT, 2010). Nesta direção, destaca-se o trabalho das entidades representativas das instituições de caráter regional e confessional (COMUNG, ACAFE, ABRUC, ANEC, ABIEE) que, conjuntamente com uma frente parlamentar criada com o objetivo de apoiar politicamente o setor – a Frente Parlamentar de Apoio às Universidades Comunitárias –, propuseram um projeto de lei que passaria a ser o marco regulatório do setor. O projeto foi protocolado em 2010 e aprovado em novembro de 2013, na forma da Lei 12.881/2013, a chamada “Lei das Comunitárias”, que define e qualifica as Instituições Comunitárias de Educação Superior – ICES.

Essa lei situa as instituições comunitárias entre o Estado e o mercado, reconhecendo em alguma medida o seu papel na promoção de uma educação superior de caráter público. Ao definir as características das ICES, a Lei prevê, em seu Artigo 1º, que essas instituições “ofertarão serviços gratuitos à população, proporcionais aos recursos obtidos do poder público, conforme previsto em instrumento específico” (o Termo de Parceria) e, ainda, que as ICES “institucionalizarão programas permanentes de extensão e ação comunitária voltados à formação e desenvolvimento dos alunos e ao desenvolvimento da sociedade” (BRASIL, 2013).

A Lei estabelece ainda, em seu artigo 2º, que as ICES contam com prerrogativas como acessar “editais de órgãos governamentais de fomento direcionados às instituições públicas” e “ser alternativa na oferta de serviços públicos nos casos em que não são proporcionados diretamente por entidades públicas estatais” (BRASIL, 2013).

Outro aspecto significativo da lei é a normatização, por meio dos artigos 6º e 7º, do chamado Termo de Parceria, que consiste em instrumento a ser firmado entre o poder público e as ICES, o qual tem por finalidade a formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas na lei. Esse termo consiste no instrumento por meio do qual poderão ser confiadas responsabilidades de interesse público a essas instituições, com o devido repasse de recursos, estes não mais circunscritos às atividades de pesquisa e extensão como previu o texto constitucional. Trata-se de um avanço importante pois, agora, com o Termo, passa a existir o instrumento jurídico que possibilita a realização de parcerias estatais com as ICES, o que antes era inexistente.

Houve grande expectativa das IES comunitárias pela aprovação dessa lei, como pôde ser observado nas manifestações públicas de seus dirigentes, restando evidente uma aposta na lei como instrumento de distinção das IES comunitárias frente ao conjunto das privadas, especialmente as de caráter mercantil, em franco crescimento no país (VANUCCHI, 2013). Todavia, ainda não são conhecidos os impactos e resultados práticos da existência dessa legislação, dada a sua recente aprovação.

Ainda no que diz respeito aos aspectos legais que dão o contorno para as universidades comunitárias regionais do Rio Grande do Sul, é importante ressaltar a compreensão de que todas as IES que compõem esse conjunto constituem-se como entidades beneficentes de assistência social, isto é, são filantrópicas, portanto regidas pela Lei 12.101, de 2009. O estatuto da filantropia, assim, também se coloca como elemento que caracteriza e delinea as IES em estudo, pois tem efeitos em distintos

âmbitos do cotidiano institucional. Em contrapartida às isenções recebidas, as IES filantrópicas devem investir recursos em gratuidade, por meio de bolsas de estudos regidas a partir de critérios estabelecidos na lei do Prouni, conforme apresentado no capítulo anterior.

Em que pese o reconhecimento de que há, no Brasil, um marco legal que sustenta minimamente as instituições comunitárias, especialmente a partir da aprovação da Lei das ICES no final de 2013, deve-se considerar a análise de Schmidt (2008, p. 54), para quem “a legislação brasileira não incorporou até hoje a figura do público não-estatal”, prevalecendo ainda no país “a dicotomia público x privado, uma dicotomia empobrecedora e inadequada à realidade social do país”. Assim, muito embora se tenha avançado no marco legal das comunitárias, ainda não se avançou no que lhe é anterior, isto é, na consolidação de um campo público não-estatal.

Dada a relevância da noção de público não-estatal para a caracterização das universidades comunitárias, no item a seguir será trabalhada tal caracterização.

6.5 O caráter público não-estatal das universidades comunitárias

A caracterização das universidades comunitárias como públicas, porém não-estatais, é um aspecto central de sua constituição, que demarca seu movimento na direção de uma distinção, tanto com relação ao modelo público estatal, quanto com relação ao modelo privado mercantil. A busca por uma identidade pública não-estatal é, nesse sentido, bastante saliente no discurso das IES comunitárias (BITTAR, 2011; SCHMIDT, 2010).

Bittar (2001) aponta, em sua pesquisa, que a expressão público não-estatal tornou-se quase um slogan, que passou a ser amplamente utilizado pelos dirigentes das instituições vinculadas à ABRUC a partir da década de 1990. Como mostra a autora,

Procurando diferenciar-se do chamado ensino privado “*empresarial*” ou “*comercial*”, os representantes dessa IES passam a denominar suas instituições como “públicas não-estatais”, indicando que este seria o aspecto inovador de suas propostas, isto é, pelo fato de prestarem um serviço público, caracterizado pelos trabalhos sociais desenvolvidos com as populações de baixa renda, aproximam-se do setor público estatal, distanciando-se do segmento estritamente particular (BITTAR, 2011, p. 219).

Entender as IES comunitárias como públicas não-estatais significa, em última instância conceber que elas são, também, instituições públicas, apesar de não

pertencerem ao Estado. Schmidt (2008) defende que essa característica é mais adequadamente aplicável às instituições comunitárias não confessionais, isto é, as regionais, devido aos traços públicos de que partilham.

Vanucchi (2013), por sua vez, afirma que a instituição comunitária é pública na medida em que nela prevalecem os interesses da sociedade. Outro aspecto público destacado pelo autor é a forma democrática de gestão e decisão dentro dessas instituições – em que prevalecem a rotatividade dos cargos de direção, as instâncias colegiadas e a participação de representantes da sociedade nesses órgãos. Frantz (2002), em seu estudo, assevera que a questão do público passa pelo aspecto financeiro, pela democratização do acesso, pela democratização das relações de poder e forma colegiada de gestão, pelo controle dos recursos e pela noção de esfera pública ampliada.

Mas há ainda, na definição de público não-estatal, a ideia de que se trata de uma característica que remete à autonomia institucional com relação ao Estado. Sobre essa questão, Schmidt (2010, p. 34) afirma que:

São comuns organizações não oficialmente estatais, mas que gravitam na órbita estatal e são sustentadas pelo Estado, ou organizações que ao prestarem serviços para o Estado criam uma ampla dependência de tal relação. Tais organizações são mais propriamente semi-estatais do que não estatais. No caso das instituições comunitárias de educação superior brasileiras, embora todas mantenham relação permanente com entes públicos e muitas abriguem representantes governamentais em suas instâncias deliberativas, elas preservam sua autonomia no plano decisório e financeiro. É o que faz delas instituições não estatais.

A discussão do público não-estatal no cenário brasileiro é, contudo, negligenciada, predominando uma tendência de se operar dentro da dicotomia tradicional e reducionista entre público-privado, na qual as instituições comunitárias são tomadas como “privadas com traços peculiares” (SCHMIDT, 2008). Essa dicotomia fica evidente tanto no âmbito legal²⁵, quanto no âmbito teórico, de onde emergem análises que, por um lado, restringem o público ao estatal, onde residiria o interesse coletivo e, por outro, associam o privado – reduzido a *locus* do interesse particular – ao mercado. Acontece, porém, que a realidade é mais complexa e olhares desta natureza apresentam-se insuficientes na medida em que se perde de vista um conjunto de instituições que são de direito privado, mas que possuem natureza e objetivos públicos. Sobre esta questão, Schmidt (2014, p. 23) afirma que “a dicotomia público/privado é

²⁵ O Código Civil, por exemplo, prevê apenas duas categorias de pessoas jurídicas: as de direito público (pertencentes ao Estado) e as de direito privado (todas as outras) (SCHMIDT, 2008).

um reducionismo defasado, mas bastante presente nas análises sobre as organizações, inclusive na educação, mascarando as diferenças entre entes criados pela sociedade civil e empresas privadas”.

A esse respeito, é curioso lembrar que, ainda na década de 1990, Moacir Gadotti, discutindo o modelo comunitário de universidade e apoiando-se na “utopia gramsciana da ‘sociedade autorregulada’”²⁶, qualificava como estéril a polêmica público *versus* privado. Nas suas palavras, “essa discussão ideológica perdeu sentido hoje: nunca conseguiu explicar concretamente a nossa realidade e nem conseguiu produzir alternativas ao ensino brasileiro” (1997, p. 97).

No contraponto de um olhar dicotômico, observa-se que as universidades comunitárias apresentam uma dimensão pública que coexiste com uma dimensão privada, ambas situadas na própria origem dessas instituições, configurando com isso um tensionamento público-privado que é próprio dessas IES. São, portanto, instituições híbridas, isto é, instituições em que privado e público se atravessam de modo concomitante, mas não são nem estatais, nem empresariais.

O referido tensionamento público-privado, próprio dessas IES, ganha novos contornos no contexto atual, delimitado pela realidade de expansão, diversificação, democratização, mercantilização e concorrência, já apresentado anteriormente. Essa questão será tratada na seção que segue.

6.6 As IES comunitárias no cenário contemporâneo da educação superior brasileira e o tensionamento entre o público e o privado

Os dados oficiais disponíveis sobre a educação superior brasileira não apresentam informações relativas às distintas categorias administrativas institucionais, razão pela qual os números atinentes às IES comunitárias aparecem dentro do grande conjunto formado pelas instituições privadas. Esse fato dificulta que se tenha uma apreensão mais precisa do lugar hoje ocupado pelas comunitárias no conjunto da educação superior do país e dos distintos estados. No entanto, órgãos ligados às próprias IES, como a Abruc e o Comung, disponibilizam alguns dados que ajudam a fornecer o panorama geral do setor.

²⁶ Segundo Gadotti (1997, p. 97), os que creem na “utopia gramsciana da ‘sociedade autorregulada’”, têm “motivos para crer que esse movimento [de emergência de iniciativas da sociedade civil] possa aumentar o poder de controle democrático do Estado pela sociedade”.

Um estudo divulgado pela Abruc (THOMÉ et al., 2015), realizado a partir de dados de 2009, levantou informações sobre as IES comunitárias *lato sensu*²⁷ no Brasil. Segundo o estudo, em 2009 as comunitárias possuíam quase 17% das matrículas presenciais do país e também quase 17% das matrículas à distância.

Quanto à distribuição regional das matrículas presenciais entre as IES comunitárias, a região sudeste apresentou a maior quantidade, com 46,51% do total de matrículas. Na sequência, apareceu a região sul, com 38,95%, a centro-oeste, com 5,96%, e a região norte, com 2,63% das matrículas (THOMÉ et al., 2015). Complementando essa informação, segundo dados do Comung e da Acafe, as IES comunitárias do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina atendiam em 2013 mais de 50% dos estudantes de ensino superior de ambos os estados (COMUNG, 2014), o que demonstra que sua expressividade se mantém no sul do país.

Quanto à localização, 68,27% das ICES em 2009 estavam situadas em municípios do interior e 31,72% em capitais (THOMÉ et al., 2015), diante do que se observa a tendência de interiorização, característica das instituições comunitárias desde sua origem.

Com relação à avaliação das instituições com base no Sinaes, as ICES apresentaram resultados positivos, já que a maioria dos ICGs (Índice Geral de Cursos) situava-se entre 3 e 4. Outro dado que chama a atenção no estudo é a participação das ICES na pós-graduação *stricto-sensu*. Havia, em 2009, 18.136 estudantes em mestrados e doutorados em instituições comunitárias: 12.032 deles em curso de Mestrado, 1.470 em Mestrado Profissional e 4.634 em curso de Doutorado. Ambos os dados – a manutenção de níveis satisfatórios nas avaliações e o lugar ocupado pelas comunitárias na pós-graduação *stricto sensu* – demonstram que essas instituições têm se preocupado com a manutenção da qualidade da formação e, também, com a preservação da pesquisa, em que pesem os altos custos.

Embora estes dados gerais não estejam circunscritos às IES comunitárias regionais, eles permitem se ter uma noção da expressão do modelo comunitário no país, no contexto contemporâneo.

O atual contexto da educação superior apresenta características, apontadas no capítulo anterior, que contribuem para que haja um acirramento dos tensionamentos entre público e privado nas IES comunitárias e, pode-se afirmar, um reposicionamento

²⁷ Razão pela qual não é possível identificar informações sobre as IES comunitárias de caráter regional.

da composição entre o público e o privado nessas instituições. Parte da literatura que se dedica ao modelo comunitário na atualidade traz análises que tematizam essa nova realidade, como encontrado em Morosini e Franco (2006), Schmidt (2008; 2014), Machado (2009) e Bertolin e Dalmolin (2014). Assim, busca-se agora apontar, ainda de modo preliminar, alguns dos elementos que, a partir da literatura e de uma aproximação inicial com o universo das IES comunitárias, são indicativos de tais tensionamentos. Não se pretende, nesse momento, esgotar a questão, que é tema da pesquisa que foi desenvolvida para esta tese, a qual será devidamente trabalhada nos capítulos a seguir. Deseja-se, sim, levantar apontamentos preliminares, que permitem introduzir o quadro mais geral da universidade comunitária na contemporaneidade.

Desse modo, observa-se que o modelo comunitário de universidade, no contexto atual, é demandado a equilibrar, por um lado, sua missão pública, o que envolve os compromissos acadêmicos e regionais e, por outro, a necessidade de sustentabilidade econômica e as estratégias de colocação no mercado, considerando que possui uma estrutura de financiamento predominantemente privada. Nesse sentido, “as profundas transformações em curso tornaram-se grandes desafios para as universidades comunitárias, principalmente porque, em princípio, devem preservar valores acadêmicos num contexto de forte mercantilização, que gera fortes reflexos nas condições de sustentabilidade econômica” (BERTOLIN; DALMOLIN, 2014, p. 141). Com isso, o modelo comunitário vivencia novas ou reeditadas tensões entre público e privado, com as quais precisa lidar como condição para garantia de sua sobrevivência.

Em uma aproximação com a questão, cabe destacar as análises desenvolvidas por Schmidt (2008) e Machado (2009), que assinalam uma realidade de acirramento da concorrência, não só das IES privadas mercantis (abordadas no capítulo anterior), como também das públicas federais e estaduais que se instalaram em regiões já atendidas pelas IES comunitárias. Para Machado, as políticas de criação de IES federais ignoram “a história construída por este conjunto de Universidades Comunitárias nas suas regiões, muitas vezes instalando campus federais próximos das comunitárias, sem estabelecer relação de parceria ou cooperação entre ambas” (2009, p. 83). Schmidt, por seu turno, observa que “não é proveitoso para o país que o Estado crie concorrência às instituições da sociedade civil, se pode aproveitar seu potencial para ofertar serviços públicos de qualidade” (SCHMIDT, 2008, p. 60).

Para lidar com a realidade de acirramento da concorrência, as IES comunitárias são pressionadas a adotar estratégias de inspiração empresarial (SCHMIDT, 2014).

Como argumenta Machado (2009), o novo quadro que emergiu no período recente coloca em risco a sobrevivência da IES comunitária, a qual “começa a transfigurar-se e vai sendo empurrada a assumir um perfil competitivo, para o qual não tem preparo, desvirtuando a sua vocação e missão [...]” (MACHADO, 2009, p. 83). Nesse sentido, Morosini e Franco (2006, p. 69), em seu estudo, alertaram para o fato de que o “fortalecimento do centro administrativo institucional pode ultrapassar, em nome da eficiência, os limites de uma construção democrática, sempre mais penosa e demorada do que o centralismo decisório”.

Nesta mesma perspectiva, Morosini e Franco, em pesquisa divulgada no ano de 2006, evidenciaram que, naquele período, um foco de tensionamentos nas ICES estava relacionado à questão do financiamento, observando movimentos desencadeados pelas IES em busca da diversificação de fontes. Na sua análise, a “busca de novas fontes de financiamento abre portas para empreendimentos, mas pode submeter a universidade às formas mercantilistas, neutralizando a missão maior de serviços” (2006, p. 69).

Apesar de, em um primeiro exame, ficarem evidentes os aspectos que tensionam as IES comunitárias para próximo de sua dimensão privada, como visto acima, um olhar unilateral sobre as mudanças em curso, reduzindo-as à existência de tensionamentos privados, seria um equívoco, na medida em que desconsideraria a complexidade que reside no caráter público-privado do modelo institucional. Assim, nota-se que há, também, aspectos no atual cenário da educação superior que revelam tensionamentos em direção ao outro polo, isto é, da potencialização da dimensão pública das universidades comunitárias regionais do Rio Grande do Sul, embora esses aspectos sejam menos salientados pela literatura.

Nesta perspectiva, cabe o destaque para o processo de implementação do Prouni. Ou seja, como discutido no capítulo anterior, a partir da adesão ao programa, as bolsas de estudos concedidas passaram a viabilizar o ingresso de bolsistas inclusive às graduações mais prestigiosas oferecidas, incidindo na democratização do acesso. Além disso, o novo regramento nacional relativo à filantropia sujeitou as instituições à concessão de bolsas de estudos com base nos critérios estabelecidos pela lei do Prouni, as quais passaram a ser a principal forma de investimento em gratuidade, o que gerou um processo de maior visibilidade e transparência dos recursos oriundos da isenção fiscal.

Outro elemento que tensiona as IES comunitárias na direção de sua dimensão pública pode ser encontrado na Lei nº 12.881, de novembro de 2013 – a lei das

comunitárias mencionada anteriormente. Esta normativa localiza as universidades comunitárias no espaço entre o privado mercantil e o público estatal, prevendo transparência administrativa e gestão participativa. Ainda, estabelece a possibilidade das IES comunitárias constituírem-se em alternativa para a oferta de serviços de caráter público e permite que tenham acesso aos editais de fomento até então direcionados exclusivamente às instituições estatais, o que influencia na questão do financiamento e da sustentabilidade econômica das comunitárias.

Os tensionamentos públicos e privados presentes no modelo comunitário não são estanques. Pelo contrário, interagem mutuamente de modo a gerar novas sínteses, produzindo a universidade comunitária que se apresenta na atualidade. Esse caráter mutável permite conceber o modelo institucional como híbrido e, ao mesmo tempo, possibilita levantar indicativos a respeito dos processos contraditórios que são experienciados pelas instituições. A tese aqui apresentada lança seu foco precisamente sobre essa realidade e, neste sentido, busca capturar, a partir da investigação junto ao cotidiano das instituições, a composição entre público e privado no modelo comunitário, de modo a identificar os principais tensionamentos, bem como os desdobramentos disso no dia-a-dia das IES, o que será apresentado nos próximos capítulos.

6.7 Sintetizando o capítulo

Neste capítulo foram apresentadas em detalhe as universidades comunitárias regionais do sul do Brasil, a partir de suas origens, constituição, características e marco legal, o que possibilitou compreender como esse modelo institucional foi se constituindo de modo entrelaçado às dinâmicas mais amplas que se passam em nível nacional. O capítulo problematizou, também, as universidades comunitárias como instituições que, públicas e privadas ao mesmo tempo, estão inseridas no contexto atual da educação superior brasileira e, nele, submetem-se a um acirramento da tensão público-privado, o que implica em seu reposicionamento.

Ancorados nesse ponto de partida, os próximos quatro capítulos são destinados a apresentar e analisar os dados coletados na pesquisa desenvolvida para a tese. Dessa maneira, os capítulos que seguem são o resultado da aplicação do modelo referencial introduzido no quarto capítulo. Os dados que serão apresentados estão organizados com base nas três dimensões propostas no quadro. Desse modo, o capítulo 7 dedica-se ao contexto externo à universidade, o capítulo 8 é destinado às condições internas e

atividades meio, e o capítulo 9, por sua vez, trata das atividades fim e resultados gerados pela universidade. O capítulo 10, por fim, busca realizar uma síntese analítica que, com base na apreensão da composição entre público e privado que compõe as universidades em estudo (apresentado nos capítulos 7 a 9), visa responder o problema proposto para esta tese e suas questões norteadoras.

6.8 Notas introdutórias aos capítulos 7, 8 e 9

Os capítulos a seguir, 7, 8 e 9, apresentam e analisam os dados coletados sobre as universidades comunitárias em estudo, o que é realizado a partir do modelo referencial construído e exposto no capítulo 4, que é peculiar a esta tese. Eles tratam, nesse sentido, do cotejamento entre os parâmetros dados pelo modelo orientador do processo metodológico (Quadro 8) e a realidade empírica das instituições.

Desse modo, tais capítulos compreendem a análise do conjunto de descritores componentes de cada uma das três dimensões – contexto externo (capítulo 7), condições internas e atividades meio (capítulo 8) e atividades fim e resultados gerados (capítulo 9). A fim de introduzir a leitura, cabe retomar brevemente a proposta metodológica de coleta e análise dos dados da tese, do que decorre a estrutura dos capítulos a seguir.

Nesse sentido, recupera-se que cada uma das três *dimensões* é formada por *descritores* de análise, que dão forma e delimitam cada uma delas. Cada descritor possui uma *ênfase* (ou duas), cuja função é direcionar o seu foco. A ênfase está articulada a uma *questão orientadora* correspondente, que torna os descritores empiricamente verificáveis na realidade institucional. Para cada questão orientadora há uma *diade de respostas ideais*, que é formada por dois vértices, num deles se encontra uma resposta idealmente pública e, no outro, uma resposta idealmente privada, cujo propósito é servir de parâmetro para a localização das universidades estudadas dentro do *continuum* formado pelos dois vértices, em cada um dos distintos descritores/respectivas ênfases. A cada descritor/ênfase subjaz uma *perspectiva de público-privado orientadora* correspondente, a qual fornece a concepção que orienta a sua análise.

Isto posto, cada um dos capítulos está organizado a partir dos descritores que compõem a respectiva dimensão, os quais se constituem em subitens. A lógica de cada subitem segue sempre a mesma estrutura, em todos os três capítulos. Nesse sentido, inicialmente é exposta a concepção que sustenta o descritor, a partir de uma construção teórica. Em seguida, apresenta-se um extrato do quadro orientador do processo

metodológico (Quadro 8), extrato esse que diz respeito ao enquadramento proposto para o item em análise (contendo o conjunto formado por questão orientadora, díade de respostas ideais, ênfase e perspectiva de público-privado orientadora). Após isso, são relacionados os dados que foram utilizados para a análise do descritor, que podem ser de fonte documental (documentos nacionais ou/e institucionais) e/ou de campo (entrevistas realizadas junto a representantes das universidades estudadas). No momento seguinte esses dados são devidamente analisados, na forma de um cotejamento com o enquadramento proposto. Por fim, responde-se de modo mais objetivo a questão orientadora proposta para cada descritor e, nesse sentido, busca-se situar o modelo institucional dentro do *continuum* formado pela respectiva díade de respostas ideais.

A mesma lógica se repete onze vezes ao longo dos três capítulos, representando os onze descritores que compõem o modelo referencial de análise. Esse procedimento reflete todo o processo de aplicação do modelo orientador do processo metodológico construído, permitindo chegar aos resultados a respeito da composição entre público e privado nas universidades.

7 PROBLEMATIZANDO A REALIDADE DAS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS EM SEU CONTEXTO EXTERNO

Este capítulo apresenta e analisa os dados do conjunto de descritores componentes da dimensão que compreende o contexto externo das universidades. Essa dimensão enfoca as relações entre as IES e o ambiente maior da educação superior no qual estão envolvidas. Nela são analisados aspectos originados no contexto externo, mas que possuem efeitos na dinâmica institucional, visando apreender esses efeitos. Desse modo, retomando o processo de construção teórico-metodológica apresentado no capítulo 4, a dimensão é formada por cinco descritores, são eles: 1. políticas de regulação, 2. políticas de acesso, 3. políticas de financiamento, 4. formato legal da propriedade institucional e 5. avaliações externas. Cada um desses descritores conforma um subitem do capítulo e sua estrutura acompanha a lógica exposta no item 6.8.

7.1 Políticas de regulação (descritor 1)

A perspectiva política de análise da relação público-privado na educação superior tem, como uma de suas concepções, o entendimento de público como aquilo que é submetido à regulação do Estado, este entendido enquanto o catalisador dos interesses públicos. Embasada na teoria de Dewey (1927a; 1927b), essa concepção toma a educação superior como pública “na medida em que ela importa para um número suficiente de pessoas, e especialmente quando o Estado a considera pública, independentemente das formas econômicas” (MARGINSON, 2015, p. 7). O fato de a educação superior ser eleita uma temática de relevância pública não significa, necessariamente, a intervenção direta do Estado nesse campo, mas, sim, a sua regulação, face ao reconhecimento das implicações para a coletividade.

Com base nesse entendimento, a análise das políticas de regulação examina as principais normativas nacionais que moldam o ambiente das ICES, observando as políticas operadas pelo Estado, as direções que esta regulação toma e, também, em que medida o modelo institucional está submetido à dinâmica de mercado. Tal submissão pode, inclusive, ser impulsionada pelo próprio Estado por meio de suas legislações, configurando a ideia de “quase-mercado” na educação superior (MARGINSON, 2015; 2016). O ponto de vista sobre as políticas de regulação é, também, transversalmente composto pela perspectiva econômica de apreensão do público e do privado, a partir da

qual, nesse caso, conforme sugere Marginson (2015; 2016), propõe-se que se observe se a provisão da educação superior acontece ou não em uma base mercantil (MARGINSON, 2016).

Assim, pode-se concordar com Marginson (2016), segundo o qual o público e o privado são clarificados no entrelaçamento entre as duas perspectivas (a política e a econômica), as quais não são antagônicas entre si. Desse modo, o descritor políticas de regulação é composto a partir de duas ênfases, como se observa no quadro abaixo apresentado, extraído do Quadro 8, que representa o processo metodológico da coleta e análise dos dados da pesquisa desenvolvida para esta tese. Ambas as ênfases – Regulação de Estado e Regulação de mercado – podem coexistir, como mostra Marginson (2016) nos quadrantes de seu diagrama, e, por vezes, se fundem, por isso os seus dados serão aqui trabalhados conjuntamente.

Quadro 11: Extrato do quadro orientador do processo metodológico (Quadro 8) – Políticas de regulação

| Descritor | Questão orientadora | Díade de respostas ideais | | Perspectiva (de público e privado) orientadora | Ênfase do descritor |
|---------------------------|---|---|---|--|--------------------------|
| | | Critério público | Critério privado | | |
| 1. Políticas de regulação | Em que medida as políticas de educação superior submetem a instituição à regulação externa por órgãos e agências do Estado? | Quando a instituição é amplamente submetida à regulação externa por agências estatais ou credenciadas pelo Estado. | Quando a instituição não é submetida à regulação externa por agências estatais ou credenciadas pelo Estado. | Perspectiva política (controle estatal) | 1.1 Regulação de Estado |
| | Em que medida as políticas de educação superior induzem a instituição na direção de processos de competição de mercado? | Quando as políticas de educação superior não tensionam a instituição na direção de processos de competição de mercado, protegendo-as deste tipo de relação. | Quando as políticas de educação superior levam a instituição a um completo envolvimento em competição de mercado. | Perspectiva econômica | 1.2 Regulação de Mercado |

Fonte: Extraído do quadro orientador do processo metodológico (Quadro 8).

A análise desenvolvida sobre as políticas de regulação, de caráter documental, foi realizada com base nas normativas relacionadas abaixo, que representam o conjunto

de principais leis e decretos nacionais que definem e orientam a educação superior no Brasil e, mais especificamente, o modelo formado pelas universidades comunitárias em estudo. De forma complementar e ilustrativa, também foram utilizadas entrevistas realizadas junto aos representantes das universidades comunitárias que compuseram a amostra da pesquisa, mais especificamente no que tange ao olhar para a regulação de mercado.

Quadro 12: Relação de documentos analisados – Políticas de regulação

| Documento | Ano de publicação |
|--|--------------------------|
| Constituição Federal de 1988. | 1988 |
| Lei nº 9.394/1996 - Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. | 1996 |
| Decreto 2.207/1997 - Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas nos arts. 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências (revogado pelo Decreto nº 2.306/1997, por sua vez revogado pelo Decreto nº 3.860/ 2001 e finalmente revogado pelo Decreto nº 5773/2006, atualmente em vigor). | 1997 |
| Lei 9.870/1999 - Dispõe sobre o valor total das anuidades escolares e dá outras providências. | 1999 |
| Lei 10.206/2001 - Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. | 2001 |
| Lei 10.861/2004 - Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. | 2004 |
| Lei 11.096/2005 - Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências | 2005 |
| Decreto 5.773/2006 - Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. | 2006 |
| Lei 12.101/2009 - Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. | 2009 |
| Lei 12881/2013 - Dispõe sobre a definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das Instituições Comunitárias de Educação Superior - ICES, disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências. | 2013 |

Fonte: Sistematização da autora.

Os dados que serão retratados a seguir referem-se às políticas de regulação e, nesse sentido, englobam o exame da legislação nos seguintes aspectos: a prerrogativa legal da oferta do ensino superior pelo setor privado e sua submissão ao Estado; a normatização das ICES e a regulação do financiamento das universidades comunitárias.

7.1.1 A prerrogativa legal da oferta do ensino superior pelo setor privado e sua submissão ao Estado

Inicialmente, sobre a prerrogativa da oferta, os documentos nacionais coletados demonstram que a educação superior no Brasil é assumida como um dever do Estado, o que não significa, entretanto, que a sua oferta caiba exclusivamente a esse. Nesse sentido, por delegação do Estado, ela é livre à iniciativa privada, a qual deve estar submetida ao primeiro.

É a Constituição Federal de 1988 que define essa moldura e o lugar do setor privado no sistema, ao referir em seu artigo 209: “*O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional; II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público*” (BRASIL, 1988). O controle do Estado sobre as instituições de educação superior se dá no nível da união, por meio do estabelecimento de um sistema nacional de avaliação, bem como através das prerrogativas de autorização, reconhecimento e credenciamento de instituições e cursos, conforme previsto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996. Segundo o Artigo 46 da LDB:

A autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação.

§ 1º Após um prazo para saneamento de deficiências eventualmente identificadas pela avaliação a que se refere este artigo, haverá reavaliação, que poderá resultar, conforme o caso, em desativação de cursos e habilitações, em intervenção na instituição, em suspensão temporária de prerrogativas da autonomia, ou em descredenciamento.

Enquanto isso, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, o SINAES – Lei 10.861/2004 – controla as IES no que diz respeito à avaliação, a qual estabelece uma forte regulação do Estado sobre as instituições, tanto privadas quanto públicas. Já a submissão institucional por meio dos atos de autorização, reconhecimento e credenciamento, está definida pelo decreto nacional 5773/2006.

Essa regulação estatal, como se verifica, condiciona a própria existência das instituições, deixando patente o quanto o Estado brasileiro assume para si a tarefa de controlar e regular a educação superior no país. Cabe sublinhar que tal controle se dá mesmo nos casos de concessão para a iniciativa privada e, inclusive, quando a educação superior se efetiva a partir de uma lógica mercantil.

O setor privado tem seu enquadramento definido na LDB, que no seu Artigo 19 classifica as instituições de educação superior em categorias administrativas, públicas ou privadas. As instituições públicas são “*as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público*” e as privadas são as “*mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado*”. Essas últimas são também enquadradas nas seguintes categorias, conforme o Artigo 20:

I - particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;

II - comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas educacionais, sem fins lucrativos, que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade;

III - confessionais, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior;

IV - filantrópicas, na forma da lei (BRASIL, 1996).

A educação superior brasileira é, assim, formada por um sistema regulado pelo Estado, apesar deste não ser o seu único executor. O Estado, então, delega à iniciativa privada o direito de, ao lado do setor público, ofertar o nível terciário de ensino, mas sob o seu controle. Essa constatação está longe de ser trivial, em que pese tratar-se de aspecto tomado como natural no Brasil. Nesse sentido, cabe a informação trazida por Sampaio (2014a) sobre o lugar do setor privado na África do Sul:

Na África do Sul, por exemplo, não obstante a presença expressiva de instituições privadas, o Estado não as reconhece, não havendo regulamentação para que operem no país e, conseqüentemente, validação de diplomas expedidos por essas escolas. Nesse país, as instituições privadas, muitas ligadas a grupos internacionais, funcionam de forma marginal ao sistema oficial que se mantém reduzido em termos de número de universidades (MENON, 2012 apud SAMPAIO, 2014a, p. 45).

A delegação da educação superior ao setor privado não é novidade no Brasil (DURHAM, 2004; SAMPAIO, 2000), porém, ganhou nova dinâmica com o decreto presidencial 2.207, de 1997 (hoje substituído pelo Decreto 5.773, de 2006). Isso porque, se antes as IES privadas operavam como instituições sem fins lucrativos (ao menos formalmente), o decreto de 1997 abriu espaço, dentro do próprio setor privado, para as IES com fins lucrativos, como se observa em seu texto:

Parágrafo único do Artigo 1º: As entidades mantenedoras das instituições privadas de ensino superior poderão se constituir sob qualquer das formas de pessoa jurídica de direito privado previstas nos incisos I e II do art. 16 do Código Civil Brasileiro²⁸. [...]

Parágrafo único do Artigo 2º. As atuais mantenedoras das instituições privadas de ensino superior a que se refere este artigo que desejarem alterar sua natureza jurídica, observado o disposto no parágrafo único do art. 1º deste Decreto, revestindo umas das formas estabelecidas nas leis comerciais, poderão fazê-lo no prazo de 120 dias, a contar da data de publicação, deste Decreto, submetendo a correspondente alteração estatutária, devidamente averbada pelos órgãos competentes, ao Ministério da Educação e do Desporto, para fins de recredenciamento, ouvido o Conselho Nacional de Educação. [...]

Artigo 3º: As entidades mantenedoras com fins lucrativos submetem-se à legislação que rege as sociedades mercantis, especialmente na parte relativa aos encargos fiscais, parafiscais e trabalhistas (BRASIL, 1997).

A partir de então, passam a existir oficialmente no Brasil dois tipos de IES dentro do setor privado, as sem fins lucrativos (onde estão situadas as comunitárias, confessionais e filantrópicas) e as com fins lucrativos, isto é, as particulares em sentido estrito. Com a introdução destas últimas, observa-se um esforço de regulação do Estado no sentido de abrir a educação superior para a dinâmica de mercado. Isto não significa, contudo, a ausência total do Estado e, nesse sentido, importa sublinhar que não significa exatamente que o poder público brasileiro tornou a educação superior totalmente submetida ao mercado. O que se configura é um sistema que conta com a participação de IES privadas com e sem fins lucrativos, em um processo que é submetido à regulação do Estado, como observado anteriormente.

Aprofundando essa análise, cabe retomar a observação de Marginson (2015) sobre a impossibilidade de uma total privatização da educação superior, isto porque, como pondera, há muito em jogo nesse campo e os Estados querem manter o seu papel regulatório. Também porque a educação superior comporta bens que, falando desde a perspectiva econômica, são intrinsecamente públicos, como é o caso do conhecimento. Corroborando com essa percepção, “a educação não deve ser entregue inteiramente ao mercado, pois constitui o primeiro elo na cadeia de igualdade de oportunidades”, cabendo ao Estado, entre outros, “monitorar e regular o envolvimento do setor privado” (UNESCO, 2016, p. 88-89). Essa afirmação explica as razões pelas quais inexistem um sistema de educação superior no mundo que seja totalmente submetido ao mercado, sem nenhum tipo de regulação estatal.

²⁸ Segundo o Artigo 16 do referido Código Civil: “São pessoas jurídicas de direito privado: I. As sociedades civis, religiosas, pias, morais, científicas ou literárias, as associações de utilidade pública e as fundações. II. As sociedades mercantis. III - os partidos políticos”.

No que tange ao relacionamento das IES privadas entre si, não foram encontrados, na investigação realizada, elementos de regulação do Estado que representassem interferência ou controle a esse respeito. Assim, no novo cenário – o qual passou a contar também com o ingresso de instituições particulares – as IES privadas começaram a concorrer por estudantes em um mercado no qual todas elas, independentemente de terem fins lucrativos ou não, precisam gerar sua sustentabilidade financeira. O depoimento a seguir de um representante de universidade comunitária ilustra a nova realidade de competição que passa a se estabelecer com o ingresso das IES mercantis.

E nós entramos em crise também por conta disso [da concorrência estabelecida por IES mercantis que se instalaram na região], sofremos uma redução no número de matrículas, e qualquer gestor sabe que é mais fácil ampliar a estrutura do que reduzi-la, então quando você tem despesas fixas e a sua receita cai, com menor número de alunos, normalmente há um processo de crise... (P/Universidade II).

Isto posto, com base no estudo da legislação, pode-se inferir que as instituições do setor privado são submetidas ao controle do Estado, mas a relação entre as IES dentro do setor é afeita à dinâmica de mercado, o que evidencia a coexistência entre ambos os tipos de regulação aqui enfocados – de Estado e de mercado. Isso permite afirmar que a educação superior funciona no Brasil a partir do que se denomina de quase-mercado. “O termo *quase-mercado* tem sido utilizado para designar contextos em que, apesar de existirem financiamentos e regulações governamentais, também estão presentes alguns mecanismos de mercado” (BERTOLIN, 2011, p. 241-242). Para Afonso, “*quase-mercados* são *mercados* porque substituem o monopólio dos fornecedores do Estado por uma diversidade de fornecedores independentes e competitivos” (2000, p. 115). A partir desse conceito, então, é possível compreender que se tem, no país, um conjunto de IES privadas que estabelecem relações de competição entre si, num claro processo de incorporação de mecanismos de mercado para regular a oferta da educação superior, incorporação essa estimulada pelo Estado por meio de suas normatizações.

Nesse sentido, é adequado recorrer à análise desenvolvida por Slaughter e Rhoades (2004). Conforme os autores, o regime do capitalismo acadêmico, que está relacionado com o modelo de desenvolvimento econômico mais amplo, se instala nas IES com o suporte de um conjunto de políticas governamentais adotadas nacionalmente, como, por exemplo, de financiamento e de registro de propriedade intelectual. Essas

políticas pavimentam o caminho para que as instituições adotem comportamentos de mercado e nele se engajem de forma mais estreita.

Diante dessas compreensões aqui apresentadas, e especialmente a partir da teorização de Slaughter e Rhoades (2004) sobre o capitalismo acadêmico, consegue-se interpretar que o deslocamento da educação superior brasileira para um contexto em que a regulação de mercado se amplia – tendo como um de seus efeitos o cenário de competição que hoje envolve as IES comunitárias – faz parte de um quadro maior. Ou seja, a incorporação de quase-mercados é decorrente de um fenômeno mais abrangente, que está relacionado com um regime de produção do conhecimento – o regime do capitalismo acadêmico –, o qual é condizente com a nova economia.

7.1.2 A normatização das ICES

Especificamente sobre as IES comunitárias, essas foram alvo de normatização própria no ano de 2013, com a lei 12.881, que definiu o marco legal específico do modelo institucional na educação superior brasileira.

Conforme a lei, para que possam ser classificadas como comunitárias, as IES devem: adotar práticas de gestão que coíbam privilégios, prestar contas publicamente, prever a participação de representantes dos docentes, estudantes e funcionários em órgãos colegiados, ofertar serviços gratuitos, além da apresentação de relatório de responsabilidade social (Artigos 3º e 4º). Em contrapartida, as IES assim classificadas possuem as prerrogativas de:

Artigo 2º: I - ter acesso aos editais de órgãos governamentais de fomento direcionados às instituições públicas; II - receber recursos orçamentários do poder público para o desenvolvimento de atividades de interesse público; IV - ser alternativa na oferta de serviços públicos nos casos em que não são proporcionados diretamente por entidades públicas estatais; V - oferecer de forma conjunta com órgãos públicos estatais, mediante parceria, serviços de interesse público, de modo a bem aproveitar recursos físicos e humanos existentes nas instituições comunitárias, evitar a multiplicação de estruturas e assegurar o bom uso dos recursos públicos (BRASIL, 2013).

Os aspectos da lei acima destacados revelam elementos de regulação do Estado sobre o modelo comunitário, implicando, também, em um conjunto de benefícios. Num contexto de concorrência mercantil (mais precisamente de quase-mercado), tal qual o vivenciado pelas ICES, as prerrogativas apontadas pela lei soam como uma vantagem sobre o modelo privado lucrativo, uma vez que as comunitárias aparecem como

prioridade em determinadas situações, o que pode redundar, em última instância, em sustentabilidade financeira.

Nesse sentido, destaca-se aqui o acesso a recurso público por parte das IES comunitárias, as quais, como mostra a lei, podem agora receber recursos para além daqueles destinados à pesquisa e à extensão já previstos. Essa possibilidade é viabilizada por meio do Termo de Parceria, um instrumento de conveniamento previsto pela lei (Capítulo II). Pode-se falar, então, em uma espécie de proteção do Estado para com as instituições comunitárias, as quais, em contrapartida, são mais intensamente submetidas ao controle estatal, como evidencia a lei.

7.1.3 A regulação do financiamento nas universidades comunitárias

A respeito da regulação sobre o financiamento das IES comunitárias em estudo, sabe-se que as instituições classificadas como privadas são financiadas com recursos privados, primordialmente por meio da cobrança de mensalidades dos estudantes. O financiamento privado é regulamentado pela lei 9.870/1999, segundo a qual:

Art. 1º O valor das anuidades ou das semestralidades escolares do ensino pré-escolar, fundamental, médio e superior, será contratado, nos termos desta Lei, no ato da matrícula ou da sua renovação, entre o estabelecimento de ensino e o aluno, o pai do aluno ou o responsável.

§ 1º O valor anual ou semestral referido no caput deste artigo deverá ter como base a última parcela da anuidade ou da semestralidade legalmente fixada no ano anterior, multiplicada pelo número de parcelas do período letivo. [...]

§ 3º Poderá ser acrescido ao valor total anual de que trata o § 1º montante proporcional à variação de custos a título de pessoal e de custeio, comprovado mediante apresentação de planilha de custo, mesmo quando esta variação resulte da introdução de aprimoramentos no processo didático-pedagógico. [...]

§ 5º O valor total, anual ou semestral, apurado na forma dos parágrafos precedentes terá vigência por um ano [...] (BRASIL, 1999).

Observa-se a existência de um movimento do Estado no sentido da regulação das mensalidades a serem cobradas. Mas essa regulação, especialmente no que se refere aos reajustes dos valores de mensalidades, indica a remissão da questão para a regulação de mercado. Ou seja, a “variação de custos” que justifica o valor do reajuste é tão ampla e imprecisa que permite inferir que a lei remete ao mercado a regulação sobre o valor a ser cobrado a título de mensalidade escolar a cada ano. Diante da ausência de limitação ou, pelo menos, de um controle mais preciso sobre os valores, as IES estão livres para estabelecer suas mensalidades, o que implica, num contexto de concorrência, que tais

valores passam a ser regulados pela dinâmica do mercado – um mercado no qual as instituições privadas concorrem entre si por alunos.

Sobre a concorrência que se estabelece entre as IES privadas no mercado da educação superior e o valor das mensalidades cobradas, cabe mencionar a análise de Sampaio (2014a), para quem, com a tendência de fusão entre as IES orientadas comercialmente, estas têm condições de reduzir os seus custos (uma vez que suas operações acontecem em larga escala), viabilizando que diminuam também as mensalidades. Isso gera, como consequência, “a redução, pela concorrência, do valor médio das mensalidades” (SAMPAIO, 2014a, p. 51). Nesse contexto, as universidades comunitárias são pressionadas a reduzir os valores cobrados, o que pode significar a hipoteca de sua missão institucional. Os efeitos desse fenômeno junto às universidades estudadas podem ser identificados como uma constante nos depoimentos dos representantes das instituições, como se observa nos exemplos seguir:

E daí também, na medida em que se acirra a disputa entre as instituições, há um barateamento, precisa haver um barateamento das mensalidades, dos custos, e assim por diante. E é óbvio que no fundo isso vai implicar também na própria qualidade. E eu diria assim, que para essa lógica mercadológica mais ampla, os propósitos acadêmicos também são outros (P/Universidade III).

Não sobra mais dinheiro para a infraestrutura [face ao contexto de concorrência]. O risco que nós corremos é o sucateamento. Então assim, hoje nós não conseguimos sobrar recursos para investir na melhoria da estrutura. Nós não diminuimos a qualidade no ensino, mas em termos de estrutura e recursos para o próprio ensino, isso tem caído (G1/Universidade IV).

Outro elemento a ser considerado na análise das normativas que tratam do financiamento diz respeito tanto ao repasse de recursos privados mediados pelo Estado, quanto ao repasse de recursos públicos para as IES em estudo. Quanto ao primeiro, pode-se analisar o FIES (Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior) regrado pela Lei 10.260, de 2001. Trata-se de um mecanismo de empréstimo controlado pela união e disponibilizado ao aluno para que possa estudar em cursos ofertados pelas IES privadas (tanto as mercantis quanto as não mercantis), devendo devolvê-lo mediante condições e juros definidos pelo poder público. O FIES não significa o repasse de recursos públicos para as IES, uma vez que diz respeito a recursos privados, dos próprios estudantes, que são mediados pelo Estado. No FIES só são financiados cursos que apresentarem bom desempenho nas avaliações nacionais (Artigo 1º da lei) e

é o Estado quem deve reger a seleção dos estudantes (Artigo 3º), considerando critérios de renda e desempenho acadêmico.

Embora não esteja previsto na lei, em 2015 foram anunciados novos critérios para a liberação do recurso do FIES, dentre os quais há um critério regional, a partir do qual o Estado prioriza locais considerados prioritários, devido às condições socioeconômicas de sua população; também há um critério de áreas do conhecimento, o que significa a indução, por parte do poder público, à formação em campos e profissões que o Estado, entendido enquanto catalizador do interesse público, considera estratégicas.

Outro condicionante para o acesso ao FIES, definido nas mudanças operadas mais recentemente no programa, conforme discutido no capítulo 5, foi o estabelecimento de um limite no percentual de reajuste das mensalidades. Isso indica uma espécie de endurecimento da regulação do Estado sobre as taxas cobradas. Isto é, quando o Estado passa a interferir de modo mais positivo no valor a ser cobrado dos alunos, tem-se um controle maior sobre a questão, o que afasta as IES das determinações pautadas exclusivamente por critérios de mercado, o que implica em uma maior aproximação à noção de público.

Agora, tematizando o aspecto do repasse de verbas públicas às instituições comunitárias, tem-se que estas, juntamente com as confessionais e filantrópicas, estão previstas enquanto destinatárias de recursos públicos pela Constituição Federal. O Artigo 213 da Constituição diz que “*os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas [...]*”. O acesso a recursos públicos previsto na lei que rege as ICES já foi mencionado no item anterior. Ainda, pelo fato de todas as universidades comunitárias estudadas nesta tese serem filantrópicas (portadoras do certificado de entidade beneficente de assistência social), elas gozam de um conjunto de isenções fiscais constantes na Constituição Federal de 1988 e na lei 12.101/2009, conhecida como lei da filantropia.

A lei da filantropia, que regula a certificação das entidades beneficentes de assistência social, vincula essa certificação à avaliação do poder público (Artigo 21). Ela indica, também, que as IES filantrópicas estão obrigadas, em contrapartida ao financiamento recebido, a conceder bolsas de estudos dentro dos critérios do Prouni. As IES certificadas como beneficentes de assistência social devem, assim, reservar vagas para estudantes bolsistas, tendo a renda como principal critério de acesso (bolsa integral para renda familiar percapita mensal de até 1,5 salários mínimos e bolsa parcial de 50%

para renda de até 3 salários mínimos), além de considerar os critérios de deficiência e raça, combinados com o desempenho do aluno. Ainda, na destinação das vagas para bolsistas, todos os cursos devem ser contemplados, não apenas aqueles em que geralmente sobram vagas. A quantidade de bolsas a serem concedidas está normatizada na lei da filantropia, segundo a qual a IES deve:

Artigo 13: III - conceder anualmente bolsas de estudo na proporção de 1 (uma) bolsa de estudo integral para cada 5 (cinco) alunos pagantes.

§ 1º Para o cumprimento da proporção descrita no inciso III do caput, a entidade poderá oferecer bolsas de estudo parciais, observadas as seguintes condições:

I - no mínimo, 1 (uma) bolsa de estudo integral para cada 9 (nove) alunos pagantes; e

II - bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento), quando necessário para o alcance do número mínimo exigido, conforme definido em regulamento [...] (BRASIL, 2009).

Como se observa, a quantidade de vagas reservadas para os bolsistas integrais é de 20% do total. Considerando as alternativas abertas pela lei para o preenchimento das vagas (§1º), pode-se afirmar que, no mínimo, 20% das vagas das universidades comunitárias são acessadas por estudantes bolsistas oriundos de famílias de baixa renda, podendo este total chegar a 30%, em razão da possibilidade de oferta das bolsas parciais de 50%.

Essa destinação de vagas demonstra um nível de regulação e controle público sobre o acesso dos estudantes às IES comunitárias estudadas, o que está diretamente relacionado com uma política de financiamento destinada às instituições filantrópicas. Tal controle se dá na medida em que o Estado condiciona a isenção fiscal à reserva de vagas para estudantes de perfil socioeconômico desprivilegiado, os quais tendem a apresentar maior dificuldade para acessar e se manter no ensino superior. Tem-se, com isso, uma indução do Estado na direção da correção das disparidades de acesso à universidade.

Nesse mesmo sentido, também pode ser considerado o FIES. Ou seja, quando o Estado desenha um modelo de financiamento que estabelece prioridades regionais e define áreas do conhecimento carentes no país, em detrimento de outras, também está regulando o acesso de modo a direcioná-lo àquilo que entende ser publicamente necessário.

Diante do exposto até aqui, pode-se agora responder as questões orientadoras propostas para a compreensão das políticas de regulação e, nesse sentido, é possível

situar o modelo institucional comunitário dentro do *continuum* formado pelas díades de respostas ideais estabelecidas neste item.

7.1.4 Situando as universidades comunitárias dentro da díade público-privado, quanto às políticas de regulação

As políticas de regulação foram aqui analisadas a partir da regulação de Estado e da regulação de mercado, sendo que a primeira foi orientada pela perspectiva política da relação público-privado (com o público tomado como aquilo que é submetido à regulação do Estado enquanto catalisador dos interesses públicos) e a segunda foi orientada pela perspectiva econômica dos bens públicos e privados. Busca-se, agora, responder objetivamente e de forma integrada as duas questões orientadoras que foram estabelecidas. Na perspectiva política a questão é: *Em que medida as políticas de educação superior submetem a instituição à regulação externa por órgãos e agências do Estado?*²⁹; na perspectiva econômica a questão é: *Em que medida as políticas de educação superior induzem a instituição na direção de processos de competição de mercado?*³⁰. Com base em ambas as questões, assim como nas suas respectivas díades de respostas ideais, constroem-se as seguintes considerações, que objetivam localizar as universidades comunitárias na relação entre o público e o privado:

i. A educação superior brasileira é assumida como um dever do Estado, o que não significa, entretanto, que a sua oferta caiba exclusivamente a ele. Ela acontece, outrossim, por meio de um sistema composto por instituições pertencentes ao Estado (públicas) e também por IES pertencentes à iniciativa privada, as quais operam por delegação do Estado, a quem estão submetidas e a quem prestam contas, numa lógica de quase-mercado. As IES comunitárias configuram uma das categorias privadas previstas na legislação nacional, estando significativamente submetidas ao controle do Estado, o que possibilita localizá-las, a partir da perspectiva política, próximas ao vértice público de respostas ideais.

²⁹ Díade de respostas ideais correspondente: *Quando a instituição é amplamente submetida à regulação externa por agências estatais ou credenciadas pelo Estado* (vértice público) e *Quando a instituição não é submetida a regulação externa por agências estatais ou credenciadas pelo Estado* (vértice privado).

³⁰ Díade de respostas ideais correspondente: *Quando as políticas de educação superior não tensionam a instituição na direção de processos de competição de mercado, protegendo-as deste tipo de relação* (vértice público) e *Quando as políticas de educação superior levam a instituição a um completo envolvimento em competição de mercado* (vértice privado).

ii. O Estado, ao regular o setor privado, prevê a existência de IES sem fins lucrativos e, também, mais recentemente, de IES com fins lucrativos, sendo que ambas concorrem por alunos dentro de um modelo de organização do sistema que induz as universidades comunitárias à competição de mercado. Como a definição dos valores/reajustes das mensalidades não é regulada pelo Estado, as instituições competem livremente por preço, o que pode comprometer a missão pública das universidades comunitárias. Isso aproxima as ICES do vértice privado das respostas ideais, com base no conceito econômico.

iii. De outro lado, as IES comunitárias em estudo, em razão do seu marco legal e da filantropia, recebem um conjunto maior de incentivos fiscais do Estado (isenções e repasses de recursos, por exemplo), em comparação às mercantis. Essa característica significa uma espécie de proteção em relação à dinâmica de mercado, que salvaguarda as IES comunitárias de um completo envolvimento na competição mercantil, o que as aproxima, dentro do conceito econômico, do vértice público da díade de respostas ideais.

iv. O Prouni e a lei da filantropia nas universidades em estudo regulam a concessão de 20% a 30% das vagas para estudantes de baixa renda, por meio de bolsas de estudos integrais e parciais, de modo a corrigir disparidades no acesso à educação superior. O Fies também direciona o acesso em termos de cursos prioritários e renda dos estudantes, equilibrando discrepâncias que o mercado gera. Esta interferência do Estado em direção à maior equidade leva as IES a uma aproximação com o vértice público da díade de respostas ideais, desde a perspectiva política.

v. De outro lado, tais políticas interferem parcialmente, atingindo uma parcela das vagas das IES. Na busca pelo preenchimento das demais vagas, as instituições disputam alunos no mercado da educação superior, o que leva as universidades para próximo do vértice privado de respostas ideais de ambas as perspectivas, política e econômica.

7.2 Políticas de acesso (descriptor 2)

As políticas de acesso à educação superior adotadas nacionalmente moldam as características do acesso no plano institucional. Elas representam, assim, um elemento do ambiente externo que implica diretamente na vida das universidades.

A temática do acesso ocupa lugar de destaque no campo da educação superior, pois diz respeito a um bem que não é universal. Tendo em vista a característica do acesso limitado, o recorte realizado neste descriptor focaliza os critérios de acesso e, também, as possibilidades (ou não) de acesso decorrentes da cobrança de mensalidades, ambos aspectos centrais para a apreensão da relação público-privado dentro da temática.

Primeiramente, os critérios de acesso remetem à discussão público-privado de orientação política, assentada na ideia de bem público, entendido como aquilo que é considerado uma “coisa boa” para a sociedade como um todo (EAST; STOKES; WALKER, 2014). Nesse sentido, busca-se compreender se os critérios de acesso levam em conta as inequidades sociais, uma vez que para o bem público acontecer deve-se considerar a estrutura de oportunidades gerada pelos sistemas de educação superior (MARGINSON, 2011). Sobre o acesso e as estruturas de oportunidades, Marginson (2011; 2016) observa a existência de uma lógica de reprodução, isto é, mesmo nos sistemas em que a educação superior é gratuita, as vagas que representam maior *status* e retorno financeiro para os estudantes tendem a ser ocupadas por aqueles de origem mais abastada, fazendo-se necessária, então, uma intervenção externa no sentido da correção desse percurso.

Em segundo lugar, há de se analisar o descriptor pela ótica da cobrança de taxas e, nesse caso, se estas taxas são impeditivas ou não. Isto pode ser examinado tanto pela perspectiva política do bem público acima mencionada – já que taxas impeditivas impedem a permanência de estudantes com perfil socioeconômico desprivilegiado –, quanto pela ótica econômica, a partir da qual apreende-se se a educação superior é ofertada em uma base mercantil ou não. Segundo Marginson (2016), quando os sistemas operam com taxas impeditivas eles estão operando a partir de relações mercantis e a ênfase se dá sobre os benefícios privados da educação superior; baixas taxas, por outro lado, são mais compatíveis com a produção não-mercantil.

Partindo dessas compreensões, tem-se o quadro abaixo, que é extraído do Quadro orientador do processo metodológico apresentado no capítulo 4 (Quadro 8) e

diz respeito exclusivamente às políticas de acesso, cuja ênfase recai sobre os critérios e as condições de acesso.

Quadro 13: Extrato do quadro orientador do processo metodológico (Quadro 8) – Políticas de acesso

| Descritor | Questão orientadora | Díade de respostas ideais | | Perspectiva (de público e privado) orientadora | Ênfase do descritor |
|------------------------|--|--|--|---|-------------------------------------|
| | | Critério público | Critério privado | | |
| 2. Políticas de acesso | Com base nas políticas nacionais de acesso à educação superior, como se dá o acesso à instituição? | Quando o acesso possui critérios baseados no princípio da equidade e quando não há cobrança de taxas/mensalidades ou quando essas não são impeditivas. | Quando o acesso possui critérios que não consideram as inequidades sociais e quando há cobrança de taxas/mensalidades impeditivas. | Perspectiva política (bem público) Perspectiva econômica | 2.1 Critérios e condições de acesso |

Fonte: Extraído do quadro orientador do processo metodológico (Quadro 8).

Tendo em vista contemplar a proposta apresentada acima, a análise aqui desenvolvida foi de caráter documental e realizada com base nos documentos relacionados a seguir.

Quadro 14: Relação de documentos analisados – Políticas de acesso

| Documento | Ano de publicação |
|--|-------------------|
| Constituição Federal de 1988. | 1988 |
| Lei nº 9.394/1996 - Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. | 1996 |
| Lei 9.870/1999 - Dispõe sobre o valor total das anuidades escolares e dá outras providências. | 1999 |
| Lei 11.096/2005 - Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências | 2005 |
| Portaria Normativa 40/2007 [alterada em 2010] - Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação, e o Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos Superiores e consolida disposições sobre indicadores de qualidade, banco de avaliadores (Basis) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) e outras disposições. | 2007 |
| Lei 12.101/2009 - Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. | 2009 |

Fonte: Sistematização da autora.

Objetiva-se, inicialmente, identificar em que medida as políticas nacionais que tangenciam a questão do acesso direcionam (ou não) as ICES estudadas para critérios de acesso que consideram as inequidades sociais. Para tanto, parte-se da identificação da forma geral de acesso às instituições de ensino superior brasileiras, que está normatizada pela LDB, a qual prevê, em seu Artigo 44, que a classificação de ingressantes se dá por meio de processo seletivo.

Art. 44. A educação superior abrangerá os seguintes cursos e programas:[...]

II - de graduação, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo;

§ 1º. Os resultados do processo seletivo referido no inciso II do caput deste artigo serão tornados públicos pelas instituições de ensino superior [...]
(BRASIL, 1996).

A exigência de publicidade das informações relativas aos processos seletivos está detalhada na Portaria 40/2007:

Artigo 32: § 3º O edital de abertura do vestibular ou processo seletivo do curso, a ser publicado no mínimo 15 (quinze) dias antes da realização da seleção, deverá conter pelo menos as seguintes informações: I-denominação e habilitações de cada curso abrangido pelo processo seletivo; II-ato autorizativo de cada curso, informando a data de publicação no Diário Oficial da União, observado o regime da autonomia, quando for o caso; III-número de vagas autorizadas, por turno de funcionamento, de cada curso e habilitação, observado o regime da autonomia, quando for o caso; IV-número de alunos por turma; V-local de funcionamento de cada curso; VI-normas de acesso; VII-prazo de validade do processo seletivo.

Como se observa, a regulação do acesso é consideravelmente aberta em sua forma, na medida em que não mais condiciona o ingresso à realização de vestibular, como ocorria sob a vigência da lei anterior (Lei 5540/1968). Embora seja flexível no sentido de poder transitar para modalidades alternativas, o processo seletivo deve ser necessariamente publicizado por meio de edital e os seus resultados devem ser tornados transparentes. Observa-se, em exame à realidade das IES estudadas, que o acesso às mesmas se dá majoritariamente pela via de processo seletivo vestibular, associado ou não à nota do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), que consiste em uma prova aplicada nacionalmente pelo Ministério da Educação e que pode ser utilizada como forma de seleção no ensino superior. Em todas essas situações adotadas – vestibular ou nota do Enem, ou ambos combinados – o único critério considerado é o mérito acadêmico do estudante, não havendo espaço para critérios que permitam ponderar as inequidades sociais.

De outro lado, as universidades comunitárias aqui estudadas tem parte de seus critérios de acesso determinados por parâmetros previstos na lei do Prouni (11.096/2005) e na lei da filantropia (12.101/2009). Conforme explicitado no subitem anterior, em razão de tais regramentos, as IES reservam vagas gratuitas ou parcialmente subsidiadas para o acesso de estudantes com renda familiar per capita mensal de até um salário mínimo e meio para a bolsa integral e três salários para a bolsa de 50%, sendo que deficiência e raça também são considerados e o desempenho acadêmico é avaliado por meio da nota no Enem. A quantidade de vagas reservadas dentro de tais critérios, como já discutido, representa no mínimo 20% do total, podendo chegar a 30%.

Diante do exposto, é possível inferir que políticas nacionais moldam as universidades comunitárias estudadas de forma a induzir a adoção de critérios de acesso que consideram o princípio da equidade social, o que pode ser analisado a partir da ideia de bem público. Isso acontece com 20% a 30% das vagas ofertadas. A maior parte das vagas, contudo, ainda é acessada a partir do mérito acadêmico como critério universal, por meio de vestibular e/ou nota do Enem.

O segundo elemento a ser observado diz respeito a se as políticas nacionais conduzem as IES comunitárias em estudo à cobrança de mensalidades dos alunos e, em caso afirmativo, se os valores cobrados são impeditivos, o que passa a ser apresentado na sequência.

Observa-se que a Constituição Federal prevê a “*gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais*” (Artigo 206), com financiamento do Estado. Já as IES classificadas como privadas são financiadas de forma privada, primordialmente por meio da cobrança de mensalidades dos estudantes. Os alunos que acessam as universidades comunitárias por meio de bolsas de estudos integrais (o que está relacionado com a prerrogativa do recebimento de recursos públicos), as acessam gratuitamente, isto é, sem a cobrança de mensalidades. Contudo, a regra predominante no modelo comunitário ainda é a cobrança de mensalidades.

Seguindo para o outro aspecto – se os valores cobrados são impeditivos – observa-se, de acordo com a análise das políticas nacionais realizada no subitem anterior, que há uma lei normatizando o financiamento privado via mensalidades, a lei 9.870/1999. Conforme lá apontado, a margem para a definição dos valores a serem cobrados a título de mensalidade é dilatada a ponto de se poder afirmar que a sua regulação está submetida ao mercado. No mercado, segundo a teoria econômica clássica, no caso de bens e serviços em que a demanda é maior que a oferta, os preços

tendem a aumentar. Corroborando com esta teoria, em três das quatro universidades aqui estudadas o curso mais caro é o de medicina (a outra universidade não oferta essa graduação), seguramente o mais procurado pelos estudantes, chegando a ultrapassar a quantidade de setenta candidatos por vaga³¹. Os valores cobrados são de, no mínimo, o equivalente a 3,5 salários mínimos regionais do estado do Rio Grande do Sul, chegando a mais de cinco vezes este valor de referência.

Pode-se afirmar, diante disto, que se trata da cobrança de valores impeditivos no curso de medicina, o mais procurado e também de maior status. Dentre os demais cursos, observa-se uma grande variação nas mensalidades. Alguns deles – via de regra os tradicionalmente mais procurados e/ou mais elitizados, como engenharias –, apresentam valores mais altos, chegando a duas vezes o salário mínimo regional. Outros, porém, têm mensalidades significativamente mais baixas, como licenciaturas, serviço social ou secretariado executivo, chegando a pouco mais que o equivalente a meio salário mínimo regional. Esses não representam valores tão altos em comparação com os cursos mais procurados, mas ainda impeditivos do acesso para parcela da população, se considerado que o rendimento mensal domiciliar per capita da população residente no estado em 2015 (IBGE, 2016) era de pouco mais de um salário mínimo regional.

Em análise, recorre-se à ponderação de Marginson (2016, p. 14), para o qual a “cobrança de altas taxas é sintomática de relações de mercado”, configurando-se, assim, realidades institucionais que devem ser situadas nos quadrantes 3 ou 4 do diagrama proposto pelo autor, ou seja, quadrantes que dizem respeito a bens produzidos de forma privada em uma base mercantil.

Apesar das mensalidades impeditivas, deve-se fazer a ressalva de que os seus valores podem se tornar acessíveis aos estudantes quando beneficiados com bolsas de estudos, programas de descontos ou financiamentos estudantis. Este é o caso dos alunos que acessam a universidade comunitária por meio de bolsas do Prouni. É o caso, também, dos estudantes que usufruem o FIES.

Sobre a questão dos descontos e financiamentos que podem contribuir para tornar os valores das mensalidades acessíveis, além dos programas nacionais regulados pelo Estado, há também, por iniciativa das universidades comunitárias, programas de bolsa e financiamento próprios. Nesse sentido, constata-se, por exemplo, que a

³¹ Dados coletados nos *sites* das ICES pesquisadas.

Universidade B possui um programa de desconto de aproximadamente 50% para licenciaturas; que a Universidade D oferta bolsas de 50% para alunos de determinados cursos (dentre eles as licenciaturas) que se enquadrem no perfil socioeconômico do Prouni; que a Universidade A oferta desconto de 50% para estudantes com mais de 60 anos e que em todas elas há bolsas a alunos extensionistas, pesquisadores e que participam de grupos artísticos ou esportivos. Ainda, todas as IES estudadas oferecem programa próprio ou conveniado de financiamento da mensalidade para seus alunos.

Diante do exposto até aqui, pode-se agora responder a questão orientadora proposta para o descritor políticas de acesso, situando o modelo institucional comunitário dentro do *continuum* formado pela díade de respostas ideais estabelecidas neste item.

7.2.1 Situando as universidades comunitárias dentro da díade público-privado, quanto às políticas de acesso

Visando responder à questão proposta para a análise das políticas de acesso, qual seja, *Com base nas políticas nacionais de acesso à educação superior, como se dá o acesso à instituição?* e considerando a díade de respostas ideais proposta – sendo que a resposta posicionada no vértice público é *Quando o acesso possui critérios baseados no princípio da equidade e quando não há cobrança de taxas/mensalidades ou quando essas não são impeditivas* e a resposta localizada no extremo privado é *Quando o acesso possui critérios que não consideram as inequidades sociais e quando há cobrança de taxas/mensalidades impeditivas* –, pontuam-se as seguintes considerações:

i. As políticas nacionais moldam as universidades comunitárias estudadas de forma a induzir a adoção de critérios de acesso que consideram o princípio da equidade social, o que acontece por meio do ingresso via Prouni, que atinge de 20% a 30% das vagas ofertadas. Contudo, o acesso à maior parte das vagas se dá por meio de processo seletivo vestibular e/ou nota do Enem, em que o mérito acadêmico é tomado como critério universal. Trata-se de uma realidade mista em termos de critérios de acesso, o que permite situar o modelo comunitário no meio do *continuum* formado pela díade de respostas ideais pública e privada.

ii. As políticas nacionais que ordenam o sistema de educação superior brasileiro conduzem as universidades estudadas a adotar, como regra geral de financiamento, a cobrança de mensalidades, embora diante da possibilidade de recebimento de recursos públicos os alunos que acessam essas IES por meio de bolsas integrais o fazem gratuitamente. A cobrança de mensalidades, no entanto, não significa necessariamente a aproximação com o vértice privado das respostas ideais, devendo-se, antes, considerar se os valores cobrados são considerados impeditivos.

iii. A cobrança de taxas entre as IES privadas é regulada pelo mercado, tendo em vista a abertura deixada pelo Estado nesse aspecto. Assim, o valor das mensalidades é determinado por um contexto que considera os princípios econômicos de mercado, como a lei da oferta e da demanda e a concorrência. Os cursos tradicionalmente mais procurados apresentam valores mais altos enquanto outros cursos são ofertados com mensalidades bem mais baixas. É possível afirmar, diante de políticas nacionais que submetem as IES à regulação de mercado no que tange à cobrança de mensalidades, que tais IES operam com valores de mensalidade impeditivos a uma parcela da população a quem o acesso ao ensino superior fica vedado e, com isso, se aproximam do vértice privado da diáde de respostas ideais.

iv. As políticas nacionais de acesso proporcionam um conjunto de bolsas e financiamentos aos estudantes que, somadas aos incentivos ofertados pelas próprias IES, implicam em uma redução nos valores das mensalidades cobradas, tomando-as mais acessíveis para uma parcela maior de postulantes à universidade. Entretanto, as mensalidades ainda são uma barreira para o acesso, uma vez que os financiamentos e bolsas existentes não contemplam todos, nem todas as suas diferentes necessidades socioeconômicas. Isso permite concluir que as políticas nacionais e institucionais que reduzem ou eliminam o valor das mensalidades afastam as IES em estudo de uma total identificação com o vértice privado das respostas ideais, mas isso não significa que elas passem a se conformar inteiramente dentro do vértice público.

7.3 Políticas de financiamento (descriptor 3)

Neste item, propõe-se compreender as políticas que moldam o financiamento das universidades a partir da perspectiva econômica da relação público-privado. Na

concepção econômica de Samuelson, os bens privados são aqueles que, por apresentarem as características de exclusividade e disputabilidade, devem ser produzidos pelo mercado. Os bens subproduzidos pelo mercado são bens públicos. Para Marginson (2016), na perspectiva econômica a educação superior é privada quando produzida a partir de bases mercantis e é pública quando ancora-se em bases não mercantis.

Assim, de acordo com essa perspectiva econômica, em uma realidade em que as políticas de educação superior enfatizam os benefícios privados e individuais obtidos por meio dela, propõe-se que seu financiamento seja originado em recursos dos estudantes ou seus familiares, que pagam pelo serviço de forma direta ou recebendo empréstimos para tal (MARGINSON, 2007a; 2016)³². De outro lado, uma realidade em que as políticas existentes priorizam gastos estatais com educação superior corresponde ao entendimento de que os benefícios coletivos da educação prevalecem, os quais estão relacionados com as externalidades positivas, sendo, portanto, um investimento público (MARGINSON, 2007a).

Isto posto, tem-se o quadro abaixo, que representa o extrato do quadro orientador do processo metodológico no que diz respeito às políticas de financiamento, cuja ênfase recai sobre a origem do financiamento.

Quadro 15: Extrato do quadro orientador do processo metodológico (Quadro 8) – Políticas de financiamento

| Descritor | Questão Orientadora | Diáde de respostas ideais | | Perspectiva (de público e privado) orientadora | Ênfase do descritor |
|-------------------------------|--|---|--|--|-----------------------------|
| | | Critério público | Critério privado | | |
| 3. Políticas de financiamento | Com base nas políticas de financiamento da educação superior, como se efetiva o financiamento institucional? | Quando os recursos são predominantemente públicos (estatais). | Quando os recursos são predominantemente privados. | Perspectiva econômica | 3.1 Origem do financiamento |

Fonte: Extraído do quadro orientador do processo metodológico (Quadro 8).

³² Cabe assinalar, contudo, que o entendimento da educação superior como um bem privado no sentido econômico da concepção não significa necessariamente que ela deixou de ser uma questão de interesse público no sentido político de Dewey, como mostra Marginson (2015; 2016). O Estado pode regular a educação superior compreendendo-a a partir da ênfase em seus benefícios privados, o que implica a sua provisão via mercado, ou quase-mercado, e podendo significar financiamento privado. Isto não quer dizer que o Estado não esteja de algum modo regulando este mercado.

Aqui foram utilizados dados de caráter documental, tendo por base as políticas nacionais que moldam o financiamento das IES comunitárias, bem como as demonstrações contábeis das mantenedoras das ICES analisadas, conforme o seguinte quadro.

Quadro 16: Relação de documentos analisados – Políticas de financiamento

| Documento nacional | Ano de publicação |
|--|--------------------------|
| Constituição Federal de 1988. | 1988 |
| Lei 8212/1991 - Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. | 1991 |
| Lei 12.101/2009 - Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. | 2009 |
| Lei 12.881/2013 - Dispõe sobre a definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das Instituições Comunitárias de Educação Superior - ICES, disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências. | 2013 |
| Documento institucionais | Ano de publicação |
| Demonstrações Contábeis de duas ICES pesquisadas (uma grande porte e uma de pequeno porte). | 2015 |

Fonte: Sistematização da autora.

A análise aqui desenvolvida busca demonstrar a composição de recursos das universidades estudadas. Parte, para tanto, da constatação de que elas são financiadas, majoritariamente, por meio de recursos privados, oriundos do pagamento de mensalidades dos estudantes, mas também contam com o recebimento de recursos públicos, conforme previsto na Constituição Federal e na lei das ICES, segundo o que já foi desenvolvido anteriormente.

Em razão da filantropia, um conjunto de recursos públicos é destinado às IES comunitárias em estudo por meio de isenções de contribuições. Buscando compreender o volume de tais isenções, de acordo com o Artigo 29 da Lei 12.101/2009, a qual segue o disposto no Artigo 195 da Constituição Federal de 1988, “*a entidade beneficente certificada na forma do Capítulo II fará jus à isenção do pagamento das contribuições de que tratam os arts. 22 e 23 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991*” (BRASIL, 2009).

Os Artigos 22 e 23 da lei 8212/1991, por sua vez, tratam das contribuições destinadas à Seguridade Social, o que abrange:

I – 20% (vinte por cento), destinadas à Previdência Social, incidentes sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas a qualquer título, durante o mês, aos segurados empregados, trabalhadores avulsos e contribuintes individuais (autônomos) que prestem serviços à entidade;

II – 1%, 2% ou 3% destinadas ao financiamento de aposentadorias especiais e de benefícios decorrentes dos riscos ambientais do trabalho, incidentes sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas a qualquer título, durante o mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos que prestem serviços à entidade;

III – 15% (quinze por cento), destinadas à Previdência Social, incidentes sobre o valor bruto da nota fiscal ou fatura de serviços prestados por cooperados por intermédio de cooperativas de trabalho;

IV – contribuição incidente sobre o lucro líquido (CSLL), destinada à seguridade social;

V – COFINS incidente sobre o faturamento, destinada à seguridade social;

VI – PIS/Pasep incidente sobre a receita bruta, destinada à seguridade social (BRASIL/RECEITA FEDERAL, 2013).

Ainda, segundo a Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 150,

sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...) VI - instituir impostos sobre: (...) c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei.

Por essa razão, as instituições filantrópicas/beneficentes de assistência social estão isentas do pagamento dos seguintes impostos: o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), ambos de competência do poder municipal, além do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IRPJ) e do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (para imóveis localizados em zonas rurais), ambos de competência da União (CARVALHO, 2006).

Cabe aqui a ressalva de que o recurso do FIES não é contabilizado neste estudo como recurso público recebido. Isso porque, embora seja mediado pelo Estado, consiste em um financiamento aos estudantes em forma de empréstimo, os quais retornam o valor ao fundo público após a conclusão do curso³³.

³³ Portanto, se os estudantes contraem uma dívida com o Estado, devendo pagá-la, conclui-se que subjaz ao FIES uma concepção de educação superior como bem privado, no sentido econômico do termo. Nesse mesmo sentido Marginson (2016) analisa os financiamentos estudantis conduzidos pelo governo norte-americano, os quais são tomados como uma forma de subsídio que não elimina o caráter comercial da provisão da educação superior naquele país.

Pode-se afirmar, com base no exposto, que as universidades comunitárias em estudo possuem uma matriz de financiamento que também é composta por recursos públicos. Visando identificar o percentual aproximado de recursos privados e públicos dessa composição, foi realizada uma estimativa com base no documento Demonstração Contábil, o qual é publicado pelas mantenedoras das IES. Foram analisados os documentos referentes a duas das IES pesquisadas (uma de grande porte e outra de pequeno porte), relativos ao ano de 2015. Estimou-se que, naquele ano, entre 80 e 85% do financiamento foi originado em recursos privados, provenientes do pagamento de mensalidades, e entre 15 e 20% baseou-se em recursos provenientes de verbas públicas estatais.

7.3.1 Situando as universidades comunitárias dentro da díade público-privado, quanto às políticas de financiamento

Diante do exposto acima e buscando responder à questão orientadora sobre a origem do financiamento das universidades comunitárias estudadas – *Com base nas políticas de financiamento da educação superior, como se efetiva o financiamento institucional?* –, tomando-se como referência a díade de respostas ideais proposta, que tem no vértice público *Quando os recursos são predominantemente públicos (estatais)* e no vértice privado *Quando os recursos são predominantemente privados*, pode-se afirmar:

i. As universidades comunitárias estudadas se aproximam do vértice privado das respostas ideais, já que seus recursos são predominantemente de origem privada.

7.4 Formato legal da propriedade institucional (descriptor 4)

A perspectiva econômica clássica de entendimento da relação público-privado ilumina o olhar para o aspecto da propriedade legal, na qual, com base em um critério de jurisdição, o público é associado ao Estado e ao governo e o privado ao não governamental, mais precisamente ao mercado. Conforme demonstrado na construção teórica desenvolvida no capítulo 3, nessa perspectiva a relação entre público e privado pode ser traduzida no binômio direito público e direito privado.

Conforme apontado por Marginson (2007a), o formato legal da prioridade institucional de uma IES, embora não seja determinante do seu caráter público ou privado, ajuda a moldá-lo. Assim, visando localizar as universidades em estudo a partir deste aspecto, tem-se o quadro abaixo, que remete à análise da propriedade institucional.

Quadro 17: Extrato do quadro orientador do processo metodológico (Quadro 8) – Formato legal da propriedade institucional

| Descritor | Questão orientadora | Díade de respostas ideais | | Perspectiva (de público e privado) orientadora | Ênfase do descritor |
|---|--|---------------------------------|---|--|--------------------------------------|
| | | Critério público | Critério privado | | |
| 4. Formato legal da propriedade institucional | Como a instituição é moldada em termos de propriedade legal? | Quando a instituição é estatal. | Quando a instituição é privada com fins lucrativos. | Perspectiva econômica | 4.1 Natureza jurídica da propriedade |

Fonte: Extraído do quadro orientador do processo metodológico (Quadro 8).

Para a indicação do formato legal da propriedade, foram utilizadas fontes documentais, sendo que os documentos coletados foram, de um lado, legislações e decretos nacionais que dão a moldura para os enquadramentos existentes em termos de propriedade legal no país e, de outro, os estatutos das universidades comunitárias, como pode ser observado no quadro a seguir.

Quadro 18: Relação de documentos analisados – Formato legal da propriedade institucional

| Documento | Ano de publicação |
|---|-------------------|
| Lei nº 9.394/1996 - Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. | 1996 |
| Decreto 2.207/1997 - Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas nos arts. 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências (revogado pelo Decreto nº 2.306/1997, por sua vez revogado pelo Decreto nº 3.860/ 2001 e finalmente revogado pelo Decreto nº 5.773/2006, atualmente em vigor). | 1997 |
| Lei 10.406/2002 - Institui o Código Civil. | 2002 |

| | |
|--|------|
| Decreto 5.773/2006 - Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. | 2006 |
| Lei 12.881/2013 - Dispõe sobre a definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das Instituições Comunitárias de Educação Superior - ICES, disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências. | 2013 |
| Estatutos das universidades comunitárias estudadas (Universidade A, B, C e D) | |

Fonte: Sistematização da autora.

Para fins de análise, busca-se, inicialmente, identificar quais os enquadramentos possíveis em termos de propriedade legal propostos na legislação nacional. Assim, tem-se o Código Civil brasileiro que, em seu Artigo 40, estabelece que haja no país somente dois tipos de pessoas jurídicas, as de direito público e as de direito privado. Conforme os artigos 41 e 44 do Código:

Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno:

I - a União; II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios; III - os Municípios;

IV - as autarquias, inclusive as associações públicas; V - as demais entidades de caráter público criadas por lei. [...]

Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado:

I - as associações; II - as sociedades; III - as fundações; IV - as organizações religiosas; V - os partidos políticos; VI - as empresas individuais de responsabilidade limitada.

O texto da LDB, por seu turno, opera dentro dessa dicotomização ao apresentar a sua definição das instituições públicas e privadas na educação, baseada na propriedade legal:

Art. 19. As instituições de ensino dos diferentes níveis classificam-se nas seguintes categorias administrativas:

I - públicas, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público;

II - privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

Seguindo em seu Artigo 20, a LDB define que as instituições privadas podem ser particulares, comunitárias confessionais ou filantrópicas. Conforme já discutido anteriormente, com o decreto federal 2.207/1997 as entidades mantenedoras privadas particulares puderam assumir o formato comercial, ou seja, passar a ser com fins lucrativos.

As universidades comunitárias são sem fins lucrativos, mantidas por fundações ou associações, conforme constante em seus estatutos. Por exemplo, no Estatuto da Universidade B, está registrado sobre a sua fundação mantenedora que se trata de uma

“instituição comunitária de caráter científico-técnico-educativo-cultural, de fins não lucrativos e pessoa jurídica de direito privado”. Ou então, no Estatuto da Universidade D, lê-se que ela “é uma universidade privada, sem fins lucrativos, de caráter comunitário e regional”.

Segundo o decreto 5773/2006, as mantenedoras das IES sem fins lucrativos devem comprovar:

Demonstração de aplicação dos seus excedentes financeiros para os fins da instituição mantida; não remuneração ou concessão de vantagens ou benefícios a seus instituidores, dirigentes, sócios, conselheiros, ou equivalentes e, em caso de encerramento de suas atividades, destinação de seu patrimônio a outra instituição congênere ou ao Poder Público, promovendo, se necessário, a alteração estatutária correspondente (Art. 15, I, g).

A lei das Comunitárias (Lei 12.881/2013), por sua vez, identifica esse modelo institucional como formado por IES que, além das características acima, tenham patrimônio pertencente à entidade da sociedade civil ou poder público, garantam transparência administrativa, prevejam a participação de representantes de diferentes segmentos da comunidade acadêmica em seus órgãos colegiados deliberativos, publicizem seu relatório de atividades e demonstrações financeiras, entre outros aspectos.

Essas prerrogativas, contudo, não fazem com que as universidades comunitárias sejam consideradas instituições públicas perante o Código Civil, como lembra Schmidt (2008), já que esta prerrogativa cabe somente às instituições estatais. Por outro lado, observa-se também que elas não se enquadram nas características das instituições comerciais, estando, portanto, a meio do caminho entre ambos os polos da dicotomia.

7.4.1 Situando as universidades comunitárias dentro da díade público-privado, quanto ao formato legal da propriedade institucional

Diante do exposto, visa-se responder à questão orientadora *Como a instituição é moldada em termos de propriedade legal?* tomando-se por base a díade de respostas ideais proposta – *Quando a instituição é estatal*, no vértice público, e *Quando a instituição é privada com fins lucrativos*, no vértice privado. Nesse sentido, considera-se o que segue:

i. As universidades comunitárias são instituições de direito privado e, segundo o enquadramento legal que norteia os regimes de propriedade, são consideradas instituições privadas, aproximando-se do vértice privado da díade de respostas ideais.

ii. Contudo, não são instituições privadas com fins lucrativos, ao contrário, são sem fins lucrativos. No entanto, isso não faz delas entidades públicas dentro do critério aqui analisado, pois, pelo quesito da propriedade legal, só são públicas aquelas pertencentes ao Estado.

iii. Em que pese não serem públicas em termos de natureza jurídica da propriedade, também não são privadas com fins lucrativos, constituindo-se como instituições públicas não-estatais, ou privadas não-lucrativas, ou, ainda, situadas no terceiro setor. Estão, portanto, a meio do caminho entre os dois vértices da díade de respostas ideais.

7.5 Avaliações externas (descriptor 5)

O contexto que envolve as universidades, tanto no âmbito mundial quanto no Brasil, é cada vez mais moldado por um conjunto de processos avaliativos externos, os quais consideram os mais distintos critérios. No país, é crescente a introdução desses mecanismos de avaliação. Tais mecanismos vão desde as avaliações oficiais promovidas pelo Ministério da Educação e reguladas pela lei do SINAES até aquelas oriundas de consultorias privadas e veículos de comunicação, bem como entidades de representação das categorias profissionais, como a Ordem dos Advogados do Brasil, por exemplo.

Estas avaliações, não raro, são transformadas em *rankings*, que classificam as instituições em escalas, as quais sugerem maior ou menor *status*. Mas a proposta de avaliar externamente as universidades não é necessariamente associada à perspectiva do ranqueamento, uma vez que, na origem disso, também estão as ideias de *accountability*, de transparência, de qualificação do sistema e de responsabilidade social da universidade. Conforme a lei do SINAES, Lei 10.861/2004, em seu Artigo 1º, § 1º, esse sistema

tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção

do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional (BRASIL, 2009).

Simon Marginson (2011), ao discutir a instituição universidade a partir das ideias de bem público e esfera pública, sugere que o maior inimigo de ambos não seja o mercado em si, mas, sim, os *rankings*, uma vez que estimulam a competição por *status*. Para ele, a competição por *status* gerada pelos *rankings* que irradiam pelo mundo gera um processo que limita o fluxo de bens públicos e aniquila o interesse comum. A resposta para isso, conforme Marginson (2011), reside em potencializar a ideia de universidade enquanto esfera pública, ou seja, uma universidade envolta em uma base comunicativa, pautada em relações colegiadas, com formas abertas e democráticas. A partir do conceito de esfera pública, sobressai a compreensão da avaliação externa como forma de *accountability* e transparência.

Diante dessas premissas, lança-se o olhar para as avaliações externas, as quais, analisadas a partir da perspectiva política da relação público-privado (conceitos de esfera pública e bem público), têm sua ênfase na utilização dos resultados da avaliação por parte das instituições, conforme está especificado no quadro abaixo (Quadro 19).

Quadro 19: Extrato do quadro orientador do processo metodológico (Quadro 8) – Avaliações externas

| Descritor | Questão orientadora | Díade de respostas ideais | | Perspectiva (de público e privado) orientadora | Ênfase do descritor |
|------------------------|---|---|--|---|--|
| | | Critério público | Critério privado | | |
| 5. Avaliações externas | Qual o uso que a instituição faz dos resultados de avaliações externas a que é submetida? | Quando a instituição torna públicos os resultados dos mecanismos de avaliação externa numa perspectiva de transparência e <i>accountability</i> . | Quando a instituição utiliza os resultados para fins de marketing institucional, reforçando a perspectiva de <i>ranking</i> entre IES. | Perspectiva política (esfera pública e bem público) | 5.1 Uso dos resultados das avaliações externas |

Fonte: Extraído do quadro orientador do processo metodológico (Quadro 8).

Para o exame do uso dos resultados das avaliações externas, as fontes foram as entrevistas realizadas junto aos representantes das ICES. A análise dessa questão

apontou para um duplo movimento no que diz respeito ao posicionamento institucional, como será a seguir apresentado.

Um dos movimentos institucionais observados como regularidade em todas as IES investigadas evidencia uma concepção de avaliação como forma de gerar transparência e debate junto à comunidade acadêmica e comunidade externa, o que remete à potencialização da ideia de esfera pública. Isso pode ser observado nos depoimentos transcritos abaixo, que são representativos da questão:

[...] então essa questão de accountability ela está presente, independente, já antes de terem esses sistemas de avaliação, mas essa é uma preocupação grande nossa, assim. Eu diria que nós somos quase que “irresponsavelmente transparentes”, eu acho que nesse caso a Universidade I, pelo menos, ela busca retornar ao seu público, à comunidade, todos os seus fatores (G1/Universidade I).

[...] quando [as avaliações] são negativas, vamos dizer assim, nesse sentido, aqui dentro se transformam numa autocrítica, numa avaliação, em reuniões no meu departamento [...] (P/Universidade I).

Para nós a avaliação é considerada um processo. [...] Nós temos um processo de avaliação interna, todas as nossas atividades e setores, coordenações e professores, se sujeitam à avaliação, todos estudantes, cada professor é avaliado no final de cada semestre por cada um dos estudantes. E a gente trabalha esse processo sempre com a preocupação da melhoria de qualidade (G1/Universidade II).

[...] parece que as influências que vêm, elas são mais no sentido de fazer o que realmente precisa, seja em pequenos detalhes como acessibilidade na instituição. [...] há certos direitos humanos que vão sendo pensados de uma outra maneira [...] (P/Universidade II).

Os depoimentos também remetem à contribuição da avaliação no sentido do bem público, ou seja, da produção daquilo que se aproxima com o compromisso das instituições acadêmicas com os interesses gerais e bem estar da sociedade. Isso pode ser observado na menção à busca por melhoria da qualidade a partir da crítica externa e autoanálise e, também, na preocupação com quesitos de acessibilidade, por exemplo.

De outro lado, e de forma concomitante, também pode ser captada, em todas as IES, uma concepção de avaliação como *ranking*, no sentido da busca de bons posicionamentos para alimentar o marketing institucional. Esse conceito pode ser percebido nos trechos a seguir, escolhidos como ilustrativos:

Se você for aqui nos ônibus tem uma plaquinha que fala do Curso “Y”[seguido do resultado da avaliação externa]. E são essas coisas que eu na verdade me constranjo, elas não me deixam tão contente assim, a gente não precisaria dizer. [...] Mas tem alguém que acha que tem que fazer, por quê? Por causa da concorrência. No fundo é enganar, chamar alunos (P/Universidade I).

Nós até hoje fomos sempre bem avaliados por essas instituições [...]. Bom, nós usamos isso em termos de marketing. [...] o risco disso é que as instituições fiquem reféns das avaliações, dos rankings (G1/Universidade IV).

Há análise de dados e prestação de contas, mas os estudos são para ações que potencializem o mercado: agir em conformidade com a finalidade econômica e financeira (G2/Universidade I).

A transcrição do depoimento que segue também reforça essa questão, tornando clara uma relação instrumental com as avaliações externas, numa condição em que aparentar bons resultados se sobrepõe à avaliação como desencadeador de autoanálise.

[...] se eu não dou crédito ao resultado, por que é que eu faço a avaliação? Por que eu me submeto à avaliação? Por que é obrigatório? Ou vamos fazer, por exemplo, um seminário de avaliação apenas para cumprir o que está programado? Eu acho que isso é muito pouco. [...] Mas o temor que a presença do avaliador acarreta no Coordenador do Curso, na Direção e em determinados espaços, às vezes percebemos que a própria CPA, ou a própria Divisão que está organizando a documentação e que eventualmente detecta algumas fragilidades, fica extremamente preocupada com o que vai acontecer, com o que eles vão enxergar, o que eles vão criticar, por que que vão criticar. Eu acho que isso, nós temos que nos preparar para questionar melhor isso. Não com culpa, porque o que está consumado está consumado, não tem o que fazer. Agora, uma vez identificado, nos permite avançarmos, é preferível que alguém diga “olha, aquele ponto precisa de um ajuste” e nós efetuarmos a melhoria que foi sugerida, do que continuar com aquela falsa ideia de que está tudo bem em casa...(G1/Universidade III).

Ainda nessa mesma direção, cabe destacar a reflexão desenvolvida por um dos entrevistados, que deixa patente a questão levantada por Marginson (2011) a respeito dos *rankings* como ameaça à dimensão pública da universidade.

O que predomina a nível mundial é a avaliação, infelizmente, a avaliação como um mecanismo de ranqueamento. Os resultados, eles são mais destrutivos do que construtivos porque eles geram uma competição imbecil entre as instituições [...]. A primeira coisa é cortar a ajuda e o auxílio recíproco, a autoajuda entre elas [...]. A pergunta é essa, no que ajuda efetivamente em termos de qualidade de ensino, excelência acadêmica e mais fundamentalmente, como melhoramento do ser humano? Melhoramento profissional e do ser humano, então isso é a questão de fundo. [...] É, eu acho que nós estamos muito movimentados por essa lógica global da avaliação, nós temos dificuldade de sair disso. [...] a impressão que eu tenho é que nós usamos a avaliação, a avaliação para nós institucionalmente tem sido até agora não só como um marketing e ranqueamento, mas como uma forma de prestação de contas à CAPES, por exemplo (P/Universidade III).

Dessa busca por uma boa figuração nos *rankings*, emerge uma tendência de homogeneização entre as IES, produzida como resultado da busca por atender os critérios de avaliação, especialmente em virtude da necessidade de alcançar boas notas nos quesitos dos sistemas de avaliação – promovidos pelo INEP ou CAPES, como menciona o entrevistado acima – que são, em última instância, responsáveis pelo credenciamento das instituições e seus cursos. Acontece, com isso, uma das formas de isomorfismo institucional apontadas por DiMaggio e Powell (2005), a qual é decorrente de um amoldamento gerado por exigências legais, tendência já identificada por Sampaio (2014a) na educação superior brasileira. Os trechos das entrevistas que seguem são exemplares da ocorrência dessa questão:

Bom, o que acontece em relação, por exemplo, ao ENADE, tem forçado as instituições, muitas vezes, a entrar na lógica para ter um resultado positivo na avaliação. Isso não necessariamente significa qualidade, isso é uma polêmica muito grande. Porque tem até [aspectos] do estilo de avaliação, dos critérios de avaliação (G1/Universidade IV).

[...] acho que é importante na medida em que isso visa a melhoria de qualidade. Embora muitas questões também se tornem difíceis [...] muitos critérios são fixados pensando nas instituições públicas, quando nas instituições comunitárias ou mesmo nas privadas isso tudo necessita um investimento, que às vezes é muito significativo e a gente não consegue fazer... constantes alterações nos critérios de avaliação às vezes também acabam sendo problemáticas porque elas exigem alterações bastante profundas e até onerosas para que a gente possa alcançar os parâmetros máximos, que é a meta sempre (G1/Universidade II).

Eles [os sistemas de avaliação e acreditação] acabam condicionando o comportamento dos professores e das instituições, isso não é um fenômeno só de Brasil, é um fenômeno mundial. Ou seja, na medida que eu coloco alguns critérios que vão... uma boa performance nesses critérios vai fazer com que eu tenha uma boa performance nessas avaliações externas, a universidade automaticamente começa a se moldar para se adaptar a esses critérios e ter um bom desempenho, porque, bom, o mercado olha isso e os alunos olham isso para escolher a universidade. [...] O problema disso, o fator negativo, é que essas métricas, elas não pegam a complexidade do que é um processo de desenvolvimento, e que são preocupações, por exemplo, de uma universidade comunitária. Isso faz com que haja um afastamento dos objetivos de desenvolvimento da sociedade porque essas ações não estão embutidas nas métricas de avaliação da universidade ou do profissional, no mínimo não estão adequadamente embutidas. Isso tem levado a uma preocupação menor das universidades com o desenvolvimento dos seus territórios e a preocupação é muito maior em eu ter uma pontuação melhor, em eu ter professores com um Lattes melhor, com diplomas melhores. [...] Estamos, muitas vezes, nos transformando em autômatos que reagem para o cumprimento de metas que não necessariamente são as melhores formas de ação para benefício da sociedade, um pouco é essa a minha visão (G1/Universidade I).

As falas acima permitem constatar que a busca pelo preenchimento dos requisitos de avaliação externa, diante da meta de “alcançar os parâmetros máximos”, pode desencadear, conforme observado, um afastamento de características caras para o modelo de universidade comunitária, como a preocupação com o desenvolvimento regional, uma vez que esse princípio não é considerado, ou pelo menos não é adequadamente considerado, nos critérios colocados externamente. Com isso, pode-se inferir que a busca por um bom desempenho nos requisitos de avaliação, que permita uma figuração nos *rankings* capaz de impressionar a clientela, pode afastar as universidades comunitárias de uma proposta de contribuir com o bem público nos seus locais de inserção.

Diante do exposto até aqui, é possível identificar que os entrevistados evidenciam diferentes usos dos processos de avaliação externa. Esses usos ora pendem para uma perspectiva que se pode interpretar como de publicização da instituição, numa concepção de avaliação como desencadeadora da autoanálise e prestação de contas, ora pendem para uma lógica de ranqueamento que visa alimentar o marketing institucional em um contexto de concorrência com outras IES.

Como afirma um dos entrevistados, “*é uma faca de dois gumes*”, ou seja, “*tem um lado benéfico, que força também as instituições a se qualificarem e melhorar. Mas tem um outro lado que você pode buscar o ranqueamento sem de fato melhorar, e o risco é ficar refém*” (G1/Universidade IV).

As instituições tendem a situar-se nas duas perspectivas, as quais, por mais contraditórias que sejam, não são excludentes. Nas palavras de um entrevistado: “*Acho que estamos nas duas, nós e provavelmente a grande maioria [das IES comunitárias]*” (P/Universidade II). Essa dualidade perpassa as IES e as distintas perspectivas parecem estar em disputa entre os diferentes grupos que compõem a universidade, como pode se observar no depoimento do entrevistado a seguir:

Então a instituição [...] ela não é uma coisa única, ela é a cabeça das pessoas. Uns estão, digamos assim, bastante próximos do que podemos chamar, assim, de accountability, e outros estão muito mais no sentido de “nós somos, ah, no ranking nós não sei o que”... (P/Universidade I).

O espaço para a contradição e para a disputa entre as distintas concepções está dado justamente pelo caráter democrático da instituição comunitária. Ou seja, por ser ela composta por um conjunto de espaços públicos em que as distintas concepções de

universidade circulam e são debatidas, criam-se as condições para que o tensionamento entre as duas perspectivas acima mencionadas se instale (essa questão dos espaços democráticos será discutida nos dados relativos ao modelo de gestão, analisados no próximo capítulo).

Inseridas dentro de um contexto mundial e nacional em que a avaliação ganha contornos de ranqueamento e disputa por *status*, como colocado pela literatura e também observado nas entrevistas, fica difícil ignorar ou fazer frente a essa tendência no âmbito institucional. Pode-se inferir, diante disso, que os espaços democráticos internos das universidades comunitárias, na medida em que se constituem em lugares em que as diferentes posições são colocadas em discussão (conforme será discutido mais adiante, nos modelos de gestão), são os espaços com potencial para refrear (ou ao menos equilibrar) tal tendência em nome do bem público.

7.5.1 Situando as universidades comunitárias dentro da díade público-privado, quanto às avaliações externas

Buscando agora responder à questão orientadora referente às avaliações externas (*Qual o uso que a instituição faz dos resultados de avaliações externas a que é submetida?*), com base na díade de respostas ideais, cujo polo público é representado pela resposta *Quando a instituição torna públicos os resultados dos mecanismos de avaliação externa numa perspectiva de transparência e accountability* e o polo privado pela resposta *Quando a instituição utiliza os resultados para fins de marketing institucional, reforçando a perspectiva de ranking entre IES*, é plausível tecer as seguintes considerações:

i. Coexistem, nas IES comunitárias, duas compreensões sobre o uso das avaliações externas. Uma é identificada com o vértice público da díade de respostas ideais, operando com a avaliação como forma de gerar processos de autoanálise, qualificação institucional e *accountability* com relação à comunidade externa. A outra, identificada com o vértice privado, tende a conceber a avaliação na perspectiva do ranqueamento, que alimenta o marketing institucional num contexto de concorrência. A coexistência dessas duas perspectivas situa o modelo comunitário em meio aos dois vértices da díade de respostas ideais.

ii. As exigências de cumprimento dos quesitos de avaliação, num contexto em que se valoriza figurar bem nos *rankings*, desencadeiam um processo de homogeneização que pode afastar as IES comunitárias de suas características peculiares, como aquelas relacionadas com o desenvolvimento da comunidade, uma vez que essas características não são (ou pouco são) valorizadas nos quesitos de avaliação. Esse caráter aproxima as IES do vértice privado das respostas ideais.

iii. As duas tendências coexistentes – avaliação como forma de gerar transparência e *accountability* e avaliação como forma de ranqueamento – estão em disputa dentro das universidades comunitárias, o que demonstra claramente o tensionamento público-privado. O posicionamento de uma instituição entre ambos os vértices é flutuante e variável, pois além de ser influenciado pelo contexto externo, também o é pelos processos de discussão que se estabelecem dentro das instâncias institucionais.

8 PROBLEMATIZANDO A REALIDADE DAS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS EM SUAS CONDIÇÕES INTERNAS E ATIVIDADES MEIO

Este capítulo analisa os dados atinentes à dimensão relativa às condições internas e atividades meio das universidades. Tal dimensão está ligada aos elementos que compõem a realidade institucional interna, especialmente os processos de gestão, além da conformação dos propósitos institucionais, ambos orientadores dos sentidos do trabalho em uma IES. Também são objeto de análise as mediações com a sociedade, compreendidas aqui enquanto processos que são tecidos no cotidiano da universidade. Trata-se, assim, de uma dimensão associada com os processos, as mediações institucionais e as relações não ligadas diretamente com aquilo que uma universidade apresenta como produto/atividade-fim de seu trabalho.

Conforme definido no capítulo 4, os descritores que compõem essa dimensão são 6. objetivos institucionais, 7. modelo de gestão e 8. relação com a sociedade. A estrutura deste capítulo acompanha a mesma lógica do capítulo anterior. Portanto, os descritores são apresentados individualmente, em forma de subitens, seguindo a mesma estrutura descrita no item 6.8.

8.1 Objetivos institucionais (descritor 6)

Os propósitos perseguidos por uma instituição de educação superior compõem aspectos decisivos na definição do caráter público ou privado de suas atividades e resultados (MARGINSON, 2007a). Aqui, os propósitos institucionais são analisados à luz da ideia de bem público, um conceito de origem política que enfatiza os benefícios coletivos da educação superior, compreendendo as contribuições das universidades para o processo mais amplo de desenvolvimento humano e social (MARGINSON, 2011), ou seja, o compromisso das instituições acadêmicas com os interesses gerais da sociedade da qual fazem parte (WALKER; MCLEAN, 2013).

Conforme discutido no quarto capítulo, o bem público na educação superior está relacionado, segundo Walker e McLean (2013), ao engajamento social, o que remete ao senso de responsabilidade social na comunidade acadêmica. Do outro lado, no espectro privado da análise dos objetivos institucionais, há a apreensão da universidade como um espaço elitizado, de produção de conhecimento para poucos e descompromissada com

os interesses das comunidades nas quais se insere. Nessa perspectiva, a educação superior é entendida predominantemente a partir dos benefícios individuais que gera (MARGINSON, 2007a; 2007b; WALKER; BONI, 2013), o que remete a concebê-la como um serviço comercial (WORLD BANK, 1998), que deve ser vendido e comprado no mercado, o que não se restringe ao ensino, mas abrange também o próprio conhecimento produzido.

Assim, a apreensão da relação público-privado a partir dos objetivos institucionais tem sua ênfase na concepção de educação superior e de universidade evidenciada nos propósitos maiores da universidade. O quadro abaixo, extraído do quadro orientador do processo metodológico, apresenta o recorte proposto.

Quadro 20: Extrato do quadro orientador do processo metodológico (Quadro 8) – Objetivos institucionais

| Descritor | Questão orientadora | Díade de respostas ideais | | Perspectiva (de público e privado) orientadora | Ênfase do descritor |
|-----------------------------|---|---|--|--|--|
| | | Critério público | Critério privado | | |
| 6. Objetivos institucionais | Qual a concepção de educação superior e universidade que perpassa os propósitos institucionais? | Quando propósitos institucionais refletem uma concepção de educação superior e universidade como bem público. | Quando os propósitos institucionais refletem uma concepção da educação superior e universidade como bem privado. | Perspectiva política (bem público) | 6.1 Concepção de educação superior e de universidade |

Fonte: Extraído do quadro orientador do processo metodológico (Quadro 8).

Para a apreensão dos objetivos institucionais, os dados coletados foram baseados em documentos e entrevistas. Quanto aos documentos, trabalhou-se com os PDIs das quatro universidades estudadas, especificamente com as informações referentes à Visão, Missão, Princípios e Valores institucionais (eventualmente essas informações foram extraídas dos próprios *sites* das IES). Quanto às entrevistas, essas foram realizadas com representantes das IES estudadas e refletem falas de sujeitos que, a partir do lugar que ocupam em suas instituições, pensam a universidade comunitária. A análise será apresentada a seguir a partir de dois eixos, o primeiro relacionado aos dados documentais e o segundo relativo aos dados de campo.

8.1.1 O que dizem os documentos institucionais

O exame dos documentos das ICES permite afirmar que as quatro universidades comunitárias analisadas apresentam explicitamente, em seus propósitos, o compromisso com o desenvolvimento das suas comunidades, o que remete a uma concepção de universidade que se coloca como instrumento para a construção do bem público, ou seja, daquilo que vai ao encontro dos interesses maiores da coletividade da qual faz parte. Esse entendimento fica claramente evidenciado na visão e/ou na missão institucional, ambas consideradas aspectos norteadores de uma instituição. As visões e missões abaixo transcritas são ilustrativas deste engajamento:

Consolidar-se como universidade comunitária regional, pública não-estatal, de excelência, por meio do reconhecimento de sua qualidade, valores acadêmicos, seu compromisso social e suas ações inovadoras e sustentáveis (Visão da Universidade A).

Formar e qualificar profissionais com excelência técnica e consciência social crítica, capazes de contribuir para a integração e o desenvolvimento da região (Missão da Universidade 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 (Visão da Universidade D).

Produzir, sistematizar e socializar o conhecimento com qualidade e relevância para o desenvolvimento sustentável (Missão Universidade C).

Nessa mesma direção, observa-se como uma regularidade nas intencionalidades das quatro universidades estudadas a menção ao compromisso com a cidadania, o que evidencia uma preocupação institucional com o impacto e o sentido de suas ações no campo da educação superior junto a um público maior e na sociedade como um todo. Cabe o destaque, neste sentido, para os princípios e/ou valores (dependendo da nomenclatura utilizada) orientadores das quatro IES, encontrados nos seus PDIs e sites, como observado a seguir.

Dentre os princípios da Universidade B destacam-se, por exemplo, os seguintes: “Formação humanista e empreendedora que revela o compromisso com o projeto de Universidade reflexiva e comprometida com o processo de desenvolvimento e a cidadania”, “Compromisso com o meio ambiente deve compor um princípio transversal a toda a Universidade” e “Gestão democrática que se expressa na tomada de decisão coletiva e no respeito aos mecanismos institucionais de autogestão da

Universidade". Dentre os valores da Universidade D estão: "Ética", "Cidadania", "Compromisso comunitário", "Participação" e "Solidariedade e Cooperação". Nos valores da universidade A encontram-se: "Respeito à identidade, à diversidade e à equidade" e "Justiça, ética e cidadania". Dentre os princípios da Universidade C figuram: "Respeito à pessoa", "Gestão democrática" e "Compromisso com o meio ambiente".

Como se percebe, as noções de cidadania, humanização, compromisso ambiental e social, solidariedade, participação, democracia, respeito e justiça estão presentes nos documentos analisados. Na medida em que representam valores e princípios institucionais, se pode inferir que tais noções figuram como fundantes do cotidiano das universidades, revelando, assim, intencionalidades que iluminam as suas ações no campo da educação superior, ao menos em termos de propósito declarado.

Do mesmo modo, o engajamento das instituições na direção do bem público também é exposto quando, em seus documentos, elas tendem a se apresentar como universidades socialmente responsáveis, reivindicando, de forma mais ou menos explícita, uma relação orgânica entre a natureza comunitária institucional e o compromisso com a responsabilidade social. Esta autoimagem aparece claramente em dois dos PDIs, conforme pode ser visto nos trechos abaixo:

A Universidade B tem na responsabilidade social sua marca distintiva, expressa pelo compromisso de integração ao processo de desenvolvimento regional e pelo compromisso com a formação humanista e cidadã (PDI da Universidade B).

O papel da Universidade A no desenvolvimento social da região e, por conseguinte, na institucionalização de sua política de responsabilidade social, implica demarcar o lugar que a instituição ocupa na prestação de serviços por meio da implementação de políticas públicas (PDI da Universidade A).

Walker e McLean (2013) apontam que o bem público está relacionado com "o comprometimento com o bem estar humano para todos os membros da sociedade" (2013, p. 20-21). Diante disso e com base no estudo documental realizado, pode-se afirmar que as IES comunitárias expressam formalmente uma concepção de universidade como bem público, apresentando uma perspectiva de responsabilidade social nas suas intencionalidades.

As entrevistas realizadas com os representantes das IES, entretanto, demonstraram contradições e tensionamentos existentes a respeito da sustentação,

diante do contexto contemporâneo, de uma concepção de universidade em que predomina o compromisso com o bem público. Isto será trabalhado na próxima seção.

8.1.2 Os tensionamentos no cotidiano institucional

Com base nas entrevistas coletadas, observa-se como regularidade nas universidades a compreensão de que, num contexto em que a conjuntura se transforma, parte dos compromissos outrora concebidos como inerentes à natureza comunitária da instituição, constantes nos seus documentos, se encontra ameaçada. Seguem trechos de alguns depoimentos que, embora por diferentes caminhos, ilustram uma percepção recorrente nas entrevistas, que pode ser caracterizada como o reconhecimento de uma espécie de cisão no projeto de universidade comprometida com o bem público.

Porque é que aparentemente nos anos iniciais, ou no início, era mais fácil de fazer uma universidade comunitária? [...] Nós tínhamos, em primeiro lugar, pelo menos na Universidade I, nós tínhamos um projeto hegemônico de transformação da sociedade a partir da educação, isso era um projeto hegemônico e era, digamos assim, a grande motivação, a causa que os docentes que atuavam aqui tinham (G1/Universidade I).

Se formos levar ao pé da letra a nossa missão, o desenvolvimento dos nossos perfis profissionais, aquilo que a gente busca quando nós estruturamos um curso, me parece que nós estamos muito distante. [...] os nossos documentos institucionais, eles trazem a questão da educação superior como um bem público mesmo, de uma forma linda, de uma forma idealizada até. [...] Me parece que isso esteve nos nossos documentos, mas não esteve na vida acadêmica, na vida da gestão. Me parece que, predominantemente, não houve uma preocupação maior pra que isso acontecesse de ponta a ponta, para que as pessoas pudessem se engajar em um projeto de universidade que desse conta dessa missão, que desse conta daquilo que a gente pretende (G2/Universidade III).

Os gestores administrativos identificam um único bem comum, é o êxito no mercado (G2/Universidade IV).

Outro aspecto é que praticamente fica inviável prestar serviços [...] gratuitamente, você precisa no mínimo tentar tirar algumas despesas principais, não todas em geral, mas algumas despesas principais, e com isso, infelizmente, uma série de atividades importantes, voltadas muitas vezes [a] públicos de menor renda, acaba não acontecendo (P/Universidade II).

Como se observa, distintos são os entendimentos sobre o significado da cisão existente. Nesse sentido, um depoimento a entende como a crise de um projeto hegemônico de universidade que era partilhado “no início”. O segundo e o terceiro concebem-na pela via do desinteresse da gestão para com o compromisso com o bem público previsto nos documentos. Enquanto o quarto aponta para um afastamento dos

vínculos no campo da reponsabilidade social em decorrência das contingências financeiras.

Ajudando a compor o quadro da cisão entre a universidade e o compromisso com o bem público, parte representativa dos entrevistados refere perceber ressonância na própria comunidade, que em determinadas situações comunica não reconhecer (ou desconhecer) o suposto propósito público da universidade comunitária. Seguem depoimentos neste sentido:

[...] temos e tivemos uma inserção social muito grande. Mas paralelamente a gente vem notando que a comunidade tem uma certa dificuldade de reconhecer isso. Numa determinada ocasião foi dito que a Universidade II estava encastelada, entre muros [...] (G1/Universidade II).

Porque o público que nos procura, o aluno, ele não leva em conta esses critérios, para ele o fato de ser comunitária não diz nada (G1/Universidade IV).

Embora exista essa convergência entre boa parte dos entrevistados, um deles salienta o quanto a comunidade regional reconhece a universidade como pertencente àquele território. Nas suas palavras, costuma-se ouvir da comunidade externa: “‘Ela é nossa, a Universidade IV é nossa’. É uma expressão muito escutada, ‘a Universidade é nossa’” (G2/Universidade IV).

Ainda tematizando o descompasso entre a universidade e o compromisso com o bem público, destaca-se o depoimento do entrevistado abaixo, que menciona que os esforços para construir a ideia de que a universidade ainda preserva seu compromisso com a sociedade estão mais no campo do marketing institucional do que nos reais propósitos da universidade.

Nós estamos colonizados, não conseguimos mais ser comunitárias, nós estamos tentando nos esforçar, através de marketing, de publicidade, para dizer que nós somos comunitárias. [...]. Porque os próprios alunos não conseguem mais nos reconhecer, e o que é isso, onde está a diferença? Não tem mais, nós tínhamos antigamente. [...] Nós nos tornamos exatamente aquilo que os outros são, que são as empresariais. [...] As nossas expressões a respeito da nossa missão, e não sei mais, isso é mais marketing do que realidade (P/Universidade I).

O depoimento acima remete à análise feita por Marginson (2011) sobre o discurso do bem público ser facilmente capturado e, com isso, encontrado na forma de uma propaganda vazia a respeito dos benefícios sociais da educação superior.

Dentre os depoimentos coletados, também chama a atenção o de um entrevistado, o qual, em que pese ser único, é emblemático ao demonstrar a crença de que o novo cenário de concorrência no qual as universidades se inserem, ao invés de afastá-las de seu compromisso com o bem público, torna-se uma oportunidade para que elas fortaleçam seus objetivos nessa direção.

[Sobre] essa entrada de novos atores nas nossas regiões, [...], sendo bem franco, uma análise bem minha, eu acho também que nós atuávamos com muita incompetência, pelo fato de nós sempre atuarmos sozinhos, nós conseguíamos transferir para o mercado o custo da nossa incompetência. Na medida em que eu tenho uma competitividade maior, os desafios começam a ficar mais claros. [...] E eu tenho que ter o que me caracteriza como universidade comunitária, eu tenho que ter também uma capacidade de estabelecer vínculos com a comunidade para além da formação do egresso, e esses vínculos eles têm que ser melhor trabalhados (G1/Universidade I).

Como visto, os discursos demonstram, como uma regularidade, a percepção de que as contingências do tempo presente afastam as instituições de um projeto de universidade voltada para o bem público. Ao mesmo tempo, os depoimentos que seguem evidenciam, diante de tal constatação, a recorrente compreensão de que a universidade comunitária precisa “se reinventar”, como condição para manter aquele compromisso presente nos documentos institucionais.

O quadro hoje, na segunda a década do século XXI, ele é muito diferente do que era o quadro de vinte anos atrás, por exemplo, e o quadro de quatro ou cinco décadas atrás na origem do modelo. Então, a ideia que se tem do comunitário e regional hoje não é mais uma ideia na qual o modelo comunitário e regional tenha soberania. Ele precisa, inclusive, mostrar sua legitimidade, o próprio modelo precisa se reinventar, não só do ponto de vista da gestão, mas do ponto de vista da excelência acadêmica, da qualidade de ensino, do ponto de vista da consolidação da pós-graduação (P/Universidade III).

Hoje as instituições comunitárias, e a nossa não foge disso, elas buscam a sobrevivência, a sustentabilidade. No passado automaticamente elas eram compradas ou buscadas pelos alunos, hoje elas têm que se vender, têm que mostrar esse diferencial e o propósito que elas têm na comunidade (G1/Universidade IV).

Eu continuo acreditando que é possível, mesmo assim, fazer uma universidade comunitária, mas é uma complexidade um pouco maior, ou seja, no fundo, a grande questão enquanto universidade seria, como é que eu gero entusiasmo nas pessoas que estão dentro da universidade para além de uma relação financeira, de salário? Acho que esse é um desafio de cada uma das universidades, e a resposta a essa questão é que vai determinar a sua capacidade de ser visto como um ator social relevante junto à sociedade (G1/Universidade I).

Observa-se nos trechos acima a compreensão de que a sobrevivência institucional passa por uma revisão dos rumos da universidade comunitária. Tal revisão, contudo, em nenhum momento é associada explicitamente com a opção pelo caminho da educação superior como bem privado, por mais que a necessidade de sobrevivência seja uma questão premente. Pelo contrário, as falas apontam no sentido do resgate do compromisso social que, de certo modo, ficou esquecido ao longo do tempo, ou precisa se remodelar, pois não funciona tão bem como antigamente.

Além disso, os representantes das universidades, em seus depoimentos, apontam alguns dos nós que, na sua interpretação, são os responsáveis por distanciar a universidade comunitária de seu compromisso com o bem comum. Esses nós são de diferentes matizes, ou, nas palavras de um entrevistado, “*é um conjunto de fatores, é um imbróglio [...] é um tensionamento por onde cruzam N variáveis que precisam ser colocadas em questão*” (G2/ Universidade III).

Mais precisamente, é possível identificar a convergência em torno da existência de dois nós que possuem desdobramentos, são eles: a visão de mundo dos sujeitos que compõem a universidade e a questão da sustentabilidade econômico-financeira institucional.

Sobre o primeiro, os representantes de todas as IES estudadas localizam como obstáculo a visão de mundo dos sujeitos que compõem a universidade, visão essa forjada a partir do contexto em que vivem e que, em última instância, ajuda a conformar uma cultura institucional. Exemplifica-se isso nas transcrições que seguem:

Os nossos professores, como os das outras instituições, vem de tudo que é lado [...]. Então esses professores que nós fomos contratando nos últimos anos não têm espírito comunitário. O problema não é a concorrência [...] é também que nós não temos, de um modo geral, professores formados com uma visão tipicamente comunitária, de envolvimento com as comunidades, e isso é um limitador muito forte (P/Universidade II).

As instituições não têm vida, nós é que damos vida, as instituições não pensam, nós é que pensamos, as instituições não agem, nós é que agimos [...] Nós somos iguais às outras e buscamos isso. Mas por que isso acontece? Porque o contexto é complicado. Sim, o contexto é complicado. Ser hoje comunitário, em um mundo que está procurando destruir, ao máximo, se nós formos nos aprofundar na filosofia que está por trás disso, e para isso tem literatura suficiente, a nova razão do mundo hoje, ela é comandada pela concepção concorrencial (P/Universidade I).

Hoje, as pessoas [...] estão aqui como professores [...], mas com a capacidade, eu diria, muitas vezes limitada de enxergar o mundo (G1/Universidade III).

[...], os novos acham que a universidade tem que ser dirigida por uma única pessoa ou uns poucos aliados à finalidade mercantil (G2/Universidade I).

Eu acho assim, que a cultura de uma universidade é uma questão fundamental. É que as pessoas, que às vezes querem mudar a instituição, dar um novo olhar à instituição, buscar novas definições, às vezes tem a dificuldade do conjunto que não apoia essas decisões (P/Universidade IV).

Os depoimentos apontam para a compreensão de que o corpo acadêmico, mais especificamente os professores, reproduz dentro da universidade comunitária os valores que predominam na sociedade como um todo, fazendo lembrar que os valores que forjam uma cultura dominante na sociedade também têm implicações diretas na cultura institucional³⁴. Segundo Novo e Franco (2014, p. 2), a cultura institucional é sempre “complexa e multifacetada” e sofre as influências macro societárias e da própria cultura nacional.

Para Novo e Franco (2014, p. 2), a cultura institucional “revela a sua importância pelo potencial de mudança e inovação que traz imbricado e/ou pela manutenção do *status quo*”, sendo “reveladora de direções que a organização assumirá”. Esse fenômeno fica claro nos depoimentos acima quando, por exemplo, um entrevistado aponta que mudanças são difíceis porque “o conjunto não apoia”. Ou, então, quando outro entrevistado identifica que um entrave na formação reside no fato de que “não temos professores formados com uma visão comunitária”. Isto posto, pode-se inferir que trabalhar numa perspectiva contra-hegemônica à dominante (na qual a educação superior é tomada como um bem privado e, portanto, deve ser submetida ao mercado) fica difícil quando “os professores têm uma visão de mundo limitada”, conforme acima transcrito. O caminho mais previsível, neste cenário, parece ser a reprodução do *status quo*.

Outro nó na consecução do compromisso com o bem público diz respeito à sustentabilidade econômico-financeira institucional num contexto de concorrência. Tal concorrência, conforme depoimento de parte significativa dos entrevistados, não é apenas com relação às IES privadas mercantis, mas também às IES públicas estatais que se instalaram na região de abrangência de universidades comunitárias. Então, em uma realidade na qual equilibrar a instituição em termos de sobrevivência financeira é uma necessidade quase fisiológica, a realização de maiores investimentos, ou, então, a

³⁴ A apreensão da cultura institucional de uma universidade, em toda a sua complexidade, certamente requereria uma investigação muito mais profunda e detalhada, com base em dados dos quais não se dispõem nesta pesquisa. Longe desta pretensão, o que se deseja aqui é entender o perfil dos professores como aspecto que, dentre outros, compõe a cultura institucional.

discussão de questões que vão para além do aspecto econômico nos espaços colegiados de gestão, se tornam mais difíceis de acontecer.

Eu acho que hoje tem um problema financeiro grave, que se reflete na qualidade do ensino, da pesquisa, etc. [...]. Se você tem que fazer cortes, diminuir orçamento, demitir professores, você vai prejudicar o conjunto, às vezes a qualidade do ensino, a qualidade da pesquisa, e assim por diante (P/Universidade IV).

Bem, as universidades comunitárias, elas se criaram a partir de uma proposta bem definida, de servir ao ensino superior com uma visão social, de contribuir para o desenvolvimento regional [...]. Entretanto, com o passar do tempo se percebe com muita clareza, e o momento atual revela isso, um esforço que as universidades comunitárias estão fazendo para não perderem as suas características diante da concorrência, das dificuldades que estão sendo colocadas e estão desafiando as instituições comunitárias (G1/Universidade III).

[...] os conselhos da universidade passam a discutir constantemente a sustentabilidade financeira ao invés de discutir a qualidade da pesquisa, discutir questões importantes relacionadas ao saber, à ciência, enfim, os conselhos se debruçam basicamente em como se deve sobreviver nesse contexto (P/Universidade II).

Contribuindo com essa reflexão, o entrevistado abaixo chama a atenção para as ameaças ao bem público quando, para competir, as universidades passam a inspirar-se em modelos empresariais.

[...] a lógica da universidade pensada nos termos do empreendedorismo empresarial vinculado à maximização do lucro, é uma lógica que prima mais em última instância pelo dinheiro, e nem tanto, ou dificilmente, consegue compatibilizar essa lógica da maximização do lucro com a qualidade, com a formação humana mais ampla. [...] E eu diria assim, que para essa lógica mercadológica mais ampla, os propósitos acadêmicos também são outros. Então isso acaba entrando nas disputas internas institucionais, no discurso recorrente de que têm que ser priorizados os cursos rentáveis, que eles que mantêm a instituição, mas os cursos rentáveis não necessariamente sozinhos conseguem pensar uma ideia de universidade, nem construir uma ideia de universidade. Então isso traz para o interior da instituição uma disputa corporativista que acaba sendo muito destrutiva, tanto do ponto de vista pedagógico, formativo, como do ponto de vista de uma formação, vamos dizer assim, mais ampla, que vise a formação de profissionais inteligentes, comprometidos do ponto de vista ético, que se sintam responsáveis pela construção de um projeto de nação e assim por diante. E a crise econômica e o gerenciamento empresarial [...] põem em risco, eu diria, uma ideia de universidade e a gestão de um projeto de universidade que implique também não só na formação profissional, técnica, que é fundamental, mas que sozinha é insuficiente (P/Universidade III).

Os depoimentos acima permitem analisar que a busca pela sustentabilidade financeira, o que tende a se dar por mediações com feições mercantis, tensiona as IES para próximo de uma concepção de educação superior como bem privado, o que coloca em risco, por exemplo, a manutenção de atividades não imediatamente rentáveis

economicamente, como a pesquisa básica ou a formação em áreas do saber que não geram retorno financeiro, como as humanidades. Nesse sentido, a observação empírica coaduna com a reflexão desenvolvida por Pusser (2012), para o qual a necessidade de conseguir recursos no mercado acaba por afastar as universidades de seus tradicionais compromissos com o bem público. Do mesmo modo, para Teixeira et al. (2004, p. 336), quando as forças de mercado comprometem os recursos das universidades sem fins lucrativos, elas são “forçadas a agir mais como empresas em busca de lucro e irão eliminar aquelas atividades anteriores subsidiadas que servem ao interesse público”.

8.1.3 Situando as universidades comunitárias dentro da díade público-privado, quanto aos objetivos institucionais

A partir de agora, diante do exposto até o momento, busca-se responder objetivamente à questão orientadora proposta neste item, que é: *Qual a concepção de educação superior e universidade que perpassa os propósitos institucionais?* E a díade de respostas ideais para esta questão tem, no extremo das respostas públicas, *Quando os propósitos institucionais refletem uma concepção de educação superior e universidade como bem público*, e no extremo privado, *Quando os propósitos institucionais refletem uma concepção da educação superior e universidade como bem privado*. Em face disto, têm-se as seguintes considerações:

- i. Os documentos institucionais refletem propósitos alinhados com uma concepção de universidade como bem público, o que coloca as IES comunitárias junto ao extremo público da díade de respostas ideais.

- ii. Os depoimentos dos entrevistados demonstram um cenário caracterizado por relativo afastamento do ideal de universidade constante nos documentos, no que tange aos propósitos institucionais que de fato guiam o cotidiano institucional, o que acontece por distintas razões, dentre as quais se encontram questões culturais relacionadas com o perfil do corpo docente e da gestão e, também, a necessidade de sustentabilidade financeira em um cenário de concorrência. Esses fatores aproximam as IES de uma concepção de educação superior como bem privado e, portanto, do vértice privado das respostas ideais.

iii. Apesar da aproximação com a concepção de educação superior como bem privado, há discursos que demonstram a compreensão de que este é um caminho equivocados e que, para sair desta rota, a universidade comunitária precisa se reinventar. Reinventar-se, nesse caso, significa retomar e/ou construir propósitos que direcionem as IES para a concepção da educação superior como bem público, o que significa, então, uma intenção de maior aproximação com o vértice público da tríade de respostas ideais.

8.2 Modelo de gestão (descritor 7)

A análise de modelos de gestão na educação superior envolve uma série de aspectos distintos. Um recorte importante, dentre outros possíveis, é fornecido pela perspectiva de apreensão da relação público-privado embasada na ideia de esfera pública, discutida nos capítulos anteriores, a partir da qual é possível olhar para a questão da participação.

Para Marginson (2011), uma das formas de compreender em que medida as universidades conduzem seu trabalho de forma pública é olhando para as relações que se dão dentro dela, onde se destacam os fluxos comunicativos que estabelecem. Pusser (2012) sugere que, a partir do conceito de esfera pública, se busque localizar a universidade como um espaço de discurso crítico e se perceba o equilíbrio entre as forças essenciais que a moldam, quais sejam: o Estado, o mercado, as próprias instituições e os atores sociais da sociedade mais ampla.

Assim, partindo da noção de esfera pública, procura-se aqui identificar a existência (ou não) de um modelo colegiado de gestão, isto é, um modelo no qual, conforme Santiago et. al. (2003, p. 78), “os atores são representados como uma comunidade de acadêmicos que partilha responsabilidades e participa nos processos de tomada de decisão [...]”. Para os autores, a colegialidade juntamente com a autonomia formam “duas características distintivas das universidades de todos os tempos, por sua vez, como produzem reflexos no espaço individual da liberdade acadêmica, condicionam as subjetividades docentes, conformando as suas novas lógicas de ação” (2003, p. 89).

Isso posto, busca-se compreender as estruturas pelas quais são conduzidos os processos decisórios institucionais, quem são os sujeitos e grupos representados nestes processos e como se dá a participação dos atores oriundos de fora da universidade, ou seja, os representantes da comunidade local. Cabe mencionar que a participação de representantes da comunidade externa em processos decisórios é aspecto

recorrentemente mencionado nos estudos a respeito das características que deram origem às IES comunitárias, ao lado de outras como a colegialidade e a democracia interna (SCHMIDT, 2010; FRANTZ, 2002).

Do outro lado, pela ótica privada da questão da participação enquanto estruturante do modelo de gestão, encontra-se aquilo que se pode designar como “governança corporativa”, conforme definição utilizada por Tierney e Hentschke (2007, p. 85). Para eles, a “governança corporativa” diz respeito aos processos de tomada de decisão encontrados nas instituições com fins lucrativos norte-americanas, em contraste com o modelo de “governança compartilhada” encontrado nas instituições sem fins lucrativos daquele país. Rhoades e Slaughter (2009, p. 9-10) também utilizam expressão similar no seu estudo sobre o capitalismo acadêmico e, nesse sentido, mencionam um “crescente aumento de estilo corporatizado hierarquicamente nas tomadas de decisão e da gestão do ensino superior”. Nesse cenário, constatam uma

“revolução da gestão no mundo acadêmico”, a qual tem levado os dirigentes acadêmicos a exercer maior controle estratégico sobre o direcionamento dos institutos e das universidades. Cada vez mais, os diretores das instituições de ensino superior tanto se veem a si próprios como são rotulados de Diretores Executivos. Neste contexto, as faculdades que dirigem tornam-se cada vez mais “geridas de forma profissional” (RHOADES; SLAUGHTER, 2009, p. 10).

Nessa mesma direção, Amaral (2009) aponta que, a partir de uma concepção da educação superior como bem privado, as instituições de educação superior são orientadas a substituir suas estruturas colegiadas de gestão – que seriam caracterizadas pela pouca agilidade e pela suscetibilidade ao corporativismo dos grupos – por uma gestão profissional, inspirada no modelo empresarial.

Dito isto, são apresentados no quadro abaixo os recortes propostos para a compreensão dos aspectos relativos ao modelo de gestão das universidades comunitárias, que foram definidos a partir da proposta teórico-metodológica para coleta e enquadramento dos dados (Quadro 8) apresentada no quarto capítulo.

Quadro 21: Extrato do quadro orientador do processo metodológico (Quadro 8) – Modelo de gestão

| Descritor | Questão orientadora | Diáde de respostas ideais | | Perspectiva (de público e privado) orientadora | Ênfase do descritor |
|---------------------|--|--|---|--|---|
| | | Critério público | Critério privado | | |
| 7. Modelo de gestão | Como é caracterizado o modelo de gestão institucional, focando nos processos de tomada de decisão? | Quando o modelo de gestão é baseado em colegialidade e democracia e contempla a participação de distintos atores institucionais e representantes do mundo exterior nos processos de tomada de decisão. | Quando o modelo de gestão é de inspiração corporativa e não contempla a participação dos distintos atores institucionais e representantes do mundo exterior nos processos de tomada de decisão. | Perspectiva política (esfera pública) | 7.1 Participação na gestão <i>institucional</i> |

Fonte: Extraído do quadro orientador do processo metodológico (Quadro 8).

Os dados coletados para a análise do modelo de gestão consistiram em documentos institucionais (Estatuto e Regimento Geral) e entrevistas com os representantes das IES. Assim, os dados serão apresentados a seguir a partir de três eixos, o primeiro deles é apoiado nos documentos e o segundo e o terceiro têm suporte na coleta de campo.

8.2.1 O que dizem os documentos institucionais

O olhar para os documentos institucionais permite estabelecer uma caracterização do modelo de gestão de cada uma das quatro universidades, conforme estabelecido nas normativas institucionais, o que será apresentado a seguir.

Universidade A

A Universidade A prevê, em seus documentos, uma estrutura de gestão colegiada e deliberativa, sendo o Conselho Universitário o seu órgão superior de administração. A IES está organizada em unidades acadêmicas, dentro das quais também está prevista uma estrutura colegiada e deliberativa, formada pela Congregação da Unidade, o Conselho de Unidade e os Colegiados de Curso.

O Conselho Universitário é formado pelos membros da reitoria, pelo diretor de cada unidade acadêmica, pelos diretores dos *campi* universitários, por professores representantes das unidades escolhidos pelos seus pares, por representante da entidade

mantenedora, por representantes do corpo discente e por representantes da comunidade (2 representantes). A congregação de cada unidade é formada pelos professores nela lotados e representantes dos estudantes. O conselho das unidades acadêmicas, por sua vez, é composto pelos coordenadores dos cursos de graduação e pós-graduação, professores representantes de pesquisa e extensão eleitos pelos pares e por representação estudantil, sendo coordenado pelo diretor da unidade.

A Reitoria é eleita em conjunto (chapa) e participam do processo de escolha os professores, alunos e funcionários. Do mesmo modo, os diretores de unidade são eleitos pelos professores, alunos e funcionários nela lotados. Já os coordenadores de curso são eleitos pelos professores e representantes discentes membros do seu colegiado.

Os gestores da Universidade A escolhidos para ocupar os cargos da administração institucional são todos docentes da IES. Diferentemente das Universidades B, C e D, na Universidade A não há representantes de funcionários nas instâncias colegiadas, não atendendo, assim, o que prevê a lei das ICES. Também de forma distinta das demais, chama a atenção o fato de que na Universidade A não há participação de representantes da comunidade na escolha da reitoria ou de qualquer outro cargo eletivo.

Universidade B

De acordo com o disposto no Estatuto e no Regimento Geral da Universidade B, observa-se que a IES opera a partir de uma estrutura de gestão colegiada, com instâncias de caráter deliberativo, cujos membros são eleitos democraticamente.

Sobre os órgãos colegiados, os documentos apontam para a existência de: Conselho Universitário, hierarquicamente o mais alto órgão de administração, formado pelos membros da reitoria, chefes de departamento e representantes de professores, alunos e funcionários, todos eleitos pelos seus pares, além de membros da comunidade regional (3 membros no total); Conselho de Gestão, composto por reitoria, gestores de campi e núcleo e chefes de departamento, que visa articular os departamentos com a administração superior da IES; Colegiado de Departamento, formado pelos professores ali lotados, representantes de funcionários e de alunos e, por fim, Colegiados de Programas de Ensino, que dizem respeito aos cursos de graduação e de pós-graduação e são formados por representantes docentes e discentes.

Os principais cargos da estrutura administrativa da IES (Reitores, Chefes de Departamento e Coordenadores de Colegiado) são exercidos por professores, eleitos democraticamente. Na eleição para Reitor e seus vice-reitores, em forma de chapa completa, votam professores, alunos, funcionários e membros da comunidade. A eleição para chefe de departamento (em chapa) e coordenador de curso é definida pelos pares.

Universidade C

O exame do Estatuto e do Regimento Geral da Universidade C³⁵ permite afirmar que ela segue um modelo de gestão assentado na mesma perspectiva colegiada e deliberativa das demais IES. A instituição prevê, em sua organização, os seguintes órgãos colegiados deliberativos superiores: Conselho Universitário e Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão. Conta, também, com as seguintes instâncias colegiadas: Conselhos das Unidades, Assembleia departamental e Colegiado de curso.

Do Conselho Universitário participam reitoria, diretores de *campi*, diretores de unidades acadêmicas e *campi*, representantes docentes escolhidos pelos seus pares, representantes discentes indicados por seus órgãos de representação, representante dos funcionários escolhido pelo órgão de representação do segmento, representantes da comunidade regional (3 representantes) e representante da mantenedora. O Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão tem função de deliberar especificamente sobre questões acadêmicas e é formado pela reitoria, por representantes das unidades e representantes discentes, escolhidos por seus pares. O Conselho de cada departamento é composto pelo diretor, pelos chefes de departamento, coordenadores de curso e por representação discente. A Assembleia do departamento é formada pelos professores nele lotados e pela representação estudantil. Os colegiados de curso são compostos por representantes de seus docentes e por representante discente.

Conforme Regimento Geral da Universidade C, o Reitor e seu vice são escolhidos pelo conselho diretor da mantenedora. Os demais membros da reitoria são nomeados posteriormente. A escolha do diretor da unidade se dá a partir de nomeação do reitor e, segundo o Estatuto, acontece com base em lista tríplice. A escolha da chefia e subchefia de departamento também é feita por designação do reitor, com base em lista prévia. Conforme a documentação examinada, o coordenador é nomeado pelo reitor,

³⁵ A Universidade C passa por um processo de mudança em seu Estatuto e Regimento, razão pela qual os documentos analisados apresentam algumas divergências entre si.

mas há ambivalência nas informações, não ficando claro se esta nomeação se dá por meio de lista previamente elaborada ou não.

Apesar de apresentar similaridades com relação às Universidades A, B e D, chama atenção na Universidade C a parca previsão de processos eleitorais mais amplos, como observado nas outras IES. Isso não implica, necessariamente, que a dinâmica de funcionamento interno dos órgãos colegiados não seja democrática, mas, sim, aponta para uma ausência de processos democráticos nos procedimentos de escolha dos membros do corpo docente que ocuparão os lugares de gestão, lugares que, em tese, seriam de representação.

Universidade D

Em termos de estrutura de gestão, a análise dos documentos da Universidade D permite observar que esta possui, além do Conselho Universitário, mais dois colegiados deliberativos superiores, que são um conselho próprio da graduação e outro próprio da pesquisa, pós graduação e extensão. Possui, também, os colegiados departamentais e de cursos. O Reitor e o Vice-Reitor são escolhidos por meio de eleição, em que participam os docentes, discentes e funcionários da IES, além de membros da mantenedora que representam a chamada assembleia comunitária. O chefe de departamento e o coordenador de curso também são escolhidos por meio de eleição.

O Conselho Universitário da Universidade D é formado pela reitoria, chefias de departamento, representantes de coordenadores de curso indicados por seus pares, representantes de programas de pós-graduação indicados pelos seus pares, representantes de professores e de funcionários indicados por suas respectivas associações, representantes dos estudantes e, ainda, cinco representantes da comunidade. Os conselhos de graduação e de pesquisa, pós-graduação e extensão, também de caráter deliberativo, são compostos pelos coordenadores dos programas, chefes de departamento e órgãos relativos a cada área, além de representantes discentes. O colegiado de departamento, com funções deliberativas acadêmicas e administrativas, é formado por todos os professores ali lotados e representação discente. O colegiado de curso é formado por seus professores, também contando com representação discente.

Em exame aos documentos institucionais, pode-se dizer que, a exemplo das demais, a Universidade D também apresenta um modelo colegiado de gestão, com instâncias de caráter deliberativo cujos membros são escolhidos democraticamente. Os

membros da reitoria não são escolhidos em uma chapa completa. Escolhe-se apenas reitor e vice, sendo que os demais são por esses indicados. De forma igual às outras universidades examinadas, os cargos de gestão são ocupados por membros do corpo docente da IES.

A partir do exposto a respeito das universidades A, B, C e D, é possível estabelecer características gerais das universidades comunitárias analisadas, bem como algumas variações. Identifica-se, assim, que todas as quatro IES apresentam em suas normativas um perfil de gestão colegiada, com instâncias em todos os níveis da estrutura organizacional, contando com a participação de representantes da comunidade em apenas uma delas, que é o Conselho Universitário. Cabe lembrar, todavia, que os representantes da comunidade também estão presentes nas entidades mantenedoras, que podem ser fundações ou associações. Os diferentes segmentos da comunidade acadêmica (professores, funcionários e estudantes) estão representados em parte significativa das instâncias colegiadas, com exceção da Universidade A, que não possui a representação dos funcionários em nenhum de seus órgãos colegiados.

A escolha dos representantes nos órgãos colegiados, bem como dos dirigentes, tende a acontecer de forma democrática, com algumas variações na forma. A Universidade C é a que mais destoa nesse sentido, uma vez que apresenta processos de escolha cuja participação é mais restrita e indireta. Ainda no que tange ao processo de escolha dos representantes, as Universidades B, C e D contemplam a representação da comunidade na escolha da Reitoria, o que não acontece na Universidade A. Os dirigentes responsáveis pela gestão das IES são professores que representam o corpo acadêmico.

Por fim, a partir dos documentos apreciados, é possível sintetizar o perfil das universidades estudadas em termos de modelo de gestão – com ênfase nos processos participativos –, conforme apresentado no quadro abaixo. O quadro permite visualizar características bastante similares entre as instituições, o que torna possível identificar um modelo que é próprio da universidade comunitária, em que pesem algumas variações internas, conforme já mencionado.

Quadro 22: Síntese do modelo de gestão das universidades comunitárias estudadas – Estatuto e Regimento Geral das IES

| | Universidade A | Universidade B | Universidade C | Universidade D |
|--|--|--|---|--|
| Forma de gestão | Colegiada | Colegiada | Colegiada | Colegiada |
| Instâncias colegiadas existentes | -Conselho Universitário -Congregação de Unidade - Conselho de Unidade -Colegiado de Curso | -Conselho Universitário - Conselho de gestão -Colegiado de Departamento -Colegiado de Curso | -Conselho Universitário -Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão - Conselhos das Unidades acadêmicas -Assembleia departamental - Colegiado de curso | -Conselho Universitário - Conselho de graduação -Conselho de pesquisa, pós graduação e extensão -Colegiado de Departamento -Colegiado de Curso |
| Participação da comunidade nos órgãos colegiados | Conselho Universitário | Conselho Universitário | Conselho Universitário | Conselho Universitário |
| Participação dos professores nos órgãos colegiados | Todos os órgãos | Todos os órgãos | Todos os órgãos | Todos os órgãos |
| Participação dos funcionários nos órgãos colegiados | Nenhum órgão | -Conselho Universitário -Colegiado de Departamento | Conselho Universitário | Conselho Universitário |
| Participação dos estudantes nos órgãos colegiados | Todos os órgãos | -Conselho Universitário -Colegiado de Departamento - Colegiado de Curso | Todos os órgãos | Todos os órgãos |
| Democracia interna | Eleições diretas | Eleições diretas | Indicações, com base em listas prévias | Eleições diretas |
| Participação da comunidade na escolha dos gestores | Não há | Escolha da Reitoria, por meio de eleições diretas | Escolha da Reitoria, por meio dos representantes que compõem a mantenedora | Escolha da Reitoria, por meio de eleições diretas |

Fonte: Sistematização da autora, com base nos Estatutos e Regimentos Gerais das Universidades A, B, C e D.

Se considerada a díade de respostas ideais à pergunta formulada “Como é caracterizado o modelo de gestão institucional, focando nos processos de tomada de decisão?”, o quadro acima aponta para uma aproximação significativa com o vértice público de respostas ideais. Poder-se-ia afirmar, ainda que exclusivamente com base nos documentos institucionais, que a universidade comunitária possui um modelo de gestão

– enfatizando o aspecto da participação – significativamente público, uma vez que é baseado em colegialidade e democracia, contemplando a participação dos atores institucionais e representantes do mundo exterior nos processos de tomada de decisão.

Todavia, o olhar para a outra fonte de dados, composta pelos depoimentos dos entrevistados, possibilita um maior aprofundamento das percepções. Quando emergem outros elementos, para além dos capturados nos documentos, as entrevistas revelam uma complexidade maior a respeito do modelo de gestão da universidade comunitária, evidenciando detalhes e distintas nuances da composição entre o público e o privado neste quesito. Desse modo, a seguir será apresentada a análise a partir dos discursos dos sujeitos entrevistados.

8.2.2 O consenso sobre a necessidade de mudanças na gestão e a divergência sobre os rumos a serem seguidos

Os entrevistados das quatro universidades estudadas evidenciam, com regularidade, um diagnóstico sobre o modelo de gestão colegiada que perfila as instituições, tendo como pano de fundo o contexto contemporâneo. Nesse sentido, um primeiro elemento desse diagnóstico aponta para a existência de um paradoxo entre o modelo existente – apresentado na seção anterior – e a necessidade de maior rapidez e agilidade que a contemporaneidade demanda. Os depoimentos que seguem são ilustrativos de tal perspectiva:

Mas a situação está chegando de tal modo que nós não temos mais tempo para esperar. [...], o tempo tem que ser imediato, tem que acontecer rápido e muitas vezes é "não, deixa que isso aqui vamos resolver", "resolver quando? Isso aqui tem que ser já!", "Ah, mas eu só vou ter reunião do conselho daqui 15 dias"... não pode. É isso que eu digo que nós precisamos ter uma agilidade maior [...] (G1/Universidade III).

Então em termos regimentais, estatutários, era e é dentro de um modelo de uma pública, e, no entanto, os recursos provém da mensalidade do aluno. Então, cultura de pública, ação, prática de pública, e recurso privado. [...] porque tem decisões que muitas vezes levam, que se colocam em discussões e debates que o tempo hoje exige uma ação muito mais efetiva [...] (G1/Universidade IV).

...é um modelo lento, nós somos democráticos ao extremo [...]. Isso, por um lado, dá uma maior legitimidade, ou seja, quando a universidade decide ir para um lado ela vai com mais consistência, a partir de um amadurecimento das questões, mas isso gera uma lentidão maior nesse processo (G1/Universidade I).

As discussões de colegiado refletem esta característica, onde a coletividade sempre prevalece. Por outro lado, para sustentar esta democracia são necessários processos cujos fluxos demandam a execução de trâmites burocráticos que normalmente demandam demasiado tempo de execução. Tal fato confronta com uma característica fundamental que as organizações devem ter que é a agilidade na execução de processos (G2/Universidade II).

Em que pesem as críticas tecidas com relação àquilo que se poderia identificar como os obstáculos de um modelo público em um contexto de competição privada, observa-se que nenhum dos entrevistados verbalizou claramente o entendimento de que a colegialidade deveria ser eliminada. Contudo, todos os sujeitos manifestaram a compreensão de que há evidentes problemas nos processos decisórios institucionais.

Aprofundando o olhar sobre os depoimentos dos entrevistados, chama a atenção, na sua leitura sobre a situação atual da gestão, a compreensão de que os entraves relacionados à falta da agilidade necessária para sobreviver no contexto atual residem numa excessiva burocratização dos processos, na falta de resolutividade da gestão ou, então, em resistências à mudança. Esses aspectos por vezes são compreendidos em associação, outras não, à estrutura colegiada e democrática. Seguem falas que evidenciam com clareza tais compreensões.

Eu diria que, numa constatação generalizada, o nosso problema não é ter espaços demais, o nosso problema é às vezes não ter uma dinâmica resolutiva, de modo que temos muitas reuniões improdutivas. Não tem que acabar [com as instâncias colegiadas] para nós sermos mais ágeis, nós não precisamos acabar com espaços de discussão, o que nós precisamos é ter uma capacidade de fazer as discussões serem mais resolutivas [...] (P/Universidade II).

Eu atribuo [a falta de resolutividade] a outros fatores, não necessariamente à gestão democrática, mas à falta dela. É uma roupagem de democrático, que dá direito a ser burocrático (G2/ Universidade III).

[...] a ciência precisa da colegialidade. [...] agora, eu acho que são as definições internas que tornam os processos mais burocráticos, acho que nem sempre são os colegiados que são demorados nas decisões, etc. Eles também dependem de pessoas isoladas, do número de pareceres que são exigidos porque são universidades de direito privado, que têm conselhos curadores, portanto são submetidas a certas avaliações, acho que é importante isso, o que nós precisaríamos era diminuir a burocracia, que é o mal nacional, na minha opinião (P/Universidade IV).

Os trechos acima exemplificam o entendimento, sobre o qual parte dos entrevistados converge, de que os problemas ligados à falta de resolutividade da gestão não podem ser diretamente atribuídos às estruturas colegiadas e democráticas. Já outra parte dos entrevistados estabelece a associação entre a estrutura de gestão que se tem e a

morosidade e burocratização dos processos, do que o depoimento abaixo é representativo:

Há uma série de conselhos e colegiados em que as decisões passam, como eu disse, então isso faz com que as atividades sejam um pouco lentas (G1/Universidade II).

Já a fala que segue, por sua vez, além de evidenciar tal associação, aponta ainda para a existência de práticas de caráter corporativista, que ganham vez dentro da estrutura colegiada e democrática.

Talvez a primeira tensão esteja aí, numa época em que a gente sofre uma concorrência forte e que decisões têm que ser tomadas, encontramos uma certa resistência, inclusive para modificações. [...] Então, qualquer alteração que se queira, no sentido de evitar custos maiores, a gente tem uma certa dificuldade [...] a gente percebe que existe um movimento interno que caracteriza isso como perda de conquistas anteriores. A gente sabe que isso pode ser objeto, ou ser usado numa próxima campanha eleitoral (G1/Universidade II).

Diante disto, pode-se inferir que os depoimentos coletados junto aos entrevistados permitem identificar, a partir do diagnóstico que fazem da situação, a seguinte realidade em comum: a universidade comunitária vive uma tensão entre a gestão colegiada atualmente existente, a qual foi historicamente constituída dentro das estruturas institucionais, e a necessidade de implementar processos decisórios resolutivos, ágeis e eficientes. Parece haver, a esse respeito, uma ambivalência nos discursos. Ou seja, ao mesmo tempo em que a maior parte dos sujeitos entrevistados evidencia apreço e respeito à estrutura de gestão colegiada – construída a partir de processos dos quais os próprios entrevistados são parte –, eles demonstram também uma preocupação com a necessidade de mudança tendo em vista garantir a sobrevivência institucional num contexto de crise e acirramento da concorrência.

É possível afirmar, ainda, que os entrevistados compartilham do entendimento de que mudanças devem ocorrer. Nas palavras de um deles, “*a nossa estrutura universitária, aqui, por exemplo, ela era própria lá da origem e hoje ela é incompatível*” (P/Universidade III). Mas, quanto à direção em que devem se dar (ou vêm se dando) essas mudanças, já não há o mesmo consenso.

Com relação aos distintos cursos da mudança, é possível olhar para os discursos dos entrevistados a partir de uma gradação que se estabelece entre os dois vértices da díade público-privado de respostas ideais que ilumina a análise dos modelos de gestão.

Isto é, há um conjunto de depoimentos que se identificam com o vértice público e, também, um conjunto que tende a se aproximar do vértice privado da díade. Assim, é possível perceber um grupo que aposta em mudanças ancoradas no resgate e aprofundamento da democracia interna como a melhor saída para a universidade comunitária. Tal afirmação fica evidenciada nas transcrições abaixo:

[...] se tu tiveres um projeto... e qual é o projeto? Nós temos um PDI, nós temos um PPI... bom, tu tens todas as linhas centrais aí. Não é a miudeira do dia-a-dia, a miudeira do dia-a-dia eu, como gestora, tenho que ter a capacidade de resolver. [...] O nosso tempo continua precisando de processos democráticos. Agora, precisa de compromisso, precisa haver pactos de verdade nas diferentes instâncias para que as coisas aconteçam, [...] Eu acredito que nós precisamos qualificar esse processo democrático, talvez tirar muito da roupagem e, de fato, fazer com que isso aconteça na sua essência (G2/Universidade III).

Na verdade a gente sempre teve claro na Universidade II que decisões colegiadas são mais lentas na tomada, mas elas são mais rápidas depois na execução. Na hora em que uma decisão demorada é tomada, ela é facilmente executada porque as pessoas estão convencidas. Enquanto que se você tem uma decisão top down, [...] o processo de implementação possui muitos obstáculos, a formulação foi feita mas a implementação não acontece porque o sujeito não entendeu, o sujeito encarregado não entendeu, ou ele não concorda, ou ele quer que seja feito um pouco diferente, ou ele está descomprometido. Então, essa história de que a gente é lento, porque demora a tomar decisões, ela é muito relativa, e eu diria assim, os resultados, no final das contas, das nossas instituições, eles depõem a nosso favor (P/Universidade II).

Então, eu acho que uma instituição comunitária tem que trabalhar com a dimensão da participação, ela tem que ser algo assim que tem que acompanhar todos os processos. [...] Eu acho que as nossas decisões são construídas, e a construção de uma decisão, ela tem que passar pela percepção de que eu sou parte [...] (G2/Universidade IV).

Ainda dentro dessa mesma perspectiva, alguns entrevistados sublinham o aprofundamento do diálogo como estratégia central no processo de mudança pelo qual as IES comunitárias devem passar, como se observa a seguir.

[...] quando você é um gestor e você dialoga todos os dias, você está inserido no seu mundo humano da organização. Na hora em que você tem que tomar uma decisão rápida você não precisa ir consultar [...]. Porque a nossa inserção no contexto maior, que é o concorrencial, me exige uma ação rápida. [...] O diálogo é um dos instrumentos de gestão mais estratégicos que se tem, e nós estamos perdendo a capacidade de compreender isso. E isso não é perda de tempo, eu ganho tempo quando eu dialogo [...] (P/Universidade I).

Sobre o modelo colegiado de gestão, então ele tem esses [...] entraves, ele tem o perfil do gestor, [...] que não é compatível em certo sentido com a estrutura colegiada, porque exige uma determinada postura de exercitar, de conduzir e exercitar um processo dialógico qualificado. [...]. E acho que isso também são fatores que emperram a agilidade nas decisões. [...]. Eu não abriria mão de uma estrutura colegiada, mas do jeito que ela está e é

conduzida, ela está muito aquém do que ela poderia ser, ela precisa ser potencializada democraticamente, ela precisa ser potencializada do ponto de vista de preparo do gestor, de uma reforma administrativa (P/Universidade III).

Então, a universidade democrática, ela, no melhor sentido do termo, ela supõe o diálogo constante, e decisões pensadas, não individuais, decisões que possam atender, enfim, não são decisões de uma única pessoa. São decisões que precisam ser refletidas a partir de um complexo de elementos, que não é fácil que alguém tenha todos esses elementos, e que por isso exige muito diálogo (P/Universidade IV).

As mudanças necessárias teriam a finalidade de recriar espaços de formação e diálogo que visem limitar as perspectivas mercantilistas (G2/Universidade I).

Ainda, com base em uma justificativa que, de algum modo, pode estar ancorada nesta lógica dialógica, está a alternativa adotada pela Universidade I, a partir da qual o gestor entrevistado diz ter buscado garantir os espaços de participação, mas restringindo-os a momentos estratégicos:

[Trabalhar] a partir do desenvolvimento de estratégias de planejamento em que, no momento do planejamento você garante, de modo muito forte, a participação. Concluindo o processo de planejamento você começa a adotar uma postura um pouco mais agressiva de execução das ações e daí você passa a dar uma postura talvez menos participativa. Ou seja, você define momentos de participação, nesses momentos você realmente garante espaços de fala, de informação e de decisão a partir de uma perspectiva colegiada, define grandes referências e, mantidos alguns parâmetros básicos, as pessoas que têm órgãos de gestão têm uma autonomia e uma possibilidade maior de implantar essas estratégias de planejamento (G1/Universidade I).

Como mencionado anteriormente, outras direções possíveis da mudança também são apontadas. Nesse sentido, observa-se a proposta de reformar a gestão de modo a adotar um modelo de cunho profissional em determinados espaços institucionais:

Entretanto, identificamos que em vários espaços dentro da universidade nós não temos uma visão profissional do cargo exercido pelo funcionário. E muitas vezes, e eu sou um crítico nisso, nós queremos colocar um professor pra fazer a gestão. Eu acho que as coisas, elas acabam se confundindo... [...] nós devemos separar um pouquinho os espaços decisórios. Separar no sentido de definir bem: qual é o papel do professor dentro da estrutura da universidade [...]. Naquilo que remete ao espaço acadêmico, efetivamente o professor tem que estar presente do começo ao fim. Entretanto, nos demais espaços ou onde não interessam somente aspectos acadêmicos, aí nós temos que focar num profissionalismo maior (G1/Universidade III).

Observa-se, por fim, o movimento de mudança realizado pela Universidade IV, que trabalha em um processo que culminará na alteração de seu Estatuto e Regimento, à luz da leitura de que para sobreviver no atual contexto a universidade comunitária deve

adotar uma perspectiva de gestão de inspiração corporativa – “empresarial”, nas palavras do entrevistado –, conforme a fala abaixo:

Mas por outro lado, nós tivemos que tomar medidas, e nós estamos revisando o nosso regimento e nosso estatuto, para tornar a instituição muito mais ágil, [...], então eu estou mudando alguns aspectos no regimento, no estatuto, para tornar a instituição mais ágil. Mas preservando, sim, a participação da comunidade. [...] Então isso está preservado, mas as Instituições Comunitárias e a nossa também, ela tem que sair um pouco desse vício do público e ser um pouco mais empresarial na gestão. Nós temos que ser muito mais profissionais, sem deixar de ser comunitário, quer dizer, ela tem que ser gerida enquanto uma empresa, senão ela quebra. [...] Eu vejo que dá para conciliar bem isso. Ela pode ter função de pública, não sendo estatal, e que para isso ela precisa ser gerida dentro de uma visão mais empresarial, sem virar uma empresa. Como encontrar esse caminho? Hoje, as universidades que estão se mantendo e querem se manter, elas terão que fazer isso, senão não vão sobreviver, elas quebram, vão quebrar. Não resta dúvida (G1/Universidade IV).

Analisando as alternativas de mudança apontadas pelos entrevistados e acima relacionadas observam-se, como já mencionado, distintas nuances. Primeiramente, encontra-se a compreensão de parte dos entrevistados de que o fortalecimento das instâncias colegiadas, enquanto tais, constitui a saída para o fortalecimento das universidades comunitárias no contexto contemporâneo. Recorrendo aqui à ideia de esfera pública, a perspectiva levantada em tais falas aponta para os colegiados como lugares em potencial para que os sujeitos democraticamente discutam questões de interesse comum, construam posições, exerçam o controle democrático e produzam entendimentos mútuos. As falas, observadas pela ótica da esfera pública – entendida aqui como espaço efetivo de “formação democrática da opinião e da vontade” (HABERMAS, 1997) – apostam nos colegiados como lugares em que devem ser delineados os grandes caminhos da universidade, por meio de construções que se dão coletivamente. Mas para que isto aconteça de fato, deve haver a possibilidade de expressão da divergência e dos distintos interesses em jogo, que precisam encontrar ressonância política nesses espaços. Nesse sentido, pode-se lembrar da proposta de Marginson (2011, p. 419), que sugere que “um teste da universidade enquanto uma esfera pública é a medida na qual ela provê espaço para crítica e objeção”.

Ainda na perspectiva das instâncias colegiadas enquanto constituintes de esferas públicas dentro das universidades, cabe destacar a referência ao diálogo, levantado por parte dos entrevistados como central para que a colegialidade seja viabilizada de fato. A compreensão expressa por esta parcela é de que o aprofundamento de processos comunicativos dialógicos é capaz de imprimir maior agilidade aos processos decisórios.

Isso porque, apostam, não há necessidade de reunir as instâncias decisórias a todo momento em que uma decisão precisa ser tomada se nos espaços colegiados se dá o intercâmbio discursivo, isto é, o debate das grandes diretrizes institucionais é realizado, ao invés da discussão da “miudeira do dia-a-dia”. As instâncias colegiadas são, assim, neste ponto de vista, aliadas de uma universidade mais ágil e responsiva. Sobre isso, é possível trazer a reflexão de Clark (2001), que constata que a ideia de uma universidade empreendedora, diferentemente do que se pode supor, está ligada ao reforço de valores como a colegialidade e a autonomia, e não à sua eliminação. Por esse prisma, então, a sobrevivência institucional passa necessariamente pelo fortalecimento da dimensão pública do modelo comunitário.

Outra proposta que pode ser extraída dos discursos institucionais reside na ideia de profissionalização da gestão como saída para a sobrevivência no atual contexto, a qual manifesta certa dubiedade. Ou seja, pode significar a transferência de aspectos mais técnicos da gestão a profissionais, mantendo, contudo, os colegiados como instâncias decisórias de cunho estratégico, mas também pode redundar em encolhimento da colegialidade e da democracia na direção de uma gestão mais corporativa, coadunando com a análise de Rhoades e Slaughter (2009) sobre a tendência, no contexto da nova economia, de adoção de um estilo de gestão empresarial e “corporatizado hierarquicamente”. Nesse sentido, os autores observam uma alteração na estrutura de empregos das universidades, com destaque, entre outros aspectos, para a não participação docente nas decisões. Em contraponto, veem um aumento dos profissionais não docentes, identificados como profissionais de gestão.

Diante disso, na defesa dessa proposta de profissionalização da gestão como alternativa a ser adotada no universo das universidades comunitárias, é emblemático o depoimento de um dos entrevistados sobre a necessária adoção de uma gestão “mais empresarial e menos pública”, estratégia que, presumida pelo entrevistado como determinante para a sobrevivência institucional (para “não quebrar”), deixa patente o deslocamento na direção de uma concepção privada de gestão da universidade comunitária, se considerada a díade de respostas ideais que baliza esta análise.

Aprofundando a análise sobre a ideia de que a sobrevivência das universidades comunitárias depende da adoção de um modelo de gestão empresarial, pode-se identificar aí a emergência de um processo de homogeneização com as IES mercantis, as que mais crescem no país. Esse processo pode ser compreendido a partir do conceito de isomorfismo de DiMaggio e Powell (2005). Segundo os autores, campos

organizacionais altamente estruturados tendem à homogeneização. Um dos mecanismos da mudança isomórfica institucional, que geram a homogeneização, é o que denominam de isomorfismo mimético, estratégia que surge como resposta em contextos de incertezas. Nele, “as organizações tendem a tomar como modelo em seu campo outras organizações que elas percebem ser mais legítimas ou bem-sucedidas” (DI MAGGIO, POWELL, 2005, p. 79). Assim, a imitação de modelos empresariais, amplamente utilizados no mercado capitalista concorrencial, pode parecer uma alternativa sedutora para as universidades comunitárias, recém-chegadas em um ambiente de competição com o qual não estavam preparadas para lidar.

Por fim, pode-se concluir que mudanças são necessárias no modelo de gestão da universidade comunitária, mas o sentido de tais mudanças está em disputa. Essa disputa se torna possível justamente porque, em razão da natureza democrática e colegiada da universidade comunitária, há espaço para isso. Ou seja, é a própria ideia de esfera pública que se materializa dentro da universidade comunitária que abre a possibilidade da disputa entre os diferentes projetos. Depreende-se daí, então, o desenho de um tensionamento público-privado próprio do modelo comunitário de universidade.

O terceiro eixo evidenciado na análise sobre os modelos de gestão da universidade comunitária diz respeito à participação dos membros da comunidade externa nos órgãos colegiados, discutido na sequência.

8.2.3 A participação da comunidade nas instâncias colegiadas

Conforme identificado nos documentos institucionais, todas as quatro universidades possuem representação de membros da comunidade externa em seu Conselho Universitário³⁶ – a mais alta instância colegiada de deliberação na instituição. Os discursos dos entrevistados evidenciaram, porém, as contradições que residem na prerrogativa da participação externa.

Destaca-se, inicialmente, a regularidade da compreensão de que os membros da comunidade externa não possuem as condições de informação necessárias para participar adequadamente dos intercâmbios discursivos que se espera que aconteçam dentro das instâncias colegiadas. Os depoimentos que seguem são exemplos representativos dessa compreensão.

³⁶ Embora os documentos institucionais sejam genéricos com relação ao perfil dos representantes da comunidade, observa-se que estes tendem a ser indicados por entidades, associações, sindicatos e prefeituras das regiões de abrangência das IES.

[...] muitas vezes as pessoas de fora não sabem o que é uma universidade, mas eles participam, até porque tem que indicar (G1/Universidade I).

No Conselho Universitário também temos a representação da comunidade, talvez não seja muito ativo, até porque eles não conhecem muito toda a sistemática. [...] Então, eles normalmente se fazem presentes, mas talvez são mais ouvintes do que participantes ativos, ou no sentido de influenciar as decisões (G1/Universidade II).

Mas nos colegiados da instituição, da universidade, existe participação no Conselho Universitário, relativamente fraca, assim, que os representantes de fora têm dificuldade de entender a complexidade de toda a vida acadêmica. É muito difícil que alguém possa estar lá, a não ser que tenha a condição de professor ou eventualmente de aluno, é muito difícil essa participação ser uma participação forte, qualificada (P/Universidade II).

Para além da constatação sobre a falta de qualificação para a participação observada acima, a fala de um dos entrevistados vai mais adiante ao demonstrar a existência de um incômodo em relação à participação dos representantes externos.

[A participação] não é qualificada, não produz resultados, atrapalha [...]. E numa das reuniões ele [o representante externo] levantou o braço e disse assim, que a universidade tinha que fazer como nas empresas. Tem que demitir funcionários, tem que economizar custos, tirar o professor, ou seja, fez uma colocação completamente de quem não conhece o espaço, não conhece o funcionamento, quer dizer, não conhece as nossas normativas. Como é que ele vem aqui dar um pitaco? (G1/Universidade III).

Outro entrevistado, diante da constatação das dificuldades de participação efetiva daqueles que não estão familiarizados com a gramática acadêmica, tenta refletir sobre os aspectos da vida institucional em que a presença dos membros da comunidade seria mais produtiva. Segundo ele:

[...] o que é que uma pessoa que não tem formação superior, que não tem visão científica, que tipo de parecer ela poderia dar? Então, acho que ela pode falar das políticas, as políticas das instituições têm que ser definidas também pela sociedade. Agora, os aspectos técnicos, acho que esses devem ser reservados aos especialistas. Então, deve ter uma dialética entre esses dois momentos para que se possa buscar um certo equilíbrio que não prejudica o andamento da instituição (P/Universidade IV).

De outro lado, sobre a representação da comunidade no órgão colegiado da mantenedora (no seu Conselho Diretor, por exemplo), parcela dos entrevistados converge na compreensão de que ela é mais efetiva, apesar de restrita aos aspectos de ordem econômico-patrimonial. A fala a seguir exemplifica isso:

Então aí [na mantenedora], efetivamente, tudo que envolve aquisição, alienação de imóveis, o comprometimento de imóveis, financiamento, tudo isso precisa passar pelo Conselho Superior, aí sim a gente tem uma participação efetiva da comunidade especialmente nas questões de ordem econômica. [...] Ali sim, ela [a participação dos membros da comunidade] é bastante questionadora, a maior preocupação deles é com a questão econômica (G1/Universidade II).

Outro elemento que se destaca em depoimentos de parte dos entrevistados diz respeito a quem são os sujeitos que representam a comunidade e, ainda, qual é a comunidade que interessa à universidade comunitária. Nessa direção, destacam-se as seguintes falas:

Quem é a comunidade? Quem é ou quais são as pessoas que melhor representam a comunidade? Bem, nós temos muitas comunidades, são “as comunidades”. [...] Nós estamos formando para transformar o que, especialmente? Aquilo que precisa mais ser transformado. Enfim, é diminuir essa desigualdade, é fazer com que as pessoas tenham mais condições. Bom, então seria interessante que eu pelo menos equilibrasse esses representantes. Que aqui dentro pudessem ter representantes que tivessem essa leitura, e não só a leitura do CDL, a leitura da Acisa, a leitura do Rotary, a leitura, sei lá, de determinadas comunidades [...] esse é um problema nosso e sério, nós deveríamos ter representantes da comunidade que pudessem representar de forma mais ampla essa comunidade, mais qualificada. Eu vejo como problema isso (G2/Universidade III).

Então, tem pessoas que vêm indicadas e elas trazem muitas vezes um mundo absolutamente empresarial. Então a universidade comunitária, ela tem essa abertura [para os membros da comunidade externa], mas essa abertura pode significar nada, pode ser a porta de entrada do pensamento absolutamente concorrencial, e que, inclusive, conflita com aquilo que eventualmente se quisesse construir dentro (P/Universidade I).

A representação nas instâncias ela precisa ser feita, mas também precisa ser cuidada, ser permanentemente avaliada, porque não existe uma sociedade no geral, e quando a sociedade vem para dentro da universidade ela vem através de seus setores, de grupos, de interesses empresariais, que são muito fortes, por exemplo, da especulação imobiliária e assim por diante. Então, a universidade não deve se colocar em uma posição ingênua de abrir espaço e dizer que a sociedade precisa estar representada, porque senão ela abre espaço para que predominem no seu interior os interesses mercadológicos e corporativistas da própria sociedade (P/Universidade III).

Diante da apresentação dos dados, pode-se inferir que os depoimentos evidenciam, numa visão geral, certo descompasso na relação entre universidade e representantes da comunidade externa. Para aprofundar esta questão, alguns elementos de análise serão aqui apontados.

Primeiramente, cabe levantar a pertinência do diagnóstico fornecido por Collini (2012), para quem se estabelece um paradoxo entre a natureza da instituição universitária enquanto tal e as necessidades mais imediatas da sociedade. Esse paradoxo pode ajudar a explicar o estranhamento que existe – o qual, como observado, pode

chegar ao ponto de certa hostilidade quanto ao “pitaco externo” – com relação à presença da comunidade dentro dos espaços decisórios da universidade.

Como segundo elemento de análise, ressalta-se uma limitação prática que molda a participação dos membros externos, limitação esta que gera uma participação assimétrica e até estéril. Ou seja, representantes da comunidade não são iniciados na gramática acadêmica e, por isso, têm poucas condições de envolvimento ativo nos processos de discussão e deliberação. Correm o risco de configurar, assim, uma participação protocolar, restrita ao cumprimento de requisitos normativos, isso quando não se envolvem “atrapalhando” o processo, como menciona um dos entrevistados. Marginson alerta para esse problema quando afirma que “alguns membros externos são eleitos para órgãos de governança”. Mas “é difícil para não profissionais dividir controle sobre funções especializadas, como a pesquisa” (2011, p. 418).

No que tange a esta falta de condições para uma participação qualificada, se poderia dizer, em uma perspectiva habermasiana, que inexiste a “situação ideal de fala” (HABERMAS, 1983). Se o representante não conhece as peculiaridades do campo da educação superior, há o risco de decidir com base naquilo que lhe parece mais adequado, tomando como referência a dinâmica de mercado, que tende a lhe ser mais familiar na realidade cotidiana e na cultura que predomina no senso comum. Assim, se estabelece uma contradição: a participação dos membros externos – considerada um elemento de publicização da universidade a partir do conceito de esfera pública – não necessariamente conduz a decisões projetadas para a produção de bens públicos ou para a construção do bem público na sociedade.

Ainda, outro elemento que ajuda a complexificar o controvertido tópico da participação da comunidade nas instâncias colegiadas diz respeito a quem representa a comunidade. Os representantes – que por algumas falas parecem perfilar uma representação em que predominam os setores comerciais, empresariais e mais elitizados da comunidade (associação comercial e industrial, Lions, Rotary, etc.) – não dão conta de representar toda a diversidade de “comunidades” que cerca uma universidade. Alguns grupos, então, acabam sub-representados, especialmente os menos afeitos à lógica acadêmica. É interessante aqui recorrer à Fraser (1993), que aponta os problemas de se desconsiderar, nas esferas públicas, o que chama de “contrapúblicos subalternos”, que seriam os grupos sociais que não participam dos espaços públicos mais tradicionais. Da mesma forma, Fraser debate a inviabilidade da ideia de suspensão das desigualdades anteriores dos participantes de uma esfera pública, sublinhando os constrangimentos

que os grupos subalternos sofrem, de modo a impedir a sua participação efetiva (FRASER, 1993).

Por fim, diante das falas a respeito da participação da comunidade nos espaços colegiados das universidades e, também, diante da análise desenvolvida, emerge a questão: a participação da comunidade nas instâncias decisórias, anunciada pelas universidades comunitárias como aspecto distintivo do modelo institucional, seria hoje uma falácia? Pode-se afirmar que, no mínimo, a participação efetiva e qualificada dos membros da comunidade não acontece nas instâncias colegiadas da universidade, no caso, no Conselho Universitário. Quando muito, acontece de forma mais efetiva por meio das instâncias representativas das mantenedoras, embora seja uma participação restrita ao aspecto econômico e patrimonial, restrição que se justifica pela autonomia da universidade com relação à sua mantenedora.

8.2.4 Situando as universidades comunitárias dentro da díade público-privado, quanto ao modelo de gestão

Buscando agora responder objetivamente à questão orientadora *Como é caracterizado o modelo de gestão institucional, focando nos processos de tomada de decisão?*, de modo a situar o modelo comunitário estudado dentro do intervalo entre, de um lado, uma resposta ideal que representa o vértice público (*Quando o modelo de gestão é baseado em colegialidade e democracia e contempla a participação de distintos atores institucionais e representantes do mundo exterior nos processos de tomada de decisão*) e, de outro lado, uma resposta ideal localizada no vértice privado (*Quando o modelo de gestão é de inspiração corporativa e não contempla a participação dos distintos atores institucionais e representantes do mundo exterior nos processos de tomada de decisão*), tecem-se as seguintes considerações:

i. Formalmente, de acordo com os documentos institucionais, o modelo de gestão das universidades estudadas é baseado em colegialidade e democracia. Ele contempla a participação dos distintos atores institucionais e representantes do mundo exterior nos processos de tomada de decisão (com previsão de participação da comunidade no Conselho Universitário), o que aproxima as universidades comunitárias do vértice público da díade de respostas ideais.

ii. Este modelo de gestão, na forma como se materializa dentro das instituições, tem sua eficácia questionada diante de um contexto de concorrência que demanda maior agilidade e responsividade. Tal questionamento dá-se de distintos modos, mas traz como consenso a necessidade de mudança. Dentre as direções da mudança (propostas e já encaminhadas) encontram-se tendências que realçam a necessidade de fortalecer a gestão colegiada e democrática, o que mantém o modelo de gestão alinhado ao vértice público de respostas ideais. Porém, no conjunto das direções de mudança, evidenciam-se também perspectivas orientadas para um modelo corporativo de gestão, aproximando as universidades comunitárias do vértice privado das respostas ideais. Não é possível identificar consenso no modelo comunitário a respeito das direções da mudança, o que, em razão da própria estrutura democrática de gestão, está imerso em disputa política.

iii. Embora haja a previsão da participação dos membros da comunidade em instância colegiada, na prática esta participação não é reconhecida como legítima, sendo pouco significativa em termos de qualidade e contribuição efetivas nas esferas públicas constituídas dentro da universidade, o que aproxima as instituições estudadas do vértice privado de respostas ideais.

8.3 Relação com a sociedade (descriptor 8)

A relação de uma instituição de educação superior com a sociedade mais ampla da qual faz parte pode ser analisada a partir de duas concepções complementares dentro da relação público-privado, que são a de esfera pública e a de bem público, ambas situadas dentro da perspectiva política.

Sob a ótica da esfera pública, toma-se a universidade como parte de uma ordem comunicativa mais ampla, que abrange os distintos setores sociais. A universidade é, por essa ótica, uma instituição social que participa e interage com os múltiplos setores da sociedade. Assim, a análise requer a compreensão da comunicação entre a IES e um público mais amplo, para além dela, considerando-se as interações entre a academia e o discurso público maior (MARGINSON, 2011). Nesse sentido, considera-se aqui em que medida a universidade, por meio de seus atores, toma parte em processos comunicativos como, por exemplo, aqueles que se constituem nos espaços de decisão e formulação de políticas públicas, como conselhos e fóruns. Do mesmo modo, cabe considerar nesse

viés, também, em que medida a universidade é porosa no sentido de permitir a entrada dos fluxos comunicativos oriundos dos distintos setores da comunidade. Esta última questão já foi, em certa medida, analisada no item relativo aos modelos de gestão, mais especificamente no eixo que tratou da participação da comunidade nas instâncias colegiadas internas.

Já sob a segunda ótica, a do bem público, pode-se recorrer às contribuições de Walker e McLean (2013) e Watson et. al (2011), que sugerem que se observe, entre outros aspectos, questões como: o compromisso das universidades com suas comunidades (já pontuado no item objetivos institucionais) e a responsabilidade social institucional, as relações que se estabelecem com a comunidade dentro e fora da universidade e o acesso da comunidade aos recursos e espaços institucionais.

Assim, em uma combinação entre os dois conceitos, tem-se o quadro abaixo, que é extraído do Quadro orientador do processo metodológico apresentado anteriormente. Ele explicita a referência para a análise da relação entre universidade e sociedade, cuja ênfase está direcionada especificamente para os vínculos que se estabelecem entre a instituição e a comunidade.

Quadro 23: Extrato do quadro orientador do processo metodológico (Quadro 8) – Relação com a sociedade

| Descritor | Questão orientadora | Díade de respostas ideais | | Perspectiva (de público e privado) orientadora | Ênfase do descritor |
|----------------------------|--|--|---|---|--|
| | | Critério público | Critério privado | | |
| 8. Relação com a sociedade | Como se dá a relação da IES com a sociedade? | Quando a instituição interage de forma intensa com os distintos setores da comunidade da qual faz parte, se constitui como parte de uma esfera pública mais ampla e tem seus espaços e recursos acessíveis ao público externo. | Quando a instituição não estabelece interação com os distintos setores da comunidade da qual faz parte, não se constitui como parte de uma esfera pública mais ampla e tem seus espaços e recursos fechados ao público externo. | Perspectiva política (esfera pública e bem público) | 8.1 Vínculos entre universidade e comunidade |

Fonte: Extraído do quadro orientador do processo metodológico (Quadro 8).

Os dados utilizados para a compreensão das relações com a comunidade foram as entrevistas com os representantes das IES comunitárias.

O vínculo com a comunidade aparece nos discursos institucionais como eixo estruturante do modelo comunitário, com forte identidade regional. Esta percepção fica evidenciada nas falas dos entrevistados das quatro IES, como se observa abaixo.

[A universidade comunitária é] uma instituição de ensino que tem as características do espaço, do território onde ela está situada. E ela possibilita trocas permanentes com esse espaço, tanto recebendo aluno, como devolvendo o profissional para a comunidade, eu diria, se retroalimentando com isso (G1/Universidade III).

[...] ela procura atender a demanda daquela região, e com isso, ela também segura a população daquele lugar pra pensar, pra fazer a formação e pensar nos processos locais. Ela contribui no desenvolvimento regional, isso é uma coisa que nunca foi explorada: qual é o impacto de uma presença regional, de uma universidade com o impacto da Universidade IV nessas regiões e para o desenvolvimento dessa região toda? Eu não conheço um estudo que diga isso. Pelo menos nesse sentido ela é comunitária, no stricto sensu do termo (G2/Universidade IV).

[...] nós estamos cravados, digamos, na comunidade regional e o tamanho desse envolvimento ele só poderia ser percebido numa situação extrema, se a Universidade II deixasse de existir. Aí ficaria clara a perda regional e a perda de [nome da cidade], é que os laços são muito grandes, muito fortes (P/ Universidade II).

[A universidade comunitária] é uma universidade que está preocupada com o desenvolvimento do seu território, e que se propõe a participar do momento desse território e que consegue fazer isso com sustentabilidade (G1/Universidade I).

Os discursos demonstram uma identificação orgânica da universidade comunitária com sua região, com o território no qual se insere, com o desenvolvimento de sua população. Ou seja, são instituições “cravadas” nas suas comunidades de tal modo, que o sentido disso no delineamento de tais comunidades só poderia ser compreendido no caso de uma hipotética remoção das universidades comunitárias daqueles territórios.

A análise sobre os vínculos entre universidade e comunidade será abordada a partir de dois eixos, um deles dedicado a apresentar as formas pelas quais esses vínculos acontecem e o outro voltado para a análise das concepções e contradições que giram em torno da questão.

8.3.1 Formas de vínculo com a comunidade

O olhar sobre os discursos institucionais permite observar determinados formatos por meio dos quais os vínculos entre universidade e comunidade se viabilizam.

As principais formas destacadas nos depoimentos (por ordem de frequência) foram: os projetos e ações de extensão; a acolhida à comunidade nos espaços da universidade; a participação da universidade como entidade representativa dentro de espaços colegiados da sociedade (como conselhos e fóruns) e a participação dos representantes da comunidade nos órgãos colegiados das IES, já analisada no item relativo aos modelos de gestão. Outra forma identificada nas entrevistas, mas raramente associada pelos entrevistados como uma modalidade por meio da qual se materializa o vínculo com a comunidade, diz respeito às atividades voltadas para a transferência de conhecimento junto ao setor produtivo. Aprofunda-se, agora, cada uma das modalidades indicadas.

Inicialmente, sobre a extensão, esta emergiu espontânea e recorrentemente nas falas dos entrevistados como a mediação por excelência para o estabelecimento da vinculação entre universidade e comunidade, de tal modo que o discurso a respeito dos vínculos com a comunidade se confunde com a discussão da extensão na universidade. Nas palavras de um entrevistado, tem-se no modelo comunitário “*a ideia de que a extensão é uma característica diferenciadora*” (P/Universidade II), sendo ela, historicamente, a maior responsável por viabilizar a aproximação com a comunidade, tão cara ao modelo institucional. Cabe aqui esclarecer que a extensão em si, entendida como atividade fim da universidade, será devidamente analisada no item destinado ao tema (item 9.3).

Outro caminho na relação entre comunidade e universidade, observado nos depoimentos, é a acolhida da comunidade dentro das IES, prática existente há décadas nos municípios sede das ICES estudadas. Esta prática é reconhecida por representantes de todas as universidades como uma realidade presente, relevante e característica do modelo institucional. Seguem alguns depoimentos que ilustram isso:

Nós temos, por exemplo, desde acesso público à biblioteca, à piscina, a esporte, à universidade, mesmo no fim de semana, se a gente vem olhar aqui, é aberto, as pessoas passeiam aqui, as pessoas andam de bicicleta, fazem esportes, fazem natação, enfim [...]. Então essa integração efetivamente existe, continua existindo mesmo com a mudança do contexto (G1/Universidade II).

Sim, praticamente todos os espaços nossos são abertos [...] hoje o espaço do campus da universidade, no fundo é o principal parque da cidade. [No] final de semana a comunidade vem para dentro da universidade, nos ginásios, assim. Essa parte, eu diria assim, está bem tranquila, a comunidade usa esses espaços sem qualquer ônus, e nós incentivamos isso, porque é uma forma também de nós fazermos a divulgação e colocar a comunidade vendo a universidade como algo dela (G1/Universidade I).

Campus aberto. Recebemos mais de 10 mil pessoas nos finais de semana [...]. Nós temos um zoológico, tem toda estrutura, o pessoal vem tomar chimarrão, traz os filhos para andar de bicicleta, skate... (G1/Universidade IV).

Nós só não qualificamos mais o espaço desse grande parque para que a comunidade possa acessar mais porque nos faltam recursos. Mas a gente tem um projeto bellissimo com ciclovias, com caminhódromo, enfim, com outros equipamentos para requalificar esses espaços, e mesmo outros espaços como sala de aula, auditório, sempre que tem disponibilidade, a gente oferece (G2/Universidade III).

A associação da universidade comunitária como “o grande parque da cidade” retrata bem a ideia de que essas instituições, com seus *campi* horizontais, arborizados e arquitetonicamente acolhedores, localizados em municípios do interior do estado, constituem-se em espaços públicos abertos e acessíveis à comunidade, tal como grandes praças. Nos discursos coletados, esse fator aparece como elemento de orgulho e cuidado, havendo em algumas instituições, inclusive, campanhas publicitárias que convidam a comunidade externa a ocupar o *campus* como espaço de lazer aos finais de semana. Essa configuração de espaço público leva à concepção de Arendt (2007), em que o público é aquilo que está aberto e acessível a todos. Denota a aproximação do modelo comunitário com a ideia de bem público.

Contudo, os entrevistados demarcam, também com regularidade, questões que, ligadas à necessidade de segurança ou à própria concorrência de outras IES, demandam ajustes no acesso aos espaços institucionais. Mas, apesar das menções à necessidade de mudanças, nenhum dos entrevistados declarou interesse em descontinuar a prática, até porque, como disse um dos sujeitos, “é uma forma de divulgar e colocar a comunidade vendo a universidade como algo dela”. Foram apontados ajustes necessários em razão de questões como as que seguem:

[o uso da] biblioteca era gratuito até o surgimento da concorrência, porque os alunos da concorrência vinham lá, retiravam livros, concorriam com os nossos né, então foi estabelecida uma pequena taxinha pra se associar e é livre o uso da literatura mais geral, [...] então é de livre o acesso para uso no local, mas não para levar os livros, em conta dessa competição (P/Universidade II).

Estacionamento não é pago, estacionamento cada vez mais cheio, ainda não chegamos ao ponto de esgotar, mas em alguns anos, continuando o acréscimo de carros, nós teremos dificuldades mais severas, mas hoje é gratuito (P/Universidade II).

Assim, tem algumas questões sendo discutidas em relação à rede wi-fi, mas é mais para identificar a autorização, pra saber quem está entrando aí, por questão de segurança (G2/Universidade III).

A comunidade vem aqui, isso para nós tem um custo, desde limpeza no dia seguinte, manutenção, mas faz parte. A comunidade se sente acolhida, nós não fechamos, não proibimos. [...] nós aos poucos vamos fechando o campus, protegendo ele. Mas não para a comunidade não acessar, eles podem entrar na mesma, só que o problema nosso é segurança. [...] A segurança para nós [hoje] custa muito alto. [...] Um carro é roubado ali, nas ruas, é responsabilidade da universidade. [...] É um espaço aberto, as ruas e tal, nós queremos fechar, mas aí é uma briga com a comunidade. E aí vem de novo a ideia “ah, a universidade é comunitária e não deixa a comunidade usufruir”. [...] As ruas vão continuar abertas, mas nós queremos botar [...] estacionamentos pagos, até por uma questão de sustentabilidade. [...] Nós só não botamos ainda, temos umas questões legais com a prefeitura para resolver, porque as ruas são nossas, mas têm função pública. E daí nós não podemos cobrar (G1/Universidade IV).

Mesmo não havendo interesse manifesto em se deixar de ter uma universidade acessível à comunidade, medidas como a restrição ou o controle no uso da biblioteca, da internet, do estacionamento e no fluxo das pessoas – por mais justificáveis que possam ser no contexto atual – restringem o caráter público, no caso de uma concepção de público a partir da ideia de acessibilidade. Isso permite identificar um tensionamento. Isto é, embora o interesse seja de contemplar uma concepção de universidade que se constitua em si mesma como um espaço público, fisicamente falando, contingências do contexto contemporâneo, como a concorrência, as questões de segurança e a necessidade de sustentabilidade financeira, podem inibir a realização de tal ideia.

Seguindo na análise sobre os vínculos entre universidade e comunidade, tem-se a participação de representantes da comunidade externa nas instâncias colegiadas das IES como outra forma de relacionamento apontada pelos entrevistados, a qual foi discutida no item que tratou dos modelos de gestão. Como observado anteriormente, trata-se de uma modalidade de vínculo cuja expressividade e sentido são questionados nos discursos institucionais, os quais revelaram a inexistência de uma “situação ideal de fala” (HABERMAS, 1983). Nesse caso, concorda-se com Nogueira (2004, p. 152), para quem “é impossível imaginar processos deliberativos ampliados (democráticos e participativos) sem cidadãos em condições de deliberar em esferas predominantemente argumentativas. Na ausência deles, a participação converte-se em exclusão”.

Todavia, se de um lado os discursos institucionais proferidos demonstram as fragilidades da participação da comunidade externa nas instâncias deliberativas institucionais, eles também avultam outra forma de vínculo universidade-comunidade, igualmente relacionada com a questão da participação, a qual consiste na presença da instituição em espaços colegiados fora da IES, opção que é positivamente valorada. A fala de um dos sujeitos é representativa deste consenso, quando diz: “um fator, eu diria

assim, muito grande, que não está na [prerrogativa da participação de membros da comunidade na] estrutura [institucional], e que tem permitido esse entrelaçamento entre instituição e comunidade é a participação de membros da universidade nos espaços criados na sociedade civil” (G1/Universidade I).

Nesse sentido, observa-se que os discursos convergem na compreensão da participação em tais espaços como um processo em expansão nas universidades comunitárias³⁷. Esses espaços, os quais ganharam mais expressividade nas décadas de 1990 e 2000 nos municípios brasileiros, são instâncias democráticas de partilha do poder entre representantes do Estado e de entidades organizadas da sociedade civil, onde se dá a discussão e deliberação sobre políticas públicas (DAGNINO, 2002). Os depoimentos abaixo escolhidos ajudam a compreender o lugar significativo que este tipo de participação ocupa na relação com a comunidade externa.

[...] uma forma de você incorporar as preocupações da sociedade não é somente trazer membros da sociedade para dentro dos nossos conselhos superiores, isso a gente faz também. Mas se você não colocar, também, pessoas da universidade nos espaços da sociedade civil organizada, você não vai ter uma visão tão adequada. Então, uma forma de nós garantirmos essa participação é o incentivo a que, sejam professores, sejam gestores, participem também das entidades representativas da sociedade nos seus espaços, isso permite uma conversa bastante interessante (G1/Universidade I).

Nós temos tantas participações nisso [conselhos, fóruns municipais, fora da IES], que até há pouco tempo nós tivemos que fazer um levantamento para saber quantos, porque são dezenas de participações. [...], todos os conselhos que a gente é convidado a integrar, a gente integra e participa ativamente (G1/Universidade II).

Olha, eu acho fundamental, é um espaço de construção e desenvolvimento da cidade, desenvolvimento das políticas públicas, de aprendizados, de trocas. Eu acho muito importante que a gente tenha assento nesses espaços e nós temos tido cuidado de participar na maioria deles. [...], mas uma das dificuldades que nós encontramos quando nós chegamos na gestão era de que as pessoas eram indicadas, e faziam algumas conversas com seus grupos mais específicos e representavam mais a si mesmos. Era uma dificuldade institucional, inclusive, [...]. Então, procurando qualificar esse espaço, nós instituímos um fórum semestral de discussão e um canal de diálogo também, permanente, com um grupo em rede social, [...] É também um espaço de formação para o professor, é um espaço de formação para o aluno (a gente tem estimulado também que os alunos em algum momento participem). E é um espaço que o professor, a partir da sua área específica, também pode contribuir muito e contribuí com aquela política pública. Então a universidade está ajudando, está induzindo em alguns momentos políticas públicas, em outros está qualificando, está ajudando a avaliar, enfim, eu acho bem bacana isso (G2/Universidade III).

³⁷ Cabe destacar, nesse sentido, o protagonismo das instituições comunitárias junto aos COREDES (Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul) localizados em suas áreas de abrangência.

A participação nesses espaços – que, conforme os relatos, é algo buscado pelas IES – permite fazer a leitura de que a universidade comunitária também faz parte da sociedade na qual está inserida. Nesse sentido, é emblemático o olhar de um entrevistado, que diz, *“nós somos comunidade, somos um dos membros dessa comunidade e precisamos conviver, dialogar e ver a melhor forma de construir os nossos processos por aqui, junto com ela”* (G2/Universidade III). Observa-se, com isso, a universidade comunitária como fazendo parte de uma esfera pública mais ampla (MARGINSON 2011) e, assim, participando como membro da comunidade nos espaços públicos para além dela, nos conselhos e fóruns municipais.

Ademais, a participação expressiva das universidades em tais espaços, como aparece nos discursos institucionais, demonstra por outro lado o reconhecimento, pelos diferentes setores da própria sociedade, de que as ICES são instituições nela enraizadas, às quais se confia o lugar de representante dos anseios da coletividade. Parece tratar-se de um movimento recíproco, em que a sociedade e o Estado chamam a universidade, e esta, por sua vez, também procura ocupar os espaços, constituindo a ideia de esfera pública. Sobre esta questão do sentimento de pertencimento recíproco, vale a pena reproduzir as palavras de um entrevistado, segundo o qual *“a universidade produz senso de pertença, o que reforça sua identidade como instituição que participa da vida cotidiana de cada região onde instala uma unidade”* (G2/Universidade IV).

Por fim, outra forma de estabelecimento de vínculos com a comunidade dá-se por meio das chamadas atividades de transferência de conhecimento. Curiosamente, esta modalidade foi mencionada por apenas um entrevistado quando do questionamento específico a respeito da relação entre universidade e comunidade. Este entrevistado situa tal modalidade como expressão de uma *“evolução contínua”* na integração com a comunidade. Nas suas palavras:

A [nome da mantenedora] foi idealizada há mais de 60 anos com o intuito de estabelecer ensino de qualidade, pesquisa inovadora e forte integração com a comunidade. Acho que estamos em processo de evolução contínua, como deve ser. Um ponto que considero importante, até por estar ligado à minha área de conhecimento, é o desenvolvimento do Tecno[nome da Universidade II], que busca viabilizar projetos de desenvolvimento de tecnologias inovadoras, através da integração da universidade com empresas. Acredito que as parcerias que vêm sendo estabelecidas poderão gerar produtos tecnológicos de qualidade, que impactem positivamente no cotidiano da sociedade (G2/Universidade II).

As atividades de transferência de tecnologia apareceram nas entrevistas, majoritariamente, em respostas a questionamentos sobre a temática da pesquisa. Esse fenômeno pode ter diversas explicações. Pode estar relacionado com o fato de que, historicamente, na universidade comunitária, a dimensão da extensão é aquela reconhecida como o espaço por excelência para estreitamento das relações com a comunidade, o que não acontece com a pesquisa. Pode estar relacionado, também, com o fato de que a ideia de transferência de conhecimento é recente e ainda não foi assimilada no cotidiano institucional, o que dificulta a sua associação como forma de relacionamento com a comunidade. De todo modo, discursos sobre os polos e parques tecnológicos emergiram de todas as IES, aparecendo em alguns casos explicitamente como aposta em um novo caminho com a comunidade – no caso, a parcela da comunidade representada pelas empresas e o mercado. Os depoimentos que seguem são representativos disso:

Nosso compromisso é comunitário, é o público, essa é a nossa vocação. Acho que as demandas de empresas através de parques tecnológicos, é uma novidade dos últimos anos, é uma boa novidade de um modo geral [...] Eles vão demorar a amadurecer, não é um processo rápido, mas eu acho que esta é uma novidade (P/Universidade II).

E aí é importante lembrar os movimentos [...] de fazer uma pesquisa que busque um resultado não apenas acadêmico, mas também um resultado mais abrangente, que talvez ele possa ser uma conexão direta com o mercado, uma interface com o mercado, e aí nos agregamos, por exemplo, o movimento de estar participando do Parque Científico Tecnológico, parceria que fizemos com o governo do estado. Eu entendo que tudo isso vem dentro de um conjunto que nos coloca em um cenário diferenciado perto das instituições meramente mercantilistas, elas não oferecem isso (G1/Universidade III).

[...] essa é a grande mudança de uma universidade tradicional para uma universidade que tem uma relação mais concreta com as empresas, como são as universidades no mundo todo, Estados Unidos e Inglaterra, Finlândia, Finlândia é um exemplo disso (G1/Universidade IV).

As questões relacionadas a essa temática a partir da ótica da pesquisa, tomada como atividade fim da universidade, serão examinadas no item específico (item 9.2). Por ora, pode-se desenvolver aqui a análise dos aspectos propriamente ligados à relação com a comunidade. Nesse sentido, é legítimo observar que, quando os entrevistados mencionam a aproximação com o setor produtivo como uma “novidade”, de certo modo estão fazendo referência à ideia de universidade híbrida (JONGBLOED, 2015; MOWEN, 2000). Em outras palavras, referem-se à tendência a nível mundial na qual a universidade é demandada a contribuir com o setor produtivo, fornecendo tecnologia e

se envolvendo com agilidade nos problemas do mundo prático, o que significa, também, gerar novas fontes de financiamento.

Igualmente, pode-se complementar esta análise com as contribuições de Rhoades e Slaughter (2009). Para eles, a aproximação com o mercado por meio de transferência de conhecimento, patentes, etcetera, faz parte de algo maior que denominam de “capitalismo acadêmico na nova economia”. Este novo regime de produção do conhecimento requer universidades empenhadas nos comportamentos de mercado. Ao fazer isso, elas buscam prioridades econômicas a curto prazo, em detrimento de outros papéis do ensino superior, tais como “preparar os cidadãos para a democracia” e “encaminhar uma gama de problemas sociais e de questões que se ocupam da mudança para uma economia baseada no conhecimento” (2009, p. 9).

Diante do exposto até aqui, e buscando examinar a realidade das universidades estudadas a partir de seus vínculos com a comunidade, observa-se que cabe a estas instituições considerar os distintos segmentos sociais que fazem parte de uma comunidade, inclusive o setor produtivo, do mesmo modo que são considerados o Estado, as ONGs ou as comunidades de periferia. Como disse um entrevistado, “nosso compromisso é comunitário, é o público”, e isso implica o reconhecimento dos diferentes segmentos e grupos sociais. Dessa maneira, o relacionamento com o mercado não pode ser tomado, por si só, como um obstáculo para o compromisso público da universidade. O mercado compõe uma das forças que moldam esta instituição, como mostra Pusser (2012). Todavia, os obstáculos existem quando há um desequilíbrio de atenções para o mercado em detrimento dos demais, já que o desequilíbrio entre as distintas forças, conforme observa o autor, levaria a uma restrição das possibilidades de constituição da universidade como esfera pública. Nesse caso, Pusser (2012) constata a necessidade de se controlar a excessiva influência do mercado nas IES.

Diante disto, olhando especificamente para as universidades comunitárias, constata-se discursos que apontam para uma realidade de redução de investimentos junto a públicos de menor renda, quando, por exemplo, “a universidade deixa de prestar muitos serviços gratuitos para a comunidade”, nos dizeres de um entrevistado. Há, também, discursos que justificam a busca por parcerias com setores do mercado em razão da necessidade de encontrar novas fontes de financiamento. Apesar dessa realidade, seria temerário concluir que as universidades comunitárias caminham em uníssono para uma situação em que a ideia de comunidade é reduzida ao mercado, afastando-se do bem público. É temerário porque, se analisados os depoimentos trazidos

ao longo deste item, é inegável a identificação de que, embora os vínculos com a comunidade (ou, melhor dizendo, “as comunidades”) estejam em transformação, isso não denota necessariamente o afastamento de certos segmentos sociais. Espelha, antes, a construção ou fortalecimento de outros modos de aproximação, o que inclui uma busca por vínculos com o setor produtivo por meio da inovação – processo ainda pouco assimilado nas universidades brasileiras (NEVES; NEVES, 2011). Se isso resultará em um desequilíbrio a favor do mercado, como alerta Pusser (2012), ainda não há como prever. O que se pode inferir, por ora, é que a universidade comunitária é polissêmica e por ela percorrem distintas visões de mundo e de universidade, as quais estão em permanente disputa. Isso remete à necessidade de sempre considerar, na análise, além dos aspectos conjunturais externos, também as correlações de forças políticas que perfazem as instituições e o próprio modelo comunitário.

8.3.2 Concepções e contradições na relação com a comunidade

Apesar da regularidade com que emerge a convicção de que o vínculo com a comunidade faz parte da identidade do modelo comunitário, o discurso dos entrevistados também aponta para a compreensão de que o cenário no qual a universidade se situa mudou, demandando um reposicionamento desse vínculo. Há alguns aspectos a serem destacados a respeito do novo cenário e do referido reposicionamento. O primeiro deles indica a compreensão, em torno da qual uma parte dos entrevistados converge, de que a concorrência a que agora as IES estão submetidas as impulsiona a rever sua relação com a comunidade, no sentido de buscar uma prática mais propositiva, capaz de “fazer a diferença”:

Então, o contexto se alterou, mas ele também evidenciou algumas incompetências de nossa parte, que eram viáveis no passado, porque havia uma postura voluntarista muito grande. Na medida em que isso desaparece, e que eu tenho concorrência, eu tenho que estabelecer uma nova relação.[...] A concorrência acaba levando que eu seja mais seletivo nesse processo e eu começo a escolher mais projetos e ter intensidade em alguns projetos que eu possa realmente fazer diferença em termos de desenvolvimento em cada região (G1/Universidade I).

Claro, eu acho assim, a própria concorrência também, não posso dizer que não nos ajudou nisso, talvez tenha sido elemento para alguma reaproximação [com a comunidade]. Porque na medida em que outras escolas surgem, e que elas passam a estabelecer um relacionamento mais próximo com a comunidade, a gente acaba “se olhando” mais (G2/Universidade III).

Outro aspecto que foi mencionado por parte dos entrevistados diz respeito às mudanças na legislação que rege a filantropia. Com tais mudanças, as entidades de educação passaram a ser obrigadas a comprovar os gastos com gratuidade somente em bolsas de estudos, não mais em projetos e ações de assistência social (como projetos sociais em comunidades de periferia e/ou com públicos em situação de vulnerabilidade social, oferecidos de forma gratuita). Nesse sentido, é emblemática a fala de um entrevistado sobre a adoção de novas relações com a comunidade em decorrência desta alteração legal, como se vê a seguir.

Em alguns momentos nós tivemos uma inserção muito maior, na época que a filantropia permitia ações sociais, hoje nós temos que dar bolsas para os alunos, então a universidade nesse sentido deixou de prestar muitos serviços para a comunidade gratuitos, [...]. Então muita coisa era feita gratuitamente e isso criou uma cultura de que a universidade pode oferecer coisas de graça para a comunidade. E agora mudou, a partir de 2005. Então não podemos fazer isso hoje gratuitamente. Nós prestamos serviços através da extensão, evidentemente que alguns são [gratuitos]. [...] Temos muitos projetos, mas aquelas ações sociais para fim de filantropia nós não temos mais (G1/Universidade IV).

De outro lado, demonstrando uma postura distinta, o representante de outra IES manifesta que, mesmo com a mudança da legislação, o investimento nas ações sociais continua:

Hoje, embora a gente não possa computar essas atividades, nós temos rubricas específicas, temos uma série de atividades especialmente de inclusão social. [...] Então isso tudo é um serviço que se faz, e de alguma forma a instituição é responsável por esse financiamento, não se deixou de fazer porque a filantropia mudou (G1/Universidade II).

As distintas posturas evidenciadas pelas IES frente aos constrangimentos legais remetem à análise sobre o quanto os rumos a serem seguidos dependem de opções que são feitas e, portanto, aludem aos espaços decisórios institucionais. Corroborando com essa questão, é pertinente introduzir aqui uma reflexão levantada por um dos entrevistados a respeito das “decisões da gestão” de sua IES em favor da retomada e aprofundamento dos vínculos com a comunidade externa. Em suas palavras,

[...] fizemos um grande exercício [...] de reestabelecer, de tentar fortalecer e criar outros laços e nos posicionar junto a essa comunidade de uma maneira mais respeitosa, [...] Então, me parece, hoje, pelo menos é o feedback que eu recebo, que nós estreitamos esse vínculo, que nós de fato hoje somos mais reconhecidos como universidade comunitária. Acho que a gente foi muito em busca daquilo que a gente tinha perdido nos últimos tempos, por uma decisão da gestão (G2/Universidade III).

Esse depoimento permite refletir sobre o quanto a relação entre universidade e comunidade, para além das limitações legais ou do contexto maior, também depende de uma questão eminentemente política, ou seja, de decisões de gestão, o que está ligado, em última instância, com uma concepção de universidade levada a cabo por aqueles que foram escolhidos pelos pares para conduzir a IES.

Agora, voltando para os depoimentos sobre a questão da filantropia, o entrevistado que afirma que sua instituição manteve os investimentos levanta, contudo, que a partir do momento em que não foi mais possível custear as ações sociais pela via da isenção fiscal, emergiu uma fragilidade relacionada ao financiamento dessas ações. Justifica, com isso, a existência de um “custo Universidade II”. Este custo decorre *“justamente de atender a todas essas atividades”* e, obviamente, *“é maior do que o de uma IES que só precisa pagar um professor para dar aula”* (G1/Universidade II). O entrevistado indica, com isso, a necessidade de novos arranjos para o financiamento, revelando um tensionamento vivenciado pela universidade comunitária em tempos de concorrência e de restrição das verbas, já que, a seu ver, quem agora custeia as ações sociais é a mensalidade paga pelo aluno, o que acaba encarecendo os valores cobrados pela IES e, em consequência, a torna menos competitiva. Segundo ele,

O que é que nós precisamos? Nós precisamos, e a gente está batalhando por isso, encontrar outros meios de financiamento dessa atividade, porque de alguma forma elas precisam ser custeadas, pela filantropia não pode, e a gente não acha justo que o aluno da graduação arque com esses custos (G1/Universidade II).

Parte dos entrevistados também manifestou sua preocupação com a questão do financiamento das atividades junto à comunidade, especialmente das ações de extensão. Como afirma um deles, *“praticamente fica inviável prestar [as atividades] gratuitamente”* (P/Universidade II). Em algumas entrevistas, emergiu mais claramente, como alternativa, a ideia de transformação de determinadas atividades em prestação de serviços que possam ser cobrados, conduzindo ao seu autofinanciamento. Essa questão encontra correspondência na literatura internacional sobre a educação superior no contexto econômico contemporâneo, em que se observa uma tendência de que as universidades busquem financiamento a partir da venda de serviços (JONGBLOED, 2015; SLAUGHTER; RHOADES, 2004; RHOADES; SLAUGHTER, 2009), conforme discutido no capítulo 2.

Ainda sobre as contingências econômicas e a temática do financiamento analisadas pelo viés dos vínculos com a comunidade, outra questão levantada por um entrevistado foi a de que, para a comunidade externa “*a universidade tem que fazer tudo pela comunidade gratuitamente*”. Com isso, questiona: “*então eu posso ceder espaço gratuito, mas quem paga água e luz, quem paga o funcionário?*”, e conclui que “*nesse sentido é ruim, porque se fosse privada seria mais fácil de dar sustentabilidade, porque aí tu podes cobrar e não tem essa pressão [...]*” (G1/Universidade IV). Esta fala, em que pese ter aparecido de forma explícita somente em uma entrevista, evidencia o tensionamento vivido pela universidade comunitária no que tange à necessidade de equilibrar, de um lado, a sustentabilidade financeira num contexto de enxugamento de gastos e, de outro, os seus compromissos públicos com uma comunidade que, a seu modo, sente que aquele espaço é seu também. Então, “*se fosse privado seria mais fácil*” porque não seria necessário conviver com o tensionamento, as contradições estariam resolvidas, ou seja, a cobrança de aluguel ou taxas seria de fácil aplicação, já que previsível numa relação de caráter comercial.

Outra questão também observada de forma recorrente nas falas dos entrevistados está ligada ao tipo do vínculo que se constitui com a comunidade, ou seja, a natureza e as características do relacionamento estabelecido e reproduzido entre universidade e comunidade. Nesse sentido, uma importante observação, a qual apareceu com frequência e por diferentes prismas, aponta para a existência de vínculos de caráter assistencialista. O assistencialismo diz respeito a uma relação entre desiguais, na qual não há a mediação da cidadania, mas sim ações de ajuda pontual que, com aparência de concessão, reforçam a dependência e a subalternidade dos “assistidos” (SPOSATI et. al, 2003).

Sobre isto, um entrevistado aponta para um tipo de relação que se construiu historicamente entre a universidade e a comunidade, na qual muitas das atividades desenvolvidas não se sustentavam necessariamente porque decorriam de uma real necessidade dos grupos sociais atendidos, mas sim porque eram gratuitas. O entrevistado levanta, nesse contexto, uma postura de substituição do Estado por parte da universidade. Segue seu relato:

Em muitas situações, nós acabávamos substituindo o Estado. Como a comunidade estava ganhando isso, eu acabava implementando diversos projetos, estabelecendo diversas relações em termos de sociedade, mas muitos eram aceitos muito mais porque eram gratuitos, do que se necessariamente fossem considerados realmente relevantes, determinadamente relevantes, [...] (G1/Universidade I).

Outro entrevistado associa o assistencialismo a uma herança dos tempos em que a filantropia consistia em ações de assistência social (com os valores da gratuidade comprovados, então, por meio de ações e projetos sociais). Para ele, isso “*criou uma cultura de que a universidade pode oferecer coisas de graça para a comunidade*” (G1/Universidade IV). Em seu diagnóstico, não há reciprocidade e autonomia entre universidade e comunidade, sendo que, nas suas palavras, “*a comunidade demanda mais a universidade do que debate a universidade*” (G1/Universidade IV).

Nesta mesma linha, também se observa a reflexão de outro entrevistado, que aponta para os riscos que residem em uma relação de dependência da comunidade para com a universidade e entende que “*o grande desafio é criar um vínculo orgânico que leve a sociedade a se pensar a si mesma e também ela encontrar soluções para os seus problemas*”. Isto porque, sem este vínculo de reciprocidade, “*a universidade vira uma mãe, ela assume uma atitude paternalista, o que é contraditório com a sua estrutura de colegiado, com a sua proposta, o seu projeto e o que ela quer das pessoas e da própria sociedade*” (P/Universidade III).

Diante disso, e com base nos depoimentos coletados, é possível depreender, como tendência, a existência de vínculos assimétricos entre universidade e setores da comunidade, cuja constatação reforça a análise que foi desenvolvida quando se tratou da participação da comunidade nas instâncias colegiadas (item 8.2). Os entrevistados, por sua vez, recorrentemente evidenciam em suas falas certo desconforto com este tipo de relação, seja por razões de concepção, ou simplesmente por razões financeiras.

Isto posto, analisa-se que a relação de cunho assistencialista que tende a se desenhar entre universidade e comunidade revela, entre outros aspectos, uma associação com aquilo que diz respeito à oferta de serviços gratuitos para todos, o que pode ter origem na correlação corrente (e superficial) de público com gratuito. Como diz um dos entrevistados, “*quando se fala ‘comunitária’ já vem na mente das pessoas que é da comunidade, então tem que dar de graça*” (G1/Universidade IV). Esses vínculos encontram raízes em algo mais amplo, que marca as relações entre o Estado (ordinariamente visto no país como “o público”) e a sociedade no Brasil. Ou seja, trata-se aqui da influência de um imaginário social em que a atuação do Estado em suas políticas é mais apreendida como um mecanismo de favor e benesse do que como um direito de cidadania, já que, como afirma Holanda, “*as relações que se criam na vida doméstica sempre forneceram o modelo obrigatório de qualquer composição social entre nós*” (1995, p. 146). Esse imaginário, pautado por uma espécie de paternalismo –

que não é só estatal, mas também de instituições que se pretendem públicas –, pode explicar a fragilidade de relações de reciprocidade entre universidade e comunidade, as quais cedem lugar para o estabelecimento de vínculos em que a comunidade “demanda a universidade, mas não discute a universidade”.

Essas percepções permitem novamente questionar o conjecturado vínculo orgânico entre a universidade comunitária e a sua comunidade de origem, o qual talvez esteja mais presente no discurso institucional do que na realidade cotidiana. Ou, pelo menos, podem-se questionar algumas das formas que este vínculo ganhou ao longo dos anos. Isto é, formas não tão identificadas com a ideia de esfera pública, uma vez que perpassadas por relações assimétricas ou de indiferença.

8.3.3 Situando as universidades comunitárias dentro da díade público-privado, quanto à relação com a sociedade

Neste subitem busca-se, face ao exposto até aqui, responder objetivamente à questão orientadora *Como se dá a relação da IES com a comunidade?*, tomando como parâmetro a díade de respostas ideais, na qual no extremo público tem-se a resposta *Quando a instituição interage de forma intensa com os distintos setores da comunidade da qual faz parte, se constitui como parte de uma esfera pública mais ampla e tem seus espaços e recursos acessíveis ao público externo*, e no extremo privado a resposta ideal constitui-se em *Quando a instituição não estabelece interação com os distintos setores da comunidade da qual faz parte, não se constitui como parte de uma esfera pública mais ampla e tem seus espaços e recursos fechados ao público externo*. À luz deste conjunto formado por questão orientadora e respostas ideais parametrizadoras, pontuam-se as seguintes considerações:

i. Os vínculos com a comunidade numa perspectiva de compromisso com o bem público são um pilar de sustentação da identidade do modelo comunitário, o que aproxima as IES do vértice público da díade de respostas ideais. Todavia, a forma como tais vínculos se efetivam revela relações assimétricas entre universidade e comunidade, dificultando, assim, a reciprocidade entre ambas. Esta situação obstaculiza a constituição de esferas públicas e, assim, desloca as IES para mais próximo do vértice privado das respostas ideais.

ii. O financiamento de atividades que viabilizam o estabelecimento dos vínculos com a comunidade, especialmente aquelas oferecidas gratuitamente, se torna um desafio em tempos de concorrência e de enxugamento de gastos. Isso gera um tensionamento que acarreta a redução de algumas dessas atividades, o que torna mais difícil abranger alguns setores da comunidade, aproximando as IES do vértice privado da díade de respostas ideais.

iii. No contexto atual, outras formas de relacionamento com a comunidade são potencializadas, com destaque para a participação das ICES nos espaços públicos para além da universidade, como conselhos e fóruns municipais, fazendo parte de uma esfera pública mais ampla. Esta realidade evidencia o reconhecimento, por parte da comunidade, das universidades comunitárias como instituições pertencentes a ela. O pertencimento a uma esfera pública mais ampla identifica as universidades comunitárias estudadas com o vértice público da díade de respostas ideais.

iv. As universidades comunitárias se constituem em verdadeiros parques públicos nas suas cidades, acessíveis à comunidade externa, o que as aproxima do vértice público da díade de respostas ideais. Algumas medidas que vêm sendo adotadas em razão de fatores como a concorrência, as restrições financeiras e a segurança, contudo, levam-nas a limitar tal acessibilidade, provocando um afastamento do vértice público mencionado.

v. As universidades estudadas constituem seus vínculos com a comunidade principalmente através da extensão. Porém, uma novidade tem sido a vinculação por meio de atividades ligadas à transferência de tecnologia, a partir das quais as IES estreitam relações com o mercado. O relacionamento com tal setor não representa em si uma guinada para o vértice privado das respostas ideais, passando a sê-lo somente no caso de um desequilíbrio de atenções para este, em detrimento dos demais setores da sociedade, pois isto restringiria o compromisso da universidade com o bem público, bem como sua constituição enquanto esfera pública.

9 PROBLEMATIZANDO A REALIDADE DAS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS EM SUAS ATIVIDADES FIM E RESULTADOS GERADOS

Este capítulo trabalha com os descritores constitutivos da dimensão que abrange os resultados e atividades fim das universidades, são eles, 9. ensino, 10. pesquisa e 11. extensão/serviços. Esta última dimensão diz respeito ao que está diretamente associado às atividades finalísticas de uma universidade, àquilo que ela entrega à sociedade como produto de seu trabalho, ou seja, o ensino, a pesquisa e a extensão/serviços.

Do mesmo modo que nos capítulos 7 e 8, este também apresenta cada descritor separadamente, seguindo a estrutura proposta para o trabalho com os dados da pesquisa, devidamente descrita no item 6.8.

9.1 Ensino (descritor 9)

O ensino é uma das atividades fim de uma universidade. Aqui nesta tese, é compreendido a partir de dois enfoques distintos, embora complementares.

O primeiro enfoque diz respeito aos valores subjacentes à condução do ensino e, nesse sentido, ele é examinado por meio da noção de *public good professionalism* (profissionalização/formação para o bem público), a qual é ancorada na perspectiva política da relação público-privado, mais especificamente na concepção de bem público. O *public good professionalism* está relacionado com a contribuição das universidades com uma educação perpassada pelo bem público, isto é, uma educação que se dá por meio da formação de profissionais munidos de conhecimentos e valores que os permitam “fazer avançar a justiça social” (EAST; STOKES; WALKER, 2014, p. 1620).

Walker e McLean (2013), em sua discussão sobre as *capabilities* necessárias para que se constitua uma formação na perspectiva do *public good professionalism*, preveem que se olhe para alguns arranjos e condições educacionais essenciais às próprias instituições de ensino superior, dentre os quais se encontra a ideia de um “currículo transformador”. Discutindo mais diretamente a questão dos currículos, Walker e Boni (2013, p. 26) propõem que se questione: “Uma universidade e um currículo encorajam os estudantes a desenvolver caminhos para a responsabilidade social e cívica e contribuições para a vida pública democrática?” Ou, ao contrário, “uma universidade promove caminhos para consumismo, individualismo e conformidade, e apenas benefícios privados?”. Refletindo a partir da primeira indagação, pode-se

recorrer à Nussbaum (2010), para a qual a formação de cidadãos aptos a viver em uma sociedade democrática requer o investimento em uma formação de caráter humanista, mais ampla que um ensino pautado na dimensão da técnica profissional e direcionado ao êxito no mercado de trabalho, em que pese o reconhecimento da relevância de tal dimensão. No outro lado, refletindo com base na segunda indagação, encontra-se uma concepção de formação na qual, como analisam Brown e Carasso (2013), há uma valorização da educação superior “por seu valor ‘de troca’ (especialmente no mercado de trabalho) ao invés de seu valor ‘de uso’ (para o estudante)” (p. 149). Isto é, trata-se de uma concepção em que o ensino não é estimado em razão do valor intrínseco do conhecimento, mas, sim, em razão do valor instrumental de determinada formação ou diploma.

O segundo enfoque da compreensão do ensino está mais diretamente relacionado com os resultados produzidos no que tange às carreiras ofertadas pelas instituições, por meio de seus cursos de graduação. Esta proposta de análise segue a orientação econômica desenvolvida por Marginson a respeito dos bens privados e públicos. Conforme o autor, os benefícios do *status* individual ou bens posicionais obtidos pelos alunos, o que se dá especialmente por meio de cursos que proveem acesso a profissões que geram renda em abundância, configuram-se como os principais bens privados gerados na educação superior (MARGINSON, 2007a; 2007b; 2011).

De outro lado, mesmo que os bens privados estejam sempre presentes na educação superior – uma vez que há sempre ganhos individuais quando da diplomação neste nível de ensino –, ela também gera externalidades positivas, que são subprodutos da educação superior considerados bens públicos (KAUL; GRUNBERG; STERN, 1999a). Conforme Marginson (2007a), em contextos em que a educação superior se movimenta na direção de mercados econômicos, o papel dos bens privados se sobressai em relação aos públicos, o que está diretamente relacionado com a condução deste nível de ensino em uma base mercantil. Diante disso, pode-se retomar aqui a proposição do autor em seu diagrama (2016), para quem, desde a perspectiva econômica, a educação superior situa-se nos quadrantes privados quando ofertada a partir de uma base mercantil e situa-se nos quadrantes públicos quando ofertada fora de preceitos mercantis (o que não equivale a ser ofertada pelo Estado, como mostra o autor).

Diante disso, com base nas proposições de Marginson, é possível sustentar que, a partir da perspectiva econômica, o ensino segue uma trajetória privada quando privilegia a formação de profissionais em carreiras que geram maior *status* individual e

bens posicionais aos graduados e, também, em carreiras que são rentáveis financeiramente para as IES. Geralmente existe uma correlação entre ambas as características. Isto é, os cursos que geram maior *status* tendem a ser bastante procurados e, como observado no item destinado às políticas de acesso, estes cursos mais cobiçados tendem a ser os mais caros. No entanto, não se pode desconsiderar que também há cursos que não produzem bens posicionais extraordinários aos diplomados, mas que ainda assim geram certa lucratividade no mercado da educação superior. De outro lado, o ensino segue uma trajetória pública quando não são privilegiados apenas cursos que contemplem as duas características mencionadas e, nesse sentido, quando se opta por formar profissionais em carreiras que, mesmo não gerando *status* significativo nem rentabilidade financeira para a IES, são consideradas de relevância social em virtude das externalidades positivas que provocam.

Por fim, esclarece-se que as duas questões orientadoras da temática do ensino partem do enunciado de Marginson de que a composição entre o que é público e o que é privado nos resultados da educação superior está diretamente relacionada com as decisões e propósitos institucionais (2007a). Assim, diante do colocado até o momento, apresenta-se o quadro abaixo, com o extrato do Quadro orientador do processo metodológico que descreve a proposta de análise para o ensino, em suas duas ênfases respectivas.

Quadro 24: Extrato do quadro orientador do processo metodológico (Quadro 8) – Ensino

| Descritor | Questão orientadora | Diade de respostas ideais | | Perspectiva (de público e privado) orientadora | Ênfase do descritor |
|-----------|---|--|--|--|--|
| | | Critério público | Critério privado | | |
| 9. Ensino | Quais as perspectivas que orientam o ensino? | Quando o ensino estimula a profissionalização para o bem público. | Quando o ensino estimula uma formação pautada prioritariamente na obtenção do êxito individual. | Perspectiva política (bem público) | 9.1 Valores subjacentes ao ensino |
| | Quais são as carreiras contempladas por meio do ensino? | Quando a IES também privilegia a oferta de cursos correlacionados a carreiras que não geram retorno financeiro para a IES e que não geram bem posicionais significativos aos graduados, mas que são compreendidos como de relevância social. | Quando a IES privilegia a oferta de cursos correlacionados a carreiras que geram maior retorno financeiro para a IES e/ou que propiciam maior <i>status</i> individual e bens posicionais aos graduados. | Perspectiva econômica | 9.2 Critérios para definição das carreiras ofertadas |

Fonte: Extraído do quadro orientador do processo metodológico (Quadro 8).

Os dados utilizados para a análise da primeira ênfase foram documentos institucionais e entrevistas. Quanto aos documentos, optou-se pela análise dos Projetos Pedagógicos Institucionais (PPIs) das universidades, os quais, em que pese não se constituírem especificamente nos currículos de cada um dos cursos, expressam o conjunto de valores que fundamentam os mesmos em cada IES, garantindo a unidade que deverá resultar em uma identidade institucional em comum, no que diz respeito ao perfilamento dos egressos. A segunda ênfase, por sua vez, foi examinada exclusivamente com base nas entrevistas, a partir das quais se analisam as escolhas institucionais referentes à manutenção, abertura e fechamento de cursos. Diante disso, a análise do ensino será apresentada a partir de dois eixos, cada um deles concernente a uma ênfase.

9.1.1 Os valores que orientam o ensino

O exame dos PPIs das quatro universidades demonstra que todas elas manifestam regularmente, como intenção, a realização de uma proposta de ensino orientada para o bem público. Os trechos que seguem demonstram essa intencionalidade:

A ação acadêmica deverá estar comprometida com a melhoria direta das condições de vida da sociedade, promovendo, incessantemente, a dignidade humana e a erradicação de toda forma de discriminação, de dominação e de desrespeito à vida humana e natural. [...] A prioridade das ações acadêmicas será estabelecida participativamente, pela comunidade universitária e comunidade regional, considerando o seu impacto na sociedade (PPI da Universidade A).

A Universidade B, instituição comunitária, desde a sua origem forma profissionais para intervir na sociedade, desenvolve ações e projetos com o objetivo de intervenção social (PPI da Universidade B).

Busca-se, assim, na instituição uma formação humanista, crítica e reflexiva que preconiza a formação de um cidadão emancipado e competente capaz de contribuir para a construção de uma sociedade justa (PPI da Universidade C).

Há necessidade de um trabalho conjunto que tenha como referência um perfil de egresso comprometido com a atuação ética, com respeito ao outro; capacidade de discernimento, criticidade, participação, criatividade com a sociedade e com suas necessidades de transformação (PPI da Universidade D).

A formação humanística é destacada em todos os PPIs como necessária para o perfil de egresso que se deseja. Uma formação de dimensão humanista, que supere o ensino da técnica profissional, é requisito para uma formação para a vida pública democrática, a qual, por sua vez, sustenta a ideia de profissionalização para o bem público (WALKER; BONI, 2013; NUSSBAUM, 2010). Observa-se que ela aparece, nos documentos, de forma articulada com a formação técnica. A pretensão de uma sólida formação técnica é explicitamente apontada, por duas das IES, como submetida a um propósito maior, fornecido pela ideia de bem público, como se ressalta:

[O projeto pedagógico considera que] é fundamental buscar conciliar o avanço científico-técnico com a cidadania, na possibilidade de os indivíduos e grupos socialmente organizados exercitarem, com liberdade e autonomia, a participação na construção das condições de vida fundamentais ao ser humano cidadão, numa relação dialógica e integradora entre os homens e a natureza (PPI da Universidade B).

[A formação geral sociocultural pretendida] é a construção do sujeito em relações intersubjetivas, criando situações em que se revele o confronto da pluralidade de ideias e o respeito aos valores, superando a postura de conferir à ciência e à tecnologia condição privilegiada e configurando o caráter humano, solidário e ético na tomada de decisões (PPI da Universidade D).

O exame dos PPIs das universidades estudadas permite afirmar que todos eles se alinham com a ideia de *public good professionalism* na medida em que manifestam a intenção de promover processos formativos pautados por valores e ideias chave como os que seguem: “*intervenção social*”, “*atuação ética*”, “*respeito ao outro*”, “*capacidade de discernimento*”, “*criatividade com a sociedade e com suas necessidades*”, “*transformação*”, “*melhoria direta das condições de vida da sociedade*”, “*promoção da dignidade humana*”, “*erradicação da discriminação, da dominação e do desrespeito à vida humana*”, “*emancipação*”, “*formação crítica e reflexiva*”, “*contribuição para a construção de uma sociedade justa*”, “*sólido conhecimento técnico*”. Esses valores e ideias chave se aproximam daqueles apontados por Walker e McLean (2013) em seu *Public Good Professional Capabilities Index*. Nessa obra, as oito *capabilities* profissionais que se constituem em objetivos educacionais na profissionalização para o bem público são: visão de mundo, relacionamento/solidariedade, resiliência, esforço social e coletivo, inteligência emocional, integridade, segurança e confiança e conhecimento e habilidades.

Também chama a atenção em todos os PPIs a menção à ideia de formação para o desenvolvimento das capacidades empreendedora e de inovação dos estudantes. Como

se constata no PPI da Universidade A, parte-se do pressuposto de que “a formação profissional não é mais homogênea, uma vez que o mundo do trabalho se orienta mais para o livre empreendedorismo do que para a preparação para o emprego”. Os trechos abaixo demonstram essa preocupação:

A Universidade B, por meio de seus diferentes cursos de graduação na modalidade presencial e a distância busca formar cidadãos conscientes de seu papel na sociedade, capazes de, por seus conhecimentos técnico-científicos, e por seus valores éticos, morais e culturais, construir novas bases para a sociedade do século XXI, mais voltada para os valores humanos, de maneira inovativa e empreendedora. Inovar e empreender no sentido de produzir novas ideias, novos conceitos, novas metodologias nas diferentes áreas de atuação humana que carreguem a historicidade da humanidade, mas possam ser vanguarda de novas ideias e padrões anteriores (PPI da Universidade B).

[...] deve possibilitar uma formação proativa e empreendedora, com a aprendizagem da liderança, da inovação, mediante novas aplicações à sua área de formação, com o desenvolvimento da capacidade de atuação como agente de mudança (PPI da Universidade D).

A ação acadêmica contemplará desafios que ensejem o despertar do espírito inovador e empreendedor do estudante [...] (PPI da Universidade A).

[O perfil do egresso deve contemplar] as seguintes habilidades e competências [...]: prevenir e resolver problemas ligados a sua área, por meio de uma atuação profissional responsável, empreendedora e atualizada em relação às questões sociais e ambientais (PPI da Universidade C).

Apesar dessa proposta aparecer pontualmente dentro dos PPIs, a sua menção como comportamento que deve ser estimulado nos estudantes pode ser analisada à luz da teoria do capitalismo acadêmico na nova economia, de Slaughter e Rhoades (2004). Conforme esses autores, quando as universidades adequam seus programas de formação à nova economia, a universidade passa a ter foco “cada vez mais para a preparação de estudantes para a empregabilidade na nova economia” (SLAUGHTER; RHOADES, 2004, p. 333).

Diante do exposto, a análise dos PPIs aqui desenvolvida permite afirmar que as universidades comunitárias apresentam um projeto assentado em valores que denotam que o ensino em cada um de seus cursos deve estar pautado em uma proposta de formação para o bem público, na qual o compromisso com uma formação técnica adequada é articulado com uma formação de dimensão humanista. Ao mesmo tempo, observa-se também, mesmo que de modo menos consistente e constante nos

documentos, a preocupação com uma formação que prepare os egressos para o êxito na chamada nova economia.

Agora, o passo seguinte consiste na apresentação da análise desta questão por meio das entrevistas realizadas. Essas, como se verá a seguir, demonstram uma realidade mais complexa do que aquela que é evidenciada nos documentos.

O exame das entrevistas permite identificar que, assim como nos documentos, todos os depoimentos expressam formalmente a ideia de que cabe à universidade comunitária promover, por meio do ensino, uma sólida formação técnica, articulada com uma formação atenta para a dimensão da cidadania – onde as humanidades são entendidas como essenciais –, o que aparece, de forma mais ou menos explícita, articulado com a identidade da universidade comunitária. Os representantes institucionais sublinham a compreensão de que ambas as dimensões (a técnica e a cidadania) não são necessariamente antagônicas e devem se harmonizar. Seguem alguns dos depoimentos que demonstram essa compreensão:

Isso nós temos bem claro [...], além da formação técnica profissional, nós temos como diretriz uma direção humana muito forte. Bom, onde isso se concretiza na prática? Na estrutura curricular (G1/Universidade IV).

Na verdade, nós enquanto universidade, nós temos três elementos estruturantes que nós buscamos em qualquer egresso trabalhar, que é a competência técnica, que é capacidade crítico-reflexiva, e que é a capacidade de empreendedor ou de pró atividade de cada sujeito. Então, isso envolveria tanto a dimensão profissional, quando a dimensão de uma formação cidadã. [...] nós não abrimos mão de uma formação mais ampliada dos nossos alunos, do nosso egresso. Não há como tu não fazeres todo o esforço de uma formação técnica competitiva, ou seja, o cara tem que sair como um bom profissional, mas nós também temos que desenvolver essa questão cidadã do sujeito [...] (G1/Universidade I).

Embora a gente saiba que a questão de aptidões técnicas também é importante, mas é evidente que não pode ser tão somente isso. E isso talvez também faça que a gente tenha um diferencial nesse sentido (G1/Universidade II).

O que é que está em jogo aí, o que é que nós queremos de nós mesmos e o que é que nós queremos da humanidade. Uma formação só pra ganhar dinheiro é muito insuficiente quando nós colocamos as questões dessa forma. [...] Quem se ocupa de tecnologia precisa discutir isso, quem se ocupa com saúde precisa discutir isso. Isso aí é constitutivo da condição humana, e a universidade não se sustenta sem a problematização da condição humana. E o currículo tem que ser um espaço, é o espaço por excelência, [...] (P/Universidade III).

Estas falas representam o discurso oficial e, pode-se dizer, tratam de um ideal subjacente ao ensino no modelo comunitário. Mas, no momento em que os

entrevistados aprofundam a reflexão sobre o cotidiano do ensino, algumas contradições emergem de forma recorrente. Nesse sentido, cabe mencionar, inicialmente, que parte deles converge acerca do reconhecimento de uma realidade demarcada por certa pressão para que as IES se desloquem em direção ao vértice privado das respostas ideais. O depoimento que segue é exemplar de tal deslocamento:

E hoje nós estamos, eu acho, por parte das universidades comunitárias, e a minha não foge disso, cada vez mais aceitando o mercado, mas não o mercado cooperativo, o mercado concorrencial. E nós, administradores, nós imaginamos que quando nós introduzimos toda aquela concepção de gestão liberal, ou vamos chamar assim, de neoliberal, tem alguns autores que tratam disso, no final dessa coisa toda, tem algo que se chama assim, empreendedorismo e que a gente joga no indivíduo. Eu não estou dizendo que o indivíduo não tenha responsabilidade, não precisa assumir, evidentemente, mas quando eu desprendo o indivíduo de todo o coletivo, de todo o associativo, deixo ele sozinho, ele tem que, num sentido concorrencial, se virar (P/Universidade I).

Do mesmo modo, os depoimentos abaixo são emblemáticos de uma realidade generalizada, em que uma formação na qual se estima seu “valor de troca” (BROWN; CARASSO, 2013) tornou-se a maior preocupação das instituições.

Nós hoje talvez estejamos mais preocupados em formar profissionais mais aptos ao exercício de uma atividade profissional, quase que numa resposta imediata à formação de um ganho financeiro, ganho econômico, do que propriamente uma formação de formar, por exemplo líderes, de formar um conjunto de pessoas intelectualmente preparadas para enfrentar desafios futuros. [...] Nós acabamos nos contentando em entregar o diploma, colar o grau do aluno e, bom, cumpri a minha missão. Não, acho que a nossa missão é muito maior, mas isso para nós tem sido, eu diria, suficiente. [...]. Nós estamos muito limitados a oferecer a formação profissional como se fosse isso o limite, é o máximo que nós podemos entregar (G1/Universidade III).

Vendem profissões e não oferecem meios para a busca do conhecimento de modo livre e integral (G2/Universidade I).

Também se observa nos depoimentos um conjunto de fatores aos quais podem ser atribuídas as causas geradoras desta realidade. Tais fatores estão articulados entre si, mas para fins de análise, eles podem ser assim classificados: o perfil dos professores, a falta de clareza da gestão da IES, a força da cultura que perpassa a sociedade na contemporaneidade e a relação de clientela que se estabelece com o aluno.

Começando pelo perfil dos professores, este elemento foi indicado por uma parcela significativa dos entrevistados como limitador para a efetivação do projeto pedagógico institucional em toda a sua completude. Um entrevistado questiona: “como

é que eu vou fazer isso se o meu corpo docente não tem mais tão claro esse projeto?” (G1/Universidade I). Nesse sentido, apontam as limitações do corpo docente, que, a depender da formação que tem, não partilha do ideal proposto no PPI, como pode ser visto nos depoimentos a seguir:

Então, eu acho que é mais ou menos geral a ideia de que os professores se dedicam simplesmente a dar suas aulas, nem sempre pensando na natureza da própria instituição. Agora, essa é uma questão que teria que ser aprofundada, porque eles são reféns de uma mentalidade, acho que cabe aos gestores propor iniciativas nesse sentido de quebrar esse círculo vicioso [...] (P/Universidade IV).

[...] É um bom profissional, é um bom técnico, pode ser um excelente professor, mas falta um pouco de bagagem principalmente na formação mais humanista que seria a formação de capacidade de liderança que é o que vai habilitar ela transmitir isso adiante. Eu acho que nós não estamos conseguindo exatamente isso. É encantar o aluno para este outro lado (G1/Universidade III).

De modo similar, um dos entrevistados aponta que se trata de um problema mais complexo, que supera o nível do corpo docente e alcança a gestão da IES:

[...] ainda falta sintonia, muita sintonia entre nós, não acho que isso seja claro para todos os gestores. Gestores, professores, em um modo geral, mas eu chamo a responsabilidade para nós, mesmo o gestor que seja coordenador lá do curso, bom, qual é a nossa direção? (G2/Universidade III).

O perfil do corpo docente e, eventualmente, a própria falta de iniciativa da gestão, salientados acima, parecem estar relacionados a outro aspecto apontado por um grupo de entrevistados. Tal aspecto diz respeito à cultura dominante na sociedade, a qual toma conta das mentalidades e do senso comum partilhado pelos estudantes e pela própria comunidade em suas expectativas com relação à universidade comunitária. Tal cultura perfaz o “clima da instituição”, para utilizar a expressão de um entrevistado e, como salienta outro, isto não se restringe a uma “proibição do entorno”. Seguem alguns depoimentos que convergem em torno desta análise:

[...] o aluno entra, por exemplo, no curso de Direito e quer fazer disciplinas de Direito, se tiver uma disciplina de Sociologia, de Psicologia, ele já está reclamando, porque ele não veio lá para estudar isso, ele veio para estudar Direito. Então o próprio aluno traz uma ideia inadequada de universidade. E às vezes é muito difícil romper essas (...), e não há um todo, se a maioria dos professores, se o clima da instituição não for diferente (P/Universidade IV).

A Universidade II tem como uma de suas missões a formação de cidadãos íntegros, conscientes de seu papel na sociedade, além da especialização técnica. [...] Existem alunos que não valorizam estas informações, uma vez que estão “pagando especificamente” pelo conteúdo que está no plano da disciplina (G2/ Universidade II).

Agora, nós poderíamos fazer mais em termos de politização porque um bom empregado, competente, um excelente programador da área de computação pode entender muito de política ou pode ser um analfabeto político, não é? Essas coisas não se contrapõem, mas aí entra uma cultura de despolitização muito forte, e na universidade a gente percebe isso, as pessoas não gostam de política, elas não discutem política, e não é que o mercado necessariamente rejeite isto, [...]. Eu não vejo isso exatamente como uma proibição do entorno, [...] (P/Universidade II).

Trata-se, assim, da existência de uma cultura que tende a conceber o ensino a partir de uma perspectiva instrumental, que prestigia o valor de troca da educação superior, como apontam Brown e Carasso (2013). Outro aspecto que foi levantado por parte dos entrevistados, que também pode ser relacionado como um fator que pressiona privadamente o modelo comunitário no que tange aos valores que orientam o ensino, diz respeito à relação de clientela que se estabelece com os estudantes.

Nós começamos a dar bastante importância à percepção dos alunos acerca da qualidade do nosso trabalho, enfim, os processos de avaliação foram reforçados e nem sempre, digamos assim, olhar, levar em conta o olhar do aluno, é o melhor em todos os momentos para o saber que vai se desenvolver em uma universidade. [...], porque se ele te diz algumas coisas e você não leva em conta, daqui a pouco ele vai para a concorrência que talvez lhe dê uma resposta mais satisfatória (P/Universidade II).

Para quem escolhe o estudo e a ciência, formar cientistas, disciplinar hábitos de estudo, a atual mentalidade administrativa faz perder o sentido do saber e do conhecimento. Há um apagamento do professor e do conhecimento. Brilha a promessa de êxito na vida. O cliente é cuidado e se lhe promete realizações. [...] As lideranças trazem treinadores que dizem aos coordenadores que o controle tem que ser sobretudo para agradar o cliente, não interessa a formação científica e sim o lucro e o prazer que faz escolhas simples e hedonistas (G2/Universidade I).

Essa relação de clientela pode ser analisada a partir de um contexto maior. Nesse, as universidades estão imersas na cultura antes notada, que fornece o ambiente para que o aluno se posicione/seja visto como um cliente. O conceito de capitalismo acadêmico na nova economia (SLAUGHTER; RHOADES, 2004) é adequado para compreender a conexão entre esses fatores, que acabam por resultar no enfraquecimento dos valores pautados pelo *public good professionalism* e, paralelamente, no fortalecimento dos valores que sustentam uma proposta que gira exclusivamente em

torno da busca pela formação de egressos tecnicamente qualificados para a obtenção de êxito no mercado de trabalho, proposta essa compatível com a concepção de ensino superior como um bem privado.

Slaughter e Rhoades (2004, p. 12) explicam que o regime de produção de conhecimento do bem público – que se caracterizava pela valorização do conhecimento como um bem público ligado às demandas da cidadania – vem dividindo espaço com o regime do capitalismo acadêmico, definido pelo engajamento das universidades em comportamentos de mercado. No novo contexto em que a educação tende a ser considerada um bem privado, legitima-se, por exemplo, a ideia de que a relação entre universidade e estudante/pais do estudante é de compra e venda de um bem. Esse conceito tem fortalecido a identidade do aluno como consumidor e, nesse sentido, “o que eles esperam de sua experiência educacional em termos de retornos no investimento em seu ‘capital humano’” passa a ser uma questão central a ser correspondida pelas IES.

Diante do exposto até aqui, é possível inferir que há, no modelo comunitário, um deslocamento na direção de um ensino mais alinhado com o regime de produção do conhecimento/aprendizagem pautado no capitalismo acadêmico. Contudo, observa-se também que essa tendência coexiste com a perspectiva do bem público, a qual ainda é compreendida como central para a preservação da identidade institucional. Essa constatação coaduna com a análise de Slaughter e Rhoades (2004), para os quais a ascensão do capitalismo acadêmico não significa a substituição do regime de produção de bens públicos. Ao invés disso, ambos “coexistem, se atravessam e se sobrepõem” (2004, p. 29).

9.1.2 Critérios para definição das carreiras ofertadas

O segundo momento da análise aqui proposta visa examinar o ensino por meio da perspectiva econômica da relação público-privado. Para tanto, o foco é direcionado às carreiras ofertadas pelas instituições por meio de seus cursos de graduação³⁸. Busca-se identificar em que medida as IES decidem sobre abertura, fechamento e manutenção de cursos de modo a privilegiar a formação de profissionais em carreiras financeiramente rentáveis para as instituições e/ou que geram maior *status* individual aos graduados; ou, de outro lado, em que medida tais decisões não privilegiam apenas cursos que

³⁸ Optou-se por restringir o ensino aos cursos de graduação em razão de que nas IES comunitárias eles representam a grande maioria das atividades de ensino.

contemplem as duas características acima e, de forma distinta, se opta por formar profissionais em carreiras que, mesmo não gerando rentabilidade financeira para a IES nem significativo *status*, são consideradas socialmente relevantes.

De antemão, pode-se afirmar que a análise dos discursos institucionais permite identificar que há, como tendência geral no modelo comunitário, um tensionamento na direção da redução ou da precarização da oferta de cursos que não geram retorno, o que acontece em nome da sustentabilidade financeira.

Nesse sentido, são recorrentes depoimentos como “*nós já tivemos bem mais cursos de licenciaturas*” (G1/Universidade I), ou “*nosso curso de Filosofia não tem oferta nos últimos anos, o curso de Sociologia, Ciências Sociais, ele deixou de ter demanda, não conseguimos criar cursos de Artes, na área de artes, nós não temos nenhum curso nessas áreas, e vários cursos de licenciatura também, nós temos dificuldades de manter*” (P/Universidade II).

O depoimento abaixo é emblemático da referida realidade, na medida em que evidencia a tensão entre um ideal de universidade comunitária que era defendido no momento em que se projetavam propostas para a gestão institucional, em período de eleições, e as exigências reais de sustentabilidade econômica instaladas no cotidiano da gestão.

[...] Bem, se lá em [ano], um pouco antes, quando estávamos nos preparando como candidatos, nós tínhamos uma percepção, hoje, como gestores já há praticamente [x] anos à frente da instituição, nós começamos a perceber que as coisas mudaram, que há a necessidade de fazer ajustes, que não há a possibilidade, eu diria, que não há mais espaço para continuarmos com cursos que não têm uma perspectiva de procura, uma perspectiva de reestruturação da sua relação custo-benefício. Por isso que eu referi antes que, talvez excluindo a Filosofia, todos os outros poderiam sofrer algum tipo de tomada de decisão da instituição frente a eles. Por que é que eu estou excluindo Filosofia? Porque para mim Filosofia é emblemático. [...] o que é que vai sobrar da área das humanas? Muito pouco. Então eu acho que nós precisamos sim ter isso. Só que não é possível ficar olhando para o problema de forma muito romântica, idealista [...]. Talvez devêssemos olhar mais para esse aspecto, porque vai chegar o momento que, bom, se nós tivermos que descontinuar algum curso, é evidente que vamos descontinuar aqueles que têm baixa procura, que não têm sustentabilidade econômica porque são deficitários [...] (G1/Universidade III).

Nesse tensionamento entre o ideal e o real, recorrente nos discursos dos entrevistados, existe um desejo institucional (também recorrente nos discursos) de manutenção de cursos considerados socialmente necessários, mas que geram prejuízo. Justifica-se isso na própria missão da universidade comunitária, instituição

originariamente erguida sob a égide do compromisso social com o desenvolvimento regional. Os depoimentos abaixo são exemplares de tal postura:

Mesmo assim, a gente entende que tem um número, um conjunto de ofertas, que mesmo que com uma demanda extremamente fragilizada nós iremos manter igual. Isso se aplica, por exemplo, na formação de professores. Nós temos, assim, cursos de formação de professores que não são cursos superavitários, mas que são cursos que são, assim, de posicionamento institucional, de cumprimento da nossa missão, a gente mantém mesmo assim, o que não dá é para manter tudo (G1/Universidade I).

A instituição é permeável ao contexto socioeconômico da região onde está inserida e, consoante os cenários, é afetada pela redução de matrículas, pela inadimplência, pela evasão dos alunos. Ao mesmo tempo, a instituição investe nas demandas da região de sua abrangência, mesmo que determinados cursos ou ações não demonstrem equilíbrio financeiro, como é o caso das licenciaturas, por exemplo (G2/Universidade IV).

[...] quem são os cursos deficitários? Ai são justamente os das humanas. Teoricamente são as áreas que ajudariam a problematizar, trazer problemas para a sociedade e ajudar a sociedade, os profissionais, a pensarem sobre o conjunto de questões que, se não tivesse esses cursos, se não tivesse a presença de professores desses cursos dentro do ambiente universitário, nós certamente iríamos seguir tendencialmente numa direção tecnicista, mais economicista, e deixaríamos de ter no interior da instituição, da universidade, da ideia de universidade, aquilo que é próprio dela, que é esse tensionamento de ideias, de concepções, de projetos. Então acho que [investir nos cursos deficitários] é fundamental, é uma decisão acertada nesse sentido (P/Universidade III).

Nós, independente do resultado financeiro, nós temos a política de manter as Licenciaturas. Temos treze licenciaturas, financeiramente elas dão prejuízo, mas nós estamos buscando alternativas sob o ponto de vista da estrutura da reorganização curricular [...]. Agora, financeiramente não tem resultado. Bom, mas eles dão resultado no todo. No todo em que sentido? No todo enquanto ideal de universidade. Se eu fechar todas as licenciaturas eu digo assim, “mas que universidade é essa?”. Então, assim, precisa professor (G1/Universidade IV).

Como menciona o último entrevistado acima, adotam-se alternativas no sentido de manter os cursos que, apesar de deficitários, são entendidos como necessários para o “ideal de universidade”. Observa-se que todas as IES assumem alguma alternativa neste sentido. Olhando com mais detalhe para isso, observam-se, por exemplo, medidas para aquecer a demanda, como menciona o entrevistado: “nós já mantemos gratuidade [de 50%] para licenciaturas há um bom tempo”, o que, em seu ver, “quem deveria fazer é o governo, não é? Mas onde o governo não cobre há uma decisão institucional clara” (P/Universidade III).

Também se observam adaptações como o compartilhamento de disciplinas e o agrupamento de turmas, que são feitas visando reduzir custos e, assim, ampliar a

possibilidade de oferta dos cursos sem maior prejuízo financeiro. Os depoimentos abaixo demonstram a adoção dessas soluções por parte de algumas IES:

Então, o que é que acontece? Existem possibilidades hoje de organizar o currículo de tal maneira que ao invés de precisar 30 para sustentar, tu podes sustentar com 15 alunos. De que maneira? Na programação acadêmica, otimizando, juntando turmas, otimizando, tem a formação comum, juntando os alunos na formação pedagógica, a parte pedagógica os alunos fazerem juntos. Então essas alternativas, estamos buscando para que cursos com 100, 150 alunos possam sobreviver (G1/Universidade IV).

As coordenações, os colegiados desses cursos são solicitados que eles adaptem, na medida do possível, o compartilhamento de disciplinas, para que então os cursos possam permanecer. Então, nós já tivemos cursos que estavam praticamente extintos há alguns anos e as direções e coordenações trabalharam e procuraram uma integralização maior, de modo que eles conseguiram se recuperar, mesmo que os seus estudantes façam a maior parte das disciplinas em outros cursos (G1/Universidade II).

Esse tipo de adaptação, contudo, pode acabar significando certa precarização, como argumenta um entrevistado a respeito dos agrupamentos realizados em virtude das condições financeiras: “[...] todos nós sabemos que o desejável não é ter sessenta alunos em sala de aula, mas a concorrência te leva a tentar maximizar, digamos, o rendimento, em disciplinas que assim permitem [...]” (P/Universidade II).

Todavia, se de um lado do tensionamento vivenciado pelas universidades comunitárias sobressaem esforços para a preservação de cursos que dão prejuízo financeiro, mas são entendidos como basilares da missão pública do modelo institucional, como apontado, se observa também o quanto o ensino está submetido às lógicas de mercado, que exercem importante influência na definição dos cursos a serem abertos. O depoimento abaixo evidencia claramente esta questão:

Então, inclusive uma previsão de engenharias que nós tínhamos para lá [em um campus fora de sede] a gente deixou de lado porque a gente viu que a situação econômica não favorecia o custo de tais cursos. E aí o que a gente não ia oferecer, e que tem em todos os outros, é Direito, mas basicamente todo mundo quer Direito, então a gente já elaborou um projeto para também elaborar essa oferta para esse campus [...] (G1/Universidade II).

Essa questão do mercado – ou seja, das possibilidades de venda e compra de um curso junto a consumidores em potencial – pesa nas decisões, embora os dados coletados permitam afirmar que ela não é, contudo, o único elemento considerado pelas IES na definição dos cursos a serem ofertados. Nesse sentido, é importante dizer que não se trata de um fenômeno unívoco na direção de um comportamento absolutamente alinhado com o mercado, mas, sim, configura-se aqui um processo tensionado por

forças distintas. Nas palavras de um entrevistado, “*não dá para manter tudo, mas nós também não vamos manter só cursos que dão dinheiro, nós vamos manter cursos que a gente entende que são aderentes e que contribuam no projeto da instituição*” (G1/Universidade I).

A análise desenvolvida também chamou a atenção para outro elemento da conformação dos tensionamentos vividos pelas universidades comunitárias no que tange à definição das carreiras ofertadas, o qual diz respeito às feições que esse processo toma sob a influência do modelo de gestão institucional. Ou seja, no modelo presente nas IES estudadas – assentado na colegialidade e democracia –, as definições sobre abertura, manutenção e fechamento de cursos não decorrem de decisões verticais e unilaterais, mas, sim, são submetidas às instâncias colegiadas e, portanto, sujeitas ao debate entre os distintos interesses e concepções de universidade que circulam na vida institucional. A influência disto pode ser analisada nos depoimentos abaixo, que expressam uma realidade subjacente a todas as instituições.

É muito mais fácil abrir um curso novo do que extinguir um curso, dentro da nossa estrutura e da forma que nós atuamos (G1/Universidade II).

A transparência das contas da instituição permite que os gestores de todos os cursos tenham uma noção de quais cursos têm poucos alunos, que arrecadam pouco, portanto, eles acabam aumentando o custo geral, não são, portanto, economicamente interessantes. [...]. Eu acho que não há clima interno, e a transparência das contas é um fator que, digamos assim, empodera a maioria dos cursos que têm alunos para que não sejam oferecidos cursos que não tenham alunos. É essa linguagem que é comum (P/Universidade II).

Ainda, se observa que, devido à estrutura democrática de gestão, toda tomada de decisão se torna mais delicada. O depoimento que segue, o qual trata de encaminhamentos a serem tomados com relação aos chamados cursos deficitários, demonstra a preocupação com uma postura que seja (ou ao menos que aparente ser) negociada e horizontal, que não soe como uma interferência dos gestores maiores:

nós precisamos, talvez, ter um posicionamento mais efetivo, não de interferência, não é isso, mas de chamar os colegas e ver como que nós podemos melhorar essa relação deles com a instituição, que tipo de contribuição eles podem nos dar para estar presentes nas outras áreas (G1/Entrevistado III).

O conjunto de depoimentos trazidos acima demonstra o quanto as decisões sobre como encaminhar o tensionamento no campo do ensino, mais especificamente sobre os

cursos a serem ofertados, estão informadas pela política institucional. Nisso, não se pode deixar de considerar os interesses corporativos que, como sugere o entrevistado ao dizer que “na nossa estrutura é mais fácil criar do que extinguir um curso”, também parecem estar presentes nas instâncias de negociação dos colegiados.

Isso posto, é possível afirmar que, numa estrutura de gestão colegiada e democrática, distintos interesses precisam ser considerados, os quais atravessam e reforçam o tensionamento público-privado no que tange à definição dos cursos a serem ofertados. Nesse tipo de estrutura, uma opção que privilegie exclusivamente a oferta de cursos identificados com os bens privados, autossustentáveis financeiramente, é difícil de acontecer, pois ao mesmo tempo em que existe o tensionamento nessa direção, também há, de outro lado, o tensionamento das vozes que pressionam para o investimento nos cursos não rentáveis e socialmente relevantes (como por exemplo as licenciaturas, conforme observado nos depoimentos) em nome da preservação da identidade institucional.

Ainda, importa mencionar que um dos entrevistados apontou a lei das ICES como uma alternativa para que os cursos considerados socialmente necessários, mas que não conseguem se sustentar financeiramente, continuem a ser ofertados em um sistema de parceria com o poder público, o que permitiria uma racionalização dos recursos públicos. Nas palavras do entrevistado,

[...] você tem sala de aula disponível, você tem laboratórios instalados, você tem corpo docente pronto, por que você não vai investir nisso que é bem mais barato do que criar uma instituição federal [...]? Você tem engenharia de um lado da rua, aí você cria uma federal do outro lado da rua. [...] Agora falta é discernimento político distinto daquele que ainda prevalece, acho que por muito tempo ainda tende a prevalecer, salvo onde for mais competente na divulgação da lei, na pressão política, as instituições comunitárias no geral eu acho que são fracas nisso (P/Universidade II).

Por fim, chama a atenção a referência feita por dois entrevistados a respeito da possibilidade de oferta de novas e diferenciadas carreiras, caracterizadas pela aproximação dos cursos que apresentam baixa demanda de alunos, como Filosofia ou Geografia, com o mercado. Essa proposta aparece nas falas abaixo:

Hoje se fala, por exemplo, na Filosofia Empresarial, quer dizer, como que o empresário pode entender os procedimentos, compreender a filosofia em outras palavras (G1/Universidade III).

Por exemplo, eu gostaria de criar um curso de Filosofia e Gestão, na Universidade de Oxford tem, porque que eu não posso criar aqui? Ter um curso que dê um diploma para a pessoa ser um gestor de uma empresa e, ao mesmo tempo, ele ser formado em Filosofia (P/Universidade IV).

Esses novos cursos mesclam uma área teórica com elementos de aplicação prática junto ao setor produtivo, imprimindo um caráter mais instrumental à área. Evidencia-se aqui uma tendência frisada por Slaughter e Rhoades (2004) na era do capitalismo acadêmico, segundo a qual se busca o desenvolvimento de novos programas no nível da graduação, “projetados para serem mais intimamente conectados com mercados de trabalho emergentes ou existentes” (2004, p. 189).

9.1.3 Situando as universidades comunitárias dentro da díade público-privado, quanto ao ensino

Diante do exposto até aqui, busca-se agora responder às questões orientadoras propostas para cada ênfase estabelecida para a compreensão do ensino como atividade fim das universidades comunitárias, tomando como referência as díades de respostas ideais apresentadas.

Assim, quanto à questão relacionada aos valores subjacentes ao ensino, que é *Quais as perspectivas que orientam o ensino?*, considerando-se a seguinte díade de respostas ideais: *Quando o ensino estimula a profissionalização para o bem público* (vértice público) e *Quando o ensino estimula uma formação pautada prioritariamente na obtenção do êxito individual* (vértice privado), afirma-se que:

- i. O discurso oficial das universidades indica uma proposta de formação, via ensino, predominantemente pautada em valores identificados com a concepção de *public good professionalism*, o que aproxima o modelo institucional do vértice público de respostas ideais.
- ii. O exame do cotidiano da prática institucional, porém, evidencia um deslocamento em direção a valores identificados com uma proposta de uma formação exclusivista, pautada prioritariamente na obtenção do êxito individual na nova economia. Esse deslocamento, contudo, não significa a substituição da ideia de formação para o bem público, pois essa está na raiz da identidade do modelo comunitário. Diante disso, pode-se situar o modelo comunitário entre os dois vértices da díade de respostas ideais.

Agora, quanto à questão orientadora ligada às decisões sobre as carreiras a serem ofertadas: *Quais são as carreiras contempladas por meio do ensino?*, tendo no vértice privado a resposta ideal *Quando a IES privilegia a oferta de cursos correlacionados a carreiras que geram maior retorno financeiro para a IES e/ou que propiciam maior status individual e bens posicionais aos graduados* e, no vértice público, *Quando a IES também privilegia a oferta de cursos correlacionados a carreiras que não geram retorno financeiro para a IES e que não geram bem posicionais significativos aos graduados, mas que são compreendidos como de relevância social*, pondera-se:

iii. Em razão da necessidade de sobrevivência econômica, o modelo comunitário é tensionado a reduzir investimentos em cursos não rentáveis, mas considerados de relevância social devido a suas externalidades positivas (especialmente licenciaturas). Porém, isto não significa a extinção de tais cursos ou a sua substituição exclusiva por cursos rentáveis, pois existe também um tensionamento contrário, originado na preservação da concepção de universidade comunitária. Essas características permitem localizar o modelo comunitário em meio aos dois vértices da díade de respostas ideais.

iv. O tensionamento público-privado se intensifica em virtude do modelo colegiado e democrático de gestão, o qual complexifica os processos de tomada de decisão e tende a impedir movimentos que levem a uma total identificação com um ou com outro vértice da díade de respostas ideais.

9.2 Pesquisa (descriptor 10)

Ao se tomar como ponto de partida a perspectiva econômica da relação público-privado, o conhecimento pode ser concebido como um bem público, porque possui as características de não disputabilidade e não excludabilidade (STIGLITZ, 1999; MARGINSON, 2015). Apesar disso, Stiglitz (1999) e Marginson (2016) sublinham que algumas formas de conhecimento podem ser feitas excludentes, com patentes e segredos industriais, por exemplo, mas mesmo nessas situações há uma série de dificuldades em manter a excludabilidade por um tempo maior. Há, ainda, o caso de determinados tipos de conhecimento que não podem ser apropriados privadamente nem patenteáveis, como é caso de pesquisas que não geram novos produtos ou processos (STIGLITZ, 1999), a

exemplo de algumas na área social ou humana, ou mesmo pesquisas sobre desenvolvimento socioeconômico.

Em sua proposta de análise da pesquisa a partir da perspectiva econômica da relação público-privado, Marginson (2016) classifica, como inseridos dentro da dimensão privada, os bens produzidos numa lógica mercantil, onde se encontra, então, a pesquisa gerada a partir de uma base comercial. Para ele “pesquisa comercial quer maximizar a extensão de tempo em que o conhecimento é mantido exclusivo, confinado à propriedade privada e acessível à exploração, antes de cair em domínio público” (2007b, p. 200). Já dentro da dimensão pública, o autor enquadra o que é produzido por meio de uma pesquisa conduzida na lógica não mercantil e, então, podem ser encontradas aquelas pesquisas cujos investimentos são alocados com base na curiosidade e mérito, e não em competição de mercado (MARGINSON, 2016). Em um sentido mais amplo, este enquadramento proposto pelo autor coaduna com aquele desenhado por Slaughter e Rhoades (2004). Na proposta que utilizam para examinar a forma como a pesquisa é conduzida nas universidades norte-americanas, considerando-se os distintos regimes de produção do conhecimento, os autores partem de uma associação em que, de um lado, o regime de conhecimento do bem público é relacionado a: acesso aberto ao conhecimento, publicização de resultados e formas de produção que não enfatizam o lucro; de outro lado, o regime do capitalismo acadêmico é associado a: patentes, sigilo nos resultados de pesquisa e propriedade intelectual.

A temática da pesquisa como atividade finalística das universidades comunitárias, entendida com base na compreensão acima exposta, tem por referência uma concepção econômica da relação público-privado. No olhar para o tópico, considera-se a assertiva de Marginson de que a composição entre bens públicos e privados nas IES está diretamente relacionada com as decisões e objetivos institucionais (2007a). Diante disso, apresenta-se o quadro abaixo, extraído do quadro orientador do processo metodológico, que detalha os caminhos da análise.

Quadro 25: Extrato do quadro orientador do processo metodológico (Quadro 8) – Pesquisa

| Descritor | Questão orientadora | Díade de respostas ideais | | Perspectiva (de público e privado) orientadora | Ênfase do descritor |
|--------------|---|---|---|--|---|
| | | Critério público | Critério privado | | |
| 10. Pesquisa | Quais as perspectivas que orientam a pesquisa e, por conseguinte, os resultados produzidos por meio dela? | Quando a pesquisa estimula a produção de conhecimento baseada na curiosidade (pesquisa desinteressada). | Quando a pesquisa estimula a produção do conhecimento baseada em contratos comerciais (pesquisa comercial). | Perspectiva econômica | 10.1 O que é produzido por meio da pesquisa |

Fonte: Extraído do quadro orientador do processo metodológico (Quadro 8).

A análise da pesquisa – a atividade finalística mais recente do modelo comunitário, precedida pelo ensino e a extensão presentes desde a origem das IES – foi desenvolvida a partir dos dados coletados através de entrevistas realizadas com os representantes das IES.

Pode-se destacar, inicialmente, a regularidade da percepção de que os caminhos que a pesquisa percorre estão diretamente relacionados com os recursos financeiros disponíveis. Nesse sentido, é representativa a fala de que “o desafio é o financiamento”, em decorrência do que “as IES comunitárias precisam encontrar outros caminhos para financiar a pesquisa” (G2/Universidade IV).

Diante dessa realidade, a necessária busca por outras fontes de financiamento aponta para uma tendência de aproximação da universidade comunitária com o setor produtivo. Entende-se que convênios com empresas para a realização de pesquisas direcionadas às necessidades dessas tornarão a atividade autossustentável na IES. Assim, percebe-se um movimento, em todas as IES estudadas, que busca congrega esforços nessa direção, por meio de estratégias como instalação de parques científico-tecnológicos, incentivo à criação de patentes, incrementos salariais para pesquisadores em determinadas linhas, estímulo à inovação e ao espírito empreendedor dos professores e alunos. As manifestações abaixo demonstram a existência desse fenômeno em todas as ICES:

Bom, nós criamos no ano passado o Parque. [...]. Então nós estamos direcionando, também, a pesquisa para a resolução de problemas mais concretos das empresas. Para que se busque sustentabilidade também [...]. E a nossa orientação é, e expectativa com o Parque, nós estamos buscando parcerias com as empresas para que o pesquisador também se insira na pesquisa, que busque um retorno imediato concreto, seja através de uma patente que possa ser comercializada ou o desenvolvimento de uma pesquisa de um problema concreto de uma empresa, e que ele possa se financiar esse projeto. Vamos migrar para isso (G1/Universidade IV).

[...] temos que estar sim, muito próximos das empresas, e talvez, ouvindo a demanda da empresa para trazer a demanda para dentro da universidade [...] Eu vejo aí [no Parque] algo de um acerto da instituição, da universidade, quando se fala da universidade nos tempos atuais, que é uma universidade que tenha lá uma área de transferência de tecnologia, que tenha nitido um núcleo próprio para isso, de desenvolvimento de pesquisa, de inovação, que isso tem que estar vinculado a um propósito empreendedor dos seus alunos e dos seus professores (G1/Universidade III).

E a questão da produção, do resultado, digamos de propriedade intelectual, óbvio que a gente não consegue se comparar com as universidades europeias, por exemplo, mas a gente, a passos lentos, está caminhando em busca de resultados. [...] nós sim, estamos procurando trazer essa, fazer com que essa pesquisa reverta em alguma coisa que possa, inclusive, ser usada economicamente, digamos (G1/Universidade II).

[...] então uma empresa dá 1 milhão de reais e os professores fazem a pesquisa, no fundo é venda de serviços. Tem até patente, e fazem tudo, e até tem uma política de que esse professor até ganha um pequeno percentual do ganho daquele projeto, aumenta melhor o salário, do dinheiro que entra, é até um estímulo [...]. E a reitoria pressiona, evidentemente, que a pesquisa traga dinheiro também para as instituições (P/Universidade I).

Ainda examinando o fenômeno, numa análise mais cuidadosa sobre os discursos, é possível identificar que alguns deles convergem para o que se pode caracterizar como a assimilação de um *ethos* da pesquisa direcionada para o mundo prático e capaz de gerar resultados tangíveis, em detrimento de pesquisas mais livres, as quais passam a ser vistas com certa desconfiança. As falas a seguir expressam tal *ethos*:

Aliás, não sei se pesquisa movida pela curiosidade ela é importante, eu tenho minhas dúvidas porque há devaneios. A curiosidade muitas vezes permite que a pesquisa não tenha compromisso com nada (P/Universidade II).

Talvez, no período passado, o pesquisador teria o seu projeto de pesquisa e poderia passar todo o período dele, dentro da instituição, olhando apenas para o seu projeto de pesquisa, sem que isso trouxesse nenhum resultado à instituição (G1/Universidade III).

Então são muitas horas de pesquisa e, eu particularmente, sempre tive uma certa ressalva dizendo que o resultado é pouco. Então, [é] o que no passado acontecia, que o professor dispunha dessas suas horas e fazia o projeto que ele queria (G1/Universidade II).

Além disso, é importante destacar que a tendência de aproximação com um perfil de pesquisa aplicada, que possa gerar retorno financeiro tanto para a IES quanto para o contratante, precisa ser compreendida de forma mais ampla. Isto é, trata-se de uma orientação que extrapola o âmbito da universidade comunitária ou mesmo o escopo nacional, configurando-se em tendência observável nas universidades em todo o mundo, como bem compreende o entrevistado a seguir.

O que eu percebo, e essa é uma tendência mundial, e não é uma tendência do Brasil, menos ainda da universidade, há claramente um investimento em termos de pesquisa, centros de pesquisa, projetos de pesquisa, de cunho mais tecnológico que tenham, daí por conseguinte aplicado, que tenham um retorno financeiro imediato, tanto para as empresas, como o governo, para a sociedade, no sentido mais amplo (P/Universidade III).

Isso coaduna com a análise de Jongbloed (2015) a respeito do hibridismo nas universidades europeias. Para este autor, conforme já pontuado, as universidades públicas se tornam cada vez mais “empresas sem fins lucrativos” e um dos motivos para isso são as parcerias com o setor produtivo, que se constituem em fontes de financiamento para a pesquisa, gerando rendas adicionais num contexto em que as verbas diminuíram. Nesse cenário, “a cooperação entre universidade e setor de negócios é hoje a regra, não a exceção” (2015, p. 207).

Nessa mesma perspectiva, é possível também observar que tais parcerias de cooperação não são desencadeadas por decisões unilaterais, exclusivas das próprias instituições. Isto é, há um esforço paralelo, por parte de políticas externas às universidades, como políticas governamentais, que induzem as parcerias. Nesse sentido, é bastante comum os entrevistados mencionarem, por exemplo, “parcerias com o governo do estado para a instalação dos Parques” (P/Universidade II), ou políticas de fomento que fazem com que a IES “exija do pesquisador uma postura mais proativa” (G1/Universidade III), ou, então, o “lançamento de editais pelo governo para oferta de recursos para o desenvolvimento de pesquisas em áreas estratégicas para o desenvolvimento do país” (G2/Universidade II).

Esta indução da pesquisa nas universidades por meio de políticas governamentais, que estimulam as IES a “gerar riqueza através do conhecimento” (JONGBLOED, 2015, p. 208), também pode ser observada na literatura internacional. Para Slaughter e Rhoades (2004), na atual conjuntura, em que há o deslocamento do regime de conhecimento do bem público – no qual as ciências básicas desempenham importante papel – para o regime do capitalismo acadêmico, em que o conhecimento é

tomado como bem privado, há políticas governamentais que concorrem para a viabilização disto. Como exemplo, citam legislações sobre propriedade intelectual e fontes de financiamento que estimulam a comercialização da pesquisa e do conhecimento.

É importante destacar, contudo, que apesar desta tendência para a qual caminha a pesquisa nas universidades comunitárias – tendência essa observável ao redor do mundo – foi possível identificar também discursos que convergem na defesa da manutenção de uma pesquisa mais livre, baseada na curiosidade, como condição para preservar a própria ideia de universidade, o que encerra por sinalizar a coexistência entre ambas as orientações.

No entanto, há alguns anos, observamos também a pesquisa livre convivendo com a pesquisa induzida, convertendo-se nesse último caso, num serviço e num produto de venda que a universidade disponibiliza ou procura para sua manutenção. Esse último caso é evidenciado nos enfoques crescentes nos parques tecnológicos e na produção de inovação, muito mais associados às hard sciences do que nas sociais, sociais aplicadas e humanas. Considero que não podemos nos situar nos extremos e não podemos deixar de considerar o indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão, promovendo também a integração entre os diferentes níveis em que a pesquisa se desenvolve, seja da iniciação científica, da pesquisa como princípio educativo, da pesquisa no sentido lato e stricto, da pesquisa voltada à inovação (G2/Universidade IV).

[o investimento nas pesquisas que geram retorno comercial] é feito em detrimento do investimento nessas que você está chamando de uma pesquisa mais desinteressada, que de modo geral está muito relacionada com as humanas. Isso é perigoso porque nós não podemos pensar, com uma ideia de universidade, na produção, construção do conhecimento nos movendo única e exclusivamente pela lógica utilitarista do mercado, porque aí nós vamos cair no mesmo problema do currículo, vamos cair no mesmo problema, saímos do campo da pesquisa e vamos para o ensino no currículo, há uma situação muito semelhante (P/Universidade III).

Outro aspecto a destacar, o qual não apareceu de forma recorrente (foi mencionado por apenas um entrevistado), mas emergiu como uma alternativa para a pesquisa nas universidades comunitárias, diz respeito a supostas potencialidades da lei das ICES. Isto é, para o entrevistado, o desafio do financiamento da pesquisa também pode ser encaminhado de outro modo, qual seja, por meio da ampliação dos recursos provenientes do Estado. Nas suas palavras, “[...] que as comunitárias possam receber, também, incentivos do governo nesse sentido para financiar as pesquisas”. E articula a possibilidade desse financiamento à lei, a qual “precisa ser regulamentada nesse sentido, [pois] ela não foi regulamentada” (G1/Universidade IV). Neste caso, a lei é

vista como viabilizadora de recursos para a pesquisa e, com isso, pode abrir espaço para a manutenção de uma pesquisa desinteressada, o que, todavia, não significa a negação da pesquisa de cunho comercial, que, de modo geral, é positivamente valorada no universo das universidades comunitárias.

Outro aspecto a considerar, ainda, é que a efetivação de uma concepção em que a pesquisa deve priorizar a aproximação com as empresas visando à criação de soluções práticas para as necessidades do setor produtivo é, todavia, permeada por barreiras, como analisa Jongbloed (2015). Para este autor, as dinâmicas internas de campos como mercado e academia são distintas, bem como as formas de recompensa valorizadas em cada um. Ele destaca, nesse sentido, um conjunto de barreiras, como, por exemplo, o fato de que a academia tende a não entender a comercialização da pesquisa como parte de seu trabalho e, ainda, muitos acadêmicos não têm as habilidades e atitudes empreendedoras para tal. Alguns depoimentos dos entrevistados coadunam com esta percepção evidenciada na literatura, demonstrando a desarmonia que existe entre, de um lado, o perfil dos empresários e, de outro, o perfil dos professores na universidade comunitária:

Muitas vezes os nossos pesquisadores não têm perfil para se aproximar de empresas, os tempos são diferentes, as expectativas das empresas às vezes são de resultados rápidos. Então tem a ver com o perfil do empresário que vem propor ou que é sensível à ideia de aproximação, e tem também o perfil dos professores. Acho que estamos gatinhando um pouco nisso, temos iniciativas, mas limites, limites claros nessa aproximação (P/Universidade II).

Às vezes o professor nem se preocupa com isso, ele tem suas horas de pesquisa garantidas e não faz o paper, não produz algo que pudesse contar pontos [...] Eu sei da dificuldade que é isso dentro do espaço da universidade, porque na maioria dos casos o professor não é empreendedor, e se ele não é empreendedor, ele não consegue passar ao seu aluno exatamente, despertar nele o sentimento do espírito empreendedor. Então isso me parece que está faltando, é algo nós precisamos correr atrás [...] (G1/Universidade III).

O depoimento abaixo, por sua vez, também denota as dificuldades da academia em operar na lógica da transferência de conhecimento, ao destacar as dificuldades jurídicas e contábeis existentes:

[...] nós estamos com uma dificuldade de natureza jurídica. A gente não sabe exatamente como fazer isso. Existem empresas que querem bancar, inclusive, o próprio estudante, mas querem fugir da criação de vínculo. E nós estamos, inclusive, contatando com outras instituições como a X, que é bastante avançada nesse sentido [...]. Então, o nosso pessoal da contabilidade acha muito difícil de como contabilizar isso sem haver incidência de tributos nisso. Então isso de alguma forma nos complica, embora existam interesses em se formalizar isso (G1/Universidade II).

Outra barreira apontada por Jongbloed (2015) diz respeito às distintas maneiras de conceber a divulgação dos resultados de uma pesquisa, isto é, enquanto na academia o que se busca é a ampla divulgação do conhecimento, a indústria deseja mantê-lo protegido e de acesso restrito, visando garantir seu valor comercial. A isto está relacionada, ainda, outra tensão, ligada à agenda de pesquisa, uma vez que empresas que visam lucro preferem pesquisas aplicadas em detrimento de pesquisa básica, o que pode gerar um tipo de substituição que ameaça a produtividade da pesquisa a longo prazo, além de diminuir as externalidades da pesquisa acadêmica e, até, ameaçar a sua capacidade de inovação em um prazo maior (JONGBLOED, 2015).

Nas universidades comunitárias essas tensões se fazem presentes, sendo que alguns entrevistados discorrem sobre elas em seus depoimentos, como os que seguem. O primeiro deles mostra claramente a questão das áreas privilegiadas na pesquisa comercial, em detrimento das humanidades. Enquanto isso o segundo demonstra as amarras que a pesquisa comercial coloca na universidade.

Certas áreas das ciências, principalmente da Química, da Física, da Biologia, parte da Saúde, elas conseguem mais facilmente se encaixar nesse tipo de parque tecnológico que nós temos, nós das humanidades temos mais dificuldades em conseguir (P/Universidade II).

Isso tem seu lado positivo, é importante, porque pesquisas aplicadas, quando bem feitas, elas podem trazer e tem trazido historicamente resultados indispensáveis. [...] Mas o problema é que isso é feito dentro do próprio modelo da economia global de mercado e que tem, entre outros, dois grandes inconvenientes aí, ou dois grandes limites, um deles é que é feito dentro da lógica da acumulação de capital. Então a mesma coisa que ocorre no congresso, que nenhum empresário vai financiar uma campanha se ele não vai querer tirar no mínimo duas ou três vezes, não vai ter um investimento numa pesquisa em que o empresário, ou quem investir, não vá querer tirar mais do que investiu. Então não há uma gratuidade ali nesse sentido, é feito dentro desse modelo aqui, e aí vai predominar mais onde? É a lógica do dinheiro, onde se investe e onde vai ter mais retorno (P/Universidade III).

Por fim e diante do exposto, pode-se fazer aqui duas reflexões com base na revisão da bibliografia sobre o tema. A primeira diz respeito à observação de Stiglitz (1999) sobre a existência de determinados tipos de conhecimento que não podem ser

apropriados privadamente nem patenteáveis, como, por exemplo, aqueles que tratam do desenvolvimento social e econômico (STIGLITZ, 1999, 318), ou mesmo pesquisas na área das humanidades. Estes, para que sejam mantidos, precisam ser assumidos por uma perspectiva pública, sob pena de sua supressão em ambientes nos quais só são validadas pesquisas que geram algum tipo de produto comercializável ou resultado aplicável. Como afirma o autor, “pesquisa básica e muitas outras formas fundamentais de conhecimento não são, e quase com certeza nunca serão, protegidas por um regime de propriedade intelectual. Nessas áreas, eficiência requer suporte público” (STIGLITZ, 1999, p. 320).

A segunda reflexão tem por base a contribuição de Collini (2012) sobre a autonomia das universidades em relação aos problemas práticos da sociedade. Para ele, o imperativo da busca pela compreensão plena de um objeto de estudo tente a exceder e subverter o imperativo de responder às necessidades locais e imediatas. Conforme o autor, é justamente nesta busca incessante, livre e desinteressada pelo conhecimento que reside a força e a permanência da própria ideia de universidade. Portanto é possível que a insistência excessiva na ideia de produção de conhecimentos comercializáveis seja uma armadilha às universidades, “*impossibilitando a criação e a pesquisa*”, nas palavras de um entrevistado (G2/Universidade I). No caso das universidades comunitárias, manter-se “*fora dos extremos*” (como sugeriu outro entrevistado – G2/Universidade IV), equilibrando-se dentro do tensionamento público-privado de modo a acolher ambas as perspectivas de pesquisa, pode ser uma alternativa saudável, já que, como observado, o modelo institucional se vê às voltas com o desafio do financiamento da pesquisa.

9.2.1 Situando as universidades comunitárias dentro da díade público-privado, quanto à pesquisa

Visando a construção de uma síntese com base na compreensão até aqui desenvolvida, buscando responder diretamente à questão orientadora *Quais as perspectivas que orientam a pesquisa e, por conseguinte, os resultados produzidos por meio dela?*, tomando como referência a díade de respostas ideais, em cujo extremo público tem-se *Quando a pesquisa estimula a produção de conhecimento baseada na curiosidade (pesquisa desinteressada)* e no extremo privado, *Quando a pesquisa*

estimula a produção do conhecimento baseada em contratos comerciais (pesquisa comercial), afirma-se o que segue:

- i. As universidades comunitárias seguem uma tendência observada internacionalmente, apresentando um percurso de aproximação com a pesquisa comercializável, o que é visto como forma de responder ao desafio do financiamento, tão premente no modelo comunitário. Isto expressa uma identificação com o vértice privado das respostas ideais.
- ii. Apesar de tal tendência, observa-se a preocupação com a manutenção de uma pesquisa mais livre e desinteressada, ao lado daquela de caráter comercial. Isto afasta o modelo comunitário de uma total identificação com o extremo privado das respostas ideais, deslocando-o para mais próximo do centro do *continuum* formado entre os dois vértices.

9.3 Extensão/serviços (descriptor 11)

A extensão é, na legislação brasileira, uma das três atividades essenciais da universidade, ao lado do ensino e da pesquisa. Está diretamente relacionada com o papel social da universidade e, segundo o Plano Nacional de Extensão Universitária, é tomada como prática que interliga a universidade com as demandas da população e “se credencia cada vez mais junto à sociedade como espaço privilegiado de produção do conhecimento significativo para a superação das desigualdades sociais existentes” (FORPROEX, 2001/2002, p. 7).

Ainda segundo o mesmo documento, “a compreensão da natureza pública da universidade se confirma na proporção em que diferentes setores da população brasileira usufruam os resultados produzidos pela atividade acadêmica, o que não significa ter que, necessariamente, frequentar seus cursos regulares” (FORPROEX, 2001/2002, p. 6). A extensão está, então, intimamente relacionada com os compromissos da universidade com o bem público, na medida em que se coloca como espaço por excelência de vinculação entre universidade e comunidade (aspecto já abordado no item destinado à relação com a sociedade).

Neste item, a análise privilegia a extensão enquanto atividade fim da universidade e, para a sua consecução, segue-se a proposição constante no diagrama de Marginson (2016), no que diz respeito à perspectiva econômica da relação público-

privado. Desse modo, acompanha-se aqui a mesma lógica que orientou a análise da pesquisa (item 9.2) e, nesse sentido, o exame enfatiza a produção/realização da extensão a partir de seu entendimento como um bem privado ou como um bem público e, assim, como propõe Marginson (2016), se a sua produção/realização se dá a partir de bases mercantis (privadas) ou não-mercantis (públicas).

Do mesmo modo que no item anterior, parte-se da assertiva de Marginson de que a composição entre bens públicos e privados nas IES está diretamente relacionada com as decisões e objetivos institucionais (2007a), do que decorre que a análise é aqui desenvolvida a partir do exame de tais decisões e objetivos. Abaixo é apresentado o quadro que representa o enfoque destinado a extensão/serviços, o qual foi extraído do quadro orientador do processo metodológico.

Quadro 26: Extrato do quadro orientador do processo metodológico (Quadro 8) –Extensão/serviços

| Descritor | Questão orientadora | Díade de respostas ideais | | Perspectiva (de público e privado) orientadora | Ênfase do descritor |
|------------------------|--|--|--|--|---|
| | | Critério público | Critério privado | | |
| 1.1. Extensão/serviços | Quais as perspectivas que orientam a extensão/serviços e, por conseguinte, os resultados produzidos por meio dela? | Quando a extensão/serviços acontece por meio de ações que respondem às necessidades sociais, sem visar retorno financeiro. | Quando a extensão/serviços acontece por meio de ações vinculadas a contratos comerciais, que visam retorno financeiro. | Perspectiva econômica | 1.1.1 O que é produzido por meio da extensão/serviços |

Fonte: Extraído do quadro orientador do processo metodológico (Quadro 8).

A compreensão da extensão/serviços foi realizada com base nos dados coletados em campo, isto é, as entrevistas junto aos representantes institucionais das quatro universidades estudadas.

Primeiramente, é importante mencionar que os representantes institucionais compreendem, em comum, que a extensão está submetida a uma realidade marcada por restrições financeiras, a exemplo da pesquisa. Nas palavras de um entrevistado, “*quem paga a conta? Como é que nós podemos ter mais gente envolvida no projeto se ele vai exigir horas do professor, deslocamentos, enfim, infraestrutura para conduzir isso? [...]*” (G1/Universidade III).

Constatou-se que a preocupação com a sustentabilidade financeira da extensão é uma regularidade entre as universidades comunitárias e, em decorrência da necessidade

de sobrevivência num contexto de concorrência, mudanças passam a ocorrer. Diante disso, a questão aqui proposta gira em torno de identificar se há – e em que medida – um deslocamento das instituições em direção a um tipo de extensão mais identificada com a prestação de serviços rentáveis financeiramente, a exemplo do que ficou evidenciado no âmbito da pesquisa. Nesse sentido, os dados coletados permitem observar discursos que, ao mesmo tempo em que apontam para a aproximação com atividades que geram rentabilidade, também demonstram o reconhecimento de que uma extensão pautada nas necessidades sociais dos diferentes grupos é basilar da identidade da universidade comunitária. Tais discursos são recorrentes, mas apresentam diferentes nuances.

Inicialmente, pode-se apreender que os discursos de grande parte dos entrevistados convergem para o entendimento de que, por mais que o modelo comunitário esteja buscando ampliar a base de projetos e serviços autossustentáveis financeiramente, isso não significa o abandono de uma modalidade de extensão pautada no atendimento de necessidades sociais, sem o necessário retorno financeiro. Sendo assim, é emblemática a explicação de um entrevistado sobre o que tem acontecido na extensão, demarcando: “[...] nós não estamos migrando para projetos de extensão que tenham sustentabilidade” (G1/Universidade I).

A fala abaixo também evidencia esse entendimento e compreende que o autofinanciamento e/ou a contraprestação nas atividades não pode se constituir em condição para desenvolver ou não uma ação de extensão.

Então eu acho que é necessário sim [o autofinanciamento da extensão], mas não que se busque, “bom, só vamos fazer ou atender aqueles casos que têm uma contraprestação”, eu acho que na área da extensão não se trabalha muito nessa perspectiva de obter um recurso financeiro para pagar custos, etc (G1/Universidade III).

O depoimento que segue, por sua vez, trata da mesma realidade, trazendo uma nuance distinta:

Eu acho que nós temos diferentes coisas aqui. Nós temos ainda trabalhos de extensão que são no sentido de construir uma sociedade mais acolhedora, com programas e atividades que vão nesse sentido. Mas a tendência, forçada, e inclusive pelo seguinte, tem que ter cobertura de dinheiro, também ocorre, precisa. [...]. Hoje, cada vez mais, eu percebo assim, então falando agora a crítica em relação a nós mesmos, que nós estamos, cada vez mais, começando a confundir extensão com atrelamento da universidade aos interesses da economia predominante, hegemônica, de natureza concorrencial. Prestação de serviços, o retorno. E aí você começa a desenvolver projetos nesses sentidos (P/Universidade I).

No entanto, apesar de constatar que há um movimento de maior aproximação com a prestação de serviços que geram retorno, o mesmo entrevistado compreende que o problema não reside exatamente nisso, mas sim numa possível absolutização deste modelo:

Tudo bem, não vou dizer que não se deva fazer, mas acontece o seguinte, o perigo é que nós mais uma vez vamos tendo a expressão, através disso, da nossa incapacidade de fazer uma coisa diferente. [...] Nós estamos é transformando a nossa extensão em instrumento, instrumentalizando tecnicamente. O que também não é uma coisa, a princípio, negativa. O problema é o seguinte, se você reduz a isso, o que a gente poderia chamar de uma instrumentação técnica, e acha que o resto não existe, aí que começa o problema (P/Universidade I).

Ainda, outra nuance é evidenciada pelo entrevistado abaixo, demonstrando uma tendência de migração para uma extensão capaz de se autossustentar financeiramente. Isto é significado como positivo, pois não implicaria a extinção do trabalho da universidade junto às necessidades sociais, o qual deve ser potencializado por meio das atividades de ensino:

[...] Nós estamos mudando muito a nossa extensão. Nós temos inúmeros, nós atendemos, nós tivemos, ano passado, oitocentos e poucos eventos, em um ano, na universidade via extensão. [...] Mas são muitos cursos. [...] Prestação de serviço, pode até ser gratuito, mas assim, normalmente hoje nós damos os cursos aqui na extensão que são cobrados. E quando se faz uma ação na comunidade, é em função pedagógica (G1/ Universidade IV).

Chamam atenção, ainda, outras mudanças que foram adotadas na extensão das IES estudadas, as quais apresentam caminhos distintos. Uma delas diz respeito à busca por parcerias mais consistentes junto à sociedade, como é o caso da Universidade I, onde a extensão “foi profissionalizada por uma questão básica de sobrevivência” (G1/Universidade I). Por esse motivo, a referida IES definiu que só são passíveis de investimento os projetos de extensão assumidos como de interesse de outros grupos/entidades da comunidade local, estabelecendo redes de parcerias.

Essa orientação parece partir da compreensão de que, como os recursos são escassos, devem ser direcionados para objetos considerados de relevância pública.

[...] se eu não tiver alguém que, no mínimo queira assinar junto, colocar seu nome junto, eu não vou entrar, porque acho que até seria uma postura um pouco arrogante da nossa parte. [...] Então, a questão não é fazer, é nós criar alguns novos tensionamentos para que a sociedade também se envolva nesse projeto de extensão. E esse envolvimento não precisa ser necessariamente botando dinheiro, mas, sim, participando do debate, atuando de alguma forma nesses processos aí (G1/Universidade I).

Outro caminho ainda pode ser visto na opção adotada pela Universidade II, que definiu linhas prioritárias de extensão, de acordo com as necessidades identificadas, o que levou a uma maior racionalização e direcionamento dos recursos existentes. Esta alternativa parece ampliar a capacidade de gerar resultados e, por conseguinte, dar maior visibilidade à IES.

[...] Então a extensão já fez isso bem específico agora, dizendo em quais projetos os professores podiam candidatar-se. A própria Pró-reitoria fez agora em 2016. Antes o professor apresentava o seu projeto, se ele era considerado bom, ele recebia as horas. Este ano a Pró-reitoria estabeleceu tais e tais atividades, quem quiser apresentar, apresenta dentro dessas linhas, deu as diretrizes (G1/Universidade II).

Ainda, a lei das ICES também foi lembrada por um dos entrevistados como uma alternativa para dar conta dos desafios do financiamento da extensão:

Mesmo antes já de ser transformado esse projeto em lei, a gente já percebeu algumas possibilidades que antes não se conseguiam, porque havia aquela distinção entre público e privado e não havia esse meio termo que se reconhece. Então o acesso a editais, por exemplo, que antes era exclusivo para as públicas, mesmo antes da saída da Lei das Comunitárias, já pôde ser acessado. Então, com isso a gente também tem projetos de extensão com recursos públicos, a gente também sabe, nesse momento eles são escassos, mas a gente continua, na medida do possível, verificando isso (G1/Universidade II).

Em perspectiva diferente, também foi possível identificar, na fala de dois entrevistados, outra ordem de desafios para a manutenção da perspectiva pública da extensão. Tais desafios vão para além da questão do financiamento e estão situados no campo da cultura e dos valores da comunidade acadêmica. Nesse sentido, um dos entrevistados enfatiza a visão de mundo “concorrencial” dos professores como um empecilho na contemporaneidade:

Mas o grande problema, digamos, já não é a Reitoria, a instituição. As pessoas muitas vezes é que não querem mais isso. Então alguns professores ainda enxergam, mas eu diria assim, na maioria dos professores não se percebe mais essa... Então, assim, cada vez mais, essa coisa está virando um negócio. [...] algum professor que esteja lá, tem muito mais a cabeça feita pela razão concorrencial do que cooperativa. E essa, eu vejo hoje, que essa é uma tensão cada vez maior (P/Universidade I).

O outro entrevistado, por sua vez, nota o quanto uma concepção elitizada sobre as comunidades que vivem em situação de vulnerabilidade social é debilitadora da própria potencialidade da extensão.

Não são só questões econômicas, são tensões de concepção, ideológicas. Então, nós temos isso muito forte aqui dentro, nós temos muitos mundos, muitas universidades, e conseqüente a extensão não está livre desse olhar, então nós temos desde grupos que olham “ah, tá, então façam alguma coisinha aí pra esse povo sem teto, sem terra”, mas o nosso foco não é esse. [...] Então, o lugar da extensão é um lugar de tensão, eu acho. Eu pelo menos sinto assim, e acho que isso é muito expressivo aqui dentro. As pessoas, com muita facilidade, tentam colocar a extensão nesse lugar do assistencialismo, aquele lugar menor, para um público desprovido, tipo LBA... Que não precisa de formação, que não é científico [...] (G2/Universidade III).

Diante do exposto, analisando os desafios e caminhos da extensão na universidade comunitária, é possível depreender que as alternativas para conduzi-la no atual contexto parecem não estar claramente delineadas pelas instituições, ao menos não com a mesma assertividade do fenômeno observado no campo da pesquisa, anteriormente analisado. Discutindo essa questão, um dos entrevistados trabalha com a noção de “ambigüidade” para refletir a particularidade da extensão e de suas tendências contemporâneas na universidade comunitária.

Eu não diria assim que há hoje uma tendência clara [...] Há mais ambigüidades do que uma corrente. [...] na verdade nós sempre tivemos no discurso, e ele é tão forte quanto antes, a ideia de que a extensão é uma característica diferenciadora. Todas as administrações das universidades, acho que gostariam de se destacar pela sua qualificada extensão, dizendo: “está aí o nosso caráter comunitário, escancarado, aberto, visível. Venham ver no bairro ou lá no interior. Olhem os nossos trabalhos!” Isso seria um motivo de orgulho pra qualquer gestor de comunitária. Acontece que não é muito simples isso, tem muita dispersão, como tem muitas frentes, todo mundo pedindo, às vezes os gestores querem atender todas as pontas e não tem foco, também não tem resultados. Nós, acho que guardamos um pouco essa linha de dispersão, nós não temos foco, nós não temos grandes laboratórios. Acho que as comunitárias religiosas, por exemplo a PUC, têm alguns projetos de visibilidade. [...] Nós nunca chegamos a esse ponto, talvez por falta de foco, talvez a gente seja mais abrangente do que a PUC em atender muitas demandas (P/Universidade II).

Por fim, um aspecto a ser observado ao analisar os caminhos que a extensão percorre na universidade comunitária, no contexto contemporâneo, está relacionado com o seu significado no que diz respeito à preservação dos vínculos com a comunidade, tão caros ao modelo institucional, conforme já demonstrado no capítulo anterior. Nessa perspectiva, no início dos anos 2000 Silva apontava, em sua pesquisa, que naquela época as atividades de extensão junto às comunidades eram entendidas pelas IES comunitárias como basilares do modelo. Constatou, assim, que “a extensão se

constitui no caráter que as fundam, as legitimam e as representam” (Silva, 2003, p, 240). Chama a atenção, hoje, que esta compreensão permanece, quase 15 anos depois.

Com isso, afirma-se que uma extensão pautada no atendimento às necessidades sociais é muito cara à universidade comunitária e este critério ainda possui peso decisivo nos encaminhamentos, apesar dos desafios ligados à sustentabilidade financeira. O lugar que ocupa no modelo comunitário – de espaço privilegiado para a materialização dos vínculos com a comunidade – pode ser explicativo das razões pelas quais a trajetória da extensão apresenta diferenças com relação à trajetória da pesquisa anteriormente analisada.

9.3.1 Situando as universidades comunitárias dentro da díade público-privado, quanto à extensão/serviços

Diante do exposto até aqui, é possível agora responder à pergunta orientadora *Quais as perspectivas que orientam a extensão/serviços comunitários e, por conseguinte, os resultados produzidos por meio dela?*, tendo por referência a díade de respostas ideais proposta, em cujo vértice público está a resposta *Quando a extensão/serviços acontece por meio de ações que respondem às necessidades sociais, sem visar retorno financeiro*, e em cujo vértice privado se encontra a resposta *Quando a extensão/serviços acontece por meio de ações vinculadas a contratos comerciais, que visam retorno financeiro*. Nesse sentido, estabelecem-se as seguintes considerações:

i. Observa-se, na extensão, certo deslocamento no sentido da realização de atividades autossustentáveis financeiramente, mas isso não significa o fim das ações em que a prioridade é responder às necessidades sociais que não se autofinanciam – ações essas que estão na base de sustentação do modelo institucional comunitário. Ambas as formas coexistem, o que permite posicionar as universidades comunitárias fora dos extremos e, nesse sentido, entre o vértice público e privado de respostas ideais.

ii. A coexistência entre ambas as formas de realizar extensão acontece em um cenário de mudanças, em que é possível perceber distintas nuances, que vão desde uma busca mais agressiva por ações baseadas em contratos comerciais para prestação de serviços que possibilitem o autofinanciamento (aproximando do vértice privado das respostas), ao fortalecimento de uma extensão focada no atendimento às necessidades sociais como

prioridade (aproximando do vértice público das respostas). Diferentemente do que acontece com a pesquisa, na extensão não se vê uma tendência geral no sentido da adoção de medidas claramente direcionadas para o autofinanciamento.

iii. A relação com a comunidade por meio de projetos de extensão que visam responder às necessidades sociais da população, independentemente do retorno financeiro, é tida como uma característica fundante do modelo comunitário desde sua origem. Este entendimento se constitui em um tensionamento na direção da preservação deste tipo de extensão, o que leva as universidades a se moverem no sentido da aproximação com o vértice público da tríade de respostas ideais.

10 UMA ANÁLISE DOS TENSIONAMENTOS ENTRE PÚBLICO E PRIVADO NA UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA

Os capítulos 7 a 9 apresentaram as análises realizadas a respeito da relação entre público e privado no modelo comunitário de universidade, no contexto contemporâneo, as quais foram desenvolvidas com base nos onze descritores propostos. Feito isto, torna-se possível, neste capítulo, construir sínteses analíticas, visando apontar os principais tensionamentos identificados no modelo institucional. Nesse sentido, é possível apresentar respostas ao problema proposto para esta tese, qual seja: No cenário atual, de profundas transformações na educação superior, quais os principais tensionamentos público-privado vivenciados pelas universidades comunitárias regionais do Rio Grande do Sul e quais os desdobramentos destes tensionamentos na configuração do modelo comunitário?

Respondendo a essa questão, as considerações que serão expostas na sequência ancoram-se em cada uma das três dimensões do modelo orientador do processo metodológico de coleta e análise dos dados que foi proposto, estando pautadas nas questões norteadoras³⁹ da tese.

10.1 Os tensionamentos relacionados ao contexto externo

Na dimensão associada ao contexto externo que perfaz a realidade das universidades comunitárias, o modelo institucional foi examinado por meio dos descritores: 1. políticas de regulação, 2. políticas de acesso, 3. políticas de financiamento, 4. formato legal da propriedade institucional e 5. avaliações externas.

Inicialmente, é possível identificar que o contexto nacional da educação superior, bem como a sua recepção no modelo comunitário, encontra correspondência no contexto da educação superior em escala global. Ou seja, como mostra a literatura, a

³⁹ As três questões norteadoras são: Em que medida os elementos próprios do contexto externo às universidades comunitárias – como políticas e normativas nacionais que as moldam ou que as submetem a determinados contextos –, na forma como são assimilados pelas IES, tensionam o modelo comunitário de universidade para sua dimensão pública e em que medida as tensionam para sua dimensão privada? Quais são os tensionamentos público-privado que se apresentam no cotidiano do modelo comunitário de universidade, quando consideradas as suas condições internas e atividades meio, como estrutura de gestão, os propósitos assumidos e a relação que se estabelece com a comunidade no dia a dia da instituição? Como se configuram os tensionamentos público-privado na realização das atividades fim das universidades comunitárias, isto é, no ensino, na pesquisa e na extensão/serviços – atividades por meio das quais as universidades geram resultados para a sociedade?

educação superior no mundo passa a ser concebida e tratada como um bem privado, a partir do que se destacam os ganhos e benefícios que é capaz de gerar individualmente junto aos estudantes. Isso justifica que esse nível de ensino seja conduzido como um serviço que, mesmo que submetido ao controle do Estado (e, em certa medida, em decorrência das orientações impressas pelas próprias opções políticas), deve ser produzido em uma base mercantil (BROWN; CARASSO, 2013; SLAUGHTER; RHOADES, 2004; RHOADES; SLAUGHTER, 2009).

A argumentação desenvolvida na tese mostrou, nesta primeira dimensão, que políticas do Estado voltadas à educação superior brasileira conduzem-na para a configuração de quase-mercados (AFONSO, 2000), o que situa as ICES em um contexto de concorrência, junto às IES mercantis, por estudantes/clientes – que são a principal fonte de financiamento –, empurrando-as, em determinados aspectos, para uma realidade de submissão à regulação do mercado, o que produz tensionamentos na direção privada. Importa sublinhar que esta realidade de competição com as IES de caráter mercantil, a qual é vivenciada pelas universidades comunitárias, não pode ser analisada de modo isolado, mas sim como reflexo de um fenômeno maior. Nesse sentido, como afirmam Slaughter e Rhoades (2004) e Rhoades e Slaughter (2009), o regime do capitalismo acadêmico implica num conjunto de transformações e deslocamentos em direção a comportamentos de mercado, o que envolve, inclusive, políticas de Estado que acabam por favorecer a sua assimilação. A entrada de novos *players* (no caso, as IES mercantis) e o cenário de concorrência gerado dentro do setor privado, então, são algumas das consequências de um fenômeno mais amplo, que leva à reconfiguração do ensino superior como um todo no país.

Como observado na argumentação desenvolvida ao longo dos capítulos anteriores, a questão do financiamento está no centro de um conjunto de tensionamentos público-privado vivenciados pelas ICES analisadas. Ele é o “calcanhar de Aquiles” da concepção de universidade comunitária, na medida em que ameaça a consecução da ideia de bem público. Ou seja, em um contexto em que as IES concorrem no mercado por alunos, as forças de mercado (a regulação de mercado) tensionam no sentido de se tornarem a principal gramática utilizada pelas instituições comunitárias e isto causa consequências como, por exemplo, a cobrança de taxas com valores impeditivos nos cursos em que há mais bens posicionais implicados, gerando um ciclo que reforça a sua exclusividade ou, então, os cortes em atividades socialmente relevantes, dada a necessidade de enxugar gastos para alcançar a sustentabilidade econômica. Trata-se de

processos que podem colocar em risco a missão pública da universidade comunitária. Constatam-se, diante disso, tensionamentos entre, de um lado, o financiamento das atividades da universidade, em uma realidade em que os recursos são disputados numa lógica de mercado, e, de outro, a manutenção de compromissos públicos que demandam investimentos em atividades que tendem a não ser autossustentáveis, como aquelas ligadas ao seu compromisso social.

Contraditoriamente, outros elementos provenientes de políticas nacionais voltadas à educação superior, como a lei das ICES, a lei da filantropia e o Prouni, promovem um tensionamento em direção à dimensão pública das universidades em estudo. Isso acontece na medida em que estabelecem uma espécie de proteção a esse tipo de IES, especialmente quando possibilitam um maior acesso a alguns tipos de financiamento estatal; acontece, também, quando exigem a adoção de mecanismos de acesso que implicam em maior equidade social, ou quando demandam transparência e democracia na gestão, além da realização de atividades de ação comunitária voltadas para o desenvolvimento social.

Outro tensionamento apurado na análise do contexto externo foi encontrado no formato legal da propriedade institucional que molda as universidades comunitárias. Como analisa Schmidt (2008), a classificação proposta no Código Civil brasileiro “não leva em conta a diversidade e a natureza diferenciada das organizações da sociedade civil e as especificidades das organizações públicas não-estatais”. Circunscrevendo o público ao estatal, “tudo o que não é estatal é empurrado para a vala do privado. É uma lógica simplificadora, empobrecedora e que não permite aproveitar o potencial de organização da sociedade civil em vista de fins coletivos” (2008, p. 54). Assim, os limites presentes na definição legal, segundo a qual o público é sinônimo de estatal, evidenciam o (curto) alcance da linguagem existente e, desse modo, da capacidade de compreensão daqueles que dela partilham. Isso implica um tensionamento que atinge as universidades comunitárias, as quais são tomadas de antemão como privadas e não encontram linguagem capaz de expressar adequadamente o seu formato dentro do arcabouço dos enquadramentos legais. Dessa maneira, buscam, fora dos limites da legislação, definir-se pelo que *não* são. De tal modo que expressões como “públicas *não* estatais”, ou “privadas *não* mercantis”, ou mesmo “universidades *não* públicas”, são utilizadas pelas IES para tentar traduzir o lugar (ou, melhor, o *não* lugar) ocupado pelo modelo comunitário. Essa falta de definição gera dificuldades de compreensão e, mais

do que isso, ambiguidades no que diz respeito ao espaço deste modelo institucional no imaginário social.

Por fim, observa-se um tensionamento relacionado às avaliações externas. Como verificado, as universidades comunitárias mostram-se cedendo a uma pressão externa segundo a qual as avaliações transformam-se em instrumento de ranqueamento entre as IES. Este envolvimento em disputas por *status* tensiona a universidade para a sua dimensão privada. Tais disputas conduzem as IES para uma realidade de homogeneização com um perfil institucional que é valorizado pelos *rankings*: uma universidade em que se destacam a pós-graduação *stricto sensu*, a pesquisa, a inovação tecnológica e o registro de patentes. Em decorrência, isso pode levar a uma descaracterização do modelo comunitário, que, ao objetivar boas colocações em *rankings*, pode relegar, para segundo plano, atividades que não sejam funcionais a tal objetivo, mas que seriam fundamentais na ideia de universidade comunitária.

10.2 Os tensionamentos relacionados às condições internas e atividades meio

Dentro da dimensão que examina as condições internas e atividades meio das universidades comunitárias, os descritores utilizados para mediar a análise do modelo institucional foram: 6. objetivos institucionais, 7. modelo de gestão e 8. relação com a sociedade.

Nesta dimensão, foi demonstrado que, em uma realidade na qual a conjuntura se transforma, como a vivenciada pelas universidades comunitárias, alguns dos compromissos outrora concebidos como inerentes à sua natureza comunitária, claramente demarcados no discurso oficial, se encontram em crise. Tais compromissos são tensionados, de um lado, pelo desafio do financiamento, que leva a comportamentos de mercado em nome da sustentabilidade financeira, e, de outro, pela cultura institucional que perpassa as IES, o que está relacionado com a visão de homem e de mundo daqueles que materializam o cotidiano das universidades, especialmente os professores e estudantes, parte dos quais desconhece ou não partilha dos objetivos institucionais formalmente colocados. No desenvolvimento da tese, notou-se que, diante da constatação desta realidade pelos entrevistados, há um claro discurso a respeito da necessidade de reinvenção do modelo comunitário, o que passaria pelo resgate de seu compromisso social. Contudo, apesar da clareza dos desejos manifestos, o que tem acontecido é que, no cotidiano, os tensionamentos citados têm ganhado força na disputa

pela concepção de universidade, e o resultado disso é o deslocamento do modelo institucional em um sentido privado.

Outro aspecto que envolve um forte tensionamento entre público e privado diz respeito ao modelo de gestão das universidades, uma atividade meio da IES. O exame dos documentos institucionais demonstra a existência de um modelo de gestão identificado com o conceito de público (mais especificamente de esfera pública), na medida em que prevê colegialidade, democracia e representação da comunidade externa. Porém, os discursos sobre o cotidiano institucional pautam a necessidade de ajustes no modelo, no sentido de torná-lo mais responsivo diante das exigências do atual cenário da educação superior – exigências essas relacionadas com a realidade de competição, com as limitações financeiras e com as próprias demandas da economia do conhecimento. No entanto, há divergências quanto aos rumos a serem seguidos no que diz respeito a tais ajustes. Assim, de um lado, evidenciam-se posicionamentos que entendem a necessidade de ceder ao tensionamento privado e, desse modo, adotar práticas de gestão mais verticalizadas e centralizadas, de inspiração corporativo-empresarial – numa clara tendência de isomorfismo (DIMAGGIO; POWELL, 2005) com os *players* mercantis. De outro lado, emergem posicionamentos que defendem o aprofundamento dos diferenciais do modelo como forma de enfrentar a realidade de crise e, nesse caso, os processos democráticos, a colegialidade e o diálogo são sublinhados como valores fundamentais a serem preservados e aprofundados na gestão institucional. Pode-se concluir, com isso, que o sentido das necessárias mudanças no modelo de gestão está em disputa, sendo esse um tensionamento em ebulição na universidade comunitária. Sua intensidade pode ser explicada pela própria dinâmica democrática e colegiada impressa pelo modelo de gestão, que, ao constituir-se a partir da concepção de esfera pública, faz dos órgãos colegiados caixas de ressonância dos diferentes interesses e pontos de vista que circulam na universidade e também fora dela.

A argumentação desenvolvida na tese também evidenciou tensionamentos referentes à prerrogativa da participação da comunidade na gestão institucional, que, no caso das universidades (e não das suas mantenedoras), se dá pela via dos Conselhos Universitários. Esta participação seria, teoricamente, um elemento de publicização da universidade. Porém, as críticas a tal prerrogativa, praticamente unânimes nos discursos institucionais, permitem supor que a participação da comunidade em órgãos colegiados não passa de um “mito fundador” da universidade comunitária, para usar a expressão de

Chauí (2001)⁴⁰. Os discursos evidenciam uma participação pouco qualificada, em que não estão estabelecidas as condições ideais de fala. A forma como esta participação acontece pode tensionar as IES para sua dimensão privada quando, desconhecedores da teia complexa que compõe o universo da educação superior, os representantes da comunidade externa defendem a adoção de comportamentos contrários aos objetivos institucionais estabelecidos.

Por fim, outro conjunto de tensionamentos emergiu das análises relativas aos vínculos com a comunidade, aqui abarcados pelo seu caráter de atividade-meio, ou seja, como mediações para que as atividades-fim se realizem. Nos discursos analisados, tais vínculos são claramente apontados como as raízes sobre as quais a identidade do modelo comunitário se ergue, o que significa um tensionamento que aproxima as IES da sua dimensão pública, em razão do compromisso com o bem comum. Demonstrou-se, entretanto, que em virtude das barreiras do financiamento ocorre uma retração desses vínculos, tensionando o compromisso público.

Outro tensionamento observado no campo dos vínculos com a comunidade diz respeito ao modo como eles se constituíram historicamente. Ou seja, são relações tendencialmente atravessadas por uma cultura assistencialista, em que a perspectiva da reciprocidade entre comunidade e universidade pouco se efetiva. Trata-se de uma cultura que limita a constituição de esferas públicas e, assim, restringe as possibilidades de contribuição efetiva para o bem público. Apesar disso, chama a atenção a crescente participação das IES em instâncias colegiadas fora da universidade, como conselhos e fóruns municipais. Esse fator representa um tensionamento público, na medida em que situa as instituições como parte de uma esfera pública mais ampla, evidenciando o seu enraizamento na sociedade local.

Por fim, a prática de acesso aos espaços das universidades pela comunidade, já arraigada na identidade do modelo institucional, tensiona as IES publicamente, no sentido político do termo. Contudo, apesar da tradição dessa prática, os dados apontaram para a adoção de medidas de restrição da acessibilidade, o que representa o contraponto de um tensionamento privado.

⁴⁰ Agradeço esta associação ao colega professor Olmiro Schaeffer.

10.3 Os tensionamentos relacionados às atividades fim e resultados gerados

Nesta última dimensão, que trata das atividades fim e resultados gerados, o modelo comunitário foi analisado através dos descritores 9. ensino, 10. pesquisa e 11. extensão/serviços, diretamente relacionados às três atividades finalísticas caracterizadoras da instituição universidade.

Os dados analisados demonstraram que o ensino proposto pelas ICES, no discurso oficial, apresenta um claro compromisso com a formação de profissionais pautados pela ideia de bem público, não parecendo haver força significativa ao contrário. Porém, os depoimentos sobre a materialização (ou não) disso no dia a dia denotam que, no cotidiano, tal discurso é tensionado por fluxos na direção de um ensino de caráter instrumental, em que se privilegia seu “valor de troca” (BROWN; CARASSO, 2013). Concorrem para esse tensionamento privado elementos como: o perfil dos professores, muitos dos quais não partilham do ideal de formação projetado; a falta de clareza da gestão das IES sobre a concepção de ensino que se pretende; a força da cultura que perpassa a sociedade na contemporaneidade, em que há certo menosprezo com relação a uma formação mais ampla, que contempla aspectos humanísticos e sociais; a relação de troca entre cliente/fornecedor que se estabelece com o aluno, fortalecendo valores que sustentam uma proposta de ensino cuja tônica é a busca pela formação de egressos tecnicamente qualificados para a obtenção de êxito individual no mercado de trabalho, compatibilizando com a concepção de educação superior como um bem privado, como argumentam Slaughter e Rhoades (2004). Assim, resulta a constatação de que existe um deslocamento do modelo comunitário para uma proposta de ensino que se alinha à ideia de bem privado. Todavia isso é tensionado pela concepção de ensino filiada à ideia de bem público, a qual ainda é hegemônica nos documentos institucionais e, mais do que isso, defendida nos depoimentos como fundante do perfil do egresso. Há, dessa maneira, um claro tensionamento entre ambas as perspectivas.

O tensionamento público-privado é, também, identificado nas carreiras ofertadas (na graduação) pelas universidades. Em um contexto de submissão à regulação de mercado, ganha corpo um tensionamento na direção da redução ou precarização da oferta de cursos que não geram retorno financeiro, mesmo que sejam entendidos como socialmente relevantes em razão das externalidades positivas que produzem, o que acontece em nome da sustentabilidade financeira. Contudo, muito em virtude de seu

modelo político de gestão, as IES são demandadas a equilibrar tensionamentos na direção contrária, ou seja, voltados à manutenção da oferta de cursos não rentáveis, mas entendidos como essenciais para a preservação da identidade institucional.

Por fim, sobre as atividades de pesquisa e de extensão, a análise desenvolvida explicitou diferenças importantes entre aquilo que se busca produzir em cada uma delas. Quanto à primeira, evidenciou-se um claro esforço, por parte do modelo comunitário, no estímulo a pesquisas associadas a contratos comerciais, implicando, em última instância, em sustentabilidade financeira, a exemplo do que acontece em países europeus e nos EUA (muitos discursos remetem diretamente a tais realidades como fontes de inspiração). Isto é observável, inclusive, em recorrentes iniciativas do Comung, nos anos recentes, em promover eventos e seminários sobre inovação, bem como organizar visitas técnicas dos gestores das IES comunitárias a universidades internacionais vocacionadas para a transferência de tecnologia.

Nessa esteira, os chamados parques científicos e tecnológicos passam a ser uma novidade nas universidades analisadas, o que precisa ser compreendido desde a sua inter-relação com um fenômeno maior, em que políticas públicas impulsionam esse tipo de prática junto às IES (JONGBLOED, 2015), denotando a influência do contexto externo. Em um cenário de crise, como o vivenciado contemporaneamente, as parcerias e investimentos realizados para a instalação de parques científicos e tecnológicos os revelam – especialmente nos discursos dos gestores entrevistados – como a “meninados-olhos” do modelo comunitário, na medida em que carregam a promessa de uma adequação inovadora das universidades, com a pretensa vantagem de ser uma solução para os desafios do financiamento. O risco, aqui, é de se fazer uma trajetória em que a ideia de comunidade seja reduzida ao mercado e ao setor produtivo, do que decorreria um afastamento dos vínculos com outros setores e interesses sociais e, assim, um afastamento da ideia de bem público.

Embora exista, como demonstrado nos capítulos anteriores, um deslocamento para uma pesquisa de caráter comercial nas universidades comunitárias – o que talvez, por enquanto, ainda seja mais um desejo do que sua efetiva concretização –, significando um tensionamento na direção privada, não se observou nos discursos a defesa de que essa tendência deva se tornar exclusiva. Evidenciou-se, outrossim, mesmo que com menos entusiasmo, a necessidade de preservação da pesquisa desinteressada. Manter-se no tensionamento, equilibrando ambas as perspectivas, apareceu como

alternativa ao modelo comunitário diante dos desafios do financiamento e das demandas provenientes da sociedade como um todo.

Se os discursos sobre a pesquisa demonstram um percurso harmonioso na busca por parcerias com o setor produtivo, os discursos sobre a extensão apontam que, por mais que os desafios do financiamento sejam prementes, ela deve manter os seus projetos sociais que não são necessariamente autossustentáveis. Esse propósito não significa que não haja tensionamentos na direção do autofinanciamento na extensão, mas isso não perfaz um roteiro obrigatório, como no caso da pesquisa. Uma extensão que, mesmo que remodelada ou enxugada, é valorizada a partir de seus resultados em termos de compromisso social, aparece nos discursos como elemento a ser preservado, uma vez que está fortemente associada com a própria raiz do modelo comunitário, como Silva (2003) já mostrou em sua pesquisa. Assim, pode-se inferir que, aqui, o tensionamento na direção privada, embora exista e perpassasse inclusive a mentalidade dos professores, é inferior ao da dimensão pública.

10.4 Ligando os pontos

Diante do exposto, é possível agora demarcar o conjunto dos tensionamentos privados e públicos que perpassam de modo mais intenso a universidade comunitária na contemporaneidade.

No âmbito do contexto externo, se evidenciam como tensionamentos privados (a) os limites do financiamento em um contexto de concorrência mercantil entre as IES e (b) o uso das avaliações externas como forma de ranqueamento entre as instituições. Como tensionamentos públicos, sobressaem-se (a) a lei das ICES e (b) a regulação da filantropia por meio da concessão de bolsas de estudos a alunos enquadrados no perfil do Prouni.

Os tensionamentos privados que se destacam na dimensão das atividades meio e condições internas dizem respeito a (a) fragilização dos objetivos institucionais orientados para o bem público, (b) movimentos na defesa da adoção de um modelo de gestão de inspiração corporativo-empresarial, (c) prevalência de uma relação assimétrica e de caráter assistencialista entre universidade e comunidade. Quanto aos tensionamentos na direção pública, nesta dimensão, observam-se (a) a existência de propósitos institucionais orientados para o bem público e esforços pela sua preservação, (b) a existência, prevista nas normativas institucionais, de uma estrutura colegiada e

democrática de gestão, bem como discursos em defesa de seu aprofundamento e (c) a tradição do compromisso social, que se expressa nos vínculos com a comunidade.

Os tensionamentos públicos e privados fundados no contexto externo e que atravessam as condições internas e atividades meio das universidades comunitárias produzem consequências em suas atividades fim (ensino, pesquisa e extensão). Nesse sentido, identificam-se os seguintes tensionamentos privados presentes nas atividades finalísticas e nos resultados gerados pelas IES objeto deste estudo: (a) uma concepção de ensino de caráter instrumental, (b) a existência de uma cultura que menospreza o valor de uma formação ampla e humanística, (c) o estabelecimento de uma relação com o aluno pautada na díade cliente/fornecedor (aluno-cliente), (d) as pressões para o fechamento de cursos que não geram retorno financeiro, mesmo que identificados com a missão comunitária, (e) o estímulo à ampliação de pesquisas de caráter comercial e (f) cortes de gastos na extensão e busca por sua autossustentabilidade. Quanto aos tensionamentos públicos que perpassam as atividades fim das universidades comunitárias, estando diretamente associados aos resultados que essas IES entregam para a sociedade, destacam-se os seguintes: (a) o compromisso com a formação de profissionais pautados pela ideia de bem público (*public good professionalism*); (b) a busca pela manutenção da oferta de cursos não rentáveis, mas entendidos como essenciais para a preservação da identidade institucional, (c) a compreensão existente sobre a necessidade de preservar a pesquisa desinteressada, (d) a valorização da extensão a partir de seus resultados em termos de compromisso social, a ser preservada em virtude de sua associação com a raiz do modelo comunitário.

Diante do exposto até o momento, vê-se no modelo comunitário uma tendência de concomitância dos dois regimes de produção do conhecimento/aprendizagem mencionados por Slaughter e Rhoades (2004, p. 29): o regime dos bens públicos e o regime do capitalismo acadêmico. Como destacam os autores, ambos “coexistem, interagem e se sobrepõem”. No caso das IES comunitárias, eles estão em disputa, perfazendo as duas grandes forças do tensionamento público-privado que nelas operam.

A respeito do conjunto de tensionamentos privados identificados por esta tese, importa dizer que os desafios do financiamento em um contexto de concorrência mercantil ocupam um lugar central. E a isso se articulam os tensionamentos associados aos cortes de gastos em atividades sociais e pesquisa, à adoção de um modelo de gestão mais enxuto e verticalizado, à identificação do estudante como cliente, entre outros.

É possível observar, porém, que os tensionamentos privados são mais profundos e superam aspectos ligados aos limites do financiamento e/ou do contexto de concorrência. Isto é, existem comportamentos que dizem respeito ao aspecto cultural, à visão de homem e de mundo que predomina no senso comum da sociedade como um todo e perfaz um *ethos* privatista que é manifesto por parte dos sujeitos que constroem o cotidiano da universidade comunitária. Exemplos disso são os tensionamentos associados a uma espécie de desconsideração por uma proposta de ensino ampliada e humanística, de modo a conduzir a um ensino de caráter instrumental, ou, então, os tensionamentos associados à relação assimétrica e de dependência que se estabelece entre universidade da comunidade, impedindo a constituição de esferas públicas. Esses exemplos sinalizam situações em que o desafio do financiamento em um contexto de concorrência não aparece em primeiro plano. Apesar de se reconhecer o entrelaçamento entre tal desafio e o referido *ethos* privatista, não é possível estabelecer entre eles uma relação linear de causa e consequência, pois trata-se de algo mais complexo. De tal modo que, se hoje fossem superados os limites do financiamento na universidade comunitária, ela certamente passaria a ser mais pública. Mas em que medida? Muito provavelmente ela não conseguiria se livrar – ao menos não de modo automático – dos tensionamentos privados associados, por exemplo, à participação dos membros externos nos órgãos colegiados ou à relação assistencialista com a comunidade ou, então, à concepção instrumental sobre o conhecimento que domina as mentes e salas de aula em determinados campos. Refere-se a uma cultura que se forjou dentro da universidade comunitária, a qual obviamente não está dissociada da cultura socialmente hegemônica.

Diante disso, é oportuno retomar a noção de capitalismo acadêmico. Como já abordado, ela designa um processo mais amplo, que não está relacionado somente com a questão do financiamento, ou com processos que são conduzidos em uma base mercantil. Certamente tais processos são centrais, mas, como argumentam Rhoades e Slaughter (2009, p. 32-33), “talvez a maior ameaça colocada pelo capitalismo acadêmico, na nova economia, seja o estar a tornar-se parte do modo como falamos e nos definimos a nós próprios”. Para eles, “é precisamente isto que está a acontecer, em muitos lugares – estamos a transformar-nos em algo que não somos”. Sendo assim, não se remete apenas a uma questão relacionada à gestão das IES, há “também muitos membros das faculdades se inserem de forma cúmplice no processo de comercialização” (RHOADES; SLAUGHTER, 2009, p. 35). Diante disso, os autores

recorrem à frase de Pogo, personagem de história em quadrinhos, segundo o qual “encontramos o inimigo e o inimigo somos nós” (2009, p. 35).

Porém, de outro lado, podem ser identificados movimentos contra-hegemônicos realizados por sujeitos e grupos que tensionam na direção oposta. Reagir é, sim, uma possibilidade que está dada. A exemplo do que foi constatado por Slaughter e Rhoades (2004) em sua pesquisa, a existência de resistências também foi observada nos discursos institucionais das universidades comunitárias, o que denota a dimensão política que perpassa o tensionamento público-privado. Considerando que os processos democráticos guardam em si a ideia de público, a natureza participativa e da colegialidade interna constitui o centro irradiador dos tensionamentos públicos. Tudo depende, entretanto, da forma como os espaços são ocupados, isto é, da forma como os distintos sujeitos internos e externos que compõem a universidade comunitária se apoderam das instâncias colegiadas, fazem uso da palavra e estabelecem as correlações de força, o que, por sua vez, está diretamente vinculado à sua concepção de universidade. No caso do tensionamento público, este depende de uma concepção identificada com os compromissos da universidade comunitária com o bem comum. Então, se é verdade que “o inimigo somos nós”, da mesma forma é verdade que este “nós” também guarda a potência da reinvenção do modelo comunitário a partir do equilíbrio entre público e privado.

Por fim, cabe destacar que a argumentação desenvolvida ao longo desta tese permite concluir que o modelo comunitário apresenta, como tendência geral, um deslocamento em direção à sua dimensão privada, o que é fortemente relacionado com o contexto da educação superior em nível mundial. Todavia, essa disposição está longe de significar que estas IES são (ou se tornaram) privadas. Tornaram-se, sim, mais híbridas, de modo que estão submetidas e vivenciam tensionamentos constantes, complexos e inter-relacionados, tanto para o público quanto para o privado, como ficou demonstrado. Embora os tensionamentos privados sejam significativamente impactantes no contexto contemporâneo, muitas das respostas de que o modelo comunitário lança mão para fazer frente a eles são buscadas em sua condição pública, o que, de outro lado, intensifica os tensionamentos existentes. Cabe sublinhar, ainda, a pertinência do conceito de hibridismo para a adequada compreensão do modelo comunitário na contemporaneidade. Isso porque, ao trabalhar com a ideia de uma universidade que complexifica suas funções e se aproxima das demandas do entorno, sem abrir mão de suas atividades centrais, a concepção permite situar as instituições comunitárias fora da

tradicional (e insuficiente) dicotomia público-privado e, assim, evidenciar os potenciais do modelo frente aos desafios contemporâneos da educação superior.

10.4.1 Respondendo ao problema central da tese

Diante desse contexto complexo, responde-se pontualmente ao problema proposto para esta tese, o qual pretende identificar os *principais tensionamentos* público-privado das universidades comunitárias, bem como os *desdobramentos destes tensionamentos* na configuração do modelo institucional.

Pode-se afirmar, primeiramente, que os principais tensionamentos privados são os desafios do financiamento em um contexto de concorrência, bem como uma concepção de universidade (ligada à visão de homem e de mundo partilhada por membros da comunidade acadêmica) que entende a educação superior como um bem privado. Os principais tensionamentos públicos, por sua vez, são identificados como a existência, no âmbito das normativas institucionais, de uma estrutura colegiada e participativa de gestão (com representantes internos e externos) e, também, o compromisso social, perpassado por uma concepção de universidade comprometida com o bem público.

Quanto aos desdobramentos desses tensionamentos na configuração do modelo institucional, um deles pode ser identificado na disputa que passa a existir entre distintos encaminhamentos referentes à estrutura de gestão. Isto é, de um lado, há a proposição de mudanças em direção a uma gestão menos democrática e de inspiração corporativo-empresarial. De outro, defende-se o aprofundamento da colegialidade, do diálogo e da democracia, diante do pressuposto de que é no reforço de suas características peculiares e diferenciadas que as universidades comunitárias ganharão espaço diante da concorrência.

Além disso, observam-se, como desdobramentos, o avanço de uma concepção de ensino de cunho instrumental e a excessiva busca por uma pesquisa de caráter comercial. Ao mesmo tempo, constata-se a preservação do compromisso social do modelo institucional comunitário, especialmente por meio da extensão. Por conseguinte, como síntese do processo mais amplo, em que os tensionamentos público-privado se complexificam, observa-se a própria intensificação do caráter híbrido do modelo comunitário como um desdobramento do processo.

11 CONCLUSÃO

Na sociedade contemporânea, em que o conhecimento é tomado como matéria-prima para o desenvolvimento, as universidades são demandadas a uma maior interação com o ambiente e com o setor produtivo. É emblemática desta nova realidade a ampliação do acesso ao nível terciário de ensino, observada na grande maioria dos países, a exemplo do Brasil, que aumentou em quatro vezes o número de matrículas nos últimos vinte anos.

No novo contexto, a educação superior passa por um conjunto de transformações e isso remete a uma espécie de crise nos modelos que tradicionalmente delinearão este campo. Isto porque os tempos atuais requerem uma universidade porosa às demandas do contexto externo, múltipla em termos de atividades e conexões estabelecidas e diversificada no que tange às fontes de recursos. Junto a isso, um conjunto de questionamentos emerge, como, por exemplo, sobre quem deve financiar a educação superior, ou em que medida ela é um bem público ou um bem privado. São fortes as pressões no sentido da sua compreensão como um bem privado, que deve ser conduzido por meio de bases mercantis. Em decorrência, assiste-se, em diversos países do mundo, ao fenômeno da mercantilização ou do capitalismo acadêmico, com o surgimento de IES com fins lucrativos e, também, a adoção de comportamentos de mercado por parte das IES de propriedade estatal.

Faz-se pertinente, diante disso tudo, o debate sobre quais seriam os modelos institucionais mais adequados, capazes de transitar entre as exigências por uma universidade mais próxima da sociedade, que se envolva com agilidade nos problemas do mundo prático e inove fornecendo tecnologias ao setor produtivo, sem, contudo, abrir mão dos grandes compromissos da educação superior como a livre expansão do conhecimento, a colegialidade, a autonomia e o bem público. Isto, por sua vez, remete a pensar em modelos institucionais híbridos – referenciados, dentre outros, por Ben Jongbloed – que se caracterizem pelas capacidades de plasticidade e resiliência. Plasticidade no sentido de adaptar-se para acolher as demandas que são colocadas pelo mundo prático, as quais variam no tempo e no espaço. E resiliência no sentido de, mesmo amoldando-se às novas situações e demandas, preservar os valores acadêmicos centrais, com a habilidade de, diante de fortes pressões, ajustar-se sem negligenciar seus compromissos com o bem público.

Esta tese, que tem como pano de fundo a temática dos modelos institucionais, buscou compreender o modelo constituído pelas universidades comunitárias regionais do Rio Grande do Sul. Objetivou compreender os tensionamentos entre o público e o privado a que essas IES estão submetidas no cenário contemporâneo da educação superior brasileira e, ao mesmo tempo, apreender como tais tensionamentos se desdobram na atual configuração do modelo institucional.

Para tanto, recorreu-se a uma fundamentação teórica que permitisse alargar o alcance das análises sobre a relação público-privado, viabilizando ir além dos enquadramentos tradicionais nos quais público e privado formam uma dicotomia maniqueísta, circunscrita à propriedade legal (em que público é sinônimo de Estatal e privado sinônimo de mercado). Desse modo, a tese pautou-se em uma fundamentação que, assentada em duas perspectivas teóricas da relação público-privado, uma de origem econômica e outra de origem política, parte do pressuposto de que a educação superior e suas instituições são, ao mesmo tempo, públicas e privadas, na forma de uma composição variável entre ambas as dimensões. Isso significa dizer, também, que a educação superior e as suas instituições não são ou exclusivamente públicas ou exclusivamente privadas. Elas são, sim, públicas e privadas ao mesmo tempo, o que guarda relativa independência em relação ao seu formato legal.

A partir dessas premissas, com base na produção de Simon Marginson, foi possível criar um modelo orientador do processo metodológico da coleta e análise dos dados da pesquisa junto às universidades comunitárias. Esse modelo trabalha com uma combinação entre, de um lado, uma concepção econômica de bens públicos e bens privados e, de outro, uma concepção política formada a partir de três conceitos: de público como o que é submetido ao controle público, de bem público e de esfera pública.

O modelo orientador criado propõe que as instituições sejam analisadas a partir de suas condições externas, atividades meio e atividades fins. Ancora-se na compreensão de que, apesar de se reconhecer a validade do critério da propriedade legal para se conceber uma IES como pública ou privada, este está longe de ser o único (e também o principal) aspecto a ser considerado. Nesse sentido, outros elementos devem ser apreendidos, como as políticas que regulamentam a educação superior, o acesso e o financiamento, os propósitos e objetivos institucionais, o modelo de gestão, a relação com a comunidade e o que é produzido por meio do ensino, da pesquisa e da extensão/serviços.

Após este primeiro esforço teórico-metodológico da tese, que se consistiu na construção de um referencial para apreender as dimensões pública e privada de universidades, foi possível a realização da etapa seguinte, que foi a aplicação do modelo orientador junto às universidades comunitárias regionais do estado do Rio Grande do Sul. Nesse processo, foram realizados levantamentos e análises de dados acerca da composição entre público e privado que se faz presente nessas instituições, situadas no atual contexto da educação superior brasileira. Tal aplicação do modelo orientador evidenciou os principais tensionamentos público-privado presentes nas universidades estudadas, bem como a forma como esses tensionamentos se desdobram na sua atual configuração.

Assim, como observado por meio da argumentação desenvolvida ao longo da tese, o modelo institucional comunitário demonstra estar vivenciando uma realidade de aproximação com sua dimensão privada, seguindo uma tendência que, como mostra a literatura, diz respeito a um fenômeno observável mundialmente no campo da educação superior. Essa aproximação, contudo, não significa dizer que as universidades comunitárias se tornaram privadas. Revelaram-se, sim, plenamente híbridas, de tal modo que há nelas um conjunto de composições entre público e privado, as quais apresentam nuances distintas e configuram determinados tensionamentos.

Nessa perspectiva, a tese revelou que, por um lado, os principais tensionamentos privados consistem nos desafios do financiamento em um contexto de concorrência, bem como em uma concepção de universidade que entende a educação superior como um bem privado. Por outro lado, quanto aos tensionamentos públicos, constatou-se que os principais são a existência de uma estrutura colegiada e participativa de gestão e, também, o compromisso social, perpassado por uma concepção de universidade comprometida com o bem público. Esses tensionamentos fazem parte do modelo comunitário e, com seus antagonismos, ajudam a configurar o cotidiano das instituições. Desse modo, mapeando as configurações institucionais decorrentes dos tensionamentos, a tese revelou, numa direção, o avanço de uma concepção de ensino de cunho instrumental e a excessiva busca por uma pesquisa de caráter comercial e, contraditoriamente, noutra direção, a preservação do compromisso social, especialmente por meio da extensão. Outro desdobramento presente no contexto institucional diz respeito a uma disputa que passa a existir entre distintos encaminhamentos referentes ao tipo da gestão, com alguns grupos propondo mudanças no sentido de uma prática menos democrática e mais empresarial, enquanto outros defendendo o aprofundamento da

colegialidade, do diálogo e da democracia, entendendo que é no reforço de suas características peculiares e diferenciadas que as universidades comunitárias ganharão espaço diante da emergência da concorrência. E, como síntese desse processo de complexificação dos tensionamentos público-privado, decorre, como um desdobramento, a intensificação do caráter híbrido do modelo comunitário.

Também, a tese desenvolvida forneceu elementos para compreender que a força da universidade comunitária está presente no modelo enquanto tal, e não nas instituições tomadas isoladamente. Sozinhas, elas têm mais dificuldade em adotar posturas de resistência às tendências de capitalismo acadêmico, sendo levadas mais facilmente a um caminho de isomorfismo com relação às IES mercantis, produzindo processos crescentes de identificação com estas. Enquanto modelo institucional, entretanto, as chances de edificarem suas identidades em cima da valorização de suas peculiaridades e características distintas são multiplicadas.

Ainda, a argumentação desenvolvida ao longo da tese permitiu compreender que o modelo comunitário, porque híbrido, possui significativa capacidade de plasticidade e resiliência. Em razão de suas características privadas, tem potencial para responder com certa agilidade às novas demandas por inovação e desenvolvimento que lhe são postas pela sociedade e, especialmente, pelo setor produtivo. Isso demonstra a ideia da plasticidade. E, em razão de suas características públicas, possui capacidade de, ao amoldar-se a tais demandas, garantir por meio das instâncias colegiadas que distintos interesses sejam considerados e que, nesse sentido, seja possível assegurar que a atenção às demandas do setor produtivo não redunde em desequilíbrio com relação aos compromissos públicos da universidade (compromissos como, por exemplo, com outros setores da comunidade que não estão diretamente ligados ao mercado, ou com uma formação que valoriza o *public good professionalism*). Isso denota a ideia da resiliência.

Importa dizer, também, que a realização desta tese abriu novas questões que podem constituir-se em objeto de pesquisas futuras. Nesse sentido, é possível apontar, por exemplo, a relevância de se discutir os aspectos associados à cultura institucional. Outro foco premente de estudos aponta para a análise dos efeitos da Lei das ICES, aprovada em 2013, a qual, nos dados coletados, foi surpreendentemente pouco indicada como uma alternativa para o fortalecimento da identidade e das características diferenciadoras do modelo comunitário.

Por fim, cabe salientar que a discussão sobre o público e privado a partir de uma perspectiva ampliada, que não reduz o conceito à dicotomia Estado *versus* mercado, é

ainda recente, especialmente em países como o Brasil, em que, por questões de formação sócio-histórica, o Estado ocupa lugar central no desenvolvimento da sociedade e da economia. Enquanto isso, a sociedade civil, de onde se origina a noção de público não-estatal, parece não ter amadurecido a esse ponto. De tal modo que é difícil conceber, no país, a possibilidade de uma existência legitimamente pública fora do Estado. Ou, então, não soa bem para os setores progressistas o reconhecimento de que nem sempre o Estado é o melhor lugar para que processos efetivamente públicos se constituam. Dentro desta discussão, contribui-se, aqui, para a desmistificação de pré-conceitos existentes em torno daquilo que não é conduzido pelo Estado na educação superior, demarcando a legitimidade do território público não-estatal.

Nessa perspectiva, a tese propôs-se a tematizar uma das experiências possíveis dentro do espaço público não-estatal, espaço esse com potencial de viabilizar a superação de tendências de privatização sem, contudo, recorrer aos modelos tradicionais fortemente associados ao Estado. Não significa, porém, que o modelo comunitário de universidade seja o ideal ou o melhor. É, sim, um modelo peculiar, que nasceu do sonho de comunidades do interior do Rio Grande do Sul numa época de relativa estabilidade no campo da educação superior, mas que hoje, em meio a um contexto permeado por contradições e tensionamentos, mostra-se inovador e tendente ao equilíbrio dentro de uma configuração eminentemente híbrida. Essa configuração permite, ao modelo institucional, composições entre público e privado que, ao mesmo tempo em que podem fornecer-lhe flexibilidade para transitar pelos novos desafios postos, também podem conservar espaços para a ideia de educação superior como bem público.

REFERÊNCIAS

ABMES. *Cadernos 13*. Programa Universidade para Todos (Prouni). Disponível em: <<http://www.abmes.org.br/abmes/public/arquivos/publicacoes/Cadernos13.pdf>>. Acesso em dez. 2013.

ABOIM, Sofia. Do público e do privado: uma perspectiva de gênero sobre uma dicotomia moderna. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 20, n. 1, p. 95-117, Jan./Abr. 2012.

AFONSO, Almerindo Janela. *Avaliação educacional: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2000.

ALMEIDA, Wilson Mesquita de. *Ampliação do acesso ao ensino superior privado lucrativo brasileiro: um estudo sociológico com bolsistas do Prouni na cidade de São Paulo*. 2012. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

AMARAL, Alberto. Recent trends in European Higher Education. *Reforms and Consequences in Higher Education Systems: an international symposium*. Tokyo: Center for National University Finance and Management, 2009.

ANTONIO, Robert J.; KELLNER, Douglas. Communication, modernity, and democracy in Habermas and Dewey. *Symbolic Interaction*, v. 15, n. 3, p. 277-297, 1992.

APPLE, Michael; TEITELBAUM, Kenneth. John Dewey. *Currículo sem fronteiras*, v. 1, n. 2, p. 194-201, jul./dez. 2001.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

BEGHIN, Nathalie. *A filantropia empresarial: nem caridade, nem direito*. São Paulo: Cortez, 2005.

BERTOLIN, Julio Cesar Godoy. O (des) governo na expansão da educação superior brasileira: da inoperância do Estado à supremacia da lógica do mercado. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 31, n. 3, p. 1043-1063, set./dez. 2013.

_____. Os quase-mercados na educação superior: dos improváveis mercados perfeitamente competitivos à imprescindível regulação do Estado. *Educação e Pesquisa*, v. 37, n. 2, p. 237-248, 2011.

_____; DALMOLIN, Bernadete Maria. As universidades comunitárias e a emergência de mercados na educação superior: entre a pressão da competição e o diferencial dos valores acadêmicos. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 30, n. 1, p. 139-159, jan./abr. 2014.

BITTAR, Mariluce. Unijuí: Expressão do segmento comunitário. In: MOROSINI, Marília (Org.). *A Universidade no Brasil: concepções e modelos*. 2. ed. Brasília: INEP, 2011. p. 217-230.

_____. O ensino superior privado no Brasil e a formação do segmento das universidades comunitárias. *Avaliação*, Campinas, v. 6, n. 2, p. 33-42, 2001.

BOAVENTURA, Edivaldo. *A construção da universidade baiana: objetivos, missões e afrodescendência*. Salvador: EDUFBA, 2009.

BOBBIO, Norberto. *Estado governo e sociedade: para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

BOTH, Agostinho; FRANTZ, Telmo. As escolas “particulares” do DGE-38: sua natureza pública e comunitária. In: *Raízes da educação e da cultura no distrito Geo-Educacional 38: uma revisão e prospecção*. Distrito Geo-Educacional 38, 1985. p. 7-15.

BRASIL. E-Mec. Disponível em: < <http://emec.mec.gov.br>>. Acesso em mar. 2017.

_____. *Lei nº 12.881*, de 12 de novembro de 2013. Dispõe sobre a definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das Instituições Comunitárias de Educação Superior - ICES, disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências. Poder Executivo, Brasília, 2013.

_____. *Lei nº 12.711*, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Poder Executivo, Brasília, 2012.

_____. *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. Poder Executivo, Brasília, 2009.

_____. *Decreto nº 5.773*, de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Poder Executivo, Brasília, 2006.

_____. *Lei nº 11.096*, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Poder Executivo. Brasília, 2005.

_____. *Lei nº 10.861*, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Poder Executivo, Brasília, 2004.

_____. *Lei 10.406/2002* - Institui o Código Civil. Poder Executivo, Brasília, 2002.

_____. *Lei nº 10.260*, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior do Ensino Superior e dá outras providências. Poder Executivo. Brasília, 2001.

_____. *Lei nº 9.870*, de 23 de novembro de 1999. Dispõe sobre o valor total das anuidades escolares e dá outras providências. Poder Executivo. Brasília, 1999.

_____. *Decreto Presidencial nº 2.207*, de 15 de abril de 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas nos arts. 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Poder Executivo, Brasília, 1997.

_____. *Lei nº 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Poder Executivo, Brasília, 1996.

_____. *Lei nº 8212*, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Poder Executivo, Brasília, 1991.

_____. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL/CNE. *Resolução 3/2002*, de 18 de dezembro de 2002. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a organização e o funcionamento dos cursos superiores de tecnologia. Conselho Nacional de Educação, 2002.

BRASIL/INEP. *Censos da Educação Superior*. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-superior>. Acesso em mai. 2016.

BRASIL/MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Portaria normativa nº 8*, de 2 de julho de 2015. Poder Executivo, Brasília, 2015.

BRASIL/MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Portaria Normativa nº 40*, de 12 de dezembro 2007 [republicada em 2010]. Poder Executivo, Brasília, 2007.

BRASIL/RECEITA FEDERAL. *Isenção de contribuições sociais*. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/previdencia/Contribuicoes/IsenContribSoc.htm>>. Acesso em dez. 2013.

BROWN, Roger; CARASSO, Helen. *Everything for sale? The marketization of UK higher education*. Routledge: London and New York, 2013.

BURKE, Peter. *Hibridismo Cultural*. São Leopoldo: Ed. Unisinos, 2006.

CABRAL, Valéria. Um ensaio sobre a comunicação interna pós-industrial em sua dicotomia discurso e prática. *Organicom Online*, v. 1, n. 1, p. 55-71, ago., 2004.

CAREGNATO, Célia Elizabete. *Caráter público e identidade acadêmica na educação superior: uma análise da diversificação institucional por meio do estudo de centros universitários*. 2004. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

CARVALHO, Cristina. H. A. O Prouni no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 96, p. 979-1000, out. 2006.

_____. Uma análise crítica do financiamento do PROUNI: instrumento de estímulo à iniciativa privada e/ou democratização do acesso à educação superior? In: *Reunião Anual da ANPEd*, 34, Anais... Natal-RN:ANPEd, 2011.

CARVALHO, José. C. O Prouni como política de inclusão: estudo de campo sobre as dimensões institucionais e intersubjetivas da inclusão universitária, junto a 400 bolsistas no biênio 2005-2006. In: *REUNIÃO ANUAL DA ANPEd*, 30, 2007, Caxambu. Anais... Rio de Janeiro: ANPEd, 2007.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____. A Sociedade em Rede: do Conhecimento à Política. In: CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo. (Orgs). *A sociedade em rede: do conhecimento à ação política*. Portugal: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2005. p. 17-30.

CATANI, Afrânio Mendes; GILIOLI, Renato de Sousa Porto. O Prouni na encruzilhada: entre a cidadania e a privatização. *Linhas Críticas*, Brasília, v. 11, n. 20, p. 55-68, jan./jun. 2005.

CALHOUN, Craig. The university and the public good. *Thesis Eleven*, v. 84, n. 1, p. 7-43, 2006.

CEFAÏ, Daniel. Como nos mobilizamos? A contribuição de uma abordagem pragmatista para a sociologia da ação coletiva. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 2, n. 4, p. 11-48, abr./jun. 2009.

CHAUÍ, Marilena. *Brasil: mito fundador e sociedade autoritária*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

CHRISTENSEN, Tom; LÆGREID, Per. Complexity and hybrid public administration – theoretical and empirical challenges. *Public Organization Review*, v. 11, n. 4, p. 407-423, 2011.

CLARK, Burton. The entrepreneurial university: new foundations for collegiality, autonomy, and achievement. *Higher Education Management*, v. 13, n. 2, p. 9-24, 2001.

COHN, Gabriel. Adendo editorial. Comentário ao artigo de Jürgen Habermas: Três modelos normativos de democracia, *Lua Nova*, n. 36, p.48-51, 1995.

COLIN, Denise. R. A. A gestão e o financiamento da assistência social transitando entre a filantropia e a política pública. In: STUCHI, Carolina. G.; PAULA, Renato. F. S.; PAZ, Rosângela. D. O. (Org.). *Assistência social e filantropia: cenários contemporâneos*. São Paulo: Veras, 2012. p. 193-244.

COLLINI, Stefan. *What are universities for?* London: Penguin Books, 2012.

COMUNG. *Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas*. Disponível em: <<http://www.comung.org.br>>. Acesso em jan. 2014.

CONFORTIN, Helena. BOEIRA, Cleusa Salette. Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões. In: SCHMIDT, João Pedro (Org.). *Instituições*

Comunitárias: instituições públicas não-estatais. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009. p. 297-301.

COSTA, Sérgio. A democracia e a dinâmica da esfera pública. *Lua Nova*, v. 36, p. 55-99, 1995.

DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAVIES, Nicholas. *O financiamento da educação estatal no Brasil: novos ou velhos desafios*. São Paulo: Xamã, 2004.

DE BOER, Harry F.; ENDERS, Jürgen; SCHIMANK, Uwe. Comparing higher education governance systems in four European countries. In: SOGHEL, Nils C.; JACCARD, Pierre (Eds.). *Governance and performance of education systems*. Dordrecht: Springer, 2008. p. 35-54.

DENEULIN, Séverine; TOWNSEND, Nicholas. Public goods, global public goods and the common good. *International Journal of Social Economics*, v. 34, n. 1/2, p. 19-36, 2007.

DEWEY, John. *O público e seus problemas: em busca da grande comunidade*, 1927a. Disponível em: < <http://escoladeredes.net/group/bibliotecajohndewey>>. Acesso em 10 mar. 2015.

_____. *O público e seus problemas: em busca do público*, 1927b. Disponível em: < <http://escoladeredes.net/group/bibliotecajohndewey>>. Acesso em 10 mar. 2015.

DIAS SOBRINHO, José. Educação superior: democratização, acesso e permanência. In: PAULA, M. F.; LAMARRA, N. F. (Org.). *Reformas e democratização da educação superior no Brasil e na América Latina*. Aparecida, São Paulo: Ideias e Letras, 2011. p. 121-152.

DIMAGGIO, Paul Joseph; POWELL, Walter W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *Revista de Administração de Empresas*, v. 45, n. 2, p. 74-89, Jan. 2005.

DRÉZE, Jacques H.; DEBELLE, Jean. *Concepções da universidade*. Fortaleza: EdUFCE, 1983.

DURHAM, Eunice. Higher education in Brazil: Public and private. In: Brock & S. Schwartzman (Eds.). *The Challenges of Education in Brazil*. Oxford: Triangle Journals. 2004, p. 147-178.

_____; SAMPAIO, H. Ensino privado no Brasil. *Documento de trabalho do Nupes*. São Paulo, USP, n.3, 1995.

EAST, Linda; STOKES, Rebecca; WALKER, Melanie. Universities, the public good and professional education in the UK. *Studies in Higher Education*, v. 39, n. 9, p. 1617-1633, 2014.

ETZKOWITZ, Henry; WEBSTER, Andrew; GEBHARDT, Christiane; TERRA, Branca R. C. et al. The future of the university and the university of the future: evolution of ivory tower to entrepreneurial paradigm. *Research policy*, v. 29, n. 2, p. 313-330, 2000.

FACEIRA, Lobélia da Silva. *O ProUni como política pública em suas instâncias macroestruturais, meso-institucionais e microssociais*: Pesquisa sobre a sua implementação pelo MEC e por duas Universidades na Região Metropolitana do Rio. 2009. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

FAUS, Joan. A dívida universitária, um perigoso problema em alta nos Estados Unidos. *El País*, Washington, 24 jun. 2014.

FEDOZZI, Luciano. Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. 3.ed. Porto Alegre: Tomo Editorial; RJ: UFRJ/IPPUR, 2001.

FERNANDES, Rubem Cesar. *Público porém privado: O terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2002.

FIES tem novas regras oficializadas pelo MEC no Diário Oficial da União. *GI Educação*, São Paulo, 3 jul. 2015.

FNDE. Fies supera marca de 556 mil contratos em 2013. *FNDE Notícias*. 10 jan. 2014.

FOREQUE, Flávia. Quase metade dos devedores atrasa pagamento do Fies. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 8 jan. 2016.

FORPROEX – FÓRUM DE PRÓ-REITORES DE EXTENSÃO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS. Plano Nacional de Extensão Universitária – Edição Atualizada, 2000/2001. Disponível em: <<https://www.portal.ufpa.br/docsege/Planonacionaldeextensaouniversitaria.pdf>> Acesso em 13. Fev. 2016.

FRANTZ, Walter. Universidade Comunitária: uma iniciativa pública não-estatal em construção. In: SILVA, Enio Waldir; FRANTZ, Walter. *O papel da extensão e a questão das comunitárias*. Ijuí: Unijuí, 2002. p. 15-102.

FRASER, Nancy. Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente. *Debate feminista*, v. 7, p. 23-58, 1993.

GADOTTI, Moacir. Universidade estatal, universidade comunitária: dois perfis em construção da universidade brasileira. *Revista Ceciliana*, Santos: Universidade Santa Cecília, vol. 7, p. 87-107. 1997.

GARCIA, Guillermo V. *La función social de la educación superior en México*. México: UNAM, Universidad Veracruzana, 2003.

GEMAQUE, Rosana, M. de O.; CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Perfil da expansão no setor público e privado e financiamento da educação superior brasileira pós-LDB. *Revista Série-Estudos Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB*, n. 30, p. 71-91, Jul./Dez. 2010.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOMES, Ana Lúcia. A nova regulamentação da filantropia e o marco legal do terceiro setor. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, ano XX, n. 61, p. 91-108, Nov.1999.

GOMES, Alfredo Macedo; OLIVEIRA, João Ferreira de; DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas de educação superior no Brasil: mudanças e continuidades. In: PAULA, Maria de Fátima Costa de; LAMARRA, Norberto Fernández (Org.). *Reformas e democratização da educação superior no Brasil e na América Latina*. Aparecida, SP: Ideias e Letras, 2011. p. 153-190.

GRAU, Nuria Cunill. A rearticulação das relações Estado-sociedade: em busca de novos significados. *Revista do Serviço Público*, v. 120, n. 1, p. 113-140, Jan./Abr. 1996.

HABERMAS, Jürgen. ESPAÇO PÚBLICO (Um verbete de enciclopédia) [1964]. *Problemata-Revista Internacional de Filosofia*, v. 3, n. 2, p. 218-227, 2012.

_____. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. Três modelos normativos de democracia. *Lua nova*, v. 36, p. 39-53, 1995.

_____. Técnica e ciência enquanto “ideologia”. In: BENJAMIN, Walter; HORKHEIMER, Max.; ADORNO, Theodor W. e HABERMAS, Jürgen. *Textos escolhidos*. Traduções de José Lino Grünnewald et. al. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural. (Coleção Os Pensadores), 1983.

HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUMBOLDT, Wilhelm von. *Sobre a organização interna e externa das instituições científicas superiores em Berlim*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1997.

IANNI, Octavio. *Teorias da Globalização*. 11. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

IBGE. *Estados@*. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?lang=&sigla=rs>>. Acesso em 27 ago. 2016.

JONGBLOED, Ben. Universities as Hybrid Organizations: trends, drivers and challenges for the European University. *International Studies of Management & Organization*, v. 45 n. 3, 207-225, Mai. 2015.

KATZ, Daniel; KAHN, Robert L. *Psicologia social das organizações*. São Paulo: Atlas, 1970.

KAUL, Inge, GRUNBERG, Isabelle e STERN, Marc A. Introduction. In: KAUL, Inge, GRUNBERG, Isabelle e STERN, Marc A. (Ed.). *Global public goods: international cooperation in the 21st century*. Published for United Nation Development Programme. New York/Oxford: Oxford University Press, 1999a. p. xix-xxxviii.

KAUL, Inge, GRUNBERG, Isabelle e STERN, Marc A. Defining global public goods. In: KAUL, Inge, GRUNBERG, Isabelle e STERN, Marc A. (Ed.). *Global public goods: international cooperation in the 21st century*. Published for United Nation Development Programme. New York/Oxford: Oxford University Press, 1999b. p. 2-19.

KOPPE, Leonardo Renner. *Instituições de Ensino Superior Privadas: organizações de ensino com fins lucrativos no Rio Grande do Sul*. 2014. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

LIMA, Kátia Regina de Souza. O Banco Mundial e a educação superior brasileira na primeira década do novo século. *Revista Katálysis*, Florianópolis, vol.14, n. 1 p. 86-94, Jan./Jun. 2011.

LIMA, Maria Ednalva de. *As portarias que alteraram as regras do FIES, a atitude do FNDE de impor limitação para aditamento dos contratos e a violação à lei e à Constituição Federal*. [artigo]. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI217196,11049As+portarias+que+alteraram+as+regras+do+FIES+a+atitude+do+FNDE+de>>. Acesso em 22 ago. 2016.

LONGHI, Solange Maria. *A face comunitária da universidade*. 1998. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1998.

_____. BOTH, Agostinho. Universidade de Passo Fundo: modos de ser universidade – comunitária, por que não? In: SCHMIDT, João Pedro (Org.). *Instituições Comunitárias: instituições públicas não-estatais*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009. p. 283-289.

MACHADO, Ana Maria Netto. Universidades Comunitárias: um modelo brasileiro para interiorizar a educação superior. In: SCHMIDT, João Pedro (Org.). *Instituições Comunitárias: instituições públicas não-estatais*. Santa Cruz do Sul: EdUNISC, 2009. p. 69-87.

MAY, Tim. *Pesquisa social: questões, métodos e processos*. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MARCELO, Carlos. Aprender a enseñar para la Sociedad del Conocimiento. *Revista Complutense de Educación*, Barcelona, v. 12, n. 2, p. 531-593, 2001.

MARGINSON, Simon. Public/private in higher education: a synthesis of economic and political approaches. *Studies in Higher Education*, p. 1-16, 2016.

_____. Universities and the public sphere: revised thoughts about the political economy of 'public'. In: SEMINAR NEW LANGUAGES AND LANDSCAPES FOR HIGHER EDUCATION, 2015. *Conference*. University of Warwick, 2015.

_____. Higher education and public good. *Higher Education Quarterly*, v. 65, n.4, p. 411-433, Out. 2011.

_____. The public/private divide in higher education: a global revision. *Higher Education*, n. 53, p. 307-333, 2007a.

_____. Five somersaults in Enschede: Rethinking public/private in higher education for the global era. In: ENDERS, Jurgen; JONGBLOED, Ben. (Ed.). *Public-private dynamics in higher education: expectations, developments and outcomes*, 2007b. p. 185-218.

_____. Putting 'Public' Back into the Public University. *Thesis Eleven*, 84, p. 44–59. 2006.

_____; WENDE, Marijk Van Der. Globalisation and Higher Education. *OECD Education Working Papers*, No. 8, OECD Publishing, 2007.

MCCOWAN, Tristan. Three dimensions of equity of access to higher education. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, v. 46, n. 4, p. 645-665, 2016.

MELLO, João M. P.; DUARTE, Isabela Ferreira. *The Effect of the Availability of Student Credit on Tuitions: Testing the Bennet Hypothesis using Evidence from a Large-Scale Student Loan Program in Brazil*. [artigo científico]. Disponível em: http://www.lem.sssup.it/WPLem/documents/Student%20Lending%20in%20Brazil_Duarte%20and%20De%20Mello.pdf 2015. Acesso em: jan. 2016.

MESTRINER, Maria. L. *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.

MOROSINI, Marília; FELICETTI, V. L.. Equidade e iniquidade no ensino superior: uma reflexão. *Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação*, Rio de Janeiro, v. 17, n.62, p. 9-24, Jan./Mar. 2009.

_____; FRANCO, Maria Estela Dal Pai. Universidades Comunitárias e sustentabilidade: desafio em tempos de globalização. *Educar em Revista*, Curitiba, n. 28, p. 55-70, Dez. 2006.

MOUWEN, Kees. Strategy, structure and culture of the hybrid university: Towards the university of the 21st century. *Tertiary Education & Management*, v. 6, n. 1, p. 47-56, 2000.

NEVES, Clarissa Eckert Baeta. Ensino superior privado no Rio Grande do Sul. *Documento de trabalho do Nupes*. São Paulo, USP, n.6, 1995.

_____; NEVES, Fabrício Monteiro. Pesquisa e inovação: novos desafios para a educação superior no Brasil e na Alemanha. *Caderno CRH: Revista do Centro de Recursos Humanos*. Salvador. Vol. 24, n. 63, p. 481-501, Set./dez. 2011.

NOGUEIRA, Maro Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2004.

NOVO, Luciana Florentino; FRANCO, Maria Estela Dal Pai. Cultura institucional na universidade: do movimento conceitual aos enfrentamentos estratégicos. COLÓQUIO

INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA, 14, 2014 Florianópolis. *Anais...* Florianópolis, 2014.

NUSSBAUM, Martha C. *Sin fines de lucro: por qué la democracia necesita de las humanidades*. Buenos Aires: Katz, 2010.

OLIVEIRA, Zenaide dos Reis Borges Balsanulfo; CARNIELLI, Beatrice Laura. Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES): visão dos estudantes. *Jornal de Políticas Educacionais*, v. 4, n. 7, p. 35-40, Jan./Jun.2010.

PEIXOTO, Maria do Carmo de L. Políticas para a democratização do acesso e a inclusão social na educação superior do Brasil. In: PAULA, Maria de Fátima Costa de; LAMARRA, Norberto Fernández (Org.). *Reformas e democratização da educação superior no Brasil e na América Latina*. Aparecida, SP: Ideias e Letras, 2011. p. 217-244.

PEREIRA, Elisabete Monteiro de Aguiar. A universidade da modernidade nos tempos atuais. In *Revista Avaliação*. Campinas; Sorocaba, v. 14, n. 1, p. 29-52, Mar. 2009.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998.

PERLATTO, Fernando. Habermas, a esfera pública e o Brasil. *Revista Estudos Políticos*, n. 4, v.1, p. 78-94, 2012.

PERRY, James L.; RAINEY, Hal G. The public-private distinction in organization theory: A critique and research strategy. *Academy of management review*, v. 13, n. 2, p. 182-201, 1988.

PUSSER, Brian. Power and authority in the creation of a public sphere through higher education. In: PUSSER, Brian; KEMPER, Ken; MARGINSON, Simon; ORDORIK, Imanol. (Ed.). *Universities and the Public Sphere: Knowledge creation and state building in the era of globalization*. New York and London: Routledge, 2012. p. 27-46.

PUSSER, Brian; KEMPER, Ken; MARGINSON, Simon; ORDORIK, Imanol. Introduction and Overview of the Book. In: PUSSER, Brian; KEMPER, Ken; MARGINSON, Simon; ORDORIK, Imanol. (Ed.). *Universities and the Public Sphere: Knowledge creation and state building in the era of globalization*. New York and London: Routledge, 2012. p. 1-6.

QUIVY, Raymond; VAN CAMPENHOUDT, Luc. *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa: Gradiva, 1992.

RHOADES, Gary; SLAUGHTER, Sheila. O capitalismo acadêmico na nova economia: escolhas e desafios. In: PARASKEVA, João M. (Org.). *Capitalismo Acadêmico*. Mangualde, Portugal: Edições Pedagogo, 2009.

RICHARDSON, Roberto J. *Pesquisa Social: métodos e técnicas*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROSSATO, Ricardo. *Universidade: nove séculos de história*. Passo Fundo: Ediupf, 1998.

SAMPAIO, Helena. Diversidade e diferenciação no ensino superior no Brasil: conceitos para discussão. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 29, n. 84, p. 43-55, 2014a.

_____. O global e o local no ensino superior no Brasil: apontamentos preliminares. In: ENCONTRO DA ANPOCS, 38, 2014, Caxambu. *Texto apresentado no GT da ANPOCS Novas configurações do ensino superior na sociedade contemporânea*. Caxambu, 2014b.

_____. O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações. *Revista Ensino Superior*, v. 2, n. 4, p. 28-43, 2011.

_____. *O ensino superior no Brasil: o setor privado*. São Paulo: Hucitec: FAPESP, 2000.

SAMUELSON, Paul A. The pure theory of public expenditure. *The review of economics and statistics*, p. 387-389, 1954.

SANTIAGO, Rui; LEITE, Denise; POLIDORI, Marilis; LEITE, Maria Cecília Loréa; SARRICO, Cláudia. Modelos de governo, gerencialismo e avaliação institucional nas universidades. *Revista Portuguesa de Educação*, v. 16, n. 1, p. 75-99, 2003.

SANTOS, Boaventura Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós modernidade*. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. *A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade*. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. *Reinventar a democracia*. Lisboa: Gradiva, 1998a.

_____. *A reinvenção solidária e participativa do Estado*. Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado, São Paulo, MARE, 1998b.

SCHMIDT, João Pedro. Mercantilização da educação superior: o campo dos negócios e o papel das IES públicas e comunitárias. *Textual/Sinpro*, Porto Alegre, v. 2, n.20, p. 22-28, Jun./Nov. 2014.

_____. O Comunitário em tempos de público não estatal. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 15, n. 1, p. 9-40, mar. 2010.

_____. O caráter público não-estatal da universidade comunitária: aspectos conceituais e jurídicos. *Revista do Direito*, n. 29, p. 44-66, 2008.

SILVA, Enio Waldir. SILVA, Enio Waldir da. *Extensão universitária no Rio Grande do Sul: concepções e práticas*. 2003. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

SLAUGHTER, Sheila; RHOADES, Gary. *Academic capitalism and the new economy: markets, state and higher education*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

SPERONI, Susana Margarita. Entrevista: universidade comunitária. *Reflexão & Ação*, Santa Cruz do Sul, vol. 17, n. 2, p. 293-297, 2009.

SPINK, Mary Jane; MEDRADO, Benedito. Produção de sentidos no cotidiano: uma abordagem teórico-metodológica para análise das práticas discursivas. In: SPINK, Mary Jane. *Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 41-61.

SPINK, Mary Jane; LIMA, Helena. Rigor e visibilidade: a explicação dos passos da interpretação. In: SPINK, Mary Jane. *Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 93-122.

SPINK, Peter. In: SPINK, Mary Jane. *Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 123-151.

SPOSATI, Aldaiza O.; BONETTI, Dilsea A; YAZBEK, Maria Carmelita; FALCÃO, Maria do Carmo B C. *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise*. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

STIGLITZ, Joseph. Knowledge as a global public good. In: KAUL, Inge, GRUNBERG, Isabelle e STERN, Marc A. (Ed.). *Global public goods: international cooperation in the 21st century*. Published for United Nation Development Programme. New York/Oxford: Oxford University Press, 1999. p. 308-325.

TEELKEN, Christine. Hybridity, coping mechanisms, and academic performance management: Comparing three countries. *Public Administration*, v. 93, n. 2, p. 307-323, 2015.

TEIXEIRA, Pedro; JONGBLOED, Ben; DILL, David; AMARAL, Alberto. Conclusion. In: TEIXEIRA, Pedro; JONGBLOED, Ben; DILL, David; AMARAL, Alberto. (Eds.). *Markets in Higher Education: rhetoric or reality?* The Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 2004. p. 327-352.

TELLES, Vera da Silva. Espaço público e espaço privado na constituição do social: notas sobre o pensamento de Hannah Arendt. *Tempo Social*, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 23-48, 1º sem. 1990.

THOMÉ, Vilmar; LOURENÇO, Marcelo Ferreira; SCHMIDT, João Pedro; ROHR, Christian. *As instituições comunitárias de educação superior: síntese de informações com base no Censo da Educação Superior 2009* [artigo científico]. Disponível em: <<http://www.abruc.org.br/sites/500/516/00002160.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

TIERNEY, William G.; HENTSCHKE, Guilbert C. *New players, different game: Understanding the rise of for-profit colleges and universities*. Baltimore: John Hopkins, 2007.

TILAK, Jandhyala B. G. Higher education: a public good or a commodity for trade?. *Prospects*, v. 38, n. 4, p. 449-466, 2008.

UNESCO. *Repensar a educação: rumo a um bem comum mundial?* Brasília: UNESCO Brasil, 2016.

_____. *World Conference on Higher Education: the new dynamics of higher education and research for societal change and development*. Paris: Unesco, 2009.

_____. *Hacia Las Sociedades del Conocimiento*. Paris: Ediciones Unesco, 2005.

VANUCCHI, Aldo. *A universidade comunitária: o que é, como se faz?* 4. ed. São Paulo: Loyola, 2013.

VIEIRA, Victor. MEC atrasa repasse do Fies às faculdades Educação. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 6 mar. 2015.

VOGT, Olgario. Capital social e instituições comunitárias no Sul do Brasil. In: SCHMIDT, João P. (Org.). *Instituições comunitárias: instituições públicas não-estatais*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2009. p. 51-68.

WALKER, Melanie; BONI, Alejandra. *Human development and capabilities: re-imagining the university of the twenty-first century*. London/New York: Routledge, 2013.

WALKER, Melanie; MCLEAN, Monica. *Professional education, capabilities and the public good: the role of universities in promoting human development*. London/New York: Routledge, 2013.

WALTENBERG, Fábio; CARVALHO, Márcia de. Cotas aumentam a diversidade de estudantes sem comprometer o desempenho? *Sinais Sociais*, v. 7, p. 36-77, 2012.

WATSON, David; HOLLISTER, Robert M.; STROUD, Susan E.; BABCOCK, Elizabeth. *The engaged university: international perspectives on Civic engagement*. New York and London: Routledge, 2011.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

_____. *Ensaio de Sociologia*. 3.ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974.

WEINTRAUB, Jeff. The Theory and Politics of the Public/Private Distinction. In: WEINTRAUB, Jeff; KUMAR; Krishan (Org.). *Public and Private in Thought and Practice*. Chicago: University of Chicago Press, 1997. p. 1-42.

WORLD BANK. *The Financing and Management of Higher Education: a status report on worldwide reforms*. Washington: World Bank Human Development Group, 1998.

ZORZI, Isidoro. Universidade de Caxias do Sul: um exemplo do modelo de universidade Comunitária. In: SCHMIDT, João P. (Org.). *Instituições comunitárias: instituições públicas não-estatais*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2009. p. 238-242.

APÊNDICE A - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

INSTRUMENTO DE ENTREVISTA

1) Concepção de educação superior da instituição

Introdução

A universidade comunitária é concebida, desde a sua origem, como uma instituição pública não-estatal, comprometida com a comunidade regional e perpassada pela perspectiva da responsabilidade social. Essa concepção se faz presente na missão e na visão constantes nos documentos institucionais. Entretanto, as instituições comunitárias estão inseridas atualmente em um contexto marcado por profundas transformações, o que as coloca em um cenário de concorrência de mercado nunca antes vivenciado, acirrando um tensionamento entre aquela natureza pública observada nos documentos institucionais e uma lógica privada, caracterizada pela necessidade de sobrevivência no novo mercado da educação superior.

Diante disso, questiona-se:

- Você identifica esse tensionamento no cotidiano de sua instituição comunitária? Se sim, de que forma?
- No seu ponto de vista, considerando o contexto atual em que a instituição universidade está inserida, quais as contradições e desafios enfrentados pela IES para materializar a concepção de educação superior especificada nos documentos institucionais?

Um aspecto crítico no contexto mencionado trata do financiamento, uma vez que as IES comunitárias dependem predominantemente do pagamento de mensalidades dos estudantes para se sustentar. Assim, é possível levantar a hipótese de que a necessidade de competir com outras IES no mercado pode colocar em risco os valores acadêmicos e compromissos públicos dessas universidades.

Diante disso, questiona-se:

- Você observa, em sua IES, um tensionamento entre a necessidade de sustentabilidade financeira e a consecução da missão e objetivos institucionais? Se sim, de que modo? Se não, como a IES equaciona essa questão?

2) Modelos de gestão

Introdução

Sabemos que a colegialidade e a participação da comunidade nos processos decisórios são características fundantes das universidades comunitárias. Por outro lado, o contexto contemporâneo da educação superior tende a exigir maior agilidade e rapidez nos processos de tomada de decisão, tendo em vista a concorrência de instituições mais enxutas, que adotam um modelo empresarial de gestão.

Diante disso, questiona-se:

- Considerando isso, como você caracterizaria o modelo de gestão da sua universidade hoje? Esse modelo é o mesmo em todos os setores e âmbitos da universidade, ou você observa a adoção de distintos modelos em diferentes espaços?
- Você identifica mudanças no modelo de gestão ao longo das últimas décadas, decorrentes de alterações no cenário da educação superior?
- Como você percebe/avalia a participação dos representantes da comunidade em espaços de gestão da sua universidade?

3) Relação com a comunidade

Introdução

As universidades são criticadas ao redor do mundo por constituírem-se em “torres de marfim”. Sabemos, por outro lado, que as IES comunitárias surgiram carregando um discurso de aproximação com as comunidades locais.

Diante disso, questiona-se:

- Como você avalia, de fato, a relação da universidade comunitária com a comunidade regional?
- Com base em sua vivência, a sua IES institui práticas efetivas de prestação de contas junto à comunidade externa?

4) Utilização dos resultados das avaliações externas

Introdução

As instituições de educação superior são submetidas a um conjunto de avaliações externas, que no Brasil vão desde as avaliações oficiais do MEC, até avaliações conduzidas por veículos de comunicação, ou por órgãos representativos das categorias profissionais (como a OAB, por exemplo).

Diante disso, questiona-se:

- Como você compreende o uso que a sua instituição faz dos resultados de avaliações externas a que é submetida?

5) Atividades fim: Ensino, Pesquisa e Extensão

Introdução

As atividades fim das universidades no Brasil são o ensino, a pesquisa e a extensão. No contexto de surgimento das universidades comunitárias foi marcante a defesa de uma proposta em que essas três atividades estariam fundadas nas necessidades da comunidade regional. Hoje, todavia, as instituições comunitárias são confrontadas com um outro cenário (concorrência, internacionalização, aproximação com o mercado, democratização do acesso...), que naturalmente apresenta novas demandas ao ensino superior e ao setor privado, o que, em alguma medida, encaminha para uma revisão de aspectos próprios daquela proposta que inicialmente pautava as IES comunitárias. Este novo contexto requer, então, que se reflita sobre as

transformações e tensionamentos postos no que diz respeito aos resultados que a IES passa a perseguir e busca produzir por meio do ensino, da pesquisa e da extensão.

Diante disso, questiona-se:

(Sobre o ensino)

- Como você percebe as perspectivas que orientam a organização e oferta das atividades de ensino na sua IES? Busca-se uma formação mais ampla, voltada para a cidadania, ou uma formação pautada na obtenção de bens privados e reprodução de elites profissionais?
- Em que medida a IES mantém a oferta de cursos socialmente necessários, mas economicamente não sustentáveis? Ou a IES prioriza cursos que geram retorno financeiro?

(Sobre a pesquisa)

- Como você percebe as perspectivas que orientam a organização e oferta das atividades de pesquisa na sua IES? Os investimentos em pesquisa são definidos pela curiosidade (pesquisa desinteressada) ou por contratos comerciais? Você observa mudanças nos critérios para investimento em pesquisa ao longo dos últimos anos?

(Sobre a extensão)

- Como você percebe as perspectivas que orientam a organização e oferta de atividades de extensão/serviços comunitários em sua IES? A definição sobre os investimentos em extensão é feita a partir das necessidades sociais e comunitárias ou está vinculada a contratos comerciais, visando retorno financeiro? Você observa mudanças nos critérios para investimento em extensão ao longo dos últimos anos?

APÊNDICE B - QUADRO 2, EM PORTUGUÊS

Quadro 2: A Distinção Público/Privado (The Public/Private Distinction) , proposta por Wientraub (1997)

| | <i>Privado</i> | <i>Público</i> | <i>Ponto de referência sociohistórico</i> |
|-----------------------|-------------------------------|---|---|
| Aristoteles | Casa/família (<i>oikos</i>) | Comunidade política | Polis |
| Ariès | Doméstico | Sociabilidade | Antigo regime |
| Feminismo marxista | Família | Economia de mercado | Capitalismo |
| Economia convencional | Economia de mercado | Governo (ou seja, “intervenção administrativa”) | Capitalismo |

Fonte: Weintraub, 1997, p. 35 (tradução livre da autora).

APÊNDICE C - QUADRO 4, EM PORTUGUÊS

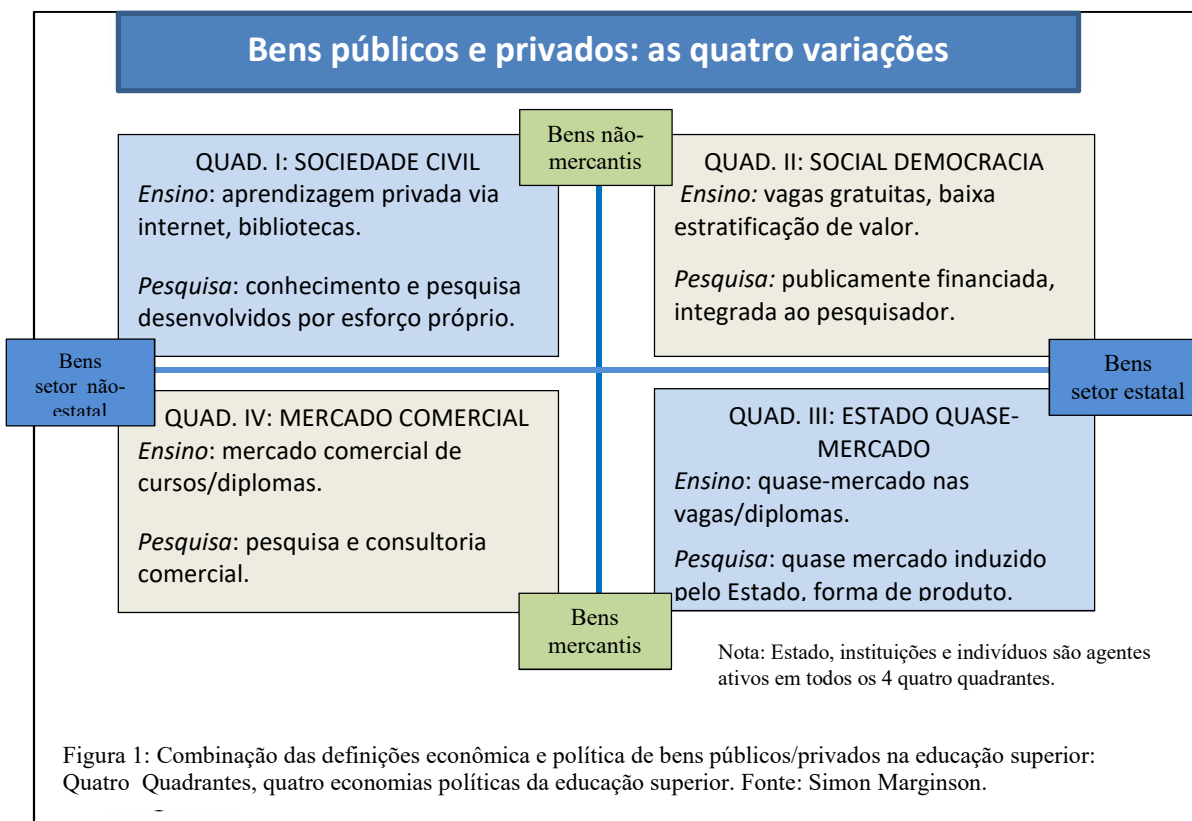
Quadro 4: Distinção tradicional entre público e privado, proposta por Marginson (2007)

| |
|---|
| <p>público = governo = estatal = não mercantil, e privado = negócios (ou sociedade civil ou família/casa) = propriedade privada = mercado</p> |
|---|

Fonte: Marginson (2007, p. 309) (tradução livre da autora).

APÊNDICE D - FIGURA 5, EM PORTUGUÊS

Figura 5: Combinação entre as definições econômica e política de público/privado na educação superior, proposta por Marginson (2016)



Fonte: Marginson (2016, p. 10) (tradução livre da autora).