

2055 - Trabalho Completo - XII ANPEd-SUL (2018)
Eixo Temático 08 - Educação Superior

ENTRELINHAS DA EXPANSÃO E CONSOLIDAÇÃO DA URCAMP
Viviane Kanitz Gentil - UNIPAMPA/CAMPUS JAGUARÃO - UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA

Neste artigo analisam-se aspectos históricos e contemporâneos relacionados ao cenário da educação superior brasileira, trazendo como entrelaçamento de tema as IES comunitárias e dados estatísticos que demonstram a expansão do segmento nos últimos anos movidos especialmente por políticas públicas propostas pelos órgãos governamentais. Os resultados obtidos apontam impacto de ações e programas de governo e apresentam um significativo crescimento das IES privadas no período de 1996 e 2006, demonstrando que no *locus* de uma universidade comunitária o planejamento e acompanhamento dos investimentos oriundos da expansão trazem diferentes perspectivas e resultados em vistas a uma gestão de qualidade.

ENTRELINHAS DA EXPANSÃO E CONSOLIDAÇÃO DA URCAMP

RESUMO

Neste artigo analisam-se aspectos históricos e contemporâneos relacionados ao cenário da educação superior brasileira, trazendo como entrelaçamento de tema as IES comunitárias e dados estatísticos que demonstram a expansão do segmento nos últimos anos movidos especialmente por políticas públicas propostas pelos órgãos governamentais. Os resultados obtidos apontam impacto de ações e programas de governo e apresentam um significativo crescimento das IES privadas no período de 1996 e 2006, demonstrando que no *locus* de uma universidade comunitária o planejamento e acompanhamento dos investimentos oriundos da expansão trazem diferentes perspectivas e resultados em vistas a uma gestão de qualidade.

Palavras-chave: Universidades comunitárias, instituições de ensino superior, educação superior.

1. INTRODUÇÃO

O ensino superior brasileiro é heterogêneo e diversificado; tanto o setor público quanto o setor privado são compostos por segmentos de universidades, centro universitários e faculdades com características distintas e peculiares, consolidadas em nosso País, ao longo da trajetória histórica, por meio de diferentes políticas públicas.

O artigo trata de uma revisão teórica e análise de dados estatísticos, motivado pela percepção particular da autora na continuidade de estudos na temática que envolve políticas públicas da educação superior, enfatizando aspectos históricos de consolidação do segmento no país, com ações, regulações e perspectivas da expansão da educação superior nas últimas décadas, assim como suas derivações e influências no desenvolvimento das universidades comunitárias no Rio Grande do Sul em especial na fronteira sul/oeste no contexto na Universidade da Região da Campanha - URCAMP.

2. PRELÚCIOS DA UNIVERSIDADE NO BRASIL

Ao embarcar na reflexão sobre a história das universidades no Brasil, trago, inicialmente, as palavras de Cunha destacando que "as lutas pela criação da universidade, no Brasil, são lutas diferentes, de pessoas e grupos diferentes que, em momentos diferentes, buscaram instituições diferentes que, de comum, só tinham o nome de universidade" (1989, p.14), sendo que a história desse nível de ensino está marcada pela relação entre colonizador e colonizado, expressa na dependência econômica, cultural e social. Segundo Saviani (2007), por longa data no período colonial (1500-1822) a educação brasileira foi entregue aos jesuítas, com o objetivo de catequizar e impor os costumes europeus. De acordo com Schuch Júnior (1998), constata-se que, nesse período histórico, existiam no Brasil apenas cursos superiores de Filosofia e Teologia, oferecidos pelos Jesuítas, pois Portugal impedia o desenvolvimento da Educação Superior nas suas colônias, temendo que os estudos pudessem contribuir com os movimentos de independência.

Em 1808, surgem, efetivamente, as primeiras instituições de educação superior no Brasil. Com a transferência da corte portuguesa, que fugia das forças de Napoleão Bonaparte, para a colônia, é de se notar que, junto, vieram, também, expectativas de o solo brasileiro se transformar em metrópole e, consequentemente, uma estrutura de educação formal fazia-se necessária. Assim, de acordo com Aranha:

Assim que chegou ao Brasil, D. João VI determinou as primeiras medidas a respeito da educação, no sentido de criar escolas de nível superior para atender as necessidades do momento: formar oficiais do exército e da marinha (para a defesa da colônia), engenheiros militares, médicos e abrir cursos especiais de caráter pragmático (1996, p.153).

Segundo Cunha (1989) com a chegada da família real ao Brasil, apresentou-se, o imperativo das elites em relação ao ensino e, então, as primeiras iniciativas de educação superior se concretizaram, entre elas a Faculdade de Medicina das Universidades Federais da Bahia e do Rio de Janeiro, assim como a Academia da Guarda Marinha, também no Rio de Janeiro. Sendo que, em 1827, foram criados os cursos de Direito de São Paulo e, depois, o de Olinda. O Estado, seguia com sua tutela remota de baixa intensidade às atividades do ensino superior.

Nem mesmo a independência política, em 1822, modificou o cenário de um crescimento muito lento das instituições de ensino superior, sendo que, somente em 1824, foi outorgada a primeira Constituição e nela haviam tópicos específicos sobre a educação, considerando-a um sistema nacional, constituída de escolas primárias, ginásios e escola superior (PILLETI, 2003). Mas foi a Constituição da República de 1891 que possibilitou mudanças ao fornecer um novo marco legal para a expansão da educação superior no país, caracterizado por peculiaridades de organização e medidas que contemplariam o ensino privado. Segundo Sampaio:

A Constituição da República, de 1891, descentralizou o ensino superior, que era exclusivo do poder central, delegando-o, também, para os governos estaduais, ao mesmo tempo em que permitiu a criação de instituições privadas. O efeito imediato dessas medidas foi a ampliação e a diferenciação do sistema de ensino superior (2000, p.37).

Portanto, essa legislação deu margem ao crescimento e diferenciação do sistema que deixava de ser apenas federal, restrito, público e centralizado e passava a ser também privado (confessional ou laico) e estadual. Foi na década de 1920 que se concretizaram, realmente, as discussões sobre as funções da universidade, sua concepção, sua autonomia e modelo a ser seguido, apresentando um intenso debate intelectual liderado por educadores brasileiros.

O centro do debate, que tinha vários projetos, era a escola pública, universal e gratuita, sendo a universidade também uma grande bandeira do movimento que não poupou críticas ao sistema educacional brasileiro de ensino superior estruturado até o momento. De acordo com Trindade (2007) Anísio Teixeira entendia que, para melhorar a educação nacional, era preciso começar pela formação dos profissionais que atuariam em todos os níveis do ensino.

2.1 Consolidação da Universidade Brasileira

Em 1930, Getúlio Vargas criou o Ministério de Educação e Saúde e promoveu uma reforma educacional, a Reforma Francisco Campos. Em 1931, foi aprovado o projeto de Reforma do Ensino Superior pelo então ministro da Educação e Saúde, Francisco Campos, e com o advento do Estatuto das Universidades,

pelo Decreto-Lei nº 19.851/31 do Conselho Nacional de Educação e pelo Decreto-Lei nº 19.850/31, que finalmente se firmaram as políticas iniciais em torno do que seriam as universidades no país.

O Estatuto das Universidades admitia duas formas de organização do ensino superior: a universidade e o instituto isolado. Ambas poderiam ser mantidas pelo governo federal ou estadual e a segunda àquelas mantidas por fundações ou associações particulares (FAVERO, 2010, p. 43).

Discorria o estatuto que a educação superior poderia ser organizada tanto em universidades como em institutos isolados; existiriam IES oficiais (mantidas pelo governo) ou livres (particulares); a administração central seria composta por um Conselho Universitário e o Reitor, enquanto o corpo docente seria composto por catedráticos e livres docentes.

As universidades públicas e privadas, podemos dizer, que até a década de 1960, seguem o mesmo padrão de serem, primeiramente, escolas de educação superior (ou faculdades) e, em um dado momento (com várias faculdades agrupadas), tornam-se universidades.

A educação superior, no Brasil, surgiu e se consolidou em escolas superiores isoladas com orientação precipuamente voltada para a preparação profissional naquelas áreas mais tradicionais que as elites emergentes do país demandavam (SCHUCH JUNIOR, 1998, p.12).

A Lei 4.024/61 fixou Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), e manteve dispositivos específicos para a educação superior. Muitos eram os debates sobre a educação superior, suas finalidades e concepções e, com advento do golpe militar, em 1964, por um lado, houve a tentativa de cerceamento das manifestações transformadoras, mas, por outro lado, provocou, no movimento estudantil, o aguçamento dos mecanismos de pressão pela reforma universitária.

Refletindo o contexto histórico surge em 1968 a Lei 5.540, conhecida como Projeto de Reforma Universitária, que organizou a universidade brasileira, buscando mais eficiência e reafirmando os princípios de unidade de funções do ensino da pesquisa, da plena utilização de recursos materiais e humanos e o de não duplicação dos meios para fins idênticos ou equivalentes.

Surgia, com a reforma de 68, a universidade que se conhece atualmente, especialmente no que diz respeito à forma de administração e divisão organizacional dos cursos e áreas do conhecimento.

Diante dos fatos e contextos, houve mudança administrativa e estrutural, mas não a reforma realmente esperada pelas lideranças estudantis e educacionais, além de que, após a aprovação da Lei nº 5.540/68, criaram-se os primeiros espaços para a abertura de instituições particulares e um momento de expansão universitária se apresenta de forma clara em nosso país. Alguns autores atribuem à reforma de 1968 a responsabilidade pela expansão desordenada da educação superior privada. É preciso ressaltar todavia, que "não foi a reforma a responsável pela expansão desenfreada, mas antes a política de autorização de cursos adotada pelas instâncias normativas, de modo particular o Conselho Nacional de Educação" (VIERA PINTO, 1986), sendo que é registrada, em 1968, a maior taxa de crescimento na rede de ensino pública e privada, de cerca de 30,7%.

É na década de 1970 que os reflexos das políticas adotadas na década anterior se fazem sentir de modo mais evidente. Tal período vem a ser conhecido como aquele no qual ocorreu o primeiro grande ciclo de expansão do ensino superior, registrou-se um forte crescimento das matrículas nesse nível de ensino, tanto no setor público quanto, e principalmente, no setor privado.

É importante ressaltar que, conforme Ristoff (2008, p. 42): "A expansão, que não pode ser confundida com democratização, define-se pelo crescimento expressivo do sistema [...] e, naquele momento, o país reestruturou suas universidades e, seu acesso, mas não, necessariamente, reestruturou suas concepções e finalidades.

3. CAMINHOS DA EXPANSÃO

Com o efeito das novas legislações e regulações propostas no início da década de 60, uma grande expansão da educação aconteceu nesta década, mas identificamos que de acordo com Sampaio (2000) a expansão aconteceu por intermédio da instalação efetiva do setor privado no país, quando o número de matrículas deste setor ultrapassava os 50% em 1970 (50,5%), e a porcentagem de estabelecimentos privados atingia 75% em 1975. De 1975 a 1980, o crescimento no percentual de estabelecimentos e de matrículas se manteve e atingiu 64,3% e 77,3% respectivamente.

Tabela 1 - Crescimento total e comparativo das matrículas no ensino superior com dados gerais entre estabelecimentos públicos e privados - 1960 a 1974

Ano	Total de matrículas	Público	Privado	Crescimento (%)	Público (%)	Privado (%)
1961	93.202	51.915	41.287	-----	55,7	44,3
	98.892	56.332	42.560	6,11	57	43
1963	107.299	64.024	43.275	8,5	59,7	40,3
	124.214	76.786	47.428	15,76	61,8	38,2
1965	142.386	87.665	54.721	14,63	61,6	38,4
	155.781	87.587	68.194	9,41	56,2	43,8
1967	180.109	98.442	81.667	15,62	54,7	45,3
	212.882	121.274	91.608	18,2	57	43
1969	278.295	153.799	124.496	30,73	55,3	44,7
	342.886	185.060	157.826	23,31	54	46
1971	425.478	210.613	214.865	24,09	49,5	50,5
	561.397	252.263	309.134	31,95	44,9	55,1
1973	688.382	278.411	409.971	22,62	40,4	59,6
	772.800	300.079	472.271	12,26	38,8	61,2
1974	937.593	341.028	596.565	21,32	36,4	63,6

Fonte: BARROS (2007, p. 45)

Diante dos dados podemos perceber que a, partir de 1961 até 1974, o país assistiu a um grande crescimento da educação superior e o modelo universitário expandiu-se fortemente em forma de estabelecimentos isolados, começando, também nesse período sua interiorização no país, através da expansão do setor privado. Com base em Martins (2000) nessa década, a maioria das instituições de educação superior era de pequeno porte, envolvidas basicamente com atividades de transmissão do conhecimento e voltadas, quase que exclusivamente, para a reprodução de quadros da elite.

Observa-se, conforme a tabela 1, que a porcentagem de matrículas no ensino público começa a cair no ano de 1964, apresentando pequeno crescimento nos anos de 1968 e tendência de queda a partir de 1969, apresentando, assim, os movimentos de expansão da educação superior no país e a inversão do domínio público para o privado, constituindo, dessa forma, um novo padrão e perfil de oferta no país.

Em sentido contrário ao movimento dos anos anteriores, os anos 80 foram marcados por uma estagnação no crescimento da educação superior, tanto no setor público quanto, e principalmente, no setor privado. Essa freada na ampliação do número de matrículas é consequência de uma forte crise na economia pela qual o país passou no período, com o fim do milagre econômico brasileiro, vivenciado na década de 70.

A crise econômica enfrentada pelo país teve como consequência imediata a desaceleração da expansão das matrículas na educação superior. Em 1980, quando foi registrado o maior crescimento de década, as matrículas ampliaram 5%, sendo que, em 1989, esse percentual foi de 1%. Mas, de acordo com Vieira Pinto (1986), mesmo com a baixa nas matrículas, durante as décadas de 1980 e 1990, prosseguiu o processo de crescimento das instituições privadas. Sendo que, paralelamente a esse fato, em 1985, tivemos, no Brasil, como marco político, a primeira eleição para a presidência depois do regime militar, fato que trouxe, além da abertura do processo democrático, um novo marco legal, a começar pela Constituição Federal (CF) de 1988, que motivou a rediscussão da educação no país, consolidado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, que possui 15 artigos que regulamentam o sistema de educação superior.

A Constituição possibilitou^[1] ao setor privado criar e extinguir cursos na própria sede das instituições e remanejar o número de vagas dos cursos oferecidos, sem se submeter ao controle burocrático de órgãos oficiais e no artigo 209 expressa as possibilidades de investimento na educação privada, ressaltando que “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, p. 86); e também percebemos o artigo 213 destacando a distribuição de recursos quando enfatiza que “os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei (BRASIL, 1988, p. 87).

Nessas afirmativas é que a normatização abre oportunidades para a expansão das instituições privadas, pois o movimento de criação de novas universidades particulares foi impulsionado pelas afirmativas destacadas na legislação, induzindo possibilidades de políticas públicas de investimentos na educação superior.

De forma geral, considerando o momento histórico e político, o setor privado é que tem a possibilidade de se ampliar e em decorrência desse movimento e a legislação vigente que um novo espaço se abre para as universidades denominadas comunitárias que encontram eco e reconhecimento de suas reivindicações por meio da aprovação do artigo 213 da CF (1988):

*Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

- 1º - Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade”.

A disposição do texto da lei permite entender que se trata de três tipos distintos de organização educacional –*comunitárias, confessionais ou filantrópicas*. Assim o dispositivo constitucional consagrou a denominação “Universidade Comunitária” em sua fase inicial de reflexões, que sem dúvida fica marcada por muitas lutas. Decorridos cerca de três décadas, observa-se um esforço do segmento comunitário em firmar sua identidade, num movimento corporativo que visa distanciar-se das universidades empresariais e aproximar-se do setor público estatal.

Se a CF de 1988 consagra o emprego do conceito comunitário, a LDB de 1996 define o conceito, seguindo a senda dos parâmetros constitucionais. O Artigo 20 da Lei nº 9.394/1996 classifica as instituições de direito privado em quatro categorias, ao mesmo tempo que as define:

I - particulares em sentido estrito, assim entendido 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 de professores e alunos 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 específica e ao disposto no inciso anterior;

IV – filantrópicas, na forma da lei.

Ao citar em incisos separados a classificação em *comunitárias* e *confessionais*, parece o legislador querer indicar para a existência de dois tipos diferentes de organizações. Estariam, assim, reservados os termos aos usos distintivos e específicos de caracterização dos tipos e das *naturezas* das organizações. O confessional, por si só, não contém a caracterização do conceito de comunitário. Não nasce comunitária. Neste caso, a *natureza* comunitária precisa ser construída. Porém, isso implica o desafio de caracterizar e conceituar o que vem a ser *comunitário*. No texto da lei, ao falar de representantes da comunidade, o legislador parece querer indicar uma outra característica importante da universidade comunitária: sua relação com a sociedade que a acolhe e o poder de participação na gestão de sua mantenedora que dessa relação lhe advém.

“Comunitárias são universidades prestadoras de serviços públicos, de interesse coletivo, sem fins lucrativos. Esse caráter inaugura um novo modelo de universidade, distante das instituições estritamente particulares” (CRAVEIRO, in Jornal da ABRUC, (3), 1998, p. 2).

“As Comunitárias estão construindo um modelo alternativo de universidade que pretende ser um exemplo para nosso país” (RONCA, in Jornal da ABRUC, (5), 1998, p. 2).

Esse novo modelo de universidade é baseado na prática organizacional e funcional do ensino superior. Trata-se de uma iniciativa da sociedade civil, sem fins lucrativos, que tem sua existência e atuação apoiada na comunidade. Como tal, o conceito comunitário expressa uma dimensão e atitude política nova e está mais perto da noção de democracia e justiça social que de privilégios de acesso ao ensino superior. Sob essa ótica, o termo *comunitário* incorpora e soma a noção geográfica de identidade regional, o sentido sociológico de relações culturais, sociais e políticas de uma determinada população local e regional. O conceito de *comunitário* ganha limites físicos, identidade histórica local e regional. Nasce de uma população que se organiza e não de uma organização que busca se aproximar de uma população. Entretanto, como conceituação inerente a uma configuração de um novo modelo de universidade

Sob a denominação “Universidades Comunitárias” agrupam-se várias instituições, sendo algumas delas comunitárias confessionais e outras comunitárias não confessionais. Essa classificação deu-se em função da dinâmica e vocação das universidades.

Segundo a Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC), as universidades e centros universitários comunitários caracterizam-se pelo fato de não terem fins lucrativos, portanto os recursos gerados ou recebidos são integralmente aplicados em suas atividades. Além disso, não pertencem a investidores, sendo mantidas por comunidades, igrejas, congregações, etc., podendo ser confessionais ou não. De acordo com Guareschi (2001), a marca da instituição comunitária não está em sua forma jurídica, mas na sua adequação às necessidades sociais da região na qual está inserida.

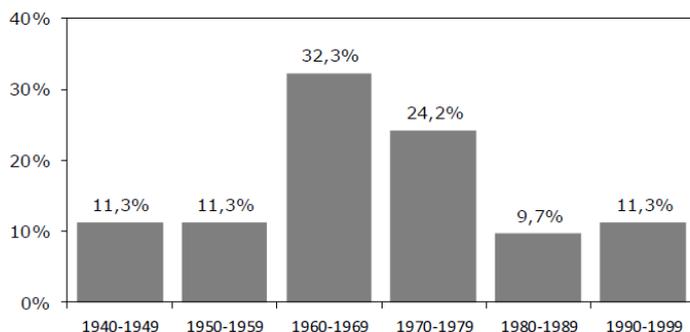
Uma característica que causa muitos conflitos do setor das Universidades Comunitárias com os demais setores integrantes do Ensino Superior do Brasil é o fato de elas se intitularem “*públicas não estatais*” e se colocarem como “*modelo alternativo*” de ensino superior. Esse modelo de gestão das universidades comunitárias é sem dúvida definidora de sua identidade institucional.

O caráter público e não estatal das instituições comunitárias vinha se afirmando, sendo, porém, insuficiente para impulsionar uma mobilização nacional na direção do estabelecimento de um marco legal específico do modelo comunitário até recentemente (SCHMIDT, 2010).

Essa realidade, contudo, foi modificada após a aprovação no Congresso Nacional da Lei 12.881, sancionada em novembro de 2013, que dispõe, em especial, sobre a definição e finalidades das instituições comunitárias, confirmando seu caráter de instituições não lucrativas.

As 62 IES comunitárias que atualmente fazem parte da ABRUC tiveram seu credenciamento entre 1940 e 1999, tendo a maioria das instituições (55,2%) sido credenciada nas décadas de 60 e 70, conforme mostra a tabela 2.

Tabela 2 - Distribuição da IES Comunitárias conforme credenciamento



Fonte : Sistema e-MEC, consulta 2015

Oportuno notar que a despeito do recente crescimento no número de IES no Brasil, as comunitárias consolidaram-se em um cenário diverso do atual e em um período em que o papel da educação superior era discutido e transformado.

O número de IES brasileiras cresceu em ritmo acelerado entre 1994 e 2010, tendo no setor privado ocorrido um crescimento significativo, registrou-se um aumento de 14,5% no número de IES privadas. Entre 1994 a 2002 observamos um crescimento de 127,8% das privadas, números decorrentes de uma política pública do governo Fernando Henrique (1996 -2002) que investiu em financiamentos estudantis e expansão do número de cursos de graduação. Entre 2006 e 2008, tanto o setor público como o privado viveram um período de estabilidade, seguido de um crescimento até o ano de 2010. Destacamos que no período de 2003 a 2010, mesmo com mudanças nas políticas públicas propostas pelo governo de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010), o setor das universidades privadas cresceu 45,6%, pois a gestão federal também deu continuidade às políticas de diversificação e diferenciação adotadas na gestão de anterior, que favoreceram a iniciativa privada.

Tabela 3 - Evolução do número de IES por categoria administrativa – Brasil -

1994 -2010

Ano	Pública			Privada				Total		
	Total	Total %	Fed. %	Est. %	Mun. %	Total	%	Total	%	
1994	851	25,6	57	6,7	73	8,6	88	10,3	633	74,4
2002	1.637	11,9	73	4,5	65	4,0	57	3,5	1.442	88,1
2010	2.378	11,7	99	4,2	108	4,5	71	3,0	2.100	88,3

Fonte: MEC/Inep/Deaes.– Censo de 2003 e 2010 (BRASIL, MEC, Inep, 2004; 2012). Sistematização de dados GENTIL, 2015

As taxas de crescimento do número de IES por categoria administrativa mostram que, durante o octênio do governo Lula, a educação superior brasileira continuou em expansão, mas com uma diferença: as IES públicas retomaram seu processo de crescimento com os programas de expansão das Ifes (2003), o Reuni (2007), e a criação dos institutos federais.

A partir da Portaria Normativa 40/2007, as IES passaram a ser classificadas, de acordo com sua organização acadêmica, em: faculdades; centros universitários; universidades; institutos federais de educação, ciência e tecnologia e centros federais de educação tecnológica (Cefets). É importante destacar que a expansão dos Cefets^[2], é um crescimento relativo no que se refere ao número de instituições, pois são, na verdade, escolas técnicas transformadas em Cefets, logo, não há expansão, e sim redimensionamento. Com essa forma de organização, em 2010, no final do governo Lula, do total das 2.378 IES do Brasil, 2.025 (85,2%) eram faculdades^[3], 190 (8,0%) universidades, 126 (5,3%) centros universitários e 37 (1,6%) IFs e Cefets (BRASIL, MEC, Inep, 2012).

Tanto no governo FHC quanto no governo Lula, as faculdades foram responsáveis pelo maior percentual de IES, 83,5% em 2002 e 85,2% em 2010 (BRASIL, MEC, Inep, 2012). As universidades reduziram sua proporção, passando de 9,9% em 2002 para 8,0% em 2010, e os centros universitários ampliaram seu percentual, de 4,7% em 2002 para 5,3% em 2010.

É fator relevante destacarmos que, durante o octênio do governo Lula, a proporção das matrículas das IES privadas apresentou expansão, sendo responsável por 69,8% das matrículas em 2002, atingindo 73,2% em 2010, consubstanciando o processo de privatização da educação superior brasileira. O Fies, criado pela Lei 10.260/2001, no governo FHC permaneceu e foi consolidado no governo Lula, contribuindo para a expansão das matrículas no setor privado, pois analisar as diferentes modalidades de financiamento de educação superior no Brasil e os seus impactos nas políticas expansionistas é fundamental.

Diante do período expansionista brasileiro é importante fazermos um recorte específico para observarmos o desenvolvimento das IES Comunitárias que cresceu significativamente entre 2001 a 2008 (INEP, 2010), demonstrando um aumento de 34% diante da realidade de quadruplicação de oferta neste mesmo período das instituições com fins lucrativos, o que demonstra uma expansão tímida diante da magnitude da ampliação de oferta das IES privadas, fator demonstrado na tabela 4:

Tabela 4 - Dados de alunos matriculados por categoria administrativa -2008

<i>Categoria Administrativa</i>	<i>Número de IES</i>	<i>Matriculas</i>	<i>Concluintes</i>	<i>Ingressantes</i>	<i>Vagas</i>	<i>Inscritos</i>
Pública federal	103	927.086	98.383	282.007	270.121	3.657.540
Pública estadual	110	548.202	76.980	138.990	152.121	1.390.625
Comunitárias - ABRUC	62	640.665	101.942	184.168	249.504	462.547
Privada com fins lucrativos	972	1.734.700	274.783	598.098	1.202.145	1.807.765
Privada sem fins lucrativos	1047	1.803.555	297.820	684.812	1.301.834	1.848.110
Pública municipal	67	92.554	15.253	27.023	52.946	71.658
Total	2361	5.746.762	865.161	1.915.098	3.228.671	9.166.587

Fonte: Micro dados do INEP - 2012.

No estado do Rio Grande do Sul 16 são as IES comunitárias, número bastante significativo inseridas em contextos extremamente produtivos. A origem das universidades comunitárias no Rio Grande do Sul pela sua estreita relação com a mobilização social de grande expressão ao longo da segunda metade do século vinte é reconhecida por alguns autores (Bittar, Frantz, Longhi, Vanucci, entre outros) como uma resposta das sociedades locais à falta de oferta de ensino superior no interior do estado.

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

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

Ao delimitarmos o olhar de nossa análise, destacamos uma das instituições comunitárias, a Universidade da Região da Campanha - URCAMP localizada na fronteira Sul e Oeste do Rio Grande do Sul, constituída como faculdades isoladas ao longo de três décadas e consolidada como universidade no final da década de 80.

A primeira manifestação do Ensino Superior no município de Bagé acontece com a Faculdade de Ciências Econômicas em 1953 e com a Faculdade Católica de Filosofia, Ciências e Letras de Bagé, criada como extensão da Universidade Católica de Pelotas (UCPel). Também cursos superiores de Artes forma transferidos do Poder Público Municipal para a Fundação em 1969.

O ano de 1969 registra a instituição da Fundação Universidade de Bagé (Ata nº 9, 12/12/1965), posteriormente transformada em Fundação Attila Taborda (FAT), tendo uma única administração, tornou-se mantenedora das Faculdades Unidas de Bagé (FUnBa). Com a reunião de todas as Faculdades que se criaram no final da década de cinquenta e sessenta, na cidade de Bagé, passa a se caracterizar como instituição educacional autônoma.

3.1 Expressão da expansão no contexto da URCAMP

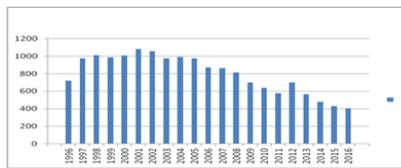
O projeto de transformação das Faculdades Unidas de Bagé em universidade, iniciou-se pela aprovação, em 1986, pelo então Conselho Federal de Educação, da carta consulta encaminhada pela Instituição, que foi reconhecida a Universidade da Região da Campanha (URCAMP), resultando na Portaria ministerial nº 052, de 16 de fevereiro de 1989, mantida pela FAT.

A Universidade da Região da Campanha constitui-se em um Pólo Regional, catalisador de aspirações comunitárias, atendendo plenamente às suas premissas de comprometimento com a qualidade de vida da Região, sem descuidar da dimensão universal da realidade humana. A URCAMP, localizada na fronteira sudoeste e oeste do Rio Grande do Sul; estende sua área de influência por 21 (vinte e um) municípios da Região e sua estrutura "multicampi" configura-se em Campus Universitário sediados nos municípios de Bagé (Campus Sede da URCAMP), Alegrete, São Gabriel e Santana do Livramento

Atualmente a instituição conta com 37 cursos em andamento, em quatro campi, distribuídos nas cidades de Bagé (sede), Alegrete, São Gabriel, Santana do Livramento e Dom Pedrito, dentre eles 14 criados pós 1996, 12 cursos entre 1990 e 1995 período historicamente conceituado como expansionista da IES privadas no Brasil e momento que sofreu influência da legislação vigente na época.

O número total de professores que desempenham suas atividades profissionais corresponde a 405 profissionais cuja formação é, 49% de especialistas, 34% mestres e 17 % de doutores (dados de dezembro de 2016). Na tabela 8 apresentamos o número de professores no período compreendido de 1996 a 2016, buscando traçar elementos para identificarmos as influências da expansão da educação superior no país.

Tabela 5 - Número de professores da URCAMP de 1996 a 2016



Fonte : RH da Urcamp 2016, síntese GENTIL (2017)

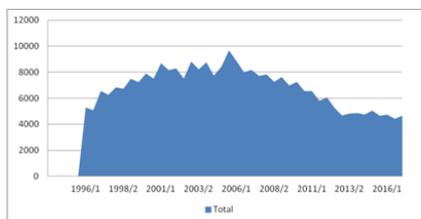
Esses números mostram um decréscimo significativo no número de docentes nos últimos anos, e um significativo crescimento no período de 1996 a 2002 demonstrando que a instituição viveu um momento de expansão decorrente das políticas públicas oriundas do governo FHC.

Fator semelhante podemos observar na quantidade de alunos de graduação da URCAMP, sendo que com o início das políticas públicas de expansão e o incentivo de crescimento das instituições privadas no governo FHC, identificamos também crescimento junto das instituições comunitárias como a URCAMP, quando as matrículas sobem de 5291 em 1996 para 8820 no final de 2003.

Outro aspecto relevante na expansão das matrículas foi, já no governo Lula, a Lei nº 11.096. LEI Nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005 que institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI e o Programa de Ensino Superior Comunitário – PROESC (2007), que beneficiou estudantes carentes financiado por recursos públicos da União, através de uma verdadeira engenharia político-institucional e parceria com os oito municípios onde se encontra instalada. Além do Programa Porta de Entrada – PROPEN, também criado pela URCAMP juntamente com o Município de Bagé, foi selecionado para concorrer ao prêmio Práticas Inovadoras na Gestão do Programa Bolsa Família, criado pelo MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, como programa diferencial no Brasil.

Todos os estes programas contribuíram significativamente com o aumento de número de alunos na URCAMP, chegando no final de 2005 a 9671 alunos matriculados na instituição e mantendo uma média até 2008 de 7500 alunos.

Tabela 6 - Número de alunos da URCAMP de 1996 a 2016



Fonte : ATI da Urcamp 2017, síntese GENTIL, 2017

A URCAMP, assim como as demais comunitárias de nosso estado, viveram momentos áureos de expansão, que com bom gestores, tiveram uma década de possibilidade de crescimento em sua infraestrutura e de investimentos significativos em qualidades de ensino, pois é fato que uma das particularidades das instituições comunitárias são sua qualidade na oferta de cursos de graduação.

Mas é importante considerar que a expansão deve vir acompanhada de planejamento, aspecto que talvez, em sua ausência tenha prejudicado a manutenção de números de alunos, pois podemos observar que em 2005 a URCAMP é envolvida em uma séria crise econômica e consequentemente o seu número de alunos começa a diminuir chegando em 2012 a 5622 alunos, e atualmente mantendo desde então uma média de 5 mil alunos matriculados.

É notório que o investimento momentâneo na educação superior através de políticas públicas de expansão trouxe frutos iniciais a URCAMP, mas para além de investimentos externos a gestão internas de recursos é algo de extrema relevância. É fundamental a aplicação de recursos de forma planejada e transparente, algo que fica explícito na história da Instituição em 2010 com a implantação de uma gestão democrática e a recuperação financeira que garante a estabilização de número de alunos, promovendo a renegociação de dívidas, muitas delas oriundas de um crescimento desordenado, que podem ter sido fruto de um grande volume de alunos matriculados e a necessidade de expansão rápida sem planejamento prévio e devido monitoramento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O espaço da universidade é um espaço real de convicções, de relações sociais, abrigado em mentes, em políticas e trabalho, em prédios e laboratórios. É um espaço por onde a sociedade constrói e reconstrói os sentidos da vida, a sua capacidade de entender-se e de fazer-se, pela educação e pelo poder do conhecimento. E, ao fazê-lo, voltado para a *comunidade*, conquista e constrói os seus espaços públicos que se legitimam na prática da democracia.

Sem dúvida, alguns aspectos conjunturais e as políticas públicas educacionais contribuíram para que o segmento comunitário encontrasse ressonância à força de sua organização. A própria diversificação e a heterogeneidade das instituições componentes do sistema de ensino superior brasileiro possibilitaram as bases para que o grupo das IES comunitárias buscassem o seu próprio espaço. Mas é fundamental a reflexão sobre que aspectos da significativa expansão da educação superior contribuiu efetivamente para democratização de uma educação de qualidade que atenda os princípios propostos da LDB oportunizando igualdade de direitos ao acesso da educação a todos os cidadãos.

Estudar e analisar estes aspectos não se esgotam nesse pequeno esboço de estudo, mas fomentam diversos debates iniciais que perpassam o ambiente da Gestão das Instituições de Educação Superior, em especial as de caráter comunitários que em sua grande maioria tem como finalidade contribuir com o desenvolvimento regional das comunidades nas quais estão inseridas e cumprem um papel de fundamental importância na história da educação superior no Brasil.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS – ABRUC. Disponível em: <http://www.abruc.org.br/sites/500/516/00002160.pdf>>. Consulta em agosto de 2012.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. **História da Educação**. 2ª. Ed. São Paulo: Moderna, 1996.

BARROS, César Mangolin de. **Ensino Superior e sociedade brasileira: análise histórica e sociológica dos determinantes da expansão do Ensino Superior no Brasil (décadas de 1960/70)**. 117 f. Dissertação de Mestrado em Educação Faculdade de Educação e Letras da Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, 2007

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional **Diário Oficial da União. Brasília (DF)**, 23 dez.1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em 10 de abril de 2015

CUNHA, Luis Antonio. **Educação e Desenvolvimento Social no Brasil**. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: F. Alves, 1989

DOURADO, Luis Fernandes. Reforma do Estado e as políticas para a Educação Superior no Brasil **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 234-252, setembro/2002

FÁVERO, Maia de Lourdes de A. **Universidade do Brasil: das origens à construção**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/INEP, 2010

GENTIL, Viviane Kanitz. Expansão, interiorização e democratização de acesso a educação superior pública: o caso da Unipampa. Tese de Doutora. PUCRS. 2017.

MENDONÇA, Ana Waleska. **Anísio Teixeira e a universidade de educação**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2003

PILETTI, Nelson. **História da Educação no Brasil**. São Paulo: Ática, 2003

PINTO, Álvaro Vieira. **A questão da universidade**. São Paulo, Cortez, 1986.

RISTOFF, Dilvo. **Educação Superior no Brasil 10 anos pós LDB: da expansão à democratização**. In: BITTAR, Mariluce; OLIVEIRA, João Ferreira de; MOROSINI, Marília. (org). Educação Superior no Brasil 10 anos pós LDB. Brasília - DF: INEP, 2008, p. 39-50

SAMPAIO, Helena. **Ensino Superior no Brasil, o setor privado**. São Paulo. Ed. Hucitec, FAPESP, 2000

SAVIANI, D. **História das Idéias Pedagógicas no Brasil**. São Paulo: Associados, 2007.

SCHUCH JUNIOR, Vitor Francisco. **Educação e universidade: raízes históricas e situação brasileira**. Santa Maria, RS. 1998

SCHMIDT, João Pedro. **O comunitário em tempos de público não estatal**

Avaliação (Campinas) , Sorocaba, v. 15, n. 1, p. 9-39, 2010.

TRINDADE, H. **Saber e poder: os dilemas da universidade brasileira**. Estudos Avançados. 2000, vol.14, n.40, p. 122-133.

[1] Complementar a essa legislação foi criado pela Lei n° 10.861, de 14 de abril de 2004, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).

[2] As faculdades abrangem institutos e organizações niveladas, nos termos do Decreto 5.773/2006; os centros universitários são IES pluricurriculares que se destacam pela qualidade do ensino, da qualificação dos professores e pelas condições de trabalho acadêmico disponibilizados, regulamentados pelo Decreto 5.786/2006; as universidades são instituições pluricurriculares de formação de profissionais de nível superior, de pesquisa, de domínio e cultivo do saber e de extensão (Lei 9.394/1996); os IF são instituições pluricurriculares e multicâmpus, de educação superior, básica e profissional, especializados na educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, regulados pela Lei 11.892/2008; e os Cefet, conforme o Decreto 5.224/2004, qualificam profissionais nos diferentes níveis e modalidades de ensino no âmbito da educação profissional e tecnológica.