

Autonomia universitária e políticas públicas: uma análise sobre a atuação das instituições públicas de ensino superior do Estado do RS

Emir Santos

Universidade Estadual do Rio Grande do Sul, Especialização em Gestão Pública, Porto Alegre, RS, Brasil

Leonardo Beroldt

E-mails: emir-santos@uergs.edu.br
leonardo-beroldt@uergs.edu.br

Recebido em: 06 de nov. 2017. Revisado em: 05 set. 2017. Aceito: 13 de dez. 2017.

DOI: <http://dx.doi.org/10.21674/2448-0479.42.262-282>

Resumo

Este artigo buscou identificar em que medida a autonomia universitária das instituições públicas do Rio Grande do Sul dialogam entre si. Além disso, buscou-se ainda identificar se as políticas públicas harmonizam a atuação destas instituições, visando a plenitude de seu papel social. Para isto, realizou-se uma pesquisa bibliográfica. Primeiramente aborda-se um histórico do ensino superior e das políticas públicas. Posteriormente, realiza-se sobre a influência das políticas públicas voltadas para as instituições públicas de ensino superior no estado do Rio Grande do Sul anos 2000, período esse no qual ocorreu uma forte política pública expansionista de oferta de ensino superior público. Esse trabalho visa verificar a relação entre autonomia universitária e políticas públicas e confrontar estas informações com a realidade no processo de tomada de decisão das instituições, de forma a fomentar a discussão sobre a eficácia da autonomia, tentando analisar se a metodologia do processo de decisão está realmente voltada ao exercício do papel social das universidades. Dentre os levantamentos realizados, foi possível identificar a existência de um diálogo entre universidades federais, entre universidades federais e institutos federais, entre universidades estaduais e comunitárias, mas pouco foi perceptível de diálogo entre entes (União e Estado). Possivelmente este ponto tenha sido o maior exemplo de falta de harmonia entre instituições, carecidas de uma política pública que lhes desse a regência. Devido a isto, não foi possível identificar uma atuação que maximize as potencialidades das instituições

Palavras-chave: Políticas públicas. Ensino Superior. Autonomia Universitária.

Abstract

University autonomy and public policies: an analysis on the activities of the public institutions of higher education in the State of RS

This article sought to identify the extent to which the university autonomy of public institutions in Rio Grande do Sul dialogues with each other. In addition, it was also sought to identify whether public policies harmonize the performance of these institutions, aiming at the fullness of their social role. For this, a bibliographical research was carried out. First, it addresses a history of higher education and public policy. Subsequently, it is carried out on the influence of the public policies directed to the public institutions of higher education in the state of Rio Grande do Sul years 2000, during which a strong public policy of expansion of public higher education supply occurred. This work aims to verify the relationship between university autonomy and public policies and to compare this information with reality in the decision-making process of the institutions, in order to foster the discussion about the effectiveness of autonomy, trying to analyze whether the methodology of the This decision is really aimed at the exercise of the social role of universities. Among the surveys carried out, it was possible to identify the existence of a dialogue between federal universities, between federal universities and federal institutes, between state and community universities, but there was little discernible dialogue between entities (Union and State). Possibly this point was the greatest example of lack of harmony between institutions, lacking a public policy that gave them the regency. Due to this, it was not possible to identify an action that maximizes the powers of institutions

Keywords: Public politics. Higher Education. University Autonomy.

Introdução

A partir da década de 2000, houve um crescimento no Brasil de instituições públicas de ensino superior que oferecem cursos de graduação, nas mais variadas áreas do conhecimento. De forma geral, todas as instituições visam atender uma demanda da sociedade por capacitação e desenvolvimento. A oferta de cursos superiores através de instituições públicas visa (dentro de sua lógica administrativa) atender a demanda regionalizada de formação de pessoas, considerando o potencial econômico de cada região. Nesse sentido, as políticas públicas para ensino superior se expandiram, conforme a conjuntura política. Identificadas sobreposições de atuações e lacunas dentro do recorte espacial do estado do Rio Grande do Sul, este artigo analisa em que medida a autonomia universitária destas instituições dialogam, de forma a identificar se seu papel social está sendo exercido com plenitude. Assim, foram levantados dados e informações de forma a verificar se as diferentes instituições, sejam elas de qualquer ente federativo, agiram de forma ordenada e vinculada a uma política global de expansão de oferta de cursos superiores, ou, se esta expansão se desenvolveu de forma isolada por estratégias individuais da gestão das diferentes instituições de ensino superior que compõem o cenário estadual.

O artigo analisa em que medida as políticas públicas de ensino superior dialogaram com a autonomia das instituições para expansão de oferta. Se esses caminhos deixaram de ser tangenciais para se tornarem opostos, considerando, sobretudo, seus efeitos no espaço geográfico, que é, em última instância, o cenário onde ocorrem os embates. Foi elaborado um levantamento da evolução das políticas públicas para ensino superior no Brasil, e um histórico do desenvolvimento do ensino superior, analisando primeiramente o surgimento das universidades no Brasil, e posteriormente delimitando o estudo ao cenário do estado do Rio Grande do Sul - RS.

A fim de ressaltar a importância das políticas públicas, primeiramente foi levantada uma introdução à discussão do tema. Políticas públicas começaram a ser muito discutidas a partir dos anos oitenta, impulsionadas pela abertura democrática. Segundo Arretche (2003), vários estudos têm sido produzidos relacionados às políticas governamentais. Além disto, disciplinas de políticas públicas foram criadas ou inseridas em cursos de graduação e pós-graduação. Para Arretche (2003), a área de políticas públicas no Brasil se caracteriza por um baixo grau de desenvolvimento no conhecimento, motivada pela proliferação de estudos de caso e ausência de pesquisa. Esta percepção é corroborada por Frey (2000), que afirma que no Brasil os estudos sobre políticas públicas só recentemente começaram a ser desenvolvidos. Segundo ele, nesses estudos se deu ênfase ou mais análise às estruturas e instituições, ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas. Diante destas dificuldades, os estudos sobre políticas públicas:

Frequentemente eram forçados a se limitar a um número reduzido de variáveis explicativas, devido as dificuldades técnicas e organizativas. No entanto, se quisermos saber mais detalhes sobre a gênese e o percurso de certos programas políticos – os fatores favoráveis e os entraves bloqueadores -, então a pesquisa comparativa não pode deixar de se concentrar de forma mais intensa na investigação da vida interna dos processos políticos administrativos. Com esse direcionamento processual, tornam-se mais importantes os arranjos institucionais, as atitudes e objetivos dos atores políticos, os instrumentos de ação e as estratégias políticas (FREY, 2000, p. 221).

Complementando a proposta deste artigo de analisar as políticas públicas para ensino superior, é ressaltada a importância das universidades em políticas globais de desenvolvimento. Segundo Tartaruga (2010) as universidades têm atribuições específicas para o desenvolvimento dos territórios,

Formando mão-de-obra qualificada nas mais diferentes áreas e, também, requalificando a força de trabalho já inserida no mercado; quanto do lado das pesquisas desenvolvidas em seus laboratórios, centros e grupos de pesquisa, gerando novos conhecimentos em ciências básicas que não raro auxiliam no melhoramento de atividades produtivas. Além disso, no período atual, em que a inovação torna-se elemento chave para o **desenvolvimento produtivo**, a importância das universidades torna-se muito maior do que já era no passado (TARTARUGA, 2010, p. 9).

Ao estudar a consonância entre as políticas públicas para ensino superior no Brasil e a autonomia constitucional prevista às instituições, sem deixar de mencionar a importância das universida-

des ao desenvolvimento, é proposto uma análise às políticas públicas para expansão da oferta de ensino superior público, visando harmonizá-las de forma apropriada às demandas sociais, tanto atendendo regiões desassistidas de políticas públicas para ensino superior, como evitando sobreposição das áreas de atuação das instituições. Apesar das políticas para ensino superior serem de atuação nacional, no caso de instituições federais, o tema estudado, para fins de delimitação, se restringe ao Estado do Rio Grande do Sul.

Fundamentação teórica

No Brasil, a Universidade Pública tem experimentado questionamentos sobre sua efetividade no desenvolvimento econômico regional. O questionamento de suas atividades e a maneira como tem empregado os recursos da sociedade são presentes. Tal questionamento é reflexo da preocupação que o cidadão, a partir de novas posturas, vem tendo em relação aos órgãos públicos em geral, inclusive o setor educacional e às universidades. As necessidades e expectativas da sociedade se fazem presentes nas universidades públicas, no sentido de esperar delas qualidade de seu ensino, da sua pesquisa, extensão, e processo de gestão.

As universidades são formadas para oferecer benefícios de natureza social, cultural, educativa, econômica e tecnológica à sociedade. As instituições de ensino superior são complexas e apresentam enorme diversidade quanto às atividades que desenvolvem. Entretanto, todas contemplam basicamente as mesmas atividades fim, isto é, ensino, pesquisa e extensão, sendo que algumas instituições podem dar maior ou menor ênfase em cada uma dessas atividades. Para Rosa (2004) a universidade pública brasileira pode ser considerada uma das instituições mais complexas da sociedade, em razão das suas peculiaridades. Essas instituições, em função do seu caráter público, estão submetidas às normas burocráticas e legais que regem a administração pública em geral. Como afirma Rosa (2004), as universidades públicas são instituições com características e realidades distintas das instituições privadas. A gestão dessas instituições se identifica pela origem orçamentária de recursos públicos e pela rigidez da estrutura administrativa e organizacional. Pelo fato de utilizarem recursos públicos, estão subordinadas às leis dos órgãos públicos e às normas estabelecidas pelos tribunais de contas.

Há um processo da sociedade em identificar e exigir políticas públicas às universidades, de forma a realmente fomentar o desenvolvimento e cumprir seu papel social. Neste sentido, percebe-se a necessidade nas universidades para que tenham em seus processos decisórios atitudes voltadas a uma política maior de desenvolvimento, conseguindo assim atender os novos e crescentes desafios. Este processo de busca de atendimento ideal à demanda de nossa sociedade tem-se mostrado uma tarefa bastante complexa nas instituições de ensino superior públicas. Por isso, parece haver necessidade de políticas públicas que identifiquem as demandas sociais e as harmonizem com a atuação destas instituições. Neste sentido, parece haver necessidade que elas estejam articuladas a políticas ou programas maiores.

Segundo Rocha Neto e Borges (2011, p. 5), as políticas públicas parecem constituir um caráter setorialista de intervenções, “de diferentes magnitudes e recortes espaciais e institucionais, evidenciando um processo de planejamento regional desarticulado, corroborando uma ausência de uma

política de ordenamento territorial”. A partir disto podemos deduzir que as políticas públicas nem sempre são fruto de um planejamento estruturado de médio ou longo prazo. Não raro, as medidas públicas são fruto de uma conjuntura de momento. Frey (2000) corrobora isto ao exemplificar que várias políticas públicas de consciência ambiental foram criadas ou aumentadas a partir de episódios específicos (no caso exemplificado, o acidente nuclear de Chernobyl, que posteriormente ao fato, devido ao agravamento da situação econômica e o desemprego, perderam força e acabaram saindo das agendas governamentais no mundo inteiro).

Ainda definindo políticas públicas, Frey (2000) afirma que elas são fruto de três dimensões que interagem e não se dissociam. A primeira, denominada “*polity*” se refere ao sistema político, a estrutura institucional, ao ordenamento político. A segunda se refere ao processo político, “*politics*”, de caráter conflituoso, considerando o jogo político de interesses. Por fim, “*policy*” refere-se aos conteúdos concretos, ou seja, a execução de programas políticos de fato. Diante disto, ao analisarmos que o sucesso de implementação de uma política pública depende da conjunção destas três dimensões, tem-se uma ideia da dificuldade de analisarmos simplesmente a política pública de forma isolada, sem uma análise dos demais fatores contextualizados. Da mesma forma, Frey (2000) menciona novamente a dificuldade de estudo sobre o tema, haja vista que frequentemente o pesquisador se confronta com as dimensões “*polity*” e “*politics*”. No que tange a eficácia das políticas, o pesquisador se depara com os interesses de governos, já que frequentemente o propósito é a execução de projetos concretos no menor tempo possível. No caso de políticas para ensino, também parecem condicionadas a processos políticos (*politics*). Também as disputas políticas e as relações de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados.

Embora a criação de uma política pública seja considerada um jogo entre a articulação destes três fatores (*polity*, *politics* e *policy*), ela não deixa de ser uma resposta a uma demanda social, seja ela reivindicada de forma organizada pela sociedade, ou indiretamente. Para Rua (199-, p. 8), as políticas públicas se caracterizam como um conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores, cujo aspecto central “[...] é o fato de que as decisões e ações são revestidas da autonomia soberana do poder público [...]”. Significa dizer que as ações, sejam elas normativas ou operacionais, emanadas do Estado, seriam respostas às demandas/reivindicações dos diferentes grupos sociais, por intermédio de ações de governo que podem situar-se na esfera da educação, e outras. Nesse aspecto, pode-se afirmar que as políticas de planejamento regional seriam um instrumento de convergência dessas múltiplas ações do governo.

Baseado nas nomenclaturas apresentadas por Frey (2000) é explanado o processo de criação. Para a criação da *policy*, onde a política pública se torna visível, é preciso analisar os processos anteriores, no caso as *polity* e *politics*. Em relação à formulação de políticas públicas, de forma geral, cabe destacar suas diversas etapas, conforme mostra Pedone (1984). Essas etapas são distribuídas em cinco aspectos hierarquicamente colocados, todos guardando vínculos entre si, e, no caso de políticas de desenvolvimento, essa interdependência acontece em face do amplo escopo de ações que as mesmas se propõem a conduzir:

O primeiro diz respeito à formação de assuntos públicos, expressando o momento de surgimento e configuração das diversas opiniões, vindo a contribuir na elabora-

ção das agendas políticas como questões que supõem ações governamentais; o segundo, denominado de formulação, compreende os processos de elaboração das políticas no Executivo, Legislativo e em outras instituições públicas; o terceiro residiria no processo decisório, interligado com o aspecto anterior, apresentando delimitações próprias, etapa na qual atuam os grupos de pressão sobre os que detêm a decisão; o quarto considera a implementação das políticas públicas uma etapa na qual se executa o que fora decidido anteriormente; e o quinto, a avaliação de políticas, etapa na qual se analisam os efeitos pretendidos e as consequências indesejáveis, bem como quais os impactos mais gerais na sociedade, na economia e na política (PEDONE, 1984, p. 38).

De certa forma, estas teorias convergem para as teorias de Frey (2000), pois toda a formulação e mecanismo das políticas públicas estão atreladas à estrutura estatal e política, ao jogo político. O elemento extra talvez exposto aqui seja a questão da avaliação.

Realizado um embasamento sobre políticas públicas, será explanado sobre a importância das universidades para o desenvolvimento econômico regional. Segundo Tartaruga (2010) o papel das universidades é induzir o desenvolvimento por meio de suas atribuições específicas. As mudanças nas atividades econômicas em geral, nas ciências, na tecnologia e a inovação tecnológica acontecem num ritmo cada vez mais acelerado e dinâmico. Estes fenômenos “cumprem um papel crucial nos processos de desenvolvimento, ou de fracasso, econômico e social das regiões e de países” (TARTARUGA, 2010, p. 2). Nesta dinâmica onde geração de conhecimento é fundamental para o desenvolvimento, a geração, pesquisa e transmissão do saber é crucial. Aí a vinculação das universidades torna-se quase obrigatório com o mercado e a sociedade em geral.

Apesar de Tartaruga (2010) ressaltar a importância das universidades em dar base às políticas de desenvolvimento suprimindo a sociedade de conhecimento, ele já manifesta a complexidade desta relação, algumas vezes contraditória nos planos econômicos, políticos e sociais. De certa forma trata-se de um questionamento sobre a harmonia das políticas públicas, ou a ausência delas, no que diz respeito ao ensino superior e a autonomia das universidades. No entanto, é ponto pacífico que as universidades têm papel crucial no desenvolvimento. Conforme será posteriormente exposto, a educação superior pública tem recebido investimentos nos últimos anos, seja para crescimento institucional, seja para novas instituições. Este crescimento fez com que surgisse na mesma proporção a necessidade de melhorar os sistemas de acompanhamento e resultados dos recursos educacionais, e conseqüentemente, avaliar as políticas públicas de ensino. Este é um assunto importante quando se refere a autonomia universitária, há muito tempo perseguida pelas instituições brasileiras de ensino público (FÁVERO, 1999).

Sobre a autonomia universitária, Durham (2006) afirma que a questão universitária parece ser objeto de consenso entre professores, estudantes e mesmo governos. É tratada como um valor inerente à própria instituição, amparada pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 207: “Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.” (BRASIL, 1988).

No entanto, para a autora a “autonomia não significa soberania” (DURHAM, 2006, p. 5). Ao fazer esta afirmação, Durham (2006) defende que a autonomia não exclui as formas de controle do poder público. Sua autonomia se restringe ao exercício de suas atribuições, no que tange a gerenciar-se, criar e cumprir suas normas sempre com o propósito de cumprir as finalidades sociais a que se destina. Sendo assim, ela afirma que:

A Universidade goza de autonomia para executar essas atividades que lhe são próprias, e que não são realizadas para seu exclusivo interesse, mas constituem um serviço que presta à sociedade, Como consequência, o reconhecimento da autonomia não exime as instâncias públicas mais amplas da verificação da prestação efetiva destes serviços. (DURHAM, 2006, p. 3)

Isto leva a reflexão de quais formas de poder o Estado necessita para assegurar que as universidades de fato cumpram suas funções e sejam compatíveis com a autonomia que lhes foi assegurada. Não é o propósito deste artigo considerar conceituações jurídicas sobre a autonomia universitária. O propósito neste embasamento é identificar definições desta autonomia e verificar até que ponto ela atua. Identificar até que ponto vai a autonomia universitária, e uma vez identificado, como definimos o que vem posteriormente (se seria uma política pública, ou não). Conforme Durham (2006, p. 8), as instituições públicas de ensino superior creem que sua autonomia só é exercida através de uma “auto-gestão democrática”, exercida por alunos, docentes e funcionários. A autora discorre que há várias formas de gestão democrática: direta, representativa, presidencialista, parlamentarista, etc. Para ela, trata-se de um mito de que tudo é resolvido em grandes assembleias. Isto faz com que a universidade tenda a fechar sobre si mesma e seja incapaz de controlar interesses corporativos. Isto leva novamente ao questionamento sobre de que forma o cumprimento de seu papel social está de fato sendo plenamente exercido. Embora a autonomia universitária seja fundamental ante às políticas de governos, é preciso sim analisar a necessidade de políticas públicas que as dê regência para que continuem produzindo o saber de forma livre e plural. A autonomia sugerida prevê a desvinculação do governo, mas não ao Estado.

Segundo a ANDIFES - Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior - (2008), a autonomia universitária não consiste em um só conceito, mas pode ser segmentado. A autonomia didático-científica consiste na liberdade para estabelecer políticas e concepções pedagógicas em relação à produção, organização, sistematização e transmissão de conhecimento. A autonomia administrativa consiste na capacidade de auto-organização, de produção de normas próprias, no que se refere à escolha de seus dirigentes, e à administração de recursos humanos, materiais e patrimoniais. Já a autonomia de gestão financeira e patrimonial consiste na capacidade de gerir recursos financeiros e materiais, postos à sua disposição pelo mantenedor, bem como os gerados pela própria universidade. Como se vê, o requisito básico da autonomia é a transferência para as universidades das decisões e responsabilidades de gestão dos recursos que lhe foram alocados, o que pressupõe que cada instituição deve buscar sua identidade, em termos de sua organização, estruturas acadêmicas e administrativas. Com isto, a autonomia impõe às universidades a responsabilidade de interpretar o ambiente, seja ele interno ou externo. Impõe adequar-se ao seu

meio, visando o cumprimento de seu papel social. Para isto, é necessária a análise ambiental, que é complexa, pois deve considerar as demandas da sociedade, a conjuntura política e econômica, relacionamento com governos. O ambiente interno também é igualmente importante, pois obviamente corpo docente, discente, bibliotecas, entre outros, são informações fundamentais à tomada de decisão. A análise dos ambientes não é possível sem um sistema de informações adequado, que permita suprir o processo decisório em todas as suas etapas, desde a identificação de um problema até a escolha de alternativa. Enfim, para a tomada de decisão as instituições não podem deixar de considerar fatores como custos, taxa de crescimento, viabilidade do mercado, conexão à missão, etc.

A questão “identidade” citada acima parece estar atrelada a missão da instituição. É importante a clareza sobre missão, pois ela permite manter o foco sobre o objetivo da organização. Conforme já citado por Durham (2006), a autonomia pode fazer as instituições fecharem sobre si. Uma missão organizacional traz um elemento aglutinador, coíbe desperdícios de energias e recursos. Para Araújo e Borges (1999, p. 12), as universidades “em função de suas visões paroquiais, tem ainda maiores dificuldades de se orientarem por uma visão de totalidade, com enormes perspectivas de se engalfinharem em um processo autofágico de disputas por recursos materiais, financeiros e humanos”.

Diante disto tudo, pode-se deduzir que a autonomia universitária é fundamental para que as instituições não estejam sob jugo de governos, atendendo interesses políticos. No entanto, parece ser necessário também que o Estado crie mecanismos que garantam que as universidades cumpram seu papel social, e conseqüentemente tragam o retorno à sociedade. Este “diálogo” entre a autonomia universitária e as políticas públicas para ensino superior parecem ser necessários e constantes para que não se perca a harmonia entre um e o outro.

Materiais e Métodos

A pesquisa desenvolvida tem natureza exploratória e bibliográfica, mas é sobretudo uma pesquisa documental. Conforme Vergara (2005), a pesquisa exploratória pretende atingir uma área, na qual há espaço para ampliar conhecimento, permitindo esclarecer os principais conceitos. Já a pesquisa bibliográfica, segundo a referida autora, é de grande utilidade para se conhecer as contribuições científicas do passado sobre determinado fenômeno. Foi proposto o estudo da área de atuação das diferentes instituições públicas de ensino superior que atuam no estado do Rio Grande do Sul, a fim de verificar se existe uma política pública entre instituições e entre entes federativos que às harmonizem. Para isto, foi elaborado primeiramente um histórico do ensino superior no Brasil. Posteriormente, conforme este cenário de instituições se tornava mais complexo, foi pesquisado as políticas públicas (ou ausência delas) que correspondiam àqueles períodos. A fim de delimitar o tema, foi inicialmente elaborado um panorama brasileiro, para posteriormente ser limitado ao cenário de ensino superior público do Estado do Rio Grande do Sul. O período analisado parte dos anos 2000, quando tiveram início políticas expansivas de oferta de curso superior no Brasil. No entanto, a década de 1990 é analisada a fim de contextualizar o período seguinte, uma vez que as políticas públicas para ensino superior destes períodos são distintas.

Perfazendo os preceitos da pesquisa documental, os dados foram coletados, em sua maioria, nos sítios eletrônicos das instituições de ensino superior: atas de conselhos consultivos, atas de conselhos de ensino, pesquisa e extensão, atas de conselhos superiores, planos de desenvolvimento institucional e mais documentos, todos a partir do ano de 2002. Outros documentos foram coletados nos sítios eletrônicos do Ministério da Educação, do Consórcio de Universidades Comunitárias do Rio Grande do Sul, e da Fundação de Economia e Estatística. Os dados coletados foram consultados no período de outubro de 2014 a maio de 2015. Os dados dos quadros e gráficos estão com suas respectivas datas.

Resultados e Discussão

Conforme anteriormente exposto, a fim de desenvolver o tema proposto foi elaborado um levantamento sobre as universidades brasileiras, a fim de identificar se, já na história do surgimento destas instituições, havia alguma política pública. Para isto, será relatado a partir do próximo parágrafo uma história das instituições públicas brasileiras de ensino superior. Ainda dentro da cronologia proposta, é analisada a década de 1990, pois antecede o período analisado pelo artigo, e por apresentar políticas públicas bem distintas da década seguinte.

Primeiramente, previamente à existência do Brasil, é preciso analisar como Portugal tratava o assunto em sua principal colônia. Diferentemente da América espanhola e inglesa, as quais havia certa preocupação de reproduzir as metrópoles europeias nas colônias, Portugal não tinha esta preocupação. Durante longo tempo, as únicas iniciativas na área de educação vieram dos jesuítas, mais voltados para a catequese religiosa. Os altos funcionários da Igreja e da Coroa e os filhos dos grandes latifundiários tinham que ir à Europa para obter formação universitária, e o destino era principalmente Coimbra. Iniciativas isoladas, como o curso superior de Engenharia Militar no Rio de Janeiro, que surgiu no final do século XVII, não podem ser consideradas como o ingresso do Brasil no ensino superior já que, para todos os efeitos, era um estabelecimento português.

A partir da vinda da família real portuguesa, em 1808, é que surgiu o primeiro interesse em criar instituições de ensino superior. Através de decretos régios, foi criada a Academia de Artes. Tem-se identificada uma primeira tentativa de política para ensino superior. Posteriormente, o ensino superior se firmou com um modelo de institutos isolados e de natureza profissionalizante, além de elitista, já que só atendia aos filhos da aristocracia colonial. O fato dos cursos que surgiram terem se voltado ao ensino prático - engenharia militar e medicina - e serem ministrados em faculdades isoladas, marcou de forma contundente o ensino superior no Brasil e pode explicar muitas distorções que até hoje estão marcadas em nosso sistema. Mesmo no século XIX, a partir da Proclamação da Independência, houve um crescimento de escolas superiores no país, mas sempre no modelo de unidades desconexas e voltadas para a formação profissional. Algumas tentativas de criar a primeira universidade no Brasil surgiram, mas nenhuma saiu do papel.

No período da República, a Constituição de 1891 omite-se em relação ao compromisso do Estado com a Universidade. Em 1912, mais por forças locais, surge a primeira universidade brasileira, no estado do Paraná, mas que durou somente três anos. Somente em 1920 surge a Universidade do

Rio de Janeiro, hoje Universidade Federal do Rio de Janeiro, que reunia os cursos superiores da cidade. O que unia estes cursos era simplesmente a Reitoria e o Conselho Universitário. Este modelo de universidade, onde há uma reunião de cursos isolados que têm como ligação entre si a Reitoria, e não mecanismos acadêmicos ou administrativos, é a base de muitas das universidades brasileiras hoje em dia, que se constituem de instituições agregadas e não integradas. Exceção à regra surgiu após a Revolução Constitucionalista de 1932, em São Paulo, tendo como maior exemplo a Universidade de São Paulo - USP.

A USP reuniu os cursos superiores existentes no estado, tendo como enlace não a Reitoria ou mecanismos administrativos, mas a Faculdade de Filosofia, Ciência e Letras, que seria a instituição de saber fundamental em todas as áreas do conhecimento humano e compensaria o isolamento das faculdades preexistentes, que existiam independentes tanto física quanto academicamente. A Faculdade de Filosofia, Ciência e Letras viria integrar em uma base comum os ensinamentos de diversas áreas do saber, sendo a porta de entrada em qualquer dos outros cursos profissionalizantes. Além disso, a proposta da USP baseava-se em três vertentes, características da universidade moderna: ensino, pesquisa e extensão.

Nas décadas de 1950 a 1970 criaram-se universidades federais em todo o Brasil, ao menos uma em cada estado, além de universidades estaduais, municipais e particulares. A descentralização do ensino superior foi a vertente seguida na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, em vigor a partir de 1961. Na década de 1970, o número de matrículas quintuplicou. A concentração urbana e a exigência de melhor formação para a mão de obra industrial e de serviços demandaram aos governos o aumento do número de vagas. O Estado, impossibilitado de atender a esta demanda, permitiu a aprovação de milhares de cursos novos. Esse aumento expressivo da oferta de cursos superiores não teve um acompanhamento e fiscalização a fim de verificar qualidade na mesma proporção. Com isto, houve uma queda da qualidade de ensino e a imagem "mercantilista" e negativa da iniciativa privada, persistente até hoje, ao contrário do que prega a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Superior, de 1968 (Lei nº 5.540/68).

O Ensino Superior Público no Rio Grande do Sul

A fim de delimitar o tema ao cenário de instituições do estado do Rio Grande do Sul, será apresentado a seguir um breve histórico do surgimento das instituições públicas de ensino superior. No entanto, a contextualização histórica sobre seu surgimento estará atrelada à cronologia, a fim de identificar em que período sua criação estava inserida, e qual a política pública nacional para ensino superior estava vigente. Devido a isso, como unidade federativa da república, as informações das instituições não podem estar dissociadas ao seu contexto histórico. Portanto, seu relato mesclará instituições do estado do Rio Grande do Sul e períodos históricos do Brasil.

Em 1950 a Universidade Federal do Rio Grande do Sul foi criada através da federalização de escolas existentes, passando à esfera administrativa da União. Percebe-se aqui o início de uma política de ensino superior público, pois, como dito anteriormente, a partir dos anos cinquenta teve início o surgimento de universidades federais por vários estados brasileiros. Embora não houvesse uma delimitação clara entre políticas públicas no período, parece ser evidente que o surgimento de insti-

tuições federais de nível superior estivesse atrelado à outras políticas da época. O governo Vargas promove um papel fundamental na economia, promovendo a indústria nacional, restringindo a atuação do capital estrangeiro, e aumentando o salário mínimo substantivamente. Embora não seja possível separar, o surgimento das instituições federais demonstra ligação a uma política maior de desenvolvimento.

No governo de Juscelino Kubitschek - JK, a continuidade na implantação de universidades federais parece estar ainda mais voltada a uma política clara de desenvolvimento econômico. Seu lema "50 anos em 5", o seu Plano de Metas, realmente aceleraram o desenvolvimento econômico, com crescimento anual do Produto Interno Bruto – PIB - em 7%, em um período de plena liberdade política. Para exemplificação, neste período foram instituídas a Universidade Federal da Paraíba, Universidade Federal Fluminense, Universidade Federal de Santa Maria, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, entre outras.

A inauguração da Universidade Federal de Santa Maria –UFSM - data de 1960, e como já citado anteriormente, ocorreu no período do governo JK, tendo ele, inclusive estado presente na inauguração. Assim como as outras instituições federais, seu surgimento tem história no agrupamento de escolas superiores. Sua criação e federalização fez parte de um processo já citado, no qual um projeto amplo de desenvolvimento era executado.

Assim como as outras instituições federais de ensino superior do estado, a história da criação da Universidade Federal de Pelotas – UFPel - é semelhante. Sua criação também resulta de integrações e desdobramentos de escolas de outras instituições (neste caso, a escola de Odontologia de Pelotas, desmembrada da UFRGS e anexada a UFPel). Assim como a UFPel, a Fundação Universidade Federal do Rio Grande – FURG - foi fundada 1969, a partir da "Fundação Cidade do Rio Grande", criada no dia 8 de julho de 1953. A Universidade Federal das Ciências da Saúde Porto Alegre – UFCSPA - era uma instituição de direito privado, que a partir de uma política pública, foi federalizada em 1980. Primeiramente nasce como uma fundação faculdade. Em 2008, foi instituída como fundação universidade.

As histórias de todas as instituições se assemelham: agrupamento de escolas superiores que em determinado momento sofreram intervenção governamental com o propósito de federalizar e criar uma universidade pública. Embora os períodos históricos sejam distintos, a criação de universidades federais parece ter acompanhado uma política pública maior de desenvolvimento. O período histórico de criação das duas instituições acima difere das instituições anteriormente citadas. Trata-se do período dos governos militares. No governo anterior aos governos militares (Jânio/João Goulart) o processo de criação de instituições federais permaneceu (Universidade do Amazonas, Universidade de Brasília). Nos governos militares, as políticas de desenvolvimento contemplavam a continuidade da criação de universidades federais. Guardadas as diferenças e ideologias à parte, houve crescimento econômico com diversas políticas públicas, que foram denominadas como "milagre econômico".

As Políticas Públicas para Ensino Superior na década de 1990

Nos anos 90, as políticas educacionais para ensino superior estão contidas dentro de uma lógica articulada para mudanças no cenário contemporâneo. Estas alterações se denotam com mais

facilidade nas políticas sociais, uma vez que basicamente configuram em minimização do Estado. Neste sentido, as políticas se voltam à crítica ao Estado intervencionista e assistencialista. A atuação estatal se voltou às “atividades exclusivas”, ficando as não exclusivas delegadas ao mercado.

No que concerne às políticas para ensino superior, as medidas governamentais entraram em sintonia com a agenda brasileira de organismos internacionais. Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e agências das Nações Unidas tiveram papel de destaque nas formulações destas políticas. Entre outras medidas, constava orientações para produção do conhecimento através do binômio “privatização e mercantilização da educação” (DOURADO, 2002), induzindo as políticas educacionais ao ideário neoliberal. Isto fica muito claro nas recomendações do Banco Mundial para a educação superior contidas no documento *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de La experiencia* (1995), cujas prescrições são claras no sentido de: 1) privatização desse nível de ensino, sobretudo em países como o Brasil, que não conseguiram estabelecer políticas de expansão das oportunidades educacionais pautadas pela garantia de acesso e equidade ao ensino fundamental, bem como, pela garantia de um padrão de qualidade a esse nível de ensino; 2) estímulo à implementação de novas formas de regulação e gestão das instituições estatais, que permitam alterações e arranjos jurídico-institucionais, visando a busca de novas fontes de recursos junto a iniciativa privada sob o argumento da necessária diversificação das fontes de recursos; 3) aplicação de recursos públicos nas instituições privadas; 4) eliminação de gastos com políticas compensatórias (moradia, alimentação); 5) diversificação do ensino superior, por meio do incremento à expansão do número de instituições não universitárias; entre outras. Fica relativamente fácil a identificação de políticas públicas de ensino superior atreladas a prescrições internacionais, em particular o Banco Mundial.

Dentre as mudanças ocorridas nos anos 90, está a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases - LDB, Lei nº 9.394, de 1996, na sua terceira e vigente versão (as anteriores são de 1961 e 1971), e encaminhamentos para o Plano Nacional de Educação - PNE. Estas políticas trazem alterações importantes no que concerne a questões específicas. Para a questão autonomia universitária, os anos 90 possibilitaram entre outras coisas, a escolha dos dirigentes das universidades federais. Também foi criado o Conselho Nacional de Educação que instituiu avaliações periódicas nas instituições e nos cursos superiores, resultando nos “exames nacionais de cursos”. A LDB trouxe processos de descentralização, fundamentais para a autonomia, mas por outro lado também instituiu avaliações padrões, muito questionáveis pela comunidade acadêmica. A lei ainda estabeleceu que a União deveria encaminhar ao Congresso a proposta para o Plano Nacional de Educação. Trata-se de uma política pública educacional para o país. Entre suas propostas estava a diversificação do sistema por meios de políticas para educação superior, a não ampliação dos recursos vinculados ao governo federal para ensino superior, aferição da qualidade de ensino via sistema de avaliação, ampliação do crédito educativo, ênfase na modalidade de educação à distância. Pode-se inferir destas medidas que há uma lógica mais privatizadora da educação superior no país, pois prioriza o financiamento em instituições privadas em detrimento ao investimento em instituições públicas. Portanto, é possível deduzir que as políticas públicas para ensino superior nos anos noventa, apesar de expansionista, têm caráter predominantemente privado. Isto refletiu num processo de massificação, negligenciando o papel social da educação superior como provocador da investigação, discussão e projetos.

As Políticas Públicas para Ensino Superior a partir dos anos 2000

Nos anos 2000, houve uma clara política pública de expansão da oferta de cursos superiores através de instituições federais. Este período está contextualizado no primeiro governo do presidente Lula (2003-2006). Dentre outras políticas públicas, foi criada a Rede Federal de Educação Superior – REUNI, com a interiorização dos *campi* das universidades federais. Com isso, o número de municípios atendidos pelas universidades passou de 114, em 2003, para 237 até o final de 2011. Desde o início da expansão foram criadas 14 novas universidades e mais de 100 novos *campi* que possibilitaram a ampliação de vagas e a criação de novos cursos de graduação. Esta política pública que promovia a expansão e/ou reestruturação universitária em nada impactou a autonomia universitária. Todas as instituições públicas federais de ensino superior apresentaram propostas para aderir ao programa (uma instituição foi criada após o início do programa, em 2007). Além da expansão, o programa previa garantir a permanência, assegurar a qualidade, promover a articulação entre os diferentes níveis de ensino, integrando a graduação, a pós-graduação, educação básica e profissional. Além disto, previa elevar taxas de conclusão, taxa de professor por aluno, e outras, como ampliação da oferta de cursos noturnos.

Figura 1 - Expansão das Universidades Federais no período de 2003 a 2010



Fonte: Brasil, Ministério da Educação (2010). <http://reuni.mec.gov.br/expansao>

No Rio Grande do Sul, esta expansão mudou o cenário de ensino superior público. Como já citado, as instituições federais aqui já existentes (UFRGS, UFSM, UFPel, UFCSPA e FURG) aderiram ao programa, com isto, houve ampliação do número de *campus*. Para exemplificação, podemos citar o campus de Santo Antônio da Patrulha da FURG, ou os *campi* de Palmeiras das Missões e Silveira Martins da UFSM. Trata-se de uma política pública para ensino superior muito objetiva. Além da ampliação de vagas e ampliação de *campi*, também novas instituições foram criadas para se somarem ao cenário de instituições públicas de ensino superior no Rio Grande do Sul.

A Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) é uma instituição de ensino superior pública criada em 2009, portanto, já criada dentro da vigência do REUNI. Abrange os 396 municípios da Mesorregião Fronteira Mercosul – Sudoeste do Paraná, Oeste de Santa Catarina e Noroeste do Rio

Grande do Sul. Está presente em – Chapecó (SC) – sede da instituição -, Realeza e Laranjeiras do Sul (PR) e Cerro Largo, Passo Fundo e Erechim (RS).

A Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA -, também foi fundada já nos moldes promovidos pelo REUNI (2008). Seu objetivo foi fortalecer o ensino superior na Região Sul do estado do Rio Grande do Sul, apontada por vários indicadores como “pobre” em relação a metade norte. Tem sua sede e foro na cidade de Bagé. Já surgida dentro do que preconiza o REUNI, ela já foi fundada como uma instituição *multicampi*. Está presente nas cidades de Alegrete, Bagé, Caçapava do Sul, Dom Pedrito, Itaqui, Jaguarão, Santana do Livramento, São Borja, São Gabriel e Uruguaiana.

Os Institutos Federais foram criados a partir dos anos 2000. A história das escolas profissionalizantes no Brasil não é recente. A primeira data de 1909 e outras foram surgindo ao longo da história formando uma rede. A partir do ano de 2008, o Ministério da Educação consolidou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, criados a partir dos Centros Federais de Educação Tecnológica – CEFET -. Os Institutos, além de vinculação a universidades já existentes, também oferecem cursos superiores. Com isto, podemos inferir que sua criação ou modificação também é uma política pública expansiva para ensino (neste caso, o ensino tecnológico e superior), pois esta expansão foi promovida pelo Ministério da Educação.

No Rio Grande do Sul, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha - IF Farroupilha - foi criado em 2008, por meio da integração do Centro Federal de Educação Tecnológica de São Vicente do Sul, de Júlio de Castilhos, de Alegrete, e do acréscimo da unidade de Santo Augusto. Atualmente, o IF Farroupilha é composto de onze unidades. Além disto, possui polos de educação à distância e centros de referência. Oferece cursos de nível superior, como Administração e Matemática em Santa Rosa, Química em Panambi, Computação em Santo Augusto, e outros.

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense (IFSul), foi criado a partir do CEFET-RS em 2008. O IFSul, cuja sede administrativa está localizada em Pelotas/RS, é formado por quatorze *campi*. Também oferece cursos superiores: Engenharia Mecânica em Sapucaia do Sul, Computação e Engenharia Elétrica, e Engenharia Química em Pelotas, e outros.

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS) se assemelha as instituições anteriormente citadas. Atua com uma estrutura *multicampi* promovendo a educação profissional e tecnológica. Possui dezessete *campi*. A Reitoria é sediada em Bento Gonçalves. Atualmente, o IFRS conta com cerca de 25 mil alunos. Oferece cursos superiores de Pedagogia em Osório, Química e Pedagogia em Porto Alegre, Pedagogia em Bento Gonçalves, Engenharia Mecânica Engenharia de Automação em Farroupilha, entre outros.

Podemos inferir que esta reestruturação e ampliação dos institutos federais está vinculada a uma política pública de acesso ao ensino, promovida pelo governo federal a partir dos anos 2000. Medidas como o REUNI e a reestruturação dos institutos federais denotam uma clara tendência do Estado de investir no ensino.

Além da oferta de cursos em instituições públicas, outras medidas foram criadas neste período. O PROUNI (Programa Universidade para Todos) teve como finalidade a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior. Criado pelo governo federal em 2004 e institucionalizado pela

Lei nº 11.096, em 13 de janeiro de 2005, oferece, em contrapartida, isenção de alguns tributos às instituições de ensino que aderem ao programa. É dirigido aos estudantes egressos do ensino médio da rede pública ou da rede particular na condição de bolsistas integrais, com renda per capita familiar máxima de três salários mínimos. É interessante a análise deste programa considerando-se a grande expansão da oferta de cursos superiores em instituições públicas no mesmo período proporcionadas pelo REUNI. Torna-se tentador em um primeiro momento verificar se há conflito entre estas duas políticas públicas, já que uma promove a expansão da oferta de instituições públicas e outra promove o ingresso de alunos em instituições privadas. No entanto, embora muitas correntes classifiquem o PROUNI como uma política pública neoliberal (Valle, 2006), podemos considerar que elas não são antagônicas, pois atuam de forma complementar. A oferta de cursos superiores através de instituições públicas atinge somente uma parcela dentro do cenário de cursos superiores no Brasil.

TABELA 1 – Evolução Do Número De IES Públicas Brasil - 2000 / 2005

ANO	2000	2001	2002	2003	2004	2005
IES PÚBLICAS	176	183	195	207	219	236
TOTAL DE IES	1180	1391	1637	1890	2010	2310

Fonte: Inep/MEC - Informativo Ano 3 nº 103 de 25/08/2005

Pelo quadro acima percebe-se que apesar do aumento do número de instituições públicas no Brasil, o crescimento de instituições privadas aumentou em taxa muito maior. Com isto se pode inferir que houve um crescimento geral do número de estudantes de ensino superior, e que as instituições públicas atendem somente uma parte. Esta expansão de demanda pode ser resultado de políticas públicas adotadas ainda nos anos 90, que priorizava o atendimento via setor privado. A partir da troca de governo em 2002 (mudança do governo do Partido da Social Democracia Brasileira para o Partido dos Trabalhadores), houve um novo entendimento quanto às políticas públicas para ensino superior, assumindo um caráter social e de função do Estado. Devido a isto, o PROUNI pode ser considerado uma política pública que visa complementar a área de atuação do REUNI.

As Universidades Estaduais e as Universidades Comunitárias

As universidades estaduais foram criadas em momentos totalmente distintos umas das outras. A USP, como já citada, foi criada em 1932. Outras foram criadas em diferentes momentos históricos. A força política e econômica, alinhada a uma possível construção social, teve maior ou menor influência no surgimento das universidades estaduais. Para exemplificação de como a criação não dependeu de momento histórico, mas possivelmente foi determinado por políticas públicas alinhadas à construção social, é possível citar alguns exemplos: Universidade de Campinas – UNICAMP - 1966, Universidade Estadual do Piauí - 1984, Universidade Estadual do Norte Fluminense - 1991, Universidade Estadual Vale do Acaraú – 1968. Estas duas últimas instituições podem exemplificar que possivelmente um dos propósitos da criação de universidades estaduais seja a interiorização do ensino. Para fins de delimitação, não foram analisadas as demais unidades federativas. A Universidade Esta-

dual do Rio Grande do Sul é a instituição estadual analisada, assim como as universidades comunitárias.

A Universidade Estadual do Rio Grande do Sul

Fundada em 2001, através da Lei nº 11.646, de 10 de julho de 2001, a Universidade Estadual do Rio Grande do Sul – UERGS - está organizada sob a forma de fundação pública de direito privado, *multicampi*, com sede e foro na capital do estado, instituída e mantida pelo poder público estadual e vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia. A Instituição tem como objetivo (Art. 2º):

Ministrar o ensino de graduação, de pós-graduação e de formação tecnológica; oferecer cursos presenciais e não presenciais; promover cursos de extensão universitária; fornecer assessoria científica e tecnológica e desenvolver a pesquisa, as ciências, as letras e as artes, enfatizando os aspectos ligados à formação humanística e à inovação, à transferência e à oferta de tecnologia, visando ao desenvolvimento regional sustentável, o aproveitamento de vocações e de estruturas culturais e produtivas locais.

A UERGS está localizada em vinte e quatro municípios gaúchos. Suas políticas de ingresso claramente previam a inclusão social e o atendimento a regiões até então desassistidas de ensino superior público. Trata-se de uma clara política pública do governo do estado em promover acesso à educação superior pela população de baixa renda e de áreas afastadas dos grandes centros acadêmicos de até então. A UERGS reserva 50% do total de suas vagas para candidatos hipossuficientes economicamente (de baixa renda) e 10% para pessoas com deficiência. A Lei 14.631 de 15 de dezembro de 2014, alterou a lei de criação da UERGS no que se refere às políticas de cotas. Foi assegurado que a população negra e indígena também tem reserva de vagas, conforme sua proporcionalidade à população do estado. Esta proporcionalidade é baseada em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Independentemente da proporção, ao menos uma vaga sempre é reservada.

As universidades comunitárias contextualizadas no cenário de oferta de cursos superiores do estado do Rio Grande do Sul

As universidades comunitárias são caracterizadas por serem constituídas na forma de associação ou fundação de direito privado; patrimônio pertencente à sociedade civil ou ao poder público; não distribuição da sua renda; aplicação integral dos recursos nas suas atividades; e desenvolvimento permanente de ações comunitárias. Para serem consideradas comunitárias, elas devem assim ser consideradas pelo governo federal. Com o reconhecimento das instituições como comunitárias, o governo federal permite, entre outras medidas, a participação destas na destinação de recursos orçamentários e em editais reservados para instituições públicas, diferenciando-as de instituições privadas e com fins lucrativos.

Em março de 1993, nove instituições comunitárias do Rio Grande do Sul firmaram um Protocolo de Ação Conjunta, constituindo o Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas – COMUNG -, com o objetivo de viabilizar um processo integrativo que resultasse no fortalecimento individual das instituições. Dentre outros objetivos, consta o planejamento de ações conjuntas; a defesa dos interesses educacionais dos seus participantes; através de negociações mais significativas no âmbito público em todas as esferas administrativas e da sociedade civil organizada; o alcance de maior representatividade perante organismos financiadores internacionais, pela capacidade de integração político-institucional; operacionalizar convênios, acordos, protocolos com instituições e órgãos governamentais e privados, tanto nacionais como internacionais; e outros. Hoje, compõem o COMUNG as seguintes instituições: Universidade Feevale, Centro Universitário Franciscano, Centro Universitário Metodista, UNIVATES, Pontífice Universidade Católica do RS, Universidade Lasalle, Universidade Católica de Pelotas, Universidade da Região da Campanha, Universidade de Caxias do Sul, Universidade de Cruz Alta, Universidade de Passo Fundo, Universidade de Santa Cruz do Sul, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, UNIJUÍ, e Universidade Regional Integrada.

A história das universidades comunitárias não é recente, remonta aos anos 70. Apesar de cobrar mensalidades, não possuem fins lucrativos. Todo o recurso arrecadado com o valor das mensalidades é utilizado para cobrir os custos de sua manutenção, em projetos sociais ou reinvestidos na melhoria de sua estrutura. Com gestão democrática e participativa, podem ser conceituadas como instituições públicas não-estatais. Sua autonomia, assim como nas IES públicas, tem o envolvimento direto da comunidade através dos conselhos e da própria gestão. É possível inferir que as universidades comunitárias se constituem de importante ferramenta no complemento de políticas públicas para promoção do ensino, da pesquisa, e da extensão, em áreas onde o envolvimento direto de organismos estatais não é possível.

Um bom exemplo de política pública complementar envolvendo universidades comunitárias e instituições de ensino superior pública é o PROUNI/RS. O Programa Universidade para Todos no Rio Grande do Sul (Lei Estadual 14.038, de 06 de julho de 2012) tinha como objetivo capacitar recursos humanos em cursos superiores de base tecnológica. O programa concedeu bolsas de estudo para estudantes egressos do ensino médio da rede pública ou da rede particular na condição de bolsistas integrais. Executado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (Fapergs) e com gerência operacional da Secretaria da Ciência, Inovação e Desenvolvimento Tecnológico, o PROUNI RS ofereceu vagas apenas em instituições comunitárias de ensino superior. As bolsas foram oferecidas a ingresso em universidades comunitárias. Trata-se de uma política pública estadual de inclusão ao ensino superior para atender população oriunda do ensino público. Além disto, com vagas destinadas aos alunos que se declararem negros, índios, ou com deficiência. Apesar de ser uma política pública estadual, a Universidade Estadual do Rio Grande do Sul teve acesso a sua implementação, de forma a garantir que não houvesse conflito entre áreas de atuação, pois o conselho gestor deste programa era composto, entre outros, pelo Reitor da UERGS (também compunham o Secretário de Estado de Ciência, Inovação e Tecnologia, a Fundação de Amparo à Pesquisa do RS, o Secretário de Estado de Desenvolvimento e Promoção do Investimento, um representante da Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã, e o Secretário de Estado de Educação). Tra-

tou-se então, de uma política pública articulada que gerenciou e harmonizou a demanda por ensino superior dentro do estado do Rio Grande do Sul, sem ferir, ou interferir no papel social e na autonomia da UERGS.

Possíveis ausências de harmonia nas políticas públicas para ensino superior no estado do Rio Grande do Sul

Como o propósito deste artigo foi identificar harmonia (ou ausência dela) entre as políticas públicas para ensino superior e autonomia das universidades, primeiramente serão expostos alguns dados sobre a área de atuação das instituições. Nestas informações pode-se deduzir que há áreas em comum de instituições com cursos similares. Alguns exemplos: curso de Administração oferecido pela UFSM em Palmeiras das Missões, e curso de Administração – Gestão Pública - oferecido pela UERGS em Frederico Westphalen (distância entre cidades de aproximadamente 50 quilômetros); Engenharia Ambiental e Energias Renováveis oferecidos pela UFFS em Erechim e Gestão Ambiental oferecido pela UERGS em Erechim; Agronomia oferecida pela UFFS em Erechim, Agronomia oferecida pelo IFRS em Sertão, Curso Superior de Tecnologia em Agropecuária Integrada e Curso Superior de Tecnologia em Agroindústria oferecidos pela UERGS em Sananduva (as cidades de Erechim, Sertão e Sananduva estão num raio de cerca de 60 quilômetros); Curso Superior de Tecnologia em Agroindústria oferecido pela UERGS em São Luiz Gonzaga e Agronomia oferecido pela UFFS em Cerro Largo (40 quilômetros entre cidades). Curso Superior de Tecnologia em Fruticultura oferecido em Bagé pela UERGS e Engenharia de Alimentos oferecido pela UNIPAMPA também em Bagé. Há outros exemplos, mas o propósito não é simplesmente verificar sobreposições, já que para isto uma série de outros fatores devem ser considerados, como densidade demográfica, índices econômicos e de desenvolvimento, vocações econômicas, entre outros. Como exemplo, em uma região densamente habitada como a Região Metropolitana de Porto Alegre, é possível comportar com margem instituições públicas de ensino superior (UFRGS, UERGS, UFCSPA, IFRS, IFSul, UFpel, FURG). Trata-se de uma região que pela sua população e diversificação econômica, comporta com tranquilidade esta variedade de oferta. Da mesma forma regiões como a metade sul do estado, historicamente atrasada às demais, estão sendo atendidas por políticas públicas visando o desenvolvimento. Ainda assim é possível identificar cidades consideradas importantes à região, mas que ainda estão desassistidas, como é o caso de Rosário do Sul. Talvez isto denote a ausência de uma harmonia entre instituições, já que nesta região há exemplos de cidades assistidas por mais de uma instituição. Talvez neste tipo de situação é que se verifique a importância de uma política pública abrangente que harmonize as atuações das instituições, de forma a fazer com que sua autonomia seja preservada, mas também que seu papel social seja exercido com plenitude.

O que este artigo se propôs é justamente verificar se houve diálogo entre estas instituições no momento de suas decisões estratégicas, se no momento de decisão fatores importantes foram considerados. Se sua autonomia é suficiente, se seus processos de representação são também eficientes, ou, como citado por Durham (2006) a autonomia faz com que as instituições se fechem em si. Saliendada a importância da autonomia, (haja vista atuações de governo, e não de Estado), resta saber se políticas públicas voltadas à harmonização destas instituições são importantes.

A autonomia universitária para o processo de decisão dispõe de instrumentos. Os Conselhos Consultivos estão presentes, por exemplo, na Universidade Estadual do Rio Grande do Sul. São mecanismos que visam dar um apoio ao processo decisório, trazendo a sociedade ao processo. Todos eles são caracterizados por serem compostos pelo corpo docente, discente e técnico da instituição, além de representantes externos que visam dar apoio comunitário. Em um primeiro momento, não parece haver informação técnica suficiente nestes elementos externos para qualificar a tomada de decisões importantes, como escolha de cursos. Há também a questão de que não raro, na prática, os conselhos acabam se tornando uma reunião de colegiado, devido à ausência de representantes externos nas sessões. Como exemplo podemos citar uma ata de uma reunião do Conselho Consultivo de um Campus Regional, onde a Universidade Estadual do Rio Grande do Sul está presente, que apesar da ausência e aparente carência de embasamentos mais técnicos, deliberou assuntos importantes como criação de novos cursos de graduação e de pós-graduação. É citada aqui somente esta ata, mas as demais se assemelham no conteúdo e mecanismo. Claro que todas estas deliberações ainda são levadas a conselhos superiores, mas elas denotam uma carência de uma política pública conjugada com outras instituições que as norteiem.

Os PDI – Planos de Desenvolvimento Institucional das universidades são instrumentos que visam o planejamento das instituições no médio prazo. Dentre os PDI analisados, há o exemplo da Universidade Federal do Pampa, visando o período 2014 – 2018. Este instrumento dá base para o futuro de médio prazo da instituição, para seus dez *campi*, fazendo diálogo entre comunidade acadêmica e sociedade. Além de questões internas administrativas, os PDI reforçam a missão institucional, já anteriormente citada como fundamental no papel das instituições (DURHAM, 2006). A questão da autonomia orquestrada por política pública, no caso da UNIPAMPA, assim como nas demais instituições federais de ensino superior do estado do Rio Grande do Sul, já no início do processo de expansão originado pelo REUNI, teve sim uma orquestração que harmonizou estas ações. O Consórcio Universitário da Metade Sul foi uma clara política administradora visando harmonizar a implantação de uma nova instituição, já que foi criado um acordo de cooperação técnica entre Ministério da Educação, UFPel e UFSM. Com isso podemos inferir que apesar da autonomia das instituições já existentes (UFPel e UFSM), houve uma política pública orquestrando estas instituições a fim de criar uma terceira instituição em uma região sabidamente menos desenvolvida em relação as demais regiões do estado.

Outro exemplo de política pública harmoniosa em relação à autonomia universitária é o PROUNI/RS. Neste caso a Universidade Estadual do Rio Grande do Sul teve assento no processo de implantação, justamente a fim de evitar que o programa tivesse atuação na sua área de abrangência.

Um bom indicativo de políticas públicas que visam apoiar-se na autonomia das instituições é o PNE – Plano Nacional de Educação. Trata-se de lei promulgada em 2014 que visa planejar a educação (em todos os níveis), pelos próximos dez anos. No que concerne ao ensino superior, o plano visa essencialmente a formação continuada dos profissionais da educação. Para atingir tais metas, estão previstas no PNE ações para a expansão da oferta e do financiamento da pós-graduação, o fomento e o reforço da formação de consórcios entre instituições públicas de educação superior, a articulação entre a graduação e a pós-graduação, a elevação gradual da taxa de conclusão média

dos cursos de graduação. Trata-se de uma política articulada entre instituições com um propósito específico. Essa política educacional inclui o estímulo à integração e à atuação articulada entre instituições e entes federativos. Para execução do PNE, foi criado no Rio Grande do Sul o PEE – Plano Estadual de Educação, que estende as diretrizes da política pública nacional ao âmbito do estado. Isto configura uma harmonia concreta entre políticas públicas nacionais, políticas estaduais, e autonomia das instituições.

Conclusão

A autonomia universitária, conforme fundamentado, é inerente às instituições de ensino superior públicas. As políticas públicas devem ser norteadoras sobre suas atuações, sempre considerando suas missões institucionais. Longe de ter uma postura intervencionista, muito pelo contrário, as políticas devem ser conjugadas visando que se extraia o máximo das missões das universidades, a fim de que a sociedade se beneficie como um todo. Haja vista o tamanho do universo de ensino superior, com mercantilização do ensino e falta de correlação às demandas reais da sociedade, se pode inferir que há margem para atuação pública. No entanto, esta atuação deve ser harmonizada visando o interesse público. Dentre os levantamentos realizados, foi possível identificar diálogo entre universidades federais, entre universidades federais e institutos federais, entre universidades estaduais e comunitárias, mas pouco foi perceptível de diálogo entre entes (União e Estado). Possivelmente este ponto tenha sido o maior exemplo de falta de harmonia entre instituições, carecidas de uma política pública que lhes desse a regência (a UERGS estava estabelecida desde 2001, e o REUNI atuou no estado a partir de 2005). Devido a isto, não foi possível identificar uma atuação que maximize as potencialidades das instituições. A autonomia permite às instituições suas decisões acadêmicas, mas conforme fundamentado, isto nem sempre se reflete no atendimento à real demanda da sociedade. Haja vista que regularmente as decisões carecem de aprofundamento técnico com análise acurada de fatores externos, parece ser necessário que políticas públicas deem regência às atuações das instituições e permitam o exercício pleno de seu papel social.

Estudos que verifiquem o processo de tomada de decisão nas instituições públicas, ou estudos que analisem o comportamento de escolha do aluno frente as ofertas de graduação das instituições federais, estaduais, e/ou institutos podem ser muito esclarecedores para que se tenha uma percepção mais clara dos fatores motivacionais, e, conseqüentemente, da forma que as instituições agem frente às reais demandas da sociedade.

É muito clara a importância da autonomia, assim como também é muito claro o papel social das universidades para a sociedade. Entretanto, a desarmonia gerada por autonomias fechadas sobre si mesmas dá margem a distorções, e conseqüentemente ao avanço de ações carentes de interesse público.

Referências

- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR – ANDIFES. **Autonomia universitária**. Brasília. Disponível em: <www.andifes.org.br>. Acesso em: 5 nov. 2014.
- ARAÚJO, M. A.; BORGES, D. F. Autonomia universitária: implicações gerenciais para as instituições federais de ensino superior. **Rev. Adm. Pública**, v.33, n.4, Rio de Janeiro, p 7-23, ago. 1999.
- ARRETCHE, M. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988.
- BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. 1996.
- BRASIL. **Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o programa universidade para todos – PROUNI**. 2005.
- DOURADO, L. F. **Reforma do estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90**. Educ. Soc., Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 234-252.
- DURHAM, E. R. A Autonomia Universitária: extensão e limites. In: STEINER, J.; MALNIC, G. (Org.). **Ensino Superior: conceito e dinâmica**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. p. 79-124.
- FÁVERO, M. L. A. **A autonomia universitária no Brasil: uma utopia?** v. 7, n.24, 1999. Disponível em: <<http://epaa.asu.edu/epaa/v7n24.html>> Acesso em: 2 dez 2014.
- FREY, K. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. 2000. 260f. Tese (Doutorado), Universidade de Konstanz. Alemanha, 2000.
- PEDONE, L. **Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas**. Brasília: UNB, 1984.
- RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 11.646, de 10 de julho de 2001. Cria a Universidade Estadual do Rio Grande do Sul**. 2001.
- RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 14.038, de 06 de julho de 2012. Institui o Programa Universidade para Todos no Rio Grande do Sul – PROUNI RS**.
- ROCHA NETO, J. M.; BORGES, D. F. As Assimetrias entre as Políticas Setoriais e a Política de Planejamento Regional no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, v.45, n.6, RJ, nov./dez.2011.
- ROSA, P. M. da. **Proposta de modelo de gestão por atividades para universidades públicas brasileiras**. 2004. 227f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2004.
- RUA, M. das G. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. Anotações de sala de aula, [199-].
- TARTARUGA, I. P. **As Inovações nos Territórios e o Papel das Universidades: Notas Preliminares para o Desenvolvimento Territorial no Estado do RS**. Texto para discussão, n. 81. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2010.
- VALLE, M. J. **PROUNI: Política pública de acesso ao ensino superior ou privatização?** 2006. 111 f. Dissertação. Universidade Tuiuti do Paraná. Curitiba, 2009.
- VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2005. Portal UFVJM. Disponível em: <www.ufvjm.edu.br> Acesso em: 7 dez. 2014.