

VIVIANE KANITZ GENTIL

**EXPANSÃO, INTERIORIZAÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DE ACESSO
A EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA: o caso da Unipampa**

Tese de Doutorado apresentada à Banca de Doutorado, no Programa de Pós- Graduação da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, como requisito para obtenção de título de Doutora em Educação

Orientadora: Dr.^a Miriam Pires Corrêa de Lacerda (PUCRS)

Porto Alegre
2017

Ficha Catalográfica

G338e Gentil, Viviane Kanitz

Expansão, interiorização e democratização de acesso a
educação superior pública : o caso da Unipampa / Viviane
Kanitz Gentil . – 2017.

287 f.

Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Educação,
PUCRS.

Orientadora: Profa. Dra. Miriam Pires Corrêa de Lacerda.

1. Educação Superior. 2. Expansão. 3. Interiorização. 4.
Democratização. 5. Unipampa. I. Lacerda, Miriam Pires Corrêa de.
II. Título.

VIVIANE KANITZ GENTIL

**EXPANSÃO, INTERIORIZAÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DE ACESSO
A EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA: o caso da Unipampa**

Tese de Doutorado apresentada à Banca de
Doutorado, no Programa de Pós - Graduação da
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande
do Sul, como requisito para obtenção de título de
Doutora em Educação

▪

Aprovada em 19 de janeiro de 2017.

BANCA EXAMINADORA:

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Miriam Pires Corrêa de Lacerda – PUCRS

Prof.^a Dr.^a Maria Beatriz Moreira Luce - UFRGS

Prof^o Dr. Maurício Aires Vieira - UNIPAMPA

Prof.^a Dr.^a Marília Costa Morosini – PUCRS

Prof.^a Dr.^a Cleoni Maria Barboza Fernandes - PUCRS

AGRADECIMENTO

Agradecer a energia *maior do universo* que se manifesta de diferentes formas e nos
traz energia e luz para continuar.

A *família*, que sempre foi minha base, meu exemplo, minha força, meu berço de paz
e energia, que muitas vezes abdicaram de minha companhia em prol de um sonho,
mas sonho sonhado de forma coletiva. Juntos na alegria e na tristeza.

Obrigada por sempre estarem presente e por me darem um carinho tão especial.

Aos *meus amigos* de perto e de longe que sempre vibraram por mim e irradiaram
boas energias e me cobriram de afeto e carinho nos diferentes momentos.

Aos *meus colegas* que acreditaram e me apoiaram nesta jornada, e que permitiram
horários especiais de trabalho que oportunizaram meus estudos e análises.

Aos *professores do Programa de Pós Graduação em Educação* da Escola de
Humanidades da PUCRS, especialmente a estrela que nos ilumina no céu,
professora Marta Sisson Castro (*in memoriam*), a qual me abriu as primeiras portas e
a todos docentes que fizeram parte de minha caminhada.

A *minha orientadora*, professora Miriam, que amorosamente me adotou no meio da
caminhada, me desafiado a desconstruir e reconstruir, fato que "imprimiu" em mim
algo, que com certeza poucos doutorandos vivenciaram.

Aos *membros da Banca Examinadora*, que trazem contribuições de extrema
relevância e, que são exemplos de profissionais.

E por fim, aqueles que estão conosco, que não vemos e sim percebemos, espíritos
de luz.

Agradecer *meus anjos e meus mentores* espirituais que me oportunizaram este
momento tão especial.

De tudo, ficaram três coisas: a certeza de que ele estava sempre começando, a certeza de que era preciso continuar e a certeza de que seria interrompido antes de terminar. Fazer da interrupção um caminho novo. Fazer da queda um passo de dança, do medo uma escada, do sono uma ponte, da procura um encontro.

Fernando Sabino

RESUMO

Este estudo teve como objetivo principal compreender e analisar a política educacional de expansão, interiorização e democratização da educação superior pública, com foco no processo de implantação da Universidade Federal do Pampa - Unipampa, no período 2005 a 2008, ação decorrente do Programa Expandir. Apresento, inicialmente, uma revisão teórica sobre o contexto macro da história da educação superior e das políticas públicas educacionais brasileiras, além de dados e análises sobre a expansão desse setor nas últimas décadas. O *lócus* de investigação empírica, centrado na Universidade Federal do Pampa, envolveu a análise de diversos documentos, além da realização de entrevistas com líderes políticos e institucionais, docentes e técnicos-administrativos que acompanharam o processo de sua implantação. Os sujeitos apresentaram suas percepções e expectativas diante da composição de uma nova universidade decorrente de política pública, que se entrelaçou a movimentos populares e políticos locais, que tinham como objetivo a democratização da educação superior. Realizei análise do processo de implantação da nova universidade, considerando as diretrizes propostas pela política pública de expansão da educação superior, no governo Luiz Inácio Lula da Silva, à luz dos contextos de influência, da produção de texto e da prática, apresentado pelo Ciclo de Políticas de Ball e Bowe (1992) e também detalhada por Mainardes (1996). Os resultados da pesquisa revelaram que o processo de criação da Unipampa teve significativa influência política, alinhada a um expressivo movimento social regional, que moveu ações governamentais a favor da fronteira sul. Inicialmente, a implantação foi conduzida pelo Consórcio da Metade Sul, que envolvia duas universidades federais responsáveis pelo tutoriamento necessário à estruturação da nova universidade - ato somente desfeito após homologação de criação oficial em 2008, através da Lei 11.640. O processo foi gerido baseado nos princípios do Programa Expandir, que previa a efetiva participação da comunidade e das prefeituras na estruturação de novas instituições de educação superior. Tal fator não minimizou as dificuldades iniciais que envolveram a criação da Unipampa, sobretudo, problemas de infraestrutura e desenvolvimento acadêmico, administrativo e organizacional que atendessem um perfil único, sendo essas situações progressivamente superadas, reestruturadas e consolidadas com a instalação da comissão de implantação, em 2007, a qual conduziu um planejamento e estratégias

de gestão que visaram à constituição de identidade para a nova instituição. O processo foi diretamente influenciado pelos sujeitos envolvidos na efetiva concretização da política proposta pelo governo federal, transposta por meio da criação da universidade. Enfim, foi possível identificar, neste estudo, claramente, a importância das políticas públicas propostas pelo governo federal como forma de contribuir, significativamente, para expansão, interiorização e democratização do acesso à educação superior. Além disto, a criação da Unipampa representou a abertura de condições para o desenvolvimento regional, possibilitando o surgimento de uma nova realidade para jovens e adultos que têm, por meio da implantação da universidade pública, a oportunidade de acesso à educação superior.

Palavras-chave: Educação Superior. Expansão. Interiorização. Democratização. Unipampa.

ABSTRACT

The main objective of this study is to understand and analyze the education policy that expanded public higher education in Brazil by founding new public universities in small towns and by democratizing access to public higher education. Our focus is on the process of establishing the Federal University of the Pampa (*Universidade Federal do Pampa*) — Unipampa, between 2005 and 2008, which resulted from a federal government's higher education expansion program (*Programa Expandir*). We start by presenting a theoretical analysis of the history of higher education in Brazil, Brazilian public education policy, and the expansion of public higher education over the last decades. Our empirical investigation involved the analysis of various documents, as well as interviews with institutional and political leaders, and with academic and administrative staff at Unipampa. Participants revealed their own views and expectations towards the creation of a new university as a result of the implementation of a public policy entwined with local political and social movements which aimed at the democratization of higher education. We analyze the process of establishment of the new university, taking into consideration the guidelines of the public policy for higher education expansion, under Luiz Inácio Lula da Silva's administration, in the light of the contexts of influence, text production and practice, presented in Ball and Bowe's policy cycle (1992) and detailed by Mainardes (1996). Our research findings reveal that the foundation of Unipampa generated substantial political clout, aligned with a significant social movement which resulted in government actions in favor of the southern border of Brazil, where the university is located. The development of the new university was conducted by a consortium of two federal universities responsible for structuring and tutoring Unipampa until its official foundation in 2008 (Federal Law nº 11.640). The process was based on the principles of the federal government's higher education expansion program, which stipulated effective participation of civil society and local government in the structuring of new higher education institutions. This, however, did not minimize the initial difficulties, especially in terms of infrastructure and academic, administrative and organizational development. In 2007, after creating a commission for the establishment of Unipampa, difficulties were progressively overcome, and the university was restructured and consolidated by planning and implementing management strategies aimed at the constitution of identity of the new institution.

The process was directly influenced by those involved in the effective implementation of the federal government's policy which resulted in the foundation of Unipampa. In sum, this study clearly points out the importance of the federal government's public policies as key contributors to the expansion of higher education, the creation of new public small-town universities and the democratization of access to higher education in Brazil. Besides, the establishment of Unipampa opened the door to local development, creating a new reality to young people and adults, who finally have access to higher education thanks to the foundation of a public university in their own town.

Key-words: Higher Education. Expansion. Internalization. Democratization. Unipampa.

RESUMEN

Este estudio pretende comprender y analizar la política educativa principal de expansión, internacionalización y democratización de la educación superior pública, centrándose en el proceso de implementación de la Universidade Federal do Pampa-Unipampa, en el periodo 2005 a 2008, acción que surge del programa Expand. Presente, inicialmente, una revisión teórica sobre el contexto macro de la historia de la educación superior y de las políticas públicas en Brasil, además de datos educativos y análisis sobre la expansión de este sector en las últimas décadas. El locus de la investigación empírica, centrado en la Universidade Federal do Pampa, implicó el análisis de diversos documentos, así como realizar entrevistas con líderes políticos e institucionales, profesores y técnicos administrativos que acompañó el proceso de su aplicación. Los sujetos presentan sus percepciones y expectativas sobre la composición de una nueva Universidad derivadas de las políticas públicas, que se entrelazan a los movimientos populares y políticos locales, que tenían como objetivo la democratización de la educación superior. Realizado el análisis del proceso de implementación de la nueva universidad, considerando los lineamientos propuestos por la política pública de ampliación de la educación superior, Luiz Inácio Lula da Silva, a la luz de los contextos de influencia, producción y práctica, presentan por política ciclo Ball y Bowe (1992) y detallan también por Mainardes (1996). Resultados de la encuesta revelaron que el proceso creativo de una influencia política significativa, tenían Unipampa alineado a un importante movimiento social que se moviera un regional acciones gubernamentales a favor de la frontera sur. Inicialmente, el despliegue se llevó a cabo por el consorcio de la mitad sur, que involucró a dos universidades federales responsables de tutoriamiento necesario para la estructuración de la nueva ley de Universidad deshecha solamente después de la aprobación de la creación oficial en 2008, a través de la Ley 11.640. El proceso fue manejado en base a los principios del programa Expandir, que proporciona para la efectiva participación de la comunidad y de las prefecturas en la estructuración de nuevas instituciones de educación superior. Tal factor no restó importancia a las dificultades iniciales que implican la creación de Unipampa, particularmente, problemas de infraestructura y desarrollo académico, administrativo y de organización que asistieron a un perfil único, siendo progresivamente superar estas situaciones, reestructura y consolida con la instalación de la Comisión de

2007, que llevó una planificación y estrategias de gestión que tuvo como objetivo el establecimiento de la identidad de la nueva institución. El proceso fue influenciado directamente por los sujetos implicados en la aplicación efectiva de la política propuesta por el gobierno federal, a través de la creación de la Universidad. De todos modos, fue posible identificar, en este estudio, claramente, la importancia de las políticas públicas propuestas por el gobierno federal como una manera de contribuir significativamente a expandir, internalización y democratización del acceso a la educación superior. Además, la creación de la apertura de entrada condiciones Unipampa al desarrollo regional, permitiendo la aparición de una nueva realidad para jóvenes y adultos que tienen, a través de la implementación de la Universidad Pública, la oportunidad de acceder a la educación superior.

Palabras clave: Educación Superior. Expansion. Internalización. Democratización. Unipampa.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Distribuição das unidades da Unipampa.....	47
Figura 2 - Abrangência da interiorização de campi das universidades federais.....	135
Figura 3 – Dados das Instituições de Educação Superior de acordo com a categoria administrativa – 2012	140
Figura 4 – Evolução do número de matrículas de graduação presencial- Região Geográfica Brasil (2003-2012)	142
Figura 5 – Categoria de atores.....	158
Figura 6 - Reportagem do Jornal do Sinpro	166
Figura 7 - Reportagem sobre mobilização da universidade	168
Figura 8 – Abraço à Urcamp	170
Figura 9 - Mobilização pela federalização	172
Figura 10 – Tarso Genro informa a estruturação do Consórcio	174
Figura 11 – Luta pela Federalização	176
Figura 12 - Mobilização regional para visita do Presidente Lula a Bagé	178
Figura 13 - Presença de Lula em Bagé para o anúncio da Universidade Federal do Pampa.....	180
Figura 14 - Recorte de documento do MEC distribuído	184
Figura 15 - A Universidade Federal do Pampa começa em Bagé.....	185
Figura 16 - Criação de escritório da Unipampa em Bagé.....	189
Figura 17 -A implantação da UFP/Unipampa.....	191
Figura 18 - Recorte de reportagem “Universidade do Pampa terá 36 cursos”	193
Figura 19 - Reportagens que apresentam o conflito no número de cursos da universidade.....	194
Figura 20 - Primeiros concurso de professores.....	198
Figura 21 - Caderno Vestibular do ZH detalhando cursos da Unipampa	201
Figura 22 - A demora no início das aulas na Unipampa.....	204
Figura 23 - Registro da aula inaugural da Unipampa	206
Figura 24 - Primeiros dia de aula em campi da Unipampa.....	206
Figura 25 - Convite de posse da comissão de implantação	216
Figura 26 - Posse da comissão de implantação da Unipampa.....	217
Figura 27 - Instalações provisórias do campus Alegrete	221
Figura 28 - Escola Municipal Frederico Petrucci - Sede campus Bagé.....	223

Figura 29 - Prédio provisório do campus Jaguarão.....	225
Figura 30 - Inauguração do prédio em São Borja.....	226
Figura 31 - Campus de São Gabriel em abril de 2007	227
Figura 32 - Embargo da obra em Uruguaiana	228
Figura 33 - Disputas envolvem o local da sede da Unipampa.....	231
Figura 34 - Identidade visual da Unipampa.....	243

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Informações gerais das entrevistas.....	49
Quadro 2 – Medidas jurídico-administrativas do governo de Luiz Inácio Lula da Silva na educação superior brasileira	127

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Crescimento total e comparativo das matrículas no ensino superior com dados gerais entre estabelecimentos públicos e privados - 1960 a 1974	91
Tabela 2- Evolução do número de instituições por categoria administrativa – 1997 - 2002	115
Tabela 3 - Número e percentuais por categoria administrativa das IES no final do governo - FHC.....	117
Tabela 4 - Resultados alcançados Expandir (2003-2006).....	136
Tabela 5 - Instituições de educação superior, públicas e privadas, segundo organização acadêmica – Brasil 2007.....	138
Tabela 6 – Evolução do número de IES por categoria administrativa – Brasil -1994 - 2010	145
Tabela 7 – Evolução do número de matrículas de graduação presencial por categoria administrativa e taxa de crescimento por categoria administrativa – Brasil: 1994- 2002-2010	146
Tabela 8 - Evolução do número de matrículas dos cursos de graduação presenciais por categoria administrativa, localização (capital e interior) – Brasil: 1994-2002-2008-2010	145

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRUEM	Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais
Andifes	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Educação Superior
Anped	Associação Nacional de Pós-Graduação
ATD	Análise Textual Discursiva
BM	Banco Mundial
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
CE	Ceará
CEP	Comitê de Ética da PUCRS
CF	Constituição Federal
CFE	Conselho Federal de Educação
CONSUN	Conselho Superior Universitário
CTG	Centro de Tradições Gaúchas
DE	Dedicação Exclusiva
DRU	Desvinculação da Receita pela União
EAD	Educação a Distância
EHEA	Área Europeia de Ensino Superior
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ENADE	Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
ENC	Exame Nacional de Cursos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
ERA	Área Europeia de investigação dos pilares da sociedade do conhecimento
Expandir	Programa de Expansão da Educação Superior Pública
FEE	Fundação de Economia e Estatística
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIES	Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
Geres	Grupo Executivo para a Reformulação do Ensino Superior
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IES	Instituição de Ensino Superior
IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação e Cultura
Mercosul	Mercado Comum do Sul

OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PA	Pará
PARU	Programa de Avaliação da Reforma Universitária
PAUIB	Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PDG	Plano de Desenvolvimento de Gestão
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PNAES	Plano Nacional de Assistência Estudantil
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
PPGEDu	Programa de Pós-Graduação em Educação
PR	Paraná
Prouni	Programa Universidades para Todos
PT	Partido dos Trabalhadores
PUCRS	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Reuni	Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SC	Rio Grande do Sul
RS	Santa Catarina
SEDUC	Secretaria da Educação do Rio Grande do Sul
Sesu	Secretaria de Educação Superior
SIE	Sistema Integrado Estudantil
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SME	Secretaria Municipal de Educação
SISU	Sistema de Seleção Unificada
TCLE	Termo de Consentimento Livre Esclarecido
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UDF	Universidade do Distrito Federal
UEG	Universidade Estadual de Goiás
UFABC	Universidade Federal de Santo André
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFCSPA	Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre
UFERSA	Universidade Federal Rural do Semi-Árido
UFFS	Universidade Federal da Fronteira Sul
UFGD	Universidade Federal da Grande Dourado
UFMA	Universidade Federal do Maranhão
UFOPA	Universidade Federal do Oeste do Pará
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFPeI	Universidade Federal de Pelotas
UFRB	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UFMS	Universidade Federal de Santa Maria
UFT	Universidade Federal de Tocantins
UFTM	Universidade Federal do Triângulo Mineiro

UFTPR	Universidade Federal Tecnológica do Paraná
UFVJM	Universidade Federal dos Vales do Jequetinhonha e Mucuri
UNB	Universidade de Brasília
UNEB	Universidade do Estado da Bahia
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura
Unicamp	Universidade Estadual de Campinas
UNIFAL	Universidade Federal de Alfazenas
Unijuí	Universidade Região Noroeste do Rio Grande do Sul
UNILA	Universidade Federal de Integração Latino-Americana
Unilab	Universidade Federal Luso-Afro-Brasileira
Unipampa	Universidade Federal do Pampa
Univasf	Universidade Federal do Vale do São Francisco
Urcamp	Universidade da Região da Campanha
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	22
1.1 ACERCA DE MINHA TRAJETÓRIA.....	22
1.2 APRESENTAÇÃO E JUSTIFICATIVA DO ESTUDO	27
1.3 O PROBLEMA E O OBJETIVO.....	34
1.4 ABORDAGENS METODOLÓGICAS E NATUREZA DA PESQUISA.....	37
1.4.1 Cenário e interlocutores da pesquisa.....	44
1.5 TRAJETÓRIA DA PESQUISA.....	50
1.6 ESTRUTURA E APRESENTAÇÃO DO TEXTO	54
2 CONTEXTO HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	57
2.1 EDUCAÇÃO SUPERIOR: CONTEXTO.....	57
2.2 A EDUCAÇÃO SUPERIOR: SURGIMENTO E EVOLUÇÃO HISTÓRICA	58
2.3 A UNIVERSIDADE NA AMÉRICA LATINA	68
2.4 PRENÚNCIOS DA UNIVERSIDADE NO BRASIL.....	70
2.4.1 Consolidação da universidade brasileira.....	77
2.4.2 Caminhos da expansão	89
3 EDUCAÇÃO SUPERIOR: POLÍTICAS E MOVIMENTOS.....	98
3.1 POLÍTICAS.....	98
3.2 EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: MOVIMENTOS DE EXPANSÃO	101
3.3 EDUCAÇÃO SUPERIOR E DEMANDAS DO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO – FHC.....	107
3.4 EDUCAÇÃO SUPERIOR E DEMANDAS DO GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA.....	123
3.5 DESDOBRAMENTOS.....	139

4 O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA: PRECONISMO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO INTERIOR DO RS.....	151
4.1 PROPOSIÇÃO E DIRETRIZES DE UMA POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL	151
4.2 ANTECEDENTES: CONTEXTO E ATORES SOCIAIS.....	162
4.2.1 Movimentos pela federalização.....	167
4.2.2 A decisão de criar uma nova universidade.....	179
4.2.3 A criação de uma nova universidade: a formalização	183
4.2.4 Uma nova universidade para além das estruturas físicas.....	197
4.2.5 Os primeiros movimentos de ingresso de alunos	200
4.2.6 O pensar pedagógico e a estrutura acadêmica	207
4.2.7 Duas faces e uma universidade	211
4.3 COMISSÃO DE IMPLANTAÇÃO: UM NOVO CICLO NO PROCESSO DE CRIAÇÃO DA UNIPAMPA	213
4.3.1 De passo em passo, contextos, compassos e descompassos.....	217
4.3.2 Proposições de um modelo de gestão	232
4.3.3 A identidade institucional: desafio da comissão de implantação	238
4.3.4 Proposições de inovação	244
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	249
REFERÊNCIAS.....	261
APÊNDICES.....	279
APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA GRAVADA PARA GESTORES E LIDERANÇAS	279
APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA GRAVADA PARA PROFESSORES E TÉCNICOS ADMINISTRATIVOS.....	280
APÊNDICE C - MODELO DE TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....	281
ANEXOS	282

ANEXO 1 - ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA.....	282
ANEXO 2 -PRIMEIRO DOCUMENTO OFICIAL REFERENTE A UNIPAMPA.....	283
ANEXO 3 - LEI DE CRIAÇÃO DA UNIPAMPA	284
ANEXO 4 – PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP	285

1 INTRODUÇÃO

1.1 ACERCA DE MINHA TRAJETÓRIA

Nasci no berço de dois professores, meus pais eram docentes e exerciam sua função em escola rural, onde tive meus primeiros contatos com os livros, lápis, cadernos e bancos escolares. Sempre me chamou a atenção esta profissão e, em nenhum momento, passou em minha mente a possibilidade de me tornar um profissional diferente de meus pais. Ao longo de minha trajetória como estudante, outros professores me “encantaram”, principalmente aqueles que recebiam os alunos com ternura, acolhimento e agregavam a isso sua imensa sabedoria, assim como conhecimento das diferentes áreas.

Na adolescência optei pelo Magistério e frequentei a curso Normal, que trazia a possibilidade de trabalhar com crianças. Assim que me tornei professora, consegui meu primeiro emprego em uma escola comunitária e, nesse momento, os desafios da docência, assim como de ser mãe e dona de casa fizeram de mim uma mulher determinada em não ser somente uma professora de primário, mas também uma estudiosa da educação, pois quanto mais estudava, mais percebia que se fazia necessário aprofundar meus estudos a fim de compreender aqueles pequenos seres que estavam à minha frente.

Ingressei no curso superior de Ciências (licenciatura curta), depois frequentei o curso de Pedagogia e, logo na sequência, o de Especialização em Gestão da Educação Básica. Enfrentei dificuldades de deslocamento, já que morava a 60 quilômetros da universidade mais próxima; algumas vezes essas dificuldades quase me venceram, pois, para manter a dedicação a meu curso e à família, trabalhava 40 horas e, ainda assim, estudava à noite. Mas o carinho e o estímulo de meus professores foram um fator incentivador para que eu prosseguisse e também continuasse meus estudos.

Muitas foram as oportunidades em minha carreira docente, durante aqueles doze anos em que fui professora da educação infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental. No ano de 1994, prestei concurso para a rede estadual, e, em 1998, para a rede municipal. Obtive êxito, tendo trabalhado em várias atividades docentes

e administrativas, dentre elas, atuei como supervisora escolar na rede estadual de ensino. Nesse período, obtive a oportunidade de ampliar minha visão da educação, assim como de gestão educacional, aproximando-me dessa forma, de estudos relacionados às políticas educacionais. Em 2001, fui convidada a exercer minhas funções como coordenadora pedagógica na Secretaria Municipal de Educação, o que originou outras contribuições para as minhas experiências docentes.

No ano de 2003 fui eleita diretora da maior escola estadual de minha cidade natal - Ibirubá/RS - e, naquele mesmo ano, reencontrei uma querida professora da universidade, me incentivou a retornar aos bancos acadêmicos, assim como ingressar no mestrado. Foi então que prestei seleção e fui aprovada na Universidade Regional do Noroeste do Rio Grande do Sul - Unijui, com projeto que visava estudar a implantação da modalidade da Educação de Jovens e Adultos - EJA- nas escolas estaduais, situação que estava no cotidiano de minha prática profissional. Naquele momento, entranhei-me no âmbito da pesquisa em educação e descobri que, compreender o espaço, bem como o contexto da escola ou da universidade, é algo fundamental para contribuir com a qualidade das práticas pedagógicas constituídas. Assim sendo, neste momento novos desafios se colocam diante da minha vida pessoal e profissional.

Além do mais, no ano de 2004, quando completava quinze anos de experiência na educação básica, obtive a oportunidade de ingressar na carreira da docência de educação superior. Assim, um novo olhar sobre a educação começou se apresentar a mim, frequentemente, tal como a responsabilidade de contribuir com a formação de novos professores que poderiam estar integrados às escolas, assim como a uma nova perspectiva de educação. Como professora e pedagoga, ampliava-se em mim a responsabilidade de investigar as práticas pedagógicas e, assim como no âmbito da universidade, participar de grupos de pesquisa e de projetos que pudessem ampliar ainda mais meus conhecimentos, e dessa forma, contribuir com a melhoria da educação básica e também superior.

Essas experiências me levaram a, em 2009, prestar concurso para a rede federal de ensino, este era um concurso para o quadro técnico, ou seja, visava à atuação na área de Pedagogia em uma universidade federal nova que se implantava na fronteira. Por meio do cargo poderia esboçar outra oportunidade de desenvolvimento profissional. Então, refleti sobre a possibilidade de traçar um novo

momento em minha trajetória profissional. Dessa forma, prestei concurso e em fevereiro de 2010, iniciei as minhas atividades como pedagoga da Universidade Federal do Pampa - Unipampa, no campus Bagé. E assim concebi em minha mente que, devido às minhas experiências diversas atuando como professora e pedagoga, poderia contribuir com esse novo cenário que se apresentava em nossa região.

Além disso, carregava comigo a experiência de 20 anos de docência na educação básica e seis anos na educação superior, tal como a perspectiva de que, em uma universidade federal, encontraria várias oportunidades de desenvolvimento profissional e, realmente, essa expectativa se concretizou. Ao chegar, encontrei uma universidade que estava no início de sua implantação, o que se tornou um grande desafio para uma pedagoga, pois teria a oportunidade de participar da constituição de concepção dessa nova universidade, isto é, poderia atuar diretamente na efetivação de novos currículos e novas estruturas acadêmicas. Além disso, participar da implantação de uma universidade nos traz a oportunidade de construir suas bases estruturais e organizacionais, que podem ou não traçar uma história embasada em um perfil diferenciado, algo extremamente significativo para esta instituição de educação superior que nasce sob a égide de um sonho, tal como de uma reivindicação social e regional, e sua finalidade, certamente, estava além do ensinar. Passo, então, a fazer parte dessa universidade e assim sendo mais um capítulo da história de minha vida inicia.

Ademais, fazer parte a história de uma universidade que integra as diretrizes de expansão e interiorização da educação superior é, sem dúvida, uma experiência única na vida cada de cada sujeito que participou desse processo, que se iniciou com um grande movimento político e social e, conseqüentemente, culminou na criação de uma universidade pública em um território com grandes debilidades de desenvolvimento, mas composto por novas oportunidades.

A história passa pela presença do Presidente da República na região do Pampa, anunciando a criação da universidade, em 28 de julho de 2005, que teve efetivo início de suas atividades acadêmicas em 2006, em 10 cidades da fronteira sul e oeste do Rio Grande do Sul. Isto é, culminando o ato de sua criação em 11 de janeiro de 2008, através da lei 11.640/2008. A Universidade Federal do Pampa, então denominada, em sua criação, como Unipampa, foi o resultado da reivindicação da comunidade regional que encontrou guarida na política de

expansão e interiorização das instituições federais de educação superior, que vinha sendo promovida pelo governo federal, através do Programa Expandir – fase I. Esse programa contemplou, em seu primeiro ciclo de expansão, ações de interiorização no período de 2003 a 2006 e promoveu a criação de aproximadamente 10 novas universidades federais em diferentes regiões do país; isto é, a criação e a consolidação de 49 campi universitários. O Expandir possibilitou a oportunidade de 2005, por meio da tutela de duas universidades federais, que aderiram ao acordo de cooperação técnica com o MEC - a homologação do Consórcio da Metade Sul, dando origem, em 2008, à Universidade Federal do Pampa, objeto de estudo desta tese.

Instituição veio marcada pela responsabilidade de contribuir com a região na qual se edificou - um extenso território, com críticos problemas de desenvolvimento socioeconômico, inclusive de acesso à educação básica e à educação superior - a “metade sul” do Rio Grande do Sul, e, conforme o que estabeleceu em sua Lei de criação tem por objetivos ministrar ensino superior, desenvolver pesquisa nas diversas áreas do conhecimento e promover a extensão universitária, caracterizando sua inserção regional, mediante atuação *multicampi* na mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul (UNIPAMPA, PDI, 2010, p.2).

Fazer parte dessa nova universidade, sem dúvida, foi e é um grande desafio, pois todas as estruturas físicas, acadêmicas e pedagógicas estão em plena atividade de desenvolvimento e consolidação, assim, o papel dos sujeitos integrantes desse espaço educacional é de extrema relevância para serem obtidos os objetivos inicialmente propostos no Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI (2010) que envolve uma instituição social comprometida com a ética, fundada em preceitos de liberdade, respeito às diferenças e solidariedade, que assume “a missão de promover a educação superior de qualidade, com vistas à formação de sujeitos comprometidos e capacitados a atuar em prol do desenvolvimento sustentável da região e do País” (UNIPAMPA, PDI, 2010, p.03).

Muitas demandas e fragilidades apresentavam-se nesse processo e, como pedagoga, pude integrar e participar ativamente de vários grupos de trabalho, comitês, comissões e grupos técnicos que visavam “pensar” a estrutura da universidade que nascia com o propósito de contribuir efetivamente com a região na qual foi implantada.

Entre as dificuldades encontradas estavam as diferentes visões dos percursos educacionais, pois, como pedagoga e mediadora de muitos processos, buscava promover um sobrevoo em campos já trilhados, mostrando caminhos já percorridos e a percorrer, entrelaçando provocações para a compreensão dessa nova Universidade. Seus protagonistas eram, em sua maioria, jovens professores que traziam consigo trajetórias pessoais e profissionais como elementos balizadores para os processos de implantação das políticas educacionais e proposições para as interconexões entre educação/pesquisa/extensão/gestão. Também participavam alguns professores com larga experiência na Educação Superior que ingressaram na Unipampa por transferência ou redistribuição e tinham dificuldade em se adaptar ou inserir-se em uma universidade em implantação, pois traziam concepções e culturas de suas universidades de origem e as ressignificações dessas concepções nem sempre aconteciam.

Como pedagoga com sentimentos e conflitos vivenciados, percebia que minha tarefa não era simples, mas a complexidade dos diferentes contextos poderia ser algo importante para os debates e reflexões acerca de uma universidade, com um propósito que ia além do aspecto ensino-aprendizagem de seus acadêmicos, ultrapassando os muros universitários e se integrando a uma região que clamava por desenvolvimento social, econômico e cultural. Meu desafio estava em contribuir na constituição de uma universidade que estava dando seus primeiros passos. Assim sendo, apropriando-me das sábias palavras do poeta espanhol Antônio Machado, afirmo que “o caminho se faz no caminhar”, pois, para efetuarmos uma caminhada, faz-se necessário o primeiro passo e, assim, consecutivamente, seguindo uma linearidade até completarmos todo o trajeto ou o projeto ao qual nos propomos. Esse percurso é repleto de cenários, de interlocutores e atores, de concepções e paradigmas que, de forma cíclica, podem agregar potencialidades a essa caminhada e que serão vivenciados pelos resultados da trajetória efetivada. A Unipampa está constituindo sua caminhada a cada passo e todos os sujeitos que nela se integram fazem dela uma universidade especial e única, diferente de qualquer outra caminhada.

É nesse contexto que tem origem a presente tese, na qual busco compreender e analisar uma política educacional de expansão e interiorização da educação superior pública, com foco no processo de implantação da Unipampa com

sede em Bagé. Ou seja, considerando as contribuições e protagonismos dos primeiros servidores públicos, analisando o panorama de influências, textos, contextos e práticas de políticas públicas (BALL, 1996). Essa tese fundamenta-se em estudos e aprofundamentos nas temáticas vinculadas à linha de pesquisa Formação, Políticas e Práticas em Educação, do PPGEdu da PUCRS.

1.2 APRESENTAÇÃO E JUSTIFICATIVA DO ESTUDO

O processo de universalização e ampliação do acesso à educação tem sido um tema emergente, dadas as alterações no mercado de trabalho, resultado da globalização e alterações no papel do Estado (CARVALHO; BARBOSA, 2010). No contexto mundial, a preocupação com a expansão da educação superior tornou-se incisiva a partir do século XX o processo de expansão ou massificação da educação superior em nível mundial começou a ocorrer a partir de meados daquele século, intensificando-se nas três últimas décadas e estendendo-se até os dias atuais.

As instituições de ensino que atuam, principalmente, na educação superior têm buscado adequar-se ao mundo contemporâneo, em que o conhecimento cresceu em importância, assim como os interesses econômicos e políticos têm exigido um novo perfil de trabalhador. Diante do fato, a expansão da educação superior busca atender a essa demanda, pois, além do aumento do número de jovens concluintes do Ensino Médio, também o mercado de trabalho tem maiores exigências em relação aos estudos e qualificações, fato que nos aproxima de Franco e Longui (2009, p. 5) quando as autoras destacam que “A expansão é uma tendência que se recoloca ao longo dos anos, na educação superior brasileira, justificada por diferentes lógicas em dependência de interesses políticos e econômicos”.

Em nosso país, a democratização da educação superior já era enfatizada desde as décadas de 1950 e 1960 por diversos intelectuais que defendiam a maior participação do Estado nos assuntos relativos à educação. Entre eles, Álvaro Vieira Pinto e Anísio Teixeira, que enfatizaram, nos anos de 1950, que a educação não era privilégio e sim direito de todos.

Para Álvaro Vieira Pinto (1986) a universidade precisava passar por um processo de reforma por se constituir em peça fundamental da estrutura arcaica que mantinha condições sociais reacionárias de exclusão social. A universidade,

historicamente, havia assumido o papel de fomentar ideologias conservadoras. Era preciso modificar não apenas a estrutura de seu sistema, mas também as condições de ensino, que deviam estar comprometidas com a formação crítica e emancipatória dos estudantes para a ação política e social. Assim, defendeu que a universidade precisava ser transformada em sua essência, nos mecanismos que promoviam a dependência e alienação cultural do país.

Dentro desse contexto, temos que considerar que, historicamente, o acesso ao Ensino Superior não consiste em realidade para todos os que o demandam. Reverter esse panorama consiste em um grande desafio. E, neste momento, considerando a educação superior um bem público, que busca superação da elitização histórica, apresenta-se de forma fundamental a implantação de políticas públicas que promovam a expansão desse nível de ensino, garantindo o acesso e a permanência dos estudantes. Isso significa, também, investimentos nas instituições públicas, especialmente nas de Educação Superior, que apresentam demanda crescente em nosso país.

Podemos apontar que a temática em questão já era objeto de vários debates desde a década de 30, teve vários capítulos de uma narrativa repleta de lutas estudantis e docentes, permeadas por diferentes concepções e ideologias em diferentes tempos históricos. Um dos marcos desse contexto foi a reforma universitária de 1968, seguida de outras normativas que pontuaram mudanças significativas na autorização e organização acadêmica e administrativa das instituições superiores, delineando novas possibilidades, consolidando a possibilidade de a iniciativa fazer frente à educação superior.

Outro marco significativo para a educação superior foi a sua consolidação com referências específicas na Constituição Federal (CF) de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), de 1996, que reconhecerem a importância da qualidade da educação superior e os princípios de ensino, pesquisa e extensão, elementos básicos da universidade. Decorrente dessa legislação, outras normatizações se concretizam e, mais uma vez, oriundas do momento econômico e político vivido no país. As instituições de educação privadas tiveram a oportunidade de expandir, incentivadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) que, no contraponto adotou uma política pública de reestruturação interna das universidades federais que não demandava investimentos, dessa forma destinando poucos

investimentos e incentivos de toda ordem às IES públicas, que entram no governo FHC em um processo de estagnação acadêmica e administrativa, desacelerando a pesquisa e a extensão.

Esse processo de estagnação entraria em diluição com as novas políticas educacionais adotadas pelo governo posterior, liderado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) que traz a preocupação de democratizar o acesso à educação superior, por meio da criação e implementação de novos projetos e programas, construindo políticas públicas e, conseqüentemente, novas propostas de reforma nesse setor. Isto é, ampliando seu campo de atuação, que até, aquele momento, estava concentrado em grandes centros e metrópoles, ou seja, propondo a expansão com interiorização, consolidando, assim, ações que viabilizassem o acesso e a permanência na educação superior, além de ampliar os processos de controle e avaliação, concretizando crescente pleito pela educação superior pública de qualidade.

Dentre as iniciativas citadas do governo Lula, podemos destacar: o Programa Expandir, Programa Universidade para Todos (Prouni), Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies), Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), Sistema de Seleção Unificada (Sisu), Universidade Aberta do Brasil (UAB), Plano Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes). Todas essas iniciativas tinham um objetivo comum: concretizar os princípios de expansão e interiorização, assim como de acesso e permanência do corpo discente em universidades públicas e privadas no país, além de atender à meta prevista no Plano Nacional de Educação (PNE), lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que buscava diminuir as desigualdades de oferta existentes entre as diferentes regiões do país, visando atingir 30% da faixa etária de 18 a 24 anos no período de 10 anos, ou seja, até o ano de 2010 (ARRUDA, 2010).

O ponto de partida para todo esse movimento de expansão da rede federal de educação superior no Brasil, estruturado com base no PNE (2001-2010), foi em 2003, que iniciou através de importante movimento de recuperação do orçamento das universidades federais e incentivou o debate sobre os processos de expansão universitária. Um vigoroso processo de ampliação da rede federal se instalou e

motivou a implantação de novas unidades acadêmicas, do mesmo modo que a criação de novas universidades, distribuídas por todo o território nacional. Essas ações fizeram parte de um conjunto de medidas que ampliaram o acesso à educação superior no Brasil, bem como contribuíram para regionalização, interiorização e democratização da educação superior pública e gratuita em todo país.

À vista disso, Melo, Melo e Nunes (2009) identificaram três ciclos constituindo etapas da expansão recente das universidades federais brasileiras:

O primeiro ciclo – expansão para o interior - ocorreu no período de 2003 a 2006, com a criação de aproximadamente 10 novas universidades federais em algumas regiões; criação e consolidação de 49 campi universitários. Neste período, o **Programa Expandir**, que contemplou a criação da Unipampa, oriunda de um grande movimento social e político da região da Campanha Sul e Oeste do RS, movimento que motiva várias análises e discussões e dá origem ao objeto de estudo desta tese.

O segundo ciclo – expansão com reestruturação (2007 a 2012) - com adesão da totalidade das Ifes, com implantação de 95 campi busca ampliar o número de vagas na educação superior, principalmente no período noturno. O Reuni foi programa norteador desse período.

O terceiro ciclo – expansão com ênfase nas interfaces internacionais - com a criação de universidades federais territoriais estratégicas: a Universidade Federal da Integração Latino - Americana (Unila), sediada em Foz do Iguaçu (PR); Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa), sediada em Santarém (PA); Universidade Luso-Afro-Brasileira (Unilab), em Redenção (CE), e a Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), sediada em Chapecó (SC).

Esse processo de crescimento das instituições de Educação Superior públicas, sobretudo na última década, esteve atrelado, principalmente no âmbito federal, aos programas Expandir e Reuni, oriundos de políticas públicas no âmbito da educação superior, que foram complementadas no governo Lula e de grande relevância para todos os setores da sociedade, especialmente aos jovens e adultos oriundos de classes sociais com menor poder aquisitivo. É fato, também, que dentro desse conjunto de medidas governamentais, estiveram presentes programas e projetos que contemplaram as IES no âmbito privado, que também tiveram um forte

incentivo do governo federal para abertura de vagas e de expansão de universidades especializadas, institutos superiores de educação e centros universitários, disponibilizando novas vagas, muitas delas financiadas pelo governo federal.

Além disso, é fundamental destacar que o foco principal desta tese envolve o período do Programa de Expansão da Educação Superior Pública – fase I – Expandir, que se constituiu em ações que integraram o primeiro ciclo de expansão das universidades federais sob a tutela do MEC, ou seja, por meio da Secretaria de Educação Superior (Sesu) que objetivava incentivar, através de dotação orçamentária, a expansão da educação superior pública por meio de criação de novas universidades federais e criação ou fortalecimento de *campi* no interior dos estados brasileiros.

O Expandir buscava atender a forte demanda reprimida no interior, uma vez que a maioria das 43 Ifes existentes àquela altura (2003) encontrava-se sediada e atuava apenas nas capitais ou grandes centros. Para o MEC (2009) a implantação desse programa teve impactos positivos sobre a educação superior pública brasileira, pois significou o atendimento a novas demandas, possibilitou, também, a criação e ampliação da oferta de novas oportunidades locais, além de representar um combate às desigualdades regionais e territoriais. Destaco que algumas ações do Expandir estenderam-se até 2010. Desse modo, ações desse programa foram realizadas concomitantemente a ações do Reuni e, segundo o MEC, entre 2005 e 2008, foram investidos R\$ 1,1 bilhão na expansão da educação superior (BRASIL, 2009).

Visando compreender essa ação, proponho-me, através deste trabalho, analisar o processo de implantação das políticas de expansão e interiorização da educação superior, de pesquisa *in loco*, no âmbito de uma instituição localizada na região sul do Rio Grande do Sul, a Unipampa – Universidade Federal do Pampa, criada através das ações do Programa Expandir em sua fase I. Tal universidade teve suas atividades iniciadas em 2006 e o prazo para sua implantação era previsto para até o ano de 2008¹, através do Projeto de Lei nº 7.204/06. Tinha como finalidade concretizar o princípio de interiorização das universidades federais no Rio Grande do

¹ Conforme material publicado “Expansão das universidades federais o sonho se torna realidade. Período 2003 -2006. Disponível: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/relatorioexecutivo.pdf>

Sul, assim como contribuir com o desenvolvimento econômico, cultural, social e educacional de uma região afastada dos grandes centros, que carecia de um incentivo externo para a melhoria das condições de vida de sua população.

É importante considerar que essa universidade foi implantada no sul do Rio Grande do Sul, em vista de características peculiares do contexto, visto que tal região sempre foi enraizada na agropecuária e com tradição cultural conservadora, sem dar espaço para outros que não às famílias que deram origem às cidades da região e que as dominavam por deterem maior poder econômico. Foi a região que mais sofreu, quando, nas primeiras décadas do século XIX, o Uruguai passou a explorar as estradas de ferro e a introduzir, no Brasil, sua produção pecuária, competindo com o Rio Grande do Sul. Com pouca ou nenhuma modernização e perda de qualidade dos produtos (carne, lã e derivados da pecuária), quando comparados com os do país vizinho, a região sul denominada "Região do Pampa" perdeu espaço no mercado nacional e estadual (BANDEIRA, 2003).

Nas últimas décadas do século XX e primeira do século XXI, o Pampa Gaúcho manteve-se estagnado. Houve o crescimento natural, mas nada que pudesse ser considerado expressivo. Porém, a fruticultura trouxe certo incremento para o setor primário e o setor de serviços destaca-se como principal atividade econômica para a população desta região. A falta de diversificação das atividades econômicas, aliada a uma cultura conservadora e poucas opções de qualificação para a população mais jovem, fez com que a região do Pampa perdesse com a migração para a região Norte do Rio Grande do Sul ou até mesmo para outros estados do Brasil (FEE/RS, 2010; ALONSO, 2006; BANDEIRA, 2003).

Assim, foi lenta a forma pela qual os habitantes da região perceberam a necessidade de mudar a realidade socioeconômica das cidades do Pampa e, apenas na década de 2000, iniciou-se a movimentação na busca de novos rumos para um desenvolvimento regional, não só econômico, mas também social e político, que envolvesse educação e cultura.

Iniciaram-se movimentos da sociedade, dos estudantes e de grupos políticos contra a hegemonia, voltados para a estruturação de instituições de educação superior de caráter público, na região, e para a viabilidade de atrair novos empreendimentos, dentre eles no setor da vitivinicultura, pois com a identificação de solo propício para tal cultivo, novas perspectivas se consolidavam. Também a

possibilidade de projetos que contemplassem e potencializassem algumas demandas locais foi idealizada e, assim, o desenvolvimento da região e a expectativa por parte da população de mudança no cenário de desenvolvimento do Pampa gaúcho tornou-se cada vez mais fértil. E nesse período, assim como nesse contexto, agregado aos acontecimentos políticos nacionais, surge, em 2005, à oportunidade de implantação de uma universidade pública, na região, que poderia, portanto, contribuir significativamente para o desenvolvimento, em vários setores, de forma direta ou indireta.

Panizzi (2004) afirma que às universidades são atribuídas grandes responsabilidades, pois devem responder à sociedade por meio da formação oferecida, bem como com a produção científica e tecnológica constituída, excelência nas atividades de ensino, pesquisa e extensão e, de forma particular, nos seus processos de gestão, ações que, efetivamente, contribuam para o desenvolvimento dessa sociedade. Além disso, é importante que haja acesso à educação superior, estendendo o conhecimento a amplos setores da sociedade, aspectos que estavam presentes nos objetivos e ações do Programa Expandir, fruto de reivindicações sociais e que apresentou demandas oportunas à região sul do Rio Grande do Sul.

Em meio à realidade que vivemos, um dos desafios enfrentados pelo Brasil é oferecer ensino de qualidade, que promova e contribua para o desenvolvimento das diferentes regiões. Através da expansão da educação superior, o governo denota uma estratégia de possibilitar o acesso ao ensino superior público gratuito em áreas longe dos centros urbanos - nos quais as universidades federais estavam concentradas - no interior do país, contribuindo para redução das desigualdades regionais, democratizando, dessa forma, o ensino superior e propondo o desenvolvimento dos diferentes contextos, contribuindo e oportunizando, dessa maneira, uma faixa mais ampla de jovens e adultos a terem acesso à educação superior. Nessa ótica apresento a seguinte tese:

O processo de expansão e interiorização da educação superior no Brasil no período de 2003 a 2006 se concretiza na criação da UNIPAMPA, favorecendo os princípios das políticas públicas de democratização do acesso à educação superior.

1.3 O PROBLEMA E O OBJETIVO

Desde os tempos mais longínquos, as universidades cumprem um papel relevante no desenvolvimento das sociedades. Formar profissionais para o mundo do trabalho não é apenas sua atribuição; essas instituições têm, na produção e na socialização de saberes, nas diversas áreas de conhecimento, um de seus balisadores.

A educação superior em função, sobretudo, de sua capacidade de potencializar o desenvolvimento econômico, social e cultural dos países passou a ocupar um lugar de destaque na agenda política dos estados, especialmente pelo advento do período atual ser caracterizado por muitos como a "era do conhecimento".

Nos últimos anos, esse nível de ensino vem passando por processos de reforma em vários países do mundo, situação não diferente no nosso, que, através de debates e articulações demandadas de vários movimentos políticos e sociais, desafiam o Estado à redefinição de seu papel no tocante às políticas públicas, particularmente aquelas do campo educacional.

Face às fragilidades das políticas educacionais e à lacuna na oferta de vagas do ensino superior pela via do governo federal, nas últimas décadas, o ensino universitário vinha se expandido através de oferta de vagas em universidades filantrópicas, comunitárias ou privadas, situação decorrente de políticas públicas descentralizadas e do baixo investimento nas universidades públicas durante o governo Fernando Henrique. Diante do fato, as discussões e a necessidade de reformas e transformações concretas na educação superior tiveram ressonância. Em contraponto a essa situação, o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), por meio do Ministério da Educação - MEC estabelece, entre suas prioridades, o investimento na educação superior pública e inicia a proposição de inúmeras ações neste setor, compondo, entre seus primeiros atos, deflagrar um processo de discussão entre o governo federal e entidades diversas da sociedade civil, objetivando construir um projeto de reforma para esse nível da educação, buscando superar a estagnação do sistema federal, por meio de investimentos, programas e projetos que visavam à ampliação de vagas, novas unidades acadêmicas e oportunidades de acesso ao ensino superior público e gratuito.

Em dezembro de 2004, o governo, através do MEC, divulgou uma versão

preliminar do Anteprojeto de Reforma da Educação Superior, ao mesmo tempo em que passou a recolher críticas e sugestões ao texto, e também iniciou movimentos políticos que concretizassem ações específicas de expansão da educação superior pública.

Em decorrência desse processo, mesmo sem documentos oficialmente publicados, surge o Programa Expandir focado na interiorização e ampliação de acesso à educação superior a estudantes que residiam fora dos grandes centros urbanos. Diferentes regiões do Brasil foram contempladas, dentre elas, a região sul e fronteira do Rio Grande do Sul, que não contava com nenhuma universidade pública federal e que estava organizada, reivindicando uma educação pública gratuita. A população da região do Pampa, que sofria com uma estagnação econômica estava ávida por elementos que contribuíssem para o seu desenvolvimento. Entrelaçados entre os interesses locais e os interesses nacionais, ações micro e macro são desenvolvidas, e lideranças políticas e sociais, juntas, constroem o princípio de implantação de ações decorrentes de políticas públicas.

No entrelaçamento de ações e interesses surge à implantação da Universidade Federal do Pampa, e para além de estudar o contexto histórico e as diretrizes que permeiam as reformas educacionais é fundamental analisar como estes atos acontecem em loco, caracterizando a expansão, a interiorização e a democratização no espaço e território da prática, para além dos textos e intenções basilares de políticas públicas de Estado.

A pesquisa que aqui se configura nas questões relacionadas às condições de expansão e interiorização da educação superior pública através das universidades federais no território rio-grandense, impulsionadas pelas ações do Programa Expandir e fundamenta-se no debate sobre as principais diretrizes das políticas públicas de expansão universitária, em sua articulação com os processos democráticos de gestão, focalizando-se os conceitos de universidade e a sua trajetória histórica, as lutas sociais a ela relacionadas e o seu caráter de instituição surgida no seio da sociedade burguesa. Assim como apresentar como uma universidade se estrutura, considerando sua trajetória de criação e implantação, permeada pelo contexto no qual está submersa e os atores os quais lhe atribuem identidade. Frente a esse contexto, caracterizo a problemática desta tese fundada no questionamento de "como se constituiu o processo de implantação de uma

universidade federal, projetada a partir de uma política pública de expansão, interiorização e democratização da educação superior na região dos pampas?"

Diante dessa conjuntura, vários estudos, aprofundamentos teóricos e análises se fazem necessários para justaposições ao meu propósito de investigar as políticas públicas que envolvem a educação superior no Brasil, imbuídas de diretrizes envoltas no princípio de educação de qualidade.

No que diz respeito às temáticas da expansão, democratização e interiorização da educação superior no Brasil, já existem muitos estudos e trabalhos acadêmicos desenvolvidos, que analisam questões em esfera nacional e de caráter mais geral. As abordagens a essas temáticas, em escalas locais (regionais e estaduais), entretanto, têm sido restritas, especialmente as que tratam da expansão da educação superior na sua primeira fase de ampliação, pois a grande maioria dos estudos concentra-se na segunda fase permeados pela legislação que ancora a expansão através do Reuni. A pesquisa que se configura situa-se nas questões relacionadas às condições de expansão da educação superior pública através das primeiras ações, que são resultantes dos esforços do Programa Expandir e têm como objetivo: **"Compreender e analisar a política educacional de expansão, interiorização e democratização da educação superior pública, com foco no processo de implantação da Unipampa"**.

Cabe salientar que optei por realizar o estudo na expectativa de avançar em dois pontos: o primeiro, evidentemente, o da discussão teórica, que, espera-se, venha contribuir para o avanço do debate na área e maior compreensão das instituições do ensino superior e o ambiente que as cerca. O segundo, pela análise, em um estudo de caso, dessas premissas procurando elementos que reforcem os argumentos teóricos ou até mesmo tragam novos argumentos para o debate.

Foi escolhida, como objeto para o estudo de caso, a Universidade Federal do Pampa, uma instituição de ensino superior, criada em 2006 com o propósito de auxiliar no desenvolvimento de uma região com estagnação econômica. A escolha por esta universidade se deu, primeiramente, pelo propósito de criação dela e pela facilidade de acesso para a pesquisadora, pedagoga em um dos *campi* da Universidade Federal do Pampa (Unipampa).

1.4 ABORDAGENS METODOLÓGICAS E NATUREZA DA PESQUISA

Tendo como princípio que a pesquisa científica caracteriza-se como um processo através do qual a ciência busca dar resposta a um problema apresentado, por meio da investigação sistemática sobre determinado assunto, e tendo o objetivo de colher informações ou reorganizar as informações já existentes sobre o referido problema, acredito que se faz necessário a descrição do método utilizado, da sequência lógica de procedimentos e instrumentos através dos quais os dados foram coletados, assim como a descrição dos princípios e detalhamentos da pesquisa desenvolvida (APPOLINÁRIO, 2004).

O estudo ora apresentado situa-se no campo da Ciência da Educação, sobretudo nos aspectos relacionados às áreas da Política e Gestão da Educação, tendo como propósito analisar as políticas educacionais de expansão, interiorização e democratização de acesso à educação superior pública no âmbito de implantação da Universidade Federal do Pampa – campus Bagé. Apresento um recorte de matéria de um debate mais amplo que é a educação, trazendo-o, para este estudo, direcionado à educação superior, ambiente de grande complexidade, pois, ao mesmo tempo em que é uma instituição singular nas suas relações e processos internos, tem sua atuação e seu desenvolvimento determinados pelas condições sociais, históricas, culturais e econômicas. Para Fialho (2005, p. 15) “[...] pesquisar sobre a universidade é debruçar-se sobre a tarefa intrigante de abordar um objeto de longa trajetória e muitos desafios”.

Ao eleger a universidade pública como objeto de estudo acerca das condições de expansão, interiorização e democratização da educação superior, objetivo abarcar o maior número de aspectos. Reconheço a complexidade desta proposta; contudo utilizo uma metodologia que concilia as duas vertentes, pois Gatti (2003) destaca que há predominância, nas pesquisas em educação, sobre duas perspectivas metodológicas: a quantitativa e a qualitativa, que podem, juntas, contribuir de forma mais significativa e complexa para os estudos.

Nesse sentido, Laville e Dionne (1999) propõem uma síntese dessas duas perspectivas, de modo que o pesquisador deve buscar a conjugação dessas abordagens metodológicas.

A abordagem quantitativa, neste estudo, caracteriza-se através de levantamentos efetuados nos documentos mais significativos sobre o objeto da pesquisa. O tratamento estatístico dos dados possibilitou maior aprofundamento na relação entre as categorias de análise, desta forma, compreendendo a complexidade dos dados sobre a educação superior no Brasil.

A abordagem qualitativa adotada neste estudo está baseada nos princípios apresentados por Oliveira (1999, p.117) quando destaca que “as abordagens qualitativas facilitam descrever a complexidade de problemas e hipóteses, bem como analisar a interação entre variáveis, compreender e classificar determinados processos sociais”, sendo particularmente útil na investigação educacional.

A expressão "pesquisa qualitativa" assume diferentes significados no campo das Ciências Sociais, compreende um conjunto de diferentes técnicas interpretativas que visam descrever e decodificar os componentes de um sistema complexo de significados. Collins e Hussey (2005) afirmam que o método qualitativo permite refletir e examinar as percepções para entender atividades humanas e sociais. Segundo Bodgan e Biklen (1994) os investigadores qualitativos frequentam os locais de estudo porque se preocupam com o contexto, entendendo que as ações podem ser mais bem compreendidas quando são observadas no ambiente habitual de ocorrência.

Oliveira (2013) destaca, ainda, que uma abordagem qualitativa deva ter, como principal crença, a existência de uma relação dinâmica entre o mundo real, objetivo, concreto e o sujeito, aspecto que fica evidente nessa pesquisa, pois sou partícipe do processo de implantação da universidade, cuja instalação é oriunda de reivindicações das comunidades local e regional.

Também o desenvolvimento de um estudo de pesquisa qualitativa supõe um corte temporal - espacial de determinado fenômeno por parte do pesquisador. Assim esta investigação propõe o recorte do período de 2003 a 2010, constituído na apresentação e execução do Programa Expandir – fase I.

O tipo de pesquisa é classificado como descritiva, pois, segundo Bodgan e Biklen (1994) quando a investigação apresentar, em suas demandas, a abordagem qualitativa ela sempre será descritiva, pois os dados recolhidos são em forma de palavras ou imagens e os resultados escritos da investigação contêm citações feitas com base em dados de um mundo real. Assim como ao tratar os dados estatísticos

e abordar dados quantitativos, faz-se necessária a análise e a exposição desses dados de forma clara e descritiva.

Ainda para, Collins e Hussey (2005) a pesquisa classificada como descritiva descreve o comportamento dos fenômenos, procurando identificar e obter informações sobre uma determinada questão. Já para Oliveira (2013) a pesquisa descritiva é abrangente, permitindo uma análise do problema de pesquisa, sendo que esse tipo de estudo avalia ou coleta os aspectos sociais, econômicos, políticos, percepções de diferentes grupos, comunidades, entre outros itens, apresentando as informações sobre diversos tópicos, dimensões ou componentes de um determinado fenômeno a ser pesquisado, descrevendo as situações e acontecimentos envolvidos.

Podemos afirmar que as pesquisas qualitativo-descritivas não só explicam a relação entre as variáveis como procuram determinar a natureza dessa relação, fundamentando com precisão os pressupostos ou hipóteses do objeto de estudo. Segundo Oliveira,

O trabalho descritivo possibilita abranger aspectos gerais e amplos de um contexto social, como salários e consumo, mão de obra ativa, situação social, econômica e política das minorias e opiniões comunitárias, entre outros (1997, p. 114).

Dentro dessa perspectiva, visei investigar uma organização acadêmica em especial, conhecendo e detalhando a trajetória de implantação da Unipampa, na visão dos atores envolvidos e através de análises de documentos propostos e construídos, ou seja, analisar e apresentar as relações constituídas entre as legislações, normas, resoluções e a realidade percebida e estabelecida pelos interlocutores no processo de implantação e consolidação da universidade no município de Bagé. Também para compreender este momento e espaço fez-se necessário um estudo de fundamentos teóricos da história da educação superior no mundo e no Brasil, assim como o estudo de documentos e dados que revelaram a realidade da educação superior brasileira, hoje, decorrente de políticas públicas propostas ao longo das últimas décadas.

Com relação à estratégia de pesquisa, este trabalho caracterizou-se como um estudo de caso, que, nas palavras de Bodgan e Biklen (1994, p.89), “consiste na observação detalhada de um contexto, ou indivíduo, de uma única fonte de documento ou de acontecimento específico”, como destaca Stake na afirmação a

seguir:

De un estudio de casos se espera que abarque la complejidad de un caso particular. Una hoja determinada, incluso un solo palillo, tienen una complejidad única – pero difícilmente nos preocuparán lo suficiente para que los convirtamos en objeto de estudio² (1998, p.11).

Já para Yin (2005) estudo de caso é uma investigação empírica, um método que abrange tudo – planejamento, técnicas de coleta de dados e análise deles, discurso que se ajusta com André (2005) quando afirma que o conhecimento gerado a partir do estudo de caso é diferente do conhecimento gerado a partir de outras pesquisas, porque é mais concreto, mais contextualizado, mais voltado para a interpretação do leitor e baseado em populações de referência determinadas pelo leitor. Além disso, a autora explica que o estudo de caso qualitativo atende a quatro características essenciais: particularidade, descrição, heurística e indução.

A primeira característica diz respeito ao fato de que o estudo de caso focaliza uma situação, um fenômeno particular, o que o faz um tipo de estudo adequado para investigar problemas práticos. A característica da descrição significa o detalhamento completo e literal da situação investigada. A heurística refere-se à ideia de que o estudo de caso ilumina a compreensão do leitor sobre o fenômeno estudado, podendo “revelar a descoberta de novos significados, estenderem a experiência do leitor ou confirmar o já conhecido” (ANDRÉ, 2005, p.18). A última característica, indução, significa que, em sua maioria, os estudos de caso se baseiam na lógica indutiva.

Defendo, também, esta estratégia de pesquisa, com fundamento em Bodgan e Biklen(1994) que afirmam que os estudos de caso incidem sobre uma organização específica, ao longo de um período determinado de tempo, relatando seu desenvolvimento, podendo basear-se em entrevistas com pessoas que tenham estado relacionadas com a organização, assim como em inventário de pessoas e documentos.

Dentro dessa perspectiva destacamos a importância de compreender o significado restrito da implantação da Universidade Federal do Pampa, que foi decorrente de uma política educacional macro, difundida através do Programa de

² Um estudo com casos deverá cobrir a complexidade de um caso particular. Uma folha determinada, um caule, têm uma complexidade única - mas, difícilmente, nos preocuparão o suficiente para lhes converter em objeto de estudo.

Expansão, que promoveu outras unidades de implantação, que podem ser semelhantes ao caso da Unipampa, mas nunca exatamente iguais, pois cada lugar e tempo constroem sua distinção.

Los casos que son de interés en la educación y en los servicios sociales los constituyen, en su mayoría, personas y programas. Personas y programas se asemejan en cierta forma unos a los otros, y en cierta manera son únicos también. Nos interesan tanto por lo que tienen de único como por lo que tienen de común (STAKE, 1998, p.15)³.

Ao estabelecer o foco da pesquisa nas políticas públicas educacionais em suas diferentes perspectivas, fui levada também a pensar nos espaços institucionalizados como elementos fundamentais de interlocuções entre o proposto e o executado, e, neste instante, aproximei-me da necessidade de compreender que cada política representa uma tentativa de resolver um problema social num processo de decisão de que participam um determinado número de pessoas. Sendo essa abordagem fundante da metodologia de análise proposta através do Ciclo de Políticas, de Stephen Ball (1992) a qual possibilita compreender as políticas educacionais subdivididas em três categorias: o contexto de influências, o de produção de textos e o da prática; e que se contrapõe à análise tradicional do ciclo de políticas. Sendo que, no conjunto desses contextos, inter-relacionados, que não são tratados como etapas da política e não possuem entre si dimensão temporal ou sequencial, mas podem mesmo ser encontrados uns dentro dos outros, é que podemos compreender a política como processos e consequências.

A metodologia proposta pelo autor busca compreender o movimento único de cada política a ser estudada, por intermédio da identificação de seus elementos constituintes e da compreensão da interação ímpar desses elementos em sua específica conjuntura histórica, sendo que esse método se consolida fundamentado no entendimento de que uma política, além de processos e consequências, é texto e também discurso. E essas duas conceituações – texto e discurso – são complementares e estão implícitas, uma na outra (MAINARDES, 2006).

Ao detalharmos essa concepção metodológica, podemos compreender que o

³ Os casos que são de interesse da educação e dos serviços sociais se constituem em sua maioria, de pessoas e programas. Pessoas e programas são semelhantes uns com os outros, e de certa maneira são únicos também. Nos interessam tanto pelo que eles têm de único, como pelo que eles têm de comum (STAKE, 1998, p.15).

contexto da influência é aquele no qual os discursos e ações intrínsecas ao contexto provocam e embasam as políticas públicas e sua efetivação nos mais diferentes setores e aspectos. Nele, as políticas ou o pensamento sobre as políticas são ou podem ser formados e/ou transformados, a partir da ação política. É nesse contexto que os grupos de interesse e as redes sociais operam, dentro e em torno de partidos políticos, do governo e do processo legislativo, buscando adquirir apoio para seus argumentos e legitimidade para seus conceitos e soluções propostas para os problemas sociais destacados.

Nesse cenário de influências, ressalta Mainardes (2006) estão envolvidas as extensões globais e internacionais, que podem ser entendidas, tanto pelo fluxo de ideias por meio de redes políticas e sociais que envolvem a circulação internacional de conceitos - o processo de “empréstimo de políticas” - e os grupos e indivíduos que “vendem” suas soluções no mercado político e acadêmico, quanto pelo patrocínio e, em alguns aspectos, pela imposição de algumas “soluções” oferecidas e recomendadas por agências multilaterais (Banco Mundial, Unesco, FMI, entre outras). Diante do exposto é necessário pontuar que esta tese iniciou as análises pelo âmbito mais amplo de influências que persuadiram a implantação da Universidade Federal do Pampa, que apresentam o envolvimento da comunidade local e regional, e interesses individuais e coletivos, que se identificam e se integram a interesses políticos e ideológicos nacionais, os quais culminam no eixo das políticas educacionais propostas, que envolvem um segundo nível de análise caracterizado como o contexto de texto.

Tal contexto da produção de textos, segundo Mainardes (2006) é aquele em que os textos políticos são produzidos. Geralmente, estão articulados com a linguagem do interesse público mais geral e podem tomar várias formas, dentre elas: textos legais oficiais e textos políticos, comentários formais e informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos oficiais, vídeos, panfletos, revistas e jornais, entre outros. São resultado de disputas e acordos produzidos por grupos que atuam dentro dos diferentes lugares da produção de textos e que competem pelo controle das representações da política, possuindo uma relação simbiótica com o contexto de influência, porém não evidente ou simples, tendo em vista que o contexto de influência está, frequentemente, relacionado com interesses mais estreitos e ideologias dogmáticas. “Os textos políticos são o resultado de disputas e acordos,

pois os grupos que atuam dentro dos diferentes lugares de produção de textos competem para controlar as representações da política” (BOWE, 1992 *apud* MAINARDES, 2006, p. 98).

O contexto da produção de textos, por meio de pronunciamentos, visa produzir textos e linguagens, objetivando um discurso administrativo e técnico, traduzindo influências sobre a interpretação das políticas educacionais. Tal discurso hegemônico, não atenta, por vezes, para os valores éticos, morais e políticos. Dessa forma, os textos políticos não mantêm, necessariamente, clareza e coerência interna, podem ser contraditórios e utilizar os termos-chave da política de modo diverso; precisam ser lidos com relação ao tempo e ao local específico de sua produção, tendo em vista que não são feitos nem finalizados no momento legislativo. As políticas, portanto, são intervenções textuais que carregam limitações materiais e possibilidades.

Dentro dessa perspectiva, fez-se necessário que se somasse a análise das influências e análise dos textos propostos a estas políticas, de forma que se pudesse compreender um terceiro contexto, caracterizado por Ball e Bowe (1992) como o contexto da prática, apontado como uma arena de conflitos e contestação, que envolve a interpretação e a tradução dos textos para a realidade, tal como ela é vista pelos ‘leitores’. Para eles, alguns aspectos evidenciam isso e ajudam a compreender a singularidade da maneira como a política é estruturada em cada instituição. Um deles é a necessidade de interação de uma nova política com aquelas existentes, e, portanto, presentes anteriormente no contexto da prática, tendo em vista que políticas diferentes, muitas vezes, solicitam que ações diversas sejam realizadas simultaneamente.

De acordo com Ball e Bowe (1992) o contexto da prática é o lugar onde a política é sujeita à interpretação e recriação e onde a política produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original.

Outro aspecto refere-se à base material da interpretação da política – verbas, infraestrutura, etc. Tal interpretação envolve distribuição de recursos que interfere na tradução das políticas e nas relações estabelecidas. Um terceiro aspecto é o fato de as políticas serem produzidas para situações ideais, imaginárias, exigindo o esforço de relacionar tais "fantasias" às realidades institucionais. Diante dessa realidade

Mainardes (2006), ressalta que os professores e demais profissionais exercem um papel ativo no processo de interpretação e reinterpretação das políticas educacionais e, dessa forma, o que eles pensam e acreditam têm implicações para o processo de implementação das políticas.

Ainda segundo Mainardes (2006) em 1994, Ball expandiu o ciclo de políticas acrescentando outros dois contextos ao referencial original: o dos resultados (efeitos) e o da estratégia política, sobre os quais optei em não discorrer nesta tese, em vista de que o estudo apresentado abordou de forma significativa somente os três primeiros eixos do ciclo de políticas.

Enfim, através dessa estratégia de análise, fundamentou-se uma reflexão mais complexa e crítica das políticas públicas educacionais, as quais através de um recorte necessário foram exploradas nesta tese através da análise de implantação das políticas educacionais de expansão, interiorização e democratização da educação superior pelo Programa Expandir – fase I, que deu origem à Universidade Federal do Pampa – Unipampa.

1.4.1 Cenário e interlocutores da pesquisa

Proponho a ideia de conhecer a trajetória de implantação da Unipampa no que diz respeito aos seus processos e objetivos de criação, que envolvem sua atuação em prol do desenvolvimento da região do Pampa gaúcho. A escolha da implantação da Unipampa como objeto de estudo ocorreu de forma intencional, baseada em três fatos decisivos.

Em primeiro lugar, historicamente, as universidades federais estavam, implantadas junto aos grandes centros urbanos, sendo que, no Rio Grande do Sul, quatro universidades federais coexistiam, mas com o predomínio evidente da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, sediada na capital do Estado. Situação diferenciada da implantação da Unipampa, que foi determinada a cidades do interior do Rio Grande Sul, considerando, justamente, a distância dos grandes centros e características socioeconômicas deficitárias.

A universidade é proveniente de uma política de expansão da educação superior, denominada primeira fase do Programa Expandir (2003 – 2010), e, ao mesmo tempo, aclamada por uma comunidade interiorana que acreditava que uma

universidade poderia contribuir para o desenvolvimento regional. Compreender esse cenário agrega a esta pesquisa reflexões pertinentes às políticas e também às expectativas de desenvolvimento de determinada região.

Em segundo lugar, a implantação da Unipampa em várias frentes inova ao criar uma universidade multicampi, que gerou novos desafios acadêmicos, já que não era comum as universidades terem unidades em diferentes municípios - em especial os de fronteira - mas a Unipampa já nasce com 10 *campi*, mantendo sua sede em Bagé e tendo o desafio de constituir uma identidade única, em virtude de sua conjuntura inicial ser constituída como Consórcio da Metade Sul, tutelada por duas universidades coirmãs.

Por último, destaca-se o fato de eu ser pedagoga da instituição, da qual faço parte desde 2010. Nela vivenciei vários momentos de implantação e consolidação, assim como ouvi inúmeros relatos de colegas sobre este processo, que tem poucos registros escritos históricos e estudos acadêmicos. Compreender a ação de implantação e, de certa forma, resgatar a história e elucidar fatos importantes de tal implantação, trouxeram-me provocações para consolidação desta pesquisa.

Ao considerar tais fatores, fez-se necessário melhor compreender a estruturação do cenário que envolve a Universidade Federal do Pampa, Unipampa, criada em 2006, que inicialmente surgiu de um movimento de reivindicações da comunidade, que tinha na perspectiva do ensino superior público ser implantado na região, uma forma de reverter o processo de estagnação do seu desenvolvimento econômico, social e cultural.

Já existiam, na região, instituições de ensino superior privadas e/ou filantrópicas, mas essas universidades não conseguiam atender - na totalidade - as demandas da população, posto que as opções de cursos fossem limitadas e já enfrentavam dificuldades para se manterem ou ampliarem as opções de curso. Some-se a isso o fato de não existir alternativa local de ensino superior gratuito, e, por isso, grande parte dos jovens buscava seus estudos fora da região ou tinha que se submeter às instituições privadas existentes. Surgem, então, manifestações de toda ordem em prol de uma universidade pública para a região do Pampa. Considerando o momento político favorável, lideranças comunitárias organizaram-se em movimentos de reivindicação e, em atendimento a essa demanda social, foi criada a Unipampa, distribuída em 10 diferentes cidades do Rio Grande do Sul. A

instituição surge, inicialmente, sob a tutela de outras instituições federais de educação superior, como forma de garantir seu funcionamento durante a tramitação do projeto de lei que a criaria, pois só então poderia ser designada uma reitoria *pro tempore* e iniciadas as atividades da instituição como universidade constituída.

Inicialmente, o governo federal promoveu o Acordo de Cooperação Técnica entre o Ministério da Educação, a Universidade Federal de Pelotas (UFPel) e a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), prevendo a ampliação de ações no âmbito da educação superior pública na região sul do Estado do Rio Grande do Sul, dessa forma, garantindo a posterior criação da Unipampa⁴.

Segundo declaração, da Reitora *pro tempore* da Instituição, Maria Beatriz Luce, em prefácio de Documento I (LUCE, p.4, 2010), o PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional - “no dia 27 de julho de 2005, em ato público na cidade de Bagé, o Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, fez o anúncio pelo qual a população da Metade Sul do Estado ansiava: a criação de uma Universidade Federal” que surge com o compromisso de trabalhar para o desenvolvimento socioeconômico da região. O início das atividades acadêmicas ocorreu em setembro de 2006, concretizando as expectativas da população pampeana.

Mas foi em 11 de janeiro de 2008 que a Lei nº 11.640, em seu artigo primeiro, institui a criação da Fundação Universidade Federal do Pampa - Unipampa, de natureza pública, vinculada ao Ministério da Educação, com sede e foro na cidade de Bagé, Estado do Rio Grande do Sul. Ficou definido, no texto da lei, que a Unipampa primaria pelos objetivos de ministrar ensino superior, desenvolver pesquisa nas diversas áreas do conhecimento e promover a extensão universitária, caracterizando sua inserção regional, mediante atuação *multicampi* na denominada Mesorregião da Metade Sul do Rio Grande do Sul, que se apresenta em um território de aproximadamente 150 mil km quadrados, com abrangência de 104 municípios, fazendo fronteira com o Uruguai e a Argentina (BRASIL, 2008). Então, concretiza-se a Universidade Federal do Pampa, dividida em 10 campi constituídos na Região do Pampa gaúcho: Alegrete; Bagé; Caçapava do Sul; Dom Pedrito; Itaqui; Jaguarão; Santana do Livramento; São Gabriel; São Borja e Uruguaiana. Além disso, em cada

⁴ Projeto de Lei nº 7204/06 que instituía a Fundação Universidade Federal do Pampa –Unipampa.

uma das cidades foram instalados cursos destinados a áreas específicas do conhecimento.

Figura 1 – Distribuição das unidades da Unipampa.



Fonte: Unipampa - PDI de 2010

As atividades na Universidade Federal do Pampa - Unipampa, no momento de sua criação, em 2008, já estavam em pleno andamento sem, no entanto, apresentar regras básicas para todos os processos. Os campi não trabalhavam com uma visão unificada de estrutura universitária, situação que era decorrente do tutelamento inicial de instituições distintas. Uma universidade dividida em 10 campi, com uma distância média de 200 quilômetros entre um e outro, e tutelada por duas universidades, já nascia com necessidades de ajustes.

A partir de 2008, o PDI (2010) destaca que foi necessário criar processos e ações que promovessem a união dos 10 campi em torno de uma só estrutura administrativa e, assim, iniciaram-se os trabalhos de criação e consolidação dos documentos da Universidade Federal do Pampa. Documentos estes que passariam a indicar as normas da instituição. Mesmo com a organização iniciada em 2008, somente em 2010 a universidade aprovou o seu Regimento Geral, documento base para todos os demais *campi*; portanto, não existiam registros de documentos balizadores anteriores. Em alguns campi foram criadas regras internas, em outros, os procedimentos foram estabelecidos com as demandas que apareciam.

O Estatuto da Universidade e o Plano Institucional foram aprovados na mesma época e seguiram a mesma lógica de construção, já que os grupos de trabalho eram similares, ou seja, os grupos de voluntários vinculados à reitoria e às direções de campus. O Regimento Geral teve por base o Estatuto da Universidade, aprovado em junho de 2009 e o Plano Institucional, também de 2010, ou seja, a universidade, apesar de atuar desde 2006, iniciou e consolidou seus documentos após sua criação em lei, no ano de 2008. Sendo que, somente em 2010, seus documentos internos oficiais foram aprovados, dando base para a organização de todas as atividades fundamentais para o funcionamento e manutenção da instituição. Os três documentos acima citados compuseram o conjunto balizador de todos os demais, como normas de graduação e pós-graduação, bem como as atividades a serem desenvolvidas em cada um dos setores e em cada um dos *campi*. Pude concluir, com isso, que a Unipampa somente teve sua legislação interna em 2010, e todos esses documentos foram consolidados a partir do objetivo de criação da Unipampa, que consta na Lei 11.640 de 11 de janeiro de 2008.

Considero aqui, esses fatos como fundamentais para compreender de que forma se constituíram os trabalhos da instituição, além do mais, identificar tais documentos foi fundamental para estruturar categorias de análise deste trabalho, as quais darão indicativos de análise para constituição desta tese.

Para que todas as informações fossem associadas, as argumentações e as fundamentações teóricas são fundamentais como forma de comprovação empírica e compreensão adequada para o estudo de caso. Foi necessário, também, estruturar a coleta de dados focando em diferentes técnicas como: análise de documentos (do MEC, da universidade, reportagens oriundas da divulgação da própria universidade e material veiculado na imprensa regional); dados secundários oriundos do IBGE/ INEP; dados primários oriundos de entrevistas e depoimentos pessoais, sendo que toda a coleta foi realizada com foco na implantação e consolidação de ações realizadas no campus Bagé da Unipampa, sendo ele o campus central da instituição e sede da Reitoria.

Também é importante considerar que muitos foram os envolvidos na implantação da Unipampa, e, para concretização desse trabalho, proponho a organização de amostra de pesquisa intencional envolvendo diferentes protagonistas, em vista de sua atuação durante o processo de implantação.

Foram selecionados para pesquisa quatro professores, dois técnicos-administrativos em educação e um líder político. No segmento dos professores destaque, a amostra também foi intencional, sendo ela composta de um professor participante do processo de implantação da Unipampa, o primeiro professor designado para esta unidade (DE), dois professores gestores participantes da comissão de implantação da universidade (GM e GN), um professor caracterizado entre os primeiros concursados (DW). No segmento técnicos-administrativos a mostra também foi intencional envolvendo dois sujeitos que se caracterizam pelos primeiros nomeados para a instituição e sendo caracterizados por TA e TE. No que se refere ao líder político, a delimitação dou-se pela escolha do prefeito de Bagé no ato de criação da Unipampa. Os sujeitos participantes desta pesquisa foram entrevistados e caracterizados da seguinte forma:

Quadro 1 – Informações gerais das entrevistas.

GRUPO	ENTREVISTADO	DATA	DURAÇÃO	LINHAS TRANSCRITAS
GESTORES	GM	07/04/2016	02h07min	1.110
	GN	06/04/2016	03h30min	2.576
DOCENTES	DE	05/04/2016	01h18min	927
	DW	30/03/2016	01h13min	568
TÉCNICOS - ADMINISTRATIVOS	TE	22/04/2016	56min	553
	TA	14/04/2016	38min	394
LIDERANÇA POLÍTICA	LM	04/08/2016	51min	545

Enfim, visando promover o maior número de oportunidades de reunir, falas acerca de fatos históricos, e ao considerarmos os estudos de Bogdan e Biklen (1994) podemos afirmar que esta pesquisa envolveu o estudo de organizações em uma perspectiva histórica. Nesta ótica, foi de fundamental importância que o estudo fosse “baseado em entrevistas com pessoas que tenham estado relacionadas com a organização, na observação da escola [em nosso caso universidade] e nos registros escritos existentes (1994, p.90)”, desta forma apresentando um trabalho que retrate a trajetória de implantação de uma política educacional diante de seu contexto de influência, de texto e da prática.

1.5 TRAJETÓRIA DA PESQUISA

A delimitação do tema e definição do problema encaminhou o trabalho para a pesquisa bibliográfica, da qual não se pode prescindir, segundo recomenda Sylvia Vergara (2003) visando à contextualização da fundamentação teórica, a qual respaldou a definição da questão-problema, o estabelecimento do objetivo e, primariamente, os tópicos referentes à expansão e interiorização da educação superior pública sob o encargo dos sistemas educacionais dos governos federal e estadual.

A pesquisa bibliográfica partiu da compreensão da concepção de universidade, movendo um estudo do contexto histórico da formação das primeiras universidades no mundo, na América Latina e no Brasil. A revisão bibliográfica teve como propósito subsidiar a pesquisa, além disso, buscou a compreensão, com maior profundidade, de concepções e análises de autores que tratem sobre políticas públicas, políticas educacionais, expansão, interiorização e democratização de acesso à educação superior pública. Além do estudo do contexto histórico, através de um recorte temporal que envolve o octênio do governo FHC e o período de 2003 a 2010, do governo Lula. Paralelamente a estudos, fez-se também necessário aprofundar e analisar a temática com base no ciclo de políticas propostas por Stephen Ball (1992) em vista da complexidade que cerca as políticas educacionais, visando ao aprofundamento e consolidação do referencial teórico, questões que evidenciamos pelas palavras de Stake:

El diseño de toda investigación requiere una organización conceptual, ideas que expresen la comprensión que se necesita, puentes conceptuales que arranquen de lo que ya se conoce, estructuras cognitivas que guíen la recogida de datos, y esquemas para presentar las interpretaciones a otras personas (1998, p.25)⁵.

Ainda com o objetivo de aprofundamento e análise da temática estudada foi necessário uma pesquisa documental, realizada em fontes como tabelas

⁵ O desenho de toda a investigação requer uma organização conceitual, ideias que expressam entendimento de que se necessita, pontes conceituais para arrancar o que já é conhecido, estruturas cognitivas para orientar a coleta de dados, e esquemas para apresentar interpretações para os outros. (1998, p.25).

estatísticas, pareceres, fotografias, atas, relatórios, notas, diários, projetos de lei, ofícios, discursos, mapas, documentos informativos e reportagens de jornais. Isto é o que afirma Santos (2000) e nos traz a certeza de que essa etapa foi de suma importância para o trabalho.

Considerando que a análise documental constitui uma técnica importante na pesquisa qualitativa, seja complementando informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema Ludke e André (1986) para este trabalho foi fundamental a coleta e pesquisa nas principais fontes documentais institucionais e oficiais, realizadas *in loco* e via on-line, com uso da internet, nos sites dos órgãos públicos e privados, além de órgãos de imprensa indicados: Ministério da Educação (MEC); Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE); Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Ibge); Universidade Federal do Pampa (Unipampa); Universidade Federal de Pelotas (UFPel); Universidades Federal de Santa Maria (UFSM); Universidade da Região da Campanha (URCAMP); Secretaria da Educação do Estado do Rio Grande do Sul (Seduc); Secretaria Municipal de Educação (SME); Jornal Minuano; Jornal Zero Hora; Jornal Correio do Povo e sites oficiais do governo.

Também foram objetos de pesquisa documental, além da legislação pertinente, os seguintes documentos: Plano de Desenvolvimento Institucional da Unipampa, regimentos, resoluções, manuais, normativas e projetos pedagógicos, que foram fundamentais para compreender a participação dos sujeitos e as concepções intrínsecas que ficam marcadas nas "entrelinhas" dos documentos institucionais.

Para além dos estudos dos textos, o presente trabalho foi permeado por espaços de diálogo com gestores, professores, técnicos e lideranças comunitárias ou políticas que estiveram presentes no período de implantação da Unipampa, um vez que foi de fundamental importância suas falas e suas memórias, assim como a análise de materiais fotográficos ou documentais que eles possuíam, pois Stake (1998, p.63) destaca que *"la entrevista es el cauce principal para llegar a las realidades múltiples"*⁶.

⁶ Tradução: "a entrevista é o principal canal para chegar às múltiplas realidades " (STAKE, 1998, p.63).

Para este trabalho de pesquisa, as entrevistas com diferentes protagonistas e partícipes do processo de implantação da Unipampa, foi a técnica de coleta de dados principal, pois, de acordo com Lüdke e André (1986) é um dos principais instrumentos usados nas pesquisas das Ciências Sociais, e a grande vantagem em relação às outras “é que ela permite a captação imediata da informação desejada, praticamente com qualquer tipo de informante e sobre os mais variados assuntos (p.54)”. Todas as entrevistas propostas com um roteiro inicial foram gravadas e degavadas, e compõem um dossiê específico de análise desta pesquisa.

Considerando que a temática da tese em questão envolveu a análise das políticas públicas, propus em tal pesquisa, realizar a análise tendo como referências os fundamentos teórico-metodológicos do Ciclo de Políticas, o que me possibilitou, então, compreender o todo, desde sua atuação num espaço micro até sua aplicação em um contexto macro, apontando aspectos relevantes de cada contexto, seja o da influência, seja o da produção de texto, ou o da prática. Essa dinâmica de análise, segundo Marinardes (1996) é um influenciador de análises mais criteriosas e críticas das políticas educacionais, pois, à medida que é estudado o conjunto interligado das ações, o aprendizado e o entendimento tornam-se eficazes.

Escolhida a estratégia de desenvolvimento do estudo, utilizando-se como referência o problema da pesquisa, bem como as questões orientadoras visando determinar seus passos, a fase seguinte consistiu no delineamento e construção das categorias de análise, pois, segundo Stake, “analisar consiste em dar sentido a las primeiras impressiones, así como a los resúmenes finales” (1998, p.67)⁷.

Importante considerar que o referencial teórico, assim como os dados coletados, fornecem embasamento para a formação de categorias de análise, sendo que a pesquisa quantitativa lida com variáveis, ao passo que a pesquisa qualitativa trabalha com categorias de análise.

Ressalto que a palavra categoria refere-se, de maneira geral, a um conceito que abrange elementos com características comuns ou que se relacionam entre si e são empregadas para estabelecer classificações. A intenção, ao se estabelecer categorias, é a de agrupar elementos, ideias e expressões em torno de conceitos capazes de sintetizar a análise meticulosa dos estudos de caso selecionados, pois “el hecho de descubrir relaciones, indagar en los temas y sumar datos categóricos

⁷ “analisar é dar significado às primeiras impressões, assim como aos resumos finais ”(STAKE, 1998, p.67).

nos ayudará, pero estos fines están subordinados a la comprensión del caso”⁸, afirma Stake (1998, p.71).

A decisão de utilizar categorias na realização da pesquisa decorre do objetivo e das características da unidade de estudo, posto que refletir sobre expansão e financiamento da educação superior pública em nível nacional ou regional poderia redundar em maior quantidade de variáveis a serem trabalhadas, dificultando, assim, o desenvolvimento do estudo, razão pela qual é necessário delimitar categorias, priorizando as que podem melhor responder às questões antes propostas.

Dando início às atividades de categorização baseadas na análise textual discursivo-qualitativa - ATD Moraes (2003); Moraes e Galiuzzi (2007) tivemos como primeira etapa a desconstrução (unitarização) que, segundo Moraes e Galiuzzi (2007, p. 11) é a etapa que “implica em examinar os textos em seus detalhes, fragmentando-os no sentido de atingir unidades constituintes, enunciados referentes aos fenômenos estudados”, tendo o cuidado de manter o contexto do qual o fragmento foi retirado. Foram construídas unidades de análise que pontuei como: antecedentes e primeiras iniciativas, motivações e ações políticas e institucionais; a criação da nova universidade; infraestrutura, acadêmica e pedagógica; comissão de implantação; modelo de gestão; construção de uma identidade; e processos de inovação.

Baseado nessas unidades foi fundamental a impregnação aprofundada nas informações, para um processo de criação e sistematização dos dados que envolviam várias bases de análises, pois ao fazer as leituras prévias, algumas categorias *a priori* já haviam surgido e foi necessário estabelecer se permaneceriam e de que forma seriam agrupadas e estruturadas.

A segunda etapa foi a reordenação (categorização), que consistiu na comparação entre as unidades de análise, levando a agrupamento de elementos semelhantes. Segundo Moraes e Galiuzzi (2007) o processo de categorização na ATD é longo e exige do pesquisador uma impregnação aprofundada nas informações e, ao mesmo tempo, a eliminação do excesso de informações, apresentando o fenômeno de modo sintético e ordenado, pois já havia uma preocupação de estruturação das categorias com base no ordenamento proposto por aquelas oriundas do ciclo de políticas Ball e Bowe (1992).

⁸ “o fato de descobrir as relações, investigar os temas e adicionar dados categóricos nos ajudará, mas esses objetivos estão subordinados à compreensão do caso ”(STAKE, 1998, p.71).

Dessa forma, foram realizadas marcações nos textos e degravações, sendo as reportagens ordenadas por datas e previamente organizadas pelas unidades de análise já estabelecidas. Para melhor caracterização e organização, os materiais foram dispostos dentro das seguintes categorias: ideias iniciais; identidade/finalidade; instâncias de poder; políticas públicas; gestão democrática; estrutura acadêmica, administrativa e física; recursos humanos; perfil dos servidores; concepções e inovações propostas.

Partindo dessa organização, pontes entre as categorias, materiais, documentos e referenciais teóricos foram construídos, e, com base no princípio da análise textual de Moraes e Galliazzi (2007) busquei possíveis sequências para uma outra organização, objetivando expressar com clareza as novas intuições e compreensões atingidas.

Esta etapa foi estruturada a partir das categorias e encaminharam as descrições, interpretações e novas argumentações, representando, assim, em seu conjunto, a teorização e a compreensão construída a partir da pesquisa. Saber empregar as categorias construídas na análise para organizar a produção escrita é uma forma de atingir descrições e interpretações válidas dos fenômenos investigados, visando a novas inferências entre os elementos constituintes de um fenômeno, expondo novos sentidos e significados, explorando e explicitando dinâmicas cada vez mais profundas dos fenômenos que envolveram a implantação de uma nova universidade, permeadas por interesses políticos e políticas públicas educacionais.

1.6 ESTRUTURA E APRESENTAÇÃO DO TEXTO

Para melhor entendimento do conteúdo e apresentação sequencial, este trabalho está dividido em três partes, compreendendo quatro capítulos. A primeira parte trata da introdução e do caminho metodológico, através da abordagem contida no primeiro capítulo que apresenta, em seu texto inicial, um pequeno recorte de minha trajetória, que visa elucidar a motivação do presente estudo. Como tópico seguinte à introdução, apresento o contexto da pesquisa e os elementos que conduzem a formulação da tese, problema e objeto da pesquisa. Ainda no referido

capítulo, são consideradas as abordagens metodológicas, o tipo de pesquisa e as categorias de análise estabelecidas.

A segunda parte do trabalho é constituída por dois capítulos de referencial teórico, que são permeados por breves reflexões e análises de contextos históricos e políticas públicas constituídas. O capítulo dois apresenta um texto de aspectos e relevância histórica da educação superior no contexto mundial, conduzido até a realidade de nosso país, trazendo para o debate desta tese as influências e dinâmicas da reestruturação da educação superior no debate internacional. Isto é, com destaque para as influências da globalização econômica e do ideário neoliberal na política educacional do Brasil, bem como do debate dos organismos internacionais relativo às exigências de competitividade, diversificação, diferenciação, massificação, mercantilização, privatização e da reorganização e ajustamentos no sistema brasileiro de educação superior.

A contextualização nacional da expansão da educação superior pública é tratada no terceiro capítulo, quando é apresentado o cenário das políticas públicas de expansão da educação superior no Brasil, destacando-se o perfil de participação dos setores público e privado com relação às categorias de análise através de abordagem comparativa, incluindo inferências relativas aos programas governamentais de incentivo ao crescimento da educação superior. Pontuando, portanto, em tal capítulo, dois importantes governos existentes no Brasil nas últimas décadas, que promoveram várias ações que visavam à expansão da educação superior no país, sendo esses governos caracterizados por vários autores como antagônicos que tiveram integrados o octênio do governo Fernando Henrique e o octênio do governo de Luis Inácio Lula da Silva.

No capítulo quatro, é discutido o cenário da expansão da educação superior no Brasil, destacando-se o objetivo específico de análise desta tese, que envolve o processo de implantação da Universidade Federal do Pampa. Apresentando dessa forma, os desafios e percalços que envolvem a implantação de políticas públicas que perpassam pelo contexto de influências, de texto e da prática de diretrizes educacionais envoltas por ações e pretensões de um contexto histórico, cultural e econômico vivido.

Finalizando o trabalho apresento as considerações finais com as análises finais, assim como as limitações da pesquisa e as proposições para estudos futuros ou o seguimento de estudos.

2 CONTEXTO HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

2.1 EDUCAÇÃO SUPERIOR: CONTEXTO

O sistema de educação superior ocupa uma posição estratégica e fundamental no processo de modernização e de desenvolvimento de todo o país, visando contribuir com a formação de quadros profissionais capacitados, assim como pessoal qualificado cientificamente para atender as diversas - e cada vez mais complexas demandas, tanto do setor público quanto do privado. Para Lundvall (2001) a universidade, enquanto instituição responsável pela educação formal em nível superior, no contexto atual chamada de economia do conhecimento, é uma das principais organizações responsáveis em promover o desenvolvimento científico, econômico e social dos povos e das nações, e nessa conjuntura, ela tem um papel social e econômico preponderante que não pode ser negligenciado ou ignorado por nenhum Estado que pretende se desenvolver ou está em desenvolvimento.

A temática deste capítulo é tratada através de uma análise acerca dos documentos e discussões sobre os principais eventos que culminaram com as mudanças e transformações da educação superior na Europa, na América Latina e suas inter-relações com o Brasil, episódios envoltos na globalização econômica e internacionalização, nas influências do neoliberalismo e da mercantilização, na diversificação, massificação e necessidades de reorganização e ajustamento do sistema e que culmina nos processos de expansão e democratização da educação superior na atualidade.

Ao estudar a história da universidade temos, intrinsecamente, o objetivo de compreender o presente, e de que forma, ao longo de trajetória histórica, este ambiente educacional sofreu influências econômicas, políticas, tecnológicas, sociais, culturais e religiosas, de certa forma mobilizando a universidade do século XXI a passar por significativos processos de transformação, tanto na sua estrutura e organização quanto na redefinição das suas finalidades sociais. Para entender o processo em curso, é necessário compreender como a universidade se estruturou, de modo a compreender quais papéis sociais foram sendo estabelecidos para essa instituição, situando-a no tempo e no espaço.

2.2 A EDUCAÇÃO SUPERIOR: SURGIMENTO E EVOLUÇÃO HISTÓRICA

A universidade é uma instituição europeia por excelência. Entender a universidade, a partir da sua origem na Europa, ainda que de forma breve, permite evidenciar suas principais finalidades e papéis ao longo de sua história, entendendo sua tradicional forma de atuação e identidade para, em seguida, compreender os elementos que moldam as críticas que essa instituição sofreu e sofre no tocante à sua organização e papel social.

Na Antiguidade Clássica, “o Ocidente, principalmente na Grécia e em Roma, já dispunha de escolas tidas como de alto nível, para formar especialistas de classificação refinada em Medicina, Filosofia, Retórica e Direito” (LUCKESI, 1985, p.30). Nesse período, os discípulos se reuniam em torno de um mestre, cuja considerável bagagem de conhecimentos era zelosamente transmitida, ou seja, aos discípulos cabia aprender com o mestre, considerado espelho e modelo de aperfeiçoamento. Cada mestre conduzia a sua escola, fazia escola. “Nesses tempos, tinha-se, pois, uma comunidade de discípulos gravitando um mestre, de uma cabeça de escola” (Idem, 1985, p.30). No entanto, ainda conforme Luckesi (1985) as tumultuosas invasões bárbaras, entre os séculos V e X, interromperam esse processo de educação superior.

Desde tempos remotos, a instituição cultivou e transmitiu o saber humano acumulado, desempenhando um importante papel social Wanderley (2003), mas é no período da Idade Média que realmente ela se estrutura como instituição, espalhando-se rapidamente por toda a Europa e posteriormente, pelo mundo.

Luckesi (1985) destaca que é, entre o final da Idade Média e a Reforma (entre os séculos XI e XV), que propriamente nasce a universidade, identificando-se logo com sua sociedade e sua cultura, tornando-se, efetivamente, o órgão de elaboração do pensamento medieval. A Igreja Católica desse tempo é responsável pela unificação da educação superior em um só órgão, a universidade. Isso se dá como resultante de todo um esforço da Igreja no sentido de fundamentar a sua ação política e religiosa, enquanto preparava seus quadros, especificamente o clero.

Diante desse contexto, é evidente que a universidade se constitui, ao longo da sua história, como expressão do meio social em que está localizada no tempo e no espaço, sendo que, a história da “universidade europeia é a história de muitas

universidades [...] que, no período da Idade Média, contribuiu para a unificação da cultura medieval europeia" (RÜEGG, 1996, p.56)

De acordo com Rüegg (1996) a universidade medieval nasceu sob o domínio da Igreja. A concessão para seu funcionamento dependia do Papa e, com menos frequência, do Imperador (*studium generale*), sendo que as circunstâncias econômicas, políticas, sociais, bem como as “necessidades de uma sociedade urbanizada e de uma burocracia eclesiástica e governamental em franco desenvolvimento” (RÜEGG, 1996, p.10). Assim, fizeram emergir nas principais cidades da Europa, as universidades vinculadas ao poder da Igreja, e, como consequência, esperava da universidade os seguintes papéis sociais: a) reafirmar a posição da doutrina católico-cristã no meio das várias crenças das inúmeras ordens religiosas e dos homens de cultura; b) vencer a luta contra heresias que cresciam rapidamente; c) consolidar os poderes centrais do pontificado frente às aspirações dos poderes terrenos e dos feudais das regiões; d) recrutar pessoas para os seus serviços; e) utilizar a educação erudita como solução dos problemas dogmáticos e legais; f) utilizar as universidades como meio para divulgar os seus decretos. Mas a nobreza e os reis também tinham interesse quanto aos fins que as universidades deveriam desempenhar - que se resumiam em estar a serviço das prestações das políticas territoriais.

Ainda segundo Rüegg (1996) também existiam os interesses dos estudantes, que, de um modo geral, também esperavam que as universidades pudessem proporcionar qualificação e maiores oportunidades de nomeação em cargos públicos de prestígio, apesar dos graus acadêmicos não se traduzirem em habilitação para uma profissão⁹.

Segundo Rossato (2005) Bolonha e Paris foram as primeiras universidades na Europa. Bolonha, a mais antiga, datada em 1088. Alguns anos após a criação dessas universidades surgem as de Oxford, Nápoles, Cambridge, Montpellier, Coimbra e Lisboa, entre outras; assim as universidades de Bolonha e de Paris se constituíram em referência para o reconhecimento das novas instituições que, via de regra, tomavam-nas como modelos:

⁹ A ligação entre o ensino e o exercício de uma profissão ficava restrito inicialmente aos juristas e aos médicos. Porém no séc. VX, a “educação universitária, com ou sem grau acadêmico[...] tornou-se a principal característica de elites profissionais empenhadas na cura de almas, no exercício do direito, da administração governamental, dos cuidados médicos e da educação” (RUEGG, 1996, p.21).

Paris e Bolonha foram os protótipos das universidades medievais. Paris, chamada por Mullinger de “o *Sinai da instrução*” na Idade Média, serviu de modelo para as universidades de Oxford e Cambridge na Inglaterra; de Praga, Viena, Heidelberg e Colônia na Alemanha, enquanto Bolonha inspirou principalmente as universidades da Itália, exceto a de Nápoles, as de Montpellier e Grenoble na França, e outras (NUNES, 1979, p.219).

De acordo com Tobias (1988, p.15) “ainda que disputada com a Universidade de Paris, a Universidade de Bolonha, cronologicamente falando, é considerada a primeira da Europa”, destacando que fato típico da Universidade de Bolonha é a corporação e, segundo Rossato (2005) tinha uma estrutura eminentemente estudantil que dominava a corporação dos mestres, determinando o salário, os métodos de ensino e até as exigências para a colação de título. Cobravam multas dos mestres faltosos ou que não tinham suficiente competência e os reincidentes podiam ser até expulsos.

Cabe destacar que, ao nos remetermos ao cenário brasileiro, segundo Tobias (1988) útil é observar que a Universidade de Bolonha foi modelo para a Universidade de Coimbra, fundada e organizada segundo seu padrão. Sendo essa a proposta que mais se influenciou no Brasil até o século XX, porque, além de formar a maioria de brasileiros que tinham o privilégio de conseguir cultura superior, constituiu-se, também, no eterno modelo das criações ou das tentativas de criação de universidade e de faculdades brasileiras do tempo da Colônia, do Império e da República, até o aparecimento do movimento universitário, nascido pelo ano de 1920, cujo histórico será melhor abordado posteriormente.

Em Paris, surge a maior universidade dos tempos antigos, o modelo seguido pela maioria das universidades europeias e do mundo e, por certo, a universidade de maior projeção na História da Civilização. O primeiro reconhecimento da Universidade de Paris data de 1180, pelo Rei Luís VII, e o reconhecimento completo, em 1200. "Formou-se, inicialmente, da Escola de Saint-Victor, de religiosos; de Notre-Dame, escola catedral e de Santa Genoveva, de padres seculares; compunha-se a Faculdade de Teologia e a Faculdade das Artes" (TOBIAS, 1988, p. 16).

Segundo Rossato (2005) a universidade de Paris cresce estimulada pela localização geográfica e pela presença da administração real. A corporação, denominação que era outorgada à universidade, forma-se em 1150, no século XII, e

adquire o título de Estudos Gerais, em que a Teologia é a mais importante de todas. Já no século XIII está consolidada, surgindo a Corporação dos Mestres Parisienses (1262) ou *Universitas Magistrorum et Scholarium*, formada de alunos e professores, mas os mestres predominavam. Este local de estudos recebe alunos de todas as nações, tendo, então, o reconhecimento oficial da mais alta autoridade civil, o Papa, normalmente por meio de uma bula (ROSSATO, 2005). O sistema de organização e de ensino dos Estudos Gerais seguiu os moldes para atender anseios municipais, carente de juristas e de administradores.

Conforme Rossato (2005) as Universidades de Paris possuíam um governo democrático, estavam localizadas em centros de população e possuíam privilégios especiais, legais e pecuniários, entre eles: a colação de grau era a licença para ensinar, antes somente concedida pela Igreja; possuíam, já naquela época, o direito de greve, de recessão ou de mudar a universidade - caso os privilégios fossem infringidos -; isenção para os estudantes do serviço oficial e de impostos; e, o mais importante, o de jurisdição interna, ou seja, o de julgar seus membros em todos os casos civis e em muitos criminais.

As universidades, no final do século XII, constituíam-se em instituições de grande importância cultural, de difusão de ideias, produtoras de conhecimento e formadoras da elite civil e eclesiástica na Europa. Enquanto a Universidade de Paris se projetou pelos estudos de teologia, Bolonha se notabilizou pelos estudos jurídicos.

Novos papéis foram cobrados das universidades, a partir do século XV. Segundo Rüegg (1996, p.7) as instituições se tornaram centros de formação a serviço do Estado e também eram cobradas pela sua “contribuição para a elaboração da ideologia nacional e monárquica que acompanhava o nascimento do Estado Novo”. No século XVI, as universidades dividiram-se academicamente em uma rede de colégios que se dedicavam ao ensino das humanidades (geralmente propedêutica) e a universidade *stricto sensu*, que preparava para carreiras profissionais.

A partir da segunda metade do século XVIII, a Teologia perde espaço de ciência de maior prestígio, a censura eclesiástica e a governamental tendem a desaparecer, situação que culmina na primeira década do século XIX, quando se dá a soberania da racionalidade científica sobre a racionalidade filosófica e teológica e

a experimentação científica acaba com o dogmatismo do conhecimento fundado na metafísica, dando-se início à Universidade Moderna.

A consolidação do modo de produção capitalista, decorrente da Revolução Industrial, impôs a necessidade de formação técnica para ajustar-se à nova divisão social do trabalho e reformas nas universidades se iniciam.

De acordo com Hortale e Mora (2004) as universidades europeias passaram por três grandes fases: Universidade Antiga (Idade Média até o século XVIII), Universidade Moderna (início do século XIX até final do século XX) e Universidade Universal (a partir do Processo de Bolonha). Esta última passou a diferenciar-se das anteriores por deixar de atender somente uma elite de alunos, massificando-se¹⁰, e por responder às necessidades da sociedade globalizada e da chamada *sociedade do conhecimento*¹¹. Os autores também destacam que a universidade medieval caracterizou-se por uma natureza privada, pela sua pequena dimensão e pela sua administração autônoma. Constitui-se de uma comunidade de professores e alunos que estavam sob proteção da Igreja, dos reis ou das cidades onde estavam localizadas. A partir do século XIX, as universidades modernas passaram a ser financiadas e controladas pelo Estado, nascendo dois modelos clássicos: o modelo humboldtiano, que tem como objetivo principal a pesquisa e o respeito à liberdade acadêmica e o modelo napoleônico, que visava à formação de quadros para o Estado e ao fomento econômico (HORTALE e MORA, 2004). Pode-se, pois, dizer que a universidade, tal como a conhecemos atualmente, teve a sua configuração institucional definida na primeira metade do século XIX, tendo como base esses modelos e finalidades.

De acordo com Sleutjes (2006) para vencer o descompasso entre as academias científicas e as universidades tradicionais foi preciso criar uma universidade diferente. Essa tarefa foi realizada por Humboldt (filósofo, filólogo, diplomata, ministro da educação alemã), que pediu a três grandes pensadores

¹⁰ Associa-se frequentemente o termo "massificação" do ensino superior à democratização de seu acesso por parte de alunos provenientes das camadas sociais e culturais menos favorecidas e com menor tradição familiar de formação acadêmica superior

¹¹ Para Matos, esse conceito constitui-se em um "constructo teórico/prático no sentido de modelo global que se legitima tanto mais quanto mais se torna socialmente dominante" (2002, p.9). O autor chama atenção que tal nomenclatura "é um conceito operatório quanto econômico e político, porquanto permite organizar e pensar as relações de produção e as relações de classe a partir dos detentores do saber e da informação, assumidos como a base do processo de produção.

que concebessem essa nova universidade. Conforme Sleutjes (2006, p.3) esses pensadores conceberam dois modelos:

1- Modelo atrelado ao Estado, devendo trabalhar, pesquisar e ensinar no interesse do Estado. Uma universidade sem autonomia de pensamento;

2-Modelo ligado ao Estado, mas com autonomia de pensamento por parte do corpo docente; autonomia própria da instituição com relação ao Estado para se autogovernar em relação aos aspectos acadêmicos, administrativos e financeiros, que chamamos, hoje, de autonomia plena ou tríplice.

O segundo modelo vigorou e a Universidade de Berlim foi a primeira a concretizar esse ideal, tendo como princípio a frase de Kant "*aude sapere*", ou seja, "ousar saber" (pensar com autonomia). "Entre seus princípios encontra-se, também, a indissociabilidade entre o ensino e a pesquisa e a busca de integração dos conhecimentos" (SLEUTJES, 2006, p.3). Com a Universidade de Berlim, nasceu o que se convencionou chamar de "a universidade de pesquisa", dando prioridade à busca de novos conhecimentos e abandonando-se o ensino que só ensinava, repetia, transmitia e comentava conhecimentos estabelecidos sem acrescentar nada de novo.

Na França, a extinção das universidades pela revolução francesa organizou a educação superior como sistema de escolas superiores autárquicas como serviço público, sendo que Napoleão, a partir do ano de 1806, implantou um monopólio educacional visando a unificar política e culturalmente seu país. A universidade imperial por ele pensada deveria constituir-se como serviço público do Estado e a educação constituiu-se de um caráter essencialmente profissional. O papel da universidade, nesse período, objetivou formar profissionais (professores, juristas, médicos, etc.) e preparar para concursos que davam acesso à função pública. A autonomia das universidades e das faculdades era frágil por serem elas muito dependentes do poder central.

Para Hortale e Mora (2004) as principais características das universidades europeias, até o final do século XX eram: a maioria das IES eram públicas em grande parte dos países e financiadas pelo Estado; os docentes eram servidores públicos; a universidade era administrada pelos professores, pelo pessoal administrativo e pelo corpo discente; prevaleciam os modelos de universidade

napoleônica e humboldiana; a autonomia universitária articulava-se à liberdade acadêmica; as carreiras universitárias eram longas. Para tais autoras, essas características geravam consequências sociais negativas, como: reduzida integração das IES ao sistema produtivo e baixo financiamento externo; dificuldade de resposta das IES às demandas sociais ao focarem a oferta e não o usuário; cursos homogêneos e longos que acarretavam pouca flexibilidade e geravam evasão de alunos; corporativismo do corpo docente, possibilitado pela carreira permanente e pela autoadministração e falta de transparência do sistema universitário. Enfim, seu funcionamento estava “muito longe do ideal de uma empresa de serviços em um mundo globalizado e dinâmico” (HORTALE e MORA, 2004).

Giles (1987) ressalta a relevância da interferência das universidades no significativo progresso e desenvolvimento intelectual da Europa, cujos reflexos são sentidos nos dias de hoje, dizendo que.

É nas universidades que o acervo dos conhecimentos se organiza, se conserva e se transmite. A universidade é o verdadeiro centro da atividade intelectual onde o processo educativo progride mais do que em qualquer outra instituição. A função da universidade, como casa de liberdade intelectual, numa época altamente desconfiada de qualquer suspeita de heresia, é de máxima importância. É o único lugar onde assuntos proibidos ou suspeitos podem ser discutidos com certa impunidade (1987, p.63).

Para Luckesi (1996) a concepção de ensino é marcada pela técnica como realização da razão, pela fé na ciência sendo o papel significativo da universidade na consolidação dos estados-nação, que se manifesta como expressões da narrativa moderna, que entraram em crise no século XX, ou seja, a partir de uma narrativa – a do mercado. A universidade entra em crise, uma vez que seus modelos e finalidades não mais correspondem às demandas do contexto histórico posto. As intenções tradicionais de criar e transmitir conhecimento (modelo alemão) ou de capacitar profissionais (modelo napoleônico), permeadas pelos debates sobre a elitização do acesso ao ensino superior, fomentados pelas reestruturações produtivas do capital e reformas dos estados, no século XX, exigirá mais um processo de reforma nas universidades, que estará se consolidando por várias proposições, entre elas a Declaração de Bolonha. Isto é:

A ideia de universidade tal como exposta por Kant, como um lugar de desenvolvimento das ciências nos vários campos do saber, era própria ao século XVIII, pois o acesso à universidade era reservado a uma elite, ao público esclarecido. A partir do século XIX, os desafios da universidade são bastante diferentes, pois a exigência do saber soma-se a exigência de acesso das grandes massas. A universidade não é mais reservada para a elite esclarecida, mas se afirma como instituição que tem papel de ascensão social e de melhoria de vida intelectual e econômica de grande parte da população (RAMPINELLI, 2007, p.165).

Um importante movimento de articulação no campo da educação superior, a partir da década de 1990, desencadeou-se na União Europeia com os acordos firmados por alguns países-membros para a construção da Área Europeia de Ensino Superior (EHEA) até o ano de 2010. O documento que firma a constituição da EHEA é a Declaração de Bolonha, assinada pelos ministros da Educação de 29 países europeus, em junho de 1999, tendo como objetivo principal a promoção da mobilidade e da empregabilidade no espaço europeu. Os signatários da Declaração de Bolonha afirmam:

Teremos que fixar-nos no objetivo de aumentar a competitividade no Sistema Europeu do Ensino Superior. A vitalidade e a eficiência de qualquer civilização podem ser medidas através da atração que a sua cultura tem por outros países. Teremos que garantir que o Sistema Europeu do Ensino Superior adquira um tal grau de atração que seja semelhante às nossas extraordinárias tradições culturais e científicas (DECLARAÇÃO. BOLONHA, 1999, p. 2).

Foram definidas, na declaração, as seis linhas de ação a serem implementadas para alcançar o propósito da EHEA: 1) adoção de um sistema de graus comparável e legível; 2) adoção de um sistema de educação superior baseado em dois ciclos; 3) estabelecimento de um sistema de créditos; 4) promoção da mobilidade; 5) promoção da cooperação europeia no domínio da avaliação da qualidade e 6) promoção da dimensão europeia no ensino superior.

Azevedo (2006) destaca que, no Processo de Bolonha, o discurso da aprendizagem, ao longo da vida, reforçava a tese de que uma sociedade educada seria sinônimo de uma sociedade produtiva e que, também, quanto maior o nível de qualificação acadêmica de um indivíduo, maior seriam suas possibilidades de aumentar sua remuneração. Assim, busca-se moldar um novo cidadão que deve ser

responsável pelas suas escolhas, uma vez que a sociedade globalizada gera incertezas e estabelece a “cultura do risco¹²”.

Assim também, o novo formato de dois ciclos, de acordo com a lógica, permite uma maior flexibilidade nos programas de estudos e dos percursos académicos, uma vez que, no final do primeiro ciclo, os licenciados têm a possibilidade de entrar de imediato no mercado de trabalho ou de continuar uma especialização no programa de segundo ciclo. Portanto, cada indivíduo deverá, racionalmente, identificar as saídas para seu sucesso.

Para Dias Sobrinho, o tratado de Bolonha:

É o registro de um importante processo que visa criar uma sólida convergência na educação superior europeia, a fim de que esta responda adequada e eficientemente aos problemas, oportunidades e desafios gestados pela globalização da economia. Daí a necessidade de adaptar currículos às demandas e à características do mercado de trabalho, impulsionar a mobilidade de estudantes, professores e funcionários e, não menos importante, tornar a educação superior atraente ao mercado global (2000, p.112).

É de registrar que a Declaração de Bolonha (1999) foi antecedida pela Declaração da Sorbonne (1998) que é a declaração conjunta sobre a harmonização da arquitetura do sistema europeu da educação superior, assinada pelos ministros da Educação da Alemanha, França, Itália e Reino Unido, em 25 de maio de 1998, na cidade de Paris. Nessa declaração, os ministros afirmam:

A construção europeia efetuou, recentemente, progressos muito importantes. Mas por mais pertinentes que tenham sido esses progressos, não deveremos esquecer que a Europa que nós construímos não é apenas a Europa do Euro, dos bancos e da economia, deverá também ser uma Europa do saber. Devemos reforçar e utilizar, nesta nossa construção, as dimensões intelectuais, culturais, sociais e tecnológicas do nosso continente. Elas foram, em grande medida, moldadas pelas suas universidades, que continuam a desempenhar um papel preponderante no seu desenvolvimento (DECLARAÇÃO SORBONE, 1998, p. 1).

Nesse sentido, os países se comprometeram a “[...] promover a criação urgente de um quadro comum de referência, com vista a melhorar a legibilidade dos diplomas, a facilitar a mobilidade dos estudantes, tal como as suas aptidões para o

¹² O autor destaca que é do risco de cada indivíduo suas escolhas, sendo algo natural no mundo globalizado, onde cada pessoa tem capacidade racional de opções.

emprego”. Os ministros conclamam os estados membros e não membros da União Europeia, todas as universidades da Europa, para se juntarem no alcance do objetivo de consolidar “[...] o lugar da Europa no mundo, no que diz respeito ao melhoramento e ao ressurgimento continuado do ensino oferecido aos seus cidadãos” (DECLARAÇÃO SORBONE, 1998, p.2).

Ambas as declarações tiveram importante colaboração para estrutura da educação superior futura e, assim, podemos ainda destacar que, em 2001, os ministros da Educação, reunidos em Praga, adicionaram à Declaração de Bolonha, mais três linhas de ação: promoção da aprendizagem ao longo da vida; maior envolvimento dos estudantes na gestão das Instituições de ensino superior e promoção da atratividade da Área Europeia de Ensino Superior.

Dois anos depois, em setembro de 2003, os ministros de 33 países europeus responsáveis pelo ensino superior reuniram-se em Berlim a fim de avaliar o progresso alcançado, definir prioridades e fixar, para os próximos anos, novos objetivos, tendo como finalidade acelerar a concretização da Área Europeia de Ensino Superior (EHEA), em articulação com a Área Europeia de Investigação dos Pilares da Sociedade do Conhecimento (ERA). A partir da reunião em Berlim, a EHEA expandiu-se um pouco mais, tendo em vista que os ministros aceitaram os pedidos feitos pela Albânia, Sérvia, Montenegro, Bósnia e Herzegovina e da República Iugoslava da Macedônia para tomarem parte no Processo de Bolonha, que então contou com 37 países europeus.

Autores como Moraes (2006) e Dias Sobrinho (2003) apontam que, entre os objetivos de Bolonha, está o de tornar a Europa mais competitiva em âmbito internacional. Assim, Moraes ressalta que:

[...] a iniciativa expressa o interesse de alguns países europeus em redefinir o papel da Europa no cenário internacional tornando-a mais competitiva, sobretudo em relação aos Estados Unidos, principal responsável pela organização e subsunção do mercado mundial à sua hegemonia econômica e político-militar (MORAES, 2006, p.187).

Essa lógica não difere da que permeia outro movimento que, embora em menor escala que o europeu, está se desenvolvendo por meio das articulações para a expansão do ensino superior na América do Sul, especialmente entre os países que formam o Mercosul.

2.3 A UNIVERSIDADE NA AMÉRICA LATINA

A história das universidades hispano-americanas corresponde a própria trajetória das sociedades latinas. As lutas universitárias por romper com o domínio colonial e feudal foram reflexos e influíram diretamente em toda a dinâmica da luta de classes nestes países. Ao analisar sua formação histórica, aparece uma expressiva diferença entre o desenvolvimento da educação superior na América Espanhola e na América Portuguesa. Enquanto a primeira era, há mais de quatro séculos, palco de importantes transformações, no Brasil as universidades nem mesmo existiam. Apesar do desenvolvimento desigual, ambas trazem vivas as pendências e a atualidade das lutas pela democratização das universidades.

Enquanto Portugal restringia o acesso ao ensino superior ao território da metrópole, a Espanha tinha a política de implantar instituições de educação superior dentro das colônias, a fim de produzir um contingente capaz de suprir a demanda de cargos burocrático-administrativos.

No início do século XVI, o sistema universitário espanhol foi trazido para a América Latina, com a criação de universidades no México, Guatemala, Peru, Cuba, Chile, Argentina, etc. No Brasil, essa instituição só surgiu em 1920, por iniciativa da Coroa Portuguesa. (WANDERLEY, 2003)

Naquele século, o modelo europeu, especialmente o francês, que exercia forte influência em Portugal e Espanha, foi o adotado pela América Latina, nas sociedades e universidades. Nesse sentido, a educação superior era destinada somente para a elite dos países latinos, como também o acesso aos postos políticos e burocráticos (ROSSATO, 2005), reproduzindo o modelo europeu, que era formação e consolidação das elites através da universidade.

Wanderley (2003) destaca que as universidades hispano-americanas se inspiram em duas matrizes, a Universidade de Salamanca e a Universidade de Alcalá, ambas na Espanha, e são referências mundiais em educação superior. Das seis universidades da época, três seguem o modelo de Alcalá, sendo elas as universidades de São Tomaz de Aquino em São Domingos, a de Bogotá e a de Quito, no formato universidade convento, dirigidas diretamente pela Igreja e desvinculadas da responsabilidade do Estado. Estas são as antecessoras das universidades católicas privadas atuais.

Outras três universidades, a do México, a de Lima e de Santiago de La Paz, seguiam o modelo de Salamanca, universidade estatal que possuía maior abertura, admitindo, inclusive, ensinar Copérnico, e que se guiava pelo princípio de universidade dos estudantes, de acordo com modelo de Bolonha (Itália), em oposição ao desenvolvido em Paris de “universidade dos professores”.

Até o final do século XVIII, foram criadas 19 universidades na América Latina e, posteriormente, 31 e uma no século XIX. Destaco que quase todos os países latino-americanos já possuíam uma ou mais universidades, com exceção do Brasil (ROSSATO, 2005).

Enquanto nos séculos XVIII e XIX florescia o pensamento científico na Europa, as universidades latinas se viam petrificadas no atraso, com uma crise estrutural e ideológica que se abatia sobre ela, sendo paralela a esta realidade, uma grande apatia, que compunha parte do conflito geral das sociedades latinas, dominadas pelas potências mercantis europeias. As universidades eram, então, meras reprodutoras dos pensamentos das oligarquias mais atrasadas e a luta por uma república livre soberana empurra os estudantes e intelectuais latinos honestos a uma luta de vida e morte contra os pensamentos oligárquicos e contra as próprias oligarquias. A arcaica estrutura universitária controlada pelo clero, a falta de democracia e de autonomia, somadas aos métodos academicistas¹³, tolhiam qualquer desenvolvimento científico. Isso fez com que as universidades coloniais entrassem em uma profunda crise no final do século XIX.

Uma característica importante da educação superior latino-americana foi, sempre, o predomínio das escolas profissionais de Direito, Medicina, Engenharia e das academias militares. Na Europa, tais escolas profissionais geralmente se situavam fora das universidades ou, pelo menos, organizam-se de forma independente do núcleo acadêmico central, normalmente orientado para a educação geral, as humanidades e as ciências básicas. Mas a educação superior na América Latina, desde seus inícios, foi definida, quase sempre, como sinônimo de educação para as profissões. Dessa maneira, alguma qualidade foi preservada, nas melhores escolas de Engenharia e Medicina; mas foi também um fator de resistência às

¹³ Academicista: modelo das universidades coloniais correspondiam às universidades europeias da Idade Média, que possuíam a pesquisa dissociada do ensino. Existiam institutos de pesquisa, como museus e jardins botânicos, isolados das faculdades, que, por sua vez, possuíam formação apenas de academias de carreira, como direito, anatomia, dentistas, letras, necessárias a atender apenas as demandas do mercado

inovações oriundas de novos grupos sociais que aspiravam a uma educação superior mais acessível, à abertura de novas disciplinas e a tentativas de mudança vindas de governos e movimentos reformistas.

Gradualmente, as universidades da América Latina deixaram de sofrer influências de modelos do exterior, mais precisamente o francês, pois não conseguiam conciliar o ensino profissional com a atividade científica. No século XIX, a América do Norte sofreu uma grande expansão na educação superior. Conseqüentemente, a Universidade Latina “não conseguiu fugir da influência norte-americana, que avançava como um rolo compressor sobre o continente” (ROSSATO, 2005, p.95). A universidade americana, com suas características de *colleges*, inspirada na universidade moderna de pesquisa alemã, de Humboldt e no modelo britânico devotado à ciência, e reforçava a formação técnica profissionalizante.

Diferente da instituição americana, “[...] na América Sul ainda sobrevivem aspectos da universidade medieval”, enquanto isso, nas universidades americanas, que “embora esteja longe de possuir um só padrão, sendo as *endowed universities*, as *state universities* [...] quase nada existe ainda que possa lembrar a corporação medieval, salvo os nomes dos títulos universitários” (Teixeira, 1968, p. 71).

A luta pela reforma universitária, a partir de 1920, desenvolveu-se no Chile, Uruguai, Colômbia, Equador, Bolívia e Paraguai e, se estende à América Central e Caribe, eclodindo importantes lutas, sendo que o movimento pela Reforma Universitária na América Espanhola foi vitorioso. Apesar das oligarquias coloniais e do imperialismo almejarem transformar as universidades latinas em reduto de sua ideologia, elas mostram ser um elo débil na sua dominação sobre as colônias.

2.4 PRENÚNCIOS DA UNIVERSIDADE NO BRASIL

Ao embarcar na reflexão sobre a história das universidades no Brasil, trago, inicialmente, as palavras de Cunha que ensina 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” (1986, p.14). A história desse nível de ensino foi marcada pela relação entre colonizador e colonizado, expressa na dependência econômica,

cultura e social. Formar-se em um curso superior remetia à manutenção do privilégio de riqueza e de classe social e, de um modo geral, os cursos ministrados eram deslocados da realidade brasileira.

No ano de 1500, o Brasil entrou para a história da chamada civilização ocidental e cristã, com a chegada dos portugueses. Em 1549, chegando com os jesuítas, Tomé de Sousa foi instituído o primeiro Governador Geral do Brasil, por Dom João III, Rei de Portugal (SAVIANI, 2007).

No período colonial, a educação 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. No Brasil colônia (1500 -1822), a Universidade de Coimbra teve um papel fundamental na formação das elites. Essa instituição, até a reforma de Pombal, caracterizou-se por uma visão “do mundo conservadora, estática e unitária. Não há pesquisa e nem experimentos, transmite um saber fechado, rigorosamente ordenado e hierarquizado sob a égide da Teologia (FAVERO, 2010, p.30).

Foi com a expulsão dos jesuítas, em 1759, que a educação passou pelas reformas do Marquês de Pombal, que tinham como finalidade servir ao Estado, pois, de acordo com Pilleti (2003, p.38) “as reformas pombalinas substituíram a escola que servia aos interesses da fé, pela escola útil aos fins do Estado”. Ou seja, o sistema educacional organizado, montado e mantido pelos jesuítas, foi praticamente desmontado pelo Marquês de Pombal. Tal iniciativa visava, entre outras coisas, ao controle da formação e, principalmente, domínio sobre a possibilidade de ascensão social da população “nativa”, destaca Saviani (2007), sendo que a formação das elites deveria ser realizada de modo a fortalecer a metrópole, em Portugal.

É bom destacar que as ações de Pombal acabaram por varrer, também, do solo da colônia, a oferta do ensino superior às elites. Essas deveriam ir à metrópole e voltar como elite constituída e instruída no reino, ou seja, de acordo com Fávero (2010, p. 19), não havia interesse de se criar, no país, durante o primeiro período colonial, uma instituição dessa natureza, sendo encarado como “mais adequado, que as elites de época procurassem a Europa para fazer os seus estudos

superiores”. Essa ação tão eficiente deixou atrás de si um amplo vazio de escolas de todos os níveis e, obviamente, todas as condições para que a educação superior tivesse seu surgimento dificultado.

Somente três séculos depois do descobrimento, 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, conseqüentemente, 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 (ARANHA, 1996, p.153).

Segundo Cunha (1989) com a chegada da família real ao Brasil, os conventos passaram a se responsabilizar pelos cursos de formação do clero, o Estado passa a se preocupar com outras perspectivas de formação técnica, de profissionais que pudessem assistir à corte, situação que ocorreu de forma bastante discreta, já que as elites cultivavam um particular horror por atividades profissionais. Apresentou-se, assim, o imperativo das elites em relação ao ensino e, então, foram criadas, naquele ano, as atuais Faculdades de Medicina das universidades federais da Bahia e do Rio de Janeiro, como escolas de Cirurgia e Anatomia em Salvador e de Anatomia e Cirurgia no Rio de Janeiro, assim como a Academia da Guarda Marinha, também no Rio de Janeiro. Em 1810, foi criada a Academia Real Militar, depois denominada Escola Politécnica e atual Escola Nacional de Engenharia da UFRJ. Em 1814, foi criado o curso de Agricultura e, em 1816, a Real Academia de Pintura e Escultura. Sendo que, em 1827, foram criados os cursos de Direito de São Paulo e, depois, o de Olinda. Podemos destacar que houve uma discreta valorização da educação superior, especialmente para cumprir com o papel de formador das necessárias elites da monarquia, no entanto, 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 (SAMPAIO, 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, ou, nas palavras de Sampaio (2000, p.37) “apresenta-se a alternativa confessional ao ensino público e laico e a alternativa laica das elites dos estados para fugir do controle do poder central”.

Porém, segundo Aranha (1996) para compreender a história das instituições de ensino superior brasileiras, é preciso reconhecer as diferentes posições assumidas pelas principais forças políticas atuantes da época, seus interesses e projetos. Três grupos destacavam-se como atuantes no século XIX: a alta hierarquia do clero católico, as lideranças civis liberais e os pensadores positivistas. Esses segmentos apresentavam ideias conflitantes sobre o papel da universidade na vida política e social brasileira.

O fato é que o início do século XX, recepcionado por um texto constitucional mais flexível, convivendo ainda com uma regulamentação restritiva, e aspectos de desenvolvimento institucional pelo lado das instituições de educação superior, teve marcas mais evidentes de incremento. O padrão de organização interna foi sendo alterado por atitudes institucionais vinculadas à crescente credibilidade da pesquisa e da prática científica. Essa credibilidade se associava lentamente, na visão dos próprios intelectuais, como fonte de progresso e crescimento da nação. Esse amadurecimento da comunidade científica brasileira dava lugar a uma nova expressão administrativa relativa às ideias de autonomia didática, administrativa e

disciplinar nas instituições de educação superior. Tais ideias apareciam conjugadas à de universidade no Brasil.

No entanto, quando o assunto é universidade, no Brasil, a sua tradição é curta e remonta seu primeiro século de história, Morosini afirma que:

Uma observação preliminar deve ser feita também a propósito do momento a partir do qual se pode afirmar a existência de universidade no Brasil, que se dá em profundo descompasso com o que teria ocorrido em outros países norte, centro e sul-americanos. Um fato é inquestionável: o Brasil atrasou-se de dois a três séculos, neste campo, em relação a diversos países do continente. Tem sido o último ou um dos últimos a constituir e reconhecer oficialmente universidades, ainda que se levem em conta as precárias experiências de universidade em Manaus (1909) São Paulo (1910) e Curitiba (1913), das primeiras duas décadas do século XX. Até então se tratava de experiências de Seminários, Conventos e Escolas, estas, em geral, estritamente profissionais, que respondiam pragmaticamente ao imediatismo das exigências do poder burocrático e das necessidades das elites detentoras dos poderes econômico, político e cultural (MOROSINI, 2006, p. 353).

De acordo com Sguissardi (2009) essas efêmeras universidades buscaram atender ao pragmatismo imediatista das exigências do poder burocrático bem como as das elites que detinham o poder econômico, político e cultural, pois a educação superior no Brasil esteve associada ao privilégio social, cuja democratização iniciava e terminava nos limites da burguesia.

Com o desenvolvimento do capitalismo monopolista, a ampliação do acesso à educação passou a ser uma exigência do capital, seja de qualificação da força de trabalho para o atendimento das alterações produtivas, seja para difusão da concepção de mundo burguesa, sob a imagem de uma política inclusiva (LIMA, 2011, p.29).

Dentro desse contexto, a educação superior oferecida recebia várias críticas, especialmente pelo despreparo de alunos egressos do ensino secundário, que nos exames de admissão apresentavam um baixo rendimento em decorrência de programas de ensino deficientes que comprometiam as finalidades sociais do ensino superior postas para aquele momento.

Com o Decreto nº11. 530, em 1915, houve uma reorganização da educação secundária e superior, e instituiu-se o exame vestibular e a exigência do certificado do ensino secundário, fatores que interferiram no número de alunos que se tornavam aptos a frequentar o ensino superior. Na sequência dos fatos, a partir da reunião de

várias escolas profissionais pré-existentes, nasce em 1920, a Universidade do Rio de Janeiro, instituição que assumiu duradouramente o *status* de universidade. Mas, mesmo com a criação dessa instituição, não existiu o funcionamento de uma universidade na verdadeira acepção da palavra, que articulasse ensino, pesquisa e extensão, porque as escolas continuavam a funcionar de forma isolada. Podemos afirmar que a criação da universidade do Rio de Janeiro.

Teve o mérito de reavivar e intensificar o debate em torno do problema universitário no País, desencadeando nos anos 20, graças, sobretudo, à Associação Brasileira de Educação e à Academia de Ciências. Entre as questões recorrentes sobre educação superior, nas discussões ao longo da década de 20, destacam-se: concepções de universidade, funções que deverão caber às universidades brasileiras, autonomia universitária, modelo de universidade a ser adotado no Brasil, se cada universidade deveria ser organizada de acordo com suas condições peculiares e as da região onde se localiza, ou seguir um padrão (FÁVERO, 2000, p.34).

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 como Anísio Teixeira, Fernando Azevedo e Manuel Lourenço Filho, representantes da ideologia da Escola Nova. De acordo com Sampaio (2000) esses intelectuais expressaram uma ação diferenciada no pensamento pedagógico e social, uma vez que teceram práticas, durante as décadas de 20 e 30, que possibilitaram identificar um projeto de mudança social em direção à sociedade capitalista. Eles propunham a formação de um novo homem e uma nova organização social.

O centro do debate, que tinha vários projetos, era a escola pública, universal e gratuita. A universidade também foi uma grande bandeira do movimento que não poupou críticas ao sistema educacional brasileiro de ensino superior estruturado até o momento. O movimento dos educadores foi apoiado pela Associação Brasileira de Educação e pela Academia Brasileira de Ciência, abarcados pelas propostas apresentadas por Anísio Teixeira, em 1935, em que as universidades deveriam, mais do que preparar profissionais em carreiras liberais, formá-los intelectualmente, trazendo-os para o cenário nacional com as mentes aptas a trabalhar, criticamente, a realidade do país e modificá-la. De acordo com Trindade (2007) Anísio Teixeira entendia que, para melhorar a educação nacional, era preciso começar pela formação dos profissionais que atuavam em todos os níveis do ensino.

Ao assumir a postura de defensor da universidade como instituição propagadora do saber e formadora da cultura nacional, de acordo com Mendonça (2003 p. 160), Teixeira pensou-a como “[...] centro de buscas pela verdade, de investigação e pesquisa”, visto que acreditava ser impossível, sem a universidade, difundir a cultura nacional e formar um indivíduo adaptado às mudanças sociais. Para Teixeira, essa renovação estava na transformação da estrutura de formação superior que existia no Brasil.

Segundo Teixeira (1988) a universidade deveria ter o papel de destruir o isolamento; por meio da socialização do saber e de sua aquisição, formar o profissional para atuar em sociedade; alargar a mente humana, transmitindo o saber; desenvolver o saber humano e não apenas reproduzi-lo, contribuindo para a formação da cultura nacional. Para Anísio Teixeira, a função da universidade seria:

Uma função única e exclusiva. Não é só difundir conhecimento. O livro o faz. Não é conservar a experiência humana. O livro também conserva. Não é preparar práticas profissionais, ou ofícios de arte. A aprendizagem direta os prepara, ou, em último caso, escolas muito mais singelas que a universidade (TEIXEIRA, 1988, p.17).

Partindo, principalmente, das necessidades sociais e culturais da época, Teixeira buscou, no desenvolvimento de um novo modelo universitário, consolidar o ensino superior enquanto instrumento para a reestruturação da sociedade (TRINDADE, 2007).

Procurando tal mudança, ele propôs uma transformação das estruturas, bem como a inserção da pesquisa e da elaboração do saber pelas universidades. Tudo isso considerando as habilidades intelectuais individuais e as necessidades profissionais do país, durante a primeira metade do século XX.

Anos depois, na década de 60 do século XX, Anísio Teixeira demonstrou grande preocupação com o desenvolvimento quantitativo das universidades brasileiras. Condenou a expansão desregrada do ensino por estados que almejavam ter universidades em suas localidades, sem que se preocupassem com o ensino que seria ministrado, bem como a privatização dele. Criticou ações que promoveriam a massificação do acesso e a qualidade, no intuito de expandir quantitativamente as instituições universitárias, esquecendo-se de atentar quanto ao qualitativo, o que levaria à reprodução de estruturas isoladas de formação técnico-profissional.

2.4.1 Consolidação da Universidade Brasileira

Como já afirmamos antes, a primeira universidade criada legalmente pelo governo federal foi a Universidade do Rio de Janeiro, em 1920. Além desta, universidades como a Universidade de São Paulo – USP (1934) e a Universidade do Distrito Federal- UDF (1935)¹⁴ foram criadas nas décadas seguintes. Sguissardi (2006) discute que a criação dessas duas últimas instituições desencadeou, no país, ainda que de forma parcial, alguns traços do modelo universitário humboldiano. A UDF era preocupada em formar profissionais, preparar quadros intelectuais, oferecer estudos desinteressados em diferentes campos do conhecimento, articular cultura geral com especialização científica e literária, conjugar ensino e pesquisa e promover a cultura brasileira, assim como questões que provocaram grandes debates sobre esta instituição social, que sofreu grande pressão das escolas profissionalizantes de cunho napoleônico, o que bloqueou, em grande medida, a experiência inovadora a que se propunha, tendo seu modelo influenciado, inclusive, a criação de novas universidades federais que surgiam. A UDF teve uma vida curta - de 1935 a 1939.

Em 1930, Getúlio Vargas criou o Ministério de Educação e Saúde e promoveu uma reforma educacional, a Reforma Francisco Campos. O ato presidencial foi contemporâneo aos debates e propostas do Congresso do Ensino Superior de 1927, os quais repercutiram muito e foram incorporados, promovendo o avanço no modelo de educação superior brasileiro na nova fase da federação brasileira pós-revolução de 30 (FÁVERO, 2010). Em 1931, foi aprovado o projeto de Reforma do Ensino Superior pelo então ministro da Educação e Saúde, Francisco Campos. No tocante às finalidades da universidade no Brasil, o projeto afirmava que “transcende ao exclusivo propósito do ensino, envolvendo preocupações de pura ciência e de cultura desinteressada”. Isto é, seus objetivos seriam, necessariamente, “equipar tecnicamente as elites profissionais do país e proporcionar ambiente propício às vocações especulativas e desinteressadas, cujo destino, imprescindível à formação da cultura nacional, é o da investigação e da ciência pura” (FÁVERO, 2000, p.14)

Foi também em 1931, com o advento do Estatuto das Universidades, pelo Decreto-Lei nº 19.851/31 do Conselho Nacional de Educação e pelo Decreto-Lei nº

¹⁴ Destacando que, nesta época, o distrito Federal se localizava no Rio de Janeiro.

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 (FÁVERO, 2000, 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. A admissão do aluno se daria mediante exame vestibular e a educação seria paga, inclusive nas universidades oficiais. De acordo com o estatuto, constituíam os fins da educação universitária:

Art.1º Elevar o nível da cultura geral, estimular a investigação científica em quaisquer domínios; habitar ao exercício de atividades que requerem preparo técnico e científico superior; enfim concorrer pela educação do indivíduo e da coletividade pela harmonia de objetivos entre professores e estudantes e pelo aproveitamento de todas as atividades universitárias, para grandeza da Nação e para o aperfeiçoamento da Humanidade (BRASIL, Decreto nº19.851/1931).

As ações de regulação estabelecidas no Decreto n.º 19.851¹⁵ representam um marco na história pregressa do estado em relação ao ensino superior. Por elas, o governo federal deixou de considerar as IES federais órgãos públicos genéricos e passou a admiti-las com as peculiaridades estimuladas pela sua comunidade e suas representações próprias de interesse ao país. Era possível, então, a expansão dos cursos superiores sem, necessariamente, o governo ser responsável por todas as instituições existentes e nem todas teriam o formato de universidade, no qual vários cursos deveriam ser ofertados e as áreas do conhecimento diversificadas.

As universidades públicas e privadas surgem mais ou menos na mesma época e, podemos dizer, que até a década de 1960, seguem o mesmo padrão de

¹⁵ Decreto n.º 19.851, de 11 de abril de 1931 (Art. 8º), Consulta eletrônica. Legislação informatizada, dispõe que o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferência, ao sistema universitário, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização técnica e administrativa das universidades é instituída no presente decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte Estatuto das Universidades Brasileiras

serem, primeiramente, escolas de educação superior (ou faculdades) e, em um dado momento (com várias faculdades agrupadas), tornam-se universidades.

Verificamos que a história da educação superior brasileira é marcada por um grande número de instituições de pequeno porte e poucas instituições de grande porte, como as universidades. Isto nos remete a Schuch Júnior, que afirma:

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. As universidades não foram mais do que estabelecimentos isolados que relutaram em articularem-se numa nova instituição, mantendo seu status particular e características originárias (SCHUCH JUNIOR, 1998, p.12).

Vale, ainda, ressaltar uma observação sobre o decreto. A introdução do ensino religioso facultativo no ensino primário e secundário das escolas públicas de todo o país, por meio de decreto de abril de 1931, foi uma das concessões do governo federal à Igreja, um pacto que rompeu a separação estabelecida com a proclamação da República (SAMPAIO, 2000). Essa questão, no entanto, ganhou nova dimensão com a intermediação do governo na criação das Pontifícias Universidades Católicas (PUCs), iniciada em 1944, que simboliza nova quebra do pacto entre Estado e Igreja sobre o ensino superior, celebrado nos anos 1930.

Em 1932, acontece o Manifesto dos Pioneiros da Educação (Movimento Escolanovista) trazendo aspectos centrais de uma ampla reforma nacional que influenciou fundamentalmente nas mudanças posteriores e denunciou o atraso do sistema educacional brasileiro e a não inclusão da população a um amplo processo de educação escolarizada.

Ainda na década de 30, segundo Fávero (in MOROSINI, 2011), em 1935, o governo promove a reestruturação do Ministério da Educação e Saúde Pública, e, em 1937, a institucionalização da Universidade do Brasil, como modelo padrão para as demais universidades do país. Não houve muita mudança do modelo europeu inicialmente instalado nos primeiros anos de universidade no Brasil.

Nas décadas seguintes, anos de 1940 e 1950, surgem diversas universidades importantes, nos estados do Pernambuco, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, assim como se consolidam ações em torno da pós-graduação e o destacado papel das instituições no cenário regional. Sob o impacto do populismo, a educação superior

passou por um primeiro surto de expansão. Cunha (2007) aponta algumas características desse processo de expansão, destacando que o número de universidades existentes no país cresceu de cinco, em 1945, para 37, em 1964.

Segundo Schuch Júnior (1998) as décadas de 1950 e 1960 mostram-se privilegiadas quanto a políticas públicas de educação, no que tange à educação superior e à universidade, período este em que o Brasil passava por séria crise econômica, social e política. Isto é, em que os ideais de progresso e modernização ganhavam novo fôlego e os discursos da época advogavam, além das questões ligadas à industrialização, infraestrutura como transporte, energia, mão de obra e outros, ou seja, questões ligadas à educação, apresentando foco especial na educação superior e sua importância na formação de profissionais para as demandas sociais apresentadas.

Ao longo dos anos 60/70, a educação superior no Brasil sofreria o impacto das duas ideologias que se constituíram na base de sustentação dos governos que se sucederam até 1964 e que iriam condicionar tendências diferentes e algumas vezes contraditórias que marcaram a forma como a educação superior se desenvolveu durante esse período (LIMA, 2012, p. 35).

A chamada “redemocratização” do Brasil, no pós-Segunda Guerra Mundial, em 1945, com a promulgação da Constituição de 1946 e o surgimento do Estado populista desenvolvimentista trouxe novas reformas, um longo período de reivindicações, surgindo um movimento em prol da escola pública, universal e gratuita, que repercutiu diretamente no Congresso Nacional e culminou com a promulgação, em 1961, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Sendo que as discussões em torno dessa lei contribuíram para conscientizar o poder político sobre os problemas educacionais.

A Lei 4.024/61 fixou Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), e manteve dispositivos específicos para a educação superior. É importante salientar que a LDB aprovada deixou "um gosto amargo" de derrota entre educadores e participantes do movimento estudantil que lutavam pela escola pública e por um ideal de universidade, pois aspecto significativo na lei foi a aparente vitória do setor privado no texto da LDB de 61. Sendo que na verdade, ela estava apenas refletindo o que ocorria na educação superior brasileira desde os anos 30, pois em 1933, por exemplo, o setor privado já era responsável por 64,4% do total de estabelecimentos

de educação superior no país e por 43,7% das matrículas (SAMPAIO, 2000), situação que nos remete para a reflexão: se, atualmente, o setor privado representa quase 90% das instituições no Brasil e 75% das matrículas, a presença da educação privada tem sido muito relevante desde os primórdios desse nível de ensino no país.

Outro marco importante na história das universidades públicas no Brasil na década de 60 foi a criação da Universidade de Brasília, em 1961. O projeto do antropólogo Darcy Ribeiro, seu primeiro Reitor, encaminhava-se na construção de uma universidade engajada com as transformações políticas que eram defendidas por setores da sociedade, como estudantes, profissionais liberais e intelectuais, orientados, sobretudo pelo modelo marxista, o que se constituía como argumento de que se tratava de subversivos, justificando, assim, diversas invasões e perseguições a alunos e professores (FÁVERO, 2010). A universidade possuía como foco de atuação uma postura de resistência nas lutas pela democratização do país, passando, entre os anos 1964 e 1968, por períodos conturbados, durante a ditadura militar, sendo que neste mesmo período, houve a primeira grande reforma da educação superior brasileira, quando as universidades viveram um momento em que a principal discussão foi a criação de instituições da educação superior que não estavam voltadas para um debate e visão crítica da sociedade, sendo apenas um agrupamento de faculdades originais em determinadas especializações.

No Brasil o modelo tecnocrático dos militares “propugnava a criação de uma sociedade urbano-industrial na periferia do sistema capitalista mundial, pautada pela racionalidade técnica” (FERREIRA, 2010, p. 55). Acelerando de forma autoritária o processo de modernização do capital, mantendo e incrementando o modelo econômico associado ou “subordinado” ao capital estrangeiro.

Naquela época, a reforma universitária se inseria, com outras reformas como a agrária, tributária, bancária, etc., no conjunto das reformas de base pelas quais as forças progressistas procuravam encaminhar a transformação estrutural da sociedade brasileira. Álvaro Vieira Pinto no livro "A questão da universidade", escrito em 1961 e publicado pela União Nacional dos Estudantes, fala sobre a universidade no Brasil e a necessidade de mudar suas concepções. Nele, o autor destaca que, com a reforma se pretendia instituir o cogoverno de professores e estudantes, a supressão do vestibular e conseqüente instauração da universidade do povo, a eliminação da vitaliciedade da cátedra e o entrosamento das instituições de ensino

superior com a vida produtiva representada pelas fábricas, fazendas e empresas (VIEIRA PINTO, 1986).

Ao abordar a temática da universidade, Pinto também destaca que uma nova proposta de educação superior faz-se necessária, e que transformação da universidade deve ser de ordem estritamente social, com a finalidade de mudar o processo histórico, assim, reformando a instituição ao serviço de novas classes e forças sociais, ou seja, “[...] aquelas que até agora não foram beneficiadas” (VIEIRA PINTO, 1986, p.71). Desse modo, procura saber em benefício de que classes e forças sociais devem ser organizada a universidade.

O autor observa que a exigência da reforma universitária é sentida de modo diferente pela classe dominante e pelas massas populares. Com referência a essa alternativa, Vieira Pinto (1986, p. 73) indaga “deve a universidade continuar a servir aos interesses da atual classe econômica e politicamente dominante; ou deve se organizar em função dos interesses das classes trabalhadoras, ainda não dominantes, mas em inevitável ascensão?”. Ainda segundo Pinto:

Para a primeira, trata-se de organizar o ensino superior de maneira a satisfazer certas necessidades da cultura moderna, mas sempre em condições que impeçam a universidade de escapar ao seu controle e desobedecer aos seus fins. Para as massas, representadas pelos estudantes pobres pelos representantes esclarecidos da autêntica cultura brasileira, trata-se de fazer a universidade passar ao serviço das massas, convertendo-a em instrumento ideológico e em campo de ação prática para a aniquilação do poder político da atual classe dominante (VIEIRA PINTO, 1986, p.73).

Compreendemos que o panorama da atual realidade brasileira consiste no fato que a universidade é sempre instrumento ideológico das forças sociais dominantes. Podemos mostrar com clareza que “[...] as classes dominantes precisam de universidade para se perpetuar, as massas precisam dela para abrir caminho à sua ascensão histórica” (VIEIRA PINTO, 1986, p.73).

E, para finalizar a obra “Questão da universidade”, Álvaro Vieira Pinto conclui com a seguinte síntese, a qual não poderia deixar de destacar:

O objetivo da reforma é identificar a universidade com a sociedade brasileira, no seu esforço de desenvolvimento material e espiritual, criando e semeando a cultura, a fim de que esta, juntamente com a liberdade, venham a tornar-se os bens mais preciosos possuídos por todo o homem do povo (VIEIRA PINTO, 1986, p.102).

Muito 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. O movimento pela reforma ganhou as ruas, impulsionado pela bandeira, "mais verbas e mais vagas" e culminou com a ocupação, em 1968, das principais universidades pelos estudantes, que instalaram comissões paritárias e cursos-piloto, ficando no controle das escolas durante o mês de julho e todo o segundo semestre. Nesse contexto, resultou-se necessário foi efetuar o ajuste do sistema de ensino à nova situação decorrente do golpe militar.

O final da década de 1960 foi marcada pela implementação de medidas que deram corpo a uma reforma universitária de grande envergadura no Brasil. Há quem afirme que essa reforma foi responsável pelo surgimento, de fato, da universidade no país, cuja doutrina era baseada no idealismo alemão, mas o modelo organizacional era baseado no sistema de ensino superior norte-americano (CUNHA, 2007).

Refletindo o contexto daquele momento, surge a Lei 5.540/1968, conhecida como Projeto de Reforma Universitária, que organizou a universidade brasileira nos moldes das universidades norte-americanas e também oportunizou a Universidade de Brasília, 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.

É importante registrar que a reforma universitária de 1968, foi precedida pela publicação de dois Decretos-Lei, o de nº 53, de 18 de novembro de 1966 e o de nº 252, de 28 de fevereiro de 1967, que aportaram profundas alterações na fisionomia da educação superior. Na verdade, tais decretos anteciparam muitas das inovações que viriam a ser introduzidas pela lei maior.

No Decreto-Lei nº 53/1966, que fixa "princípios e normas de organização para as universidades federais e dá outras providências", são contempladas algumas das mudanças mais relevantes da lei de 1968, tais como: a proibição da duplicação de meios para fins idênticos; a indissociabilidade entre ensino e pesquisa; a separação de ensino profissional e da pesquisa em unidades distintas; a extinção das

faculdades de Filosofia, Ciências e Letras; e a suspensão das garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade dos funcionários públicos das universidades federais (TRINDADE, 2000).

O Decreto-Lei nº 252/1967, por seu turno, “estabelece normas complementares ao Decreto nº 53/1966 e dá outras providências”. Este instrumento adotaria o departamento como a menor fração da estrutura universitária.

Consta que o projeto de reforma universitária de 68 procurou responder a duas demandas contraditórias: de um lado, a dos jovens estudantes ou postulantes a estudantes universitários e dos professores, que reivindicavam a abolição da cátedra, a autonomia universitária e mais verbas e vagas para desenvolver pesquisas e ampliar o raio de ação da universidade; de outro lado, a demanda dos grupos ligados ao regime instalado com o golpe militar que buscava vincular mais fortemente o ensino superior aos mecanismos de mercado e ao projeto político de modernização em consonância com os requerimentos do capitalismo internacional.

A legislação promulgada buscou atender à primeira demanda proclamando a indissociabilidade entre ensino e pesquisa (já caracterizada em decreto anterior), abolindo a cátedra que foi substituída pelo departamento, elegendo a instituição universitária como forma preferencial de organização do ensino superior e consagrando a autonomia universitária cujas características e atribuições foram definidas e especificadas. De outro lado, procurou atender à segunda demanda instituindo o regime de créditos, a matrícula por disciplina, os cursos de curta duração, a organização fundacional e a racionalização da estrutura e funcionamento.

Aprovada a lei pelo Congresso, os dispositivos decorrentes da primeira demanda, que não se alinharam com os interesses do regime instaurado com o golpe de 64, em especial aqueles que especificavam as atribuições relativas ao exercício da autonomia universitária, foram vetados pelo presidente da República. E, por meio do Decreto-Lei 464/69, ajustou-se melhor a implantação da reforma aos desígnios do regime.

Por outro lado, na prática, a expansão do ensino superior reivindicada pelos jovens postulantes à universidade se deu pela abertura indiscriminada, via autorizações do Conselho Federal de Educação, de escolas isoladas privadas, contrariando não só o teor das demandas estudantis, mas o próprio texto aprovado.

Com efeito, por esse caminho inverteu-se o enunciado do artigo segundo da Lei 5.540/68, que estabelecia como regra a organização universitária admitindo, apenas como exceção, os estabelecimentos isolados; de fato, estes se converteram na regra da expansão do ensino superior.

De acordo com Sampaio (2000), essa lei foi extremamente positiva para o fortalecimento das ciências básicas, como Biologia, Física e Sociologia, que antes faziam parte do currículo das carreiras profissionais dos médicos, engenheiros e advogados, por exemplo, com professores trabalhando nas faculdades profissionalizantes, e passaram a ter uma vida própria nos departamentos. Talvez a palavra possa ser desabrocharam: as ciências básicas floresceram a partir das disciplinas científicas.

Sendo assim, o país passava pela transição do Brasil das escolas superiores para o Brasil das universidades e isso significava maior acessibilidade, uma estrutura adequada em que houvesse integração de cursos com as mesmas áreas de base e, principalmente, maior intenção de associar as instituições de educação superior ao local onde as mentes pensantes do país poderiam traçar propostas críticas e bem-sucedidas.

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. Com a departamentalização por área do conhecimento, as estruturas administrativas deram espaço à ampliação do escopo de atuação dos departamentos entre os diferentes cursos existentes e que poderiam ser criados.

As universidades então foram pressionadas, por meio daqueles que as construíram (docentes, técnicos, gestores) a assumir a conquista de cultura e saber comprometidos com os interesses nacionais (CUNHA, 1989). Mas, em pleno período da ditadura e com grande dificuldade de explorar mais a fundo as questões pontuadas que buscavam a reforma universitária, muito do pretendido era censurado e, em alguns momentos, foram organizadas reformas de pensamento e reformas estruturais, que poderiam, de algum modo, tornar as universidades mais propícias para o desenvolvimento de indivíduos qualificados e a descoberta e desenvolvimento de competências territoriais. 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. Nas palavras de Pinto:

A estrutura organizacional definida pela reforma universitária de 1968 foi delineada segundo padrões contemporâneos de universidade, orientada pelo princípio da indissociabilidade entre ensino e pesquisa. A legislação, todavia, não foi capaz de deter um processo que veio a traduzir-se em um sistema fortemente marcado pela heterogeneidade. De um lado, se colocaram as instituições de primeira linha orientadas em sintonia com este padrão: universidades federais, algumas estaduais (de modo especial paulistas) e particulares. De outro, se inseriam as instituições de segunda linha, a grande maioria das quais particulares, somente responsáveis pela oferta de ensino, muitas vezes de baixa qualidade. Embora regido por uma legislação comum, o sistema abrigou diferenciações internas profundas (VIERA PINTO, 1986, p.18)

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.

Talvez neste momento fique evidente o fato de não se discutir argumentos e concepções das finalidades que envolvem o desenvolvimento das universidades, pois, ao longo da história, nossas instituições de educação superior não têm sido vinculadas ao pensar a concepção de universidade, mas sim, às suas estruturas organizacionais, deixando os ideais de uma educação de qualidade para todos em um ambiente mais restrito, pois estaria trazendo para a cena das discussões o acesso de todas classes sociais ao âmbito universitário. É nesse contexto que podemos refletir sobre o princípio de expansão proposto na década de 70, quando

houve significativa ampliação de número de vagas, mas que, de outra instância e políticas, não garantiu a qualidade e a real democratização da educação superior pública para todos que a ela buscassem, ou seja, já se caracterizou naquele período, o fortalecimento de vagas "pagas" e falta de distribuição de vagas entre as diferentes classes econômicas, o que, de certa forma, através da expansão de vagas nas instituições privadas fortaleceu a elitização da educação superior.

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 reestrutura suas universidades e, seu acesso, mas não, necessariamente, reestrutura suas concepções e finalidades.

Diante da afirmativa, recorre-se novamente a um dos mais respeitados mestres da teoria da universidade, o educador Anísio Teixeira, considerado pelos educadores um dos que melhor pensou as funções da educação superior e da universidade no Brasil e, ao pensar sobre a expansão da educação superior, também temos que nos deter em refletir qual é ou seria a finalidade deste segmento educacional em nosso país. Em sua obra “Educação e universidade”, ele destaca quatro funções fundamentais da universidade, as quais “[...] nas universidades brasileiras, se cumprem de modo fragmentado, incerto e às vezes acidentado” (TEIXEIRA, 1998, p. 168).

Destas grandes funções, consideraremos primeira a da formação profissional. As universidades, de modo geral, salvo algumas exceções, têm como objetivo preparar profissionais para as carreiras de base intelectual, científica e técnica. [...] Não é fácil de caracterizar a segunda função. Seria o alargamento da mente humana, que o contato com o saber e a busca produzem nos que frequentam a universidade. É algo mais que cultura geral. É a iniciação do estudante na vida intelectual, o prolongamento de sua visão, o ampliar-se de sua imaginação, obtidos pela sua associação com a mais apaixonante atividade humana: a busca do saber [...] A terceira função é a de desenvolver o saber humano. A universidade não só cultiva o saber e o transmite, como pesquisa, descobre e aumenta o conhecimento humano. Este objetivo não é o mesmo do preparo profissional, não é o mesmo daquele alargamento mental da inteligência. A universidade faz-se o centro da elaboração do próprio saber, de busca desinteressada do conhecimento, da ciência e saber fundamental básico. Por último, mas não menos importante, a universidade é a transmissora de uma cultura comum. Nisto é que a universidade brasileira mais falhou. Além de profissional, a universidade brasileira, relativamente desinteressada pelo Brasil, não logrou constituir-se a transmissora de uma cultura comum nacional. [...] A universidade será assim um centro de saber, destinado a aumentar o conhecimento humano, um noviciado de cultura capaz de alargar a mente e amadurecer a imaginação dos jovens para a aventura do conhecimento,

uma escola de formação de profissionais e o instrumento mais amplo e mais profundo de elaboração e transmissão da cultura comum brasileira. Estas são as ambições da universidade (TEIXEIRA, 1998, p. 168-169).

Desse modo, na educação brasileira podemos destacar que todos os enfrentamentos e demandas pela educação superior no país, enfrentaram, ao longo de toda sua história, uma série de transformações, ampliações que tinham por meta aumentar o acesso da população à instituição educacional superior, mas que estão sempre atreladas aos interesses econômicos, sociais, políticos e ideológicos de cada momento histórico em que se apresentam. Sendo assim, as próprias concepções de universidade e de expansão do setor ficam comprometidas.

Em síntese, podemos concluir que, no Brasil, desde a criação dos cursos superiores por D. João VI, a partir de 1808 e, especialmente, com a instituição do regime universitário por ocasião da reforma Francisco Campos, em 1931, prevaleceu o modelo napoleônico, reiterado sucessivamente até a reforma instituída pela Lei n. 5.540, de 28 de novembro de 1968. A partir da década de 1980 começou a se manifestar uma tendência a alterar esse modelo, operando-se um deslocamento no padrão da educação superior no Brasil. Esse deslocamento tem origem na distinção entre universidades de pesquisa e universidades de ensino introduzida em 1986 pelo Geres (Grupo Executivo para a Reformulação do Ensino Superior), criado pelo então Ministro da Educação, Marco Maciel. Essa distinção vem, desde aí, frequentando documentos sobre a educação superior, mas, na gestão de Paulo Renato Souza à frente do MEC, foi assumida como ideia-força da política a ser implementada relativamente nesse setor. Tal orientação acabou sendo consagrada no Decreto 2.306, de 19 de agosto de 1997, que regulamentou o sistema federal de ensino em consonância com a nova LDB. Esse decreto introduz, na classificação acadêmica das instituições da educação superior, a distinção entre universidades e centros universitários. Em verdade, os centros universitários são um eufemismo das universidades de ensino, isto é, uma universidade de segunda classe, que não necessita desenvolver pesquisa, enquanto alternativa para viabilizar a expansão, e, por consequência, a "democratização" da universidade a baixo custo, em contraposição a um pequeno número de centros de excelência, isto é, as universidades de pesquisa que concentrariam o grosso dos investimentos públicos, acentuando o seu caráter elitista. Por esse caminho, o modelo napoleônico, que

marcou fortemente a organização da universidade no Brasil, vem sendo reajustado pela incorporação de elementos do modelo anglo-saxônico em sua versão norte-americana.

2.4.2 Caminhos da expansão

No âmbito de uma sociedade permeada de contradições, a educação é também a possibilidade de desenvolvimento das potencialidades humanas, da apropriação dos saberes sociais construídos historicamente e aquisição de conhecimentos e habilidades que permitem conhecer e compreender a realidade de modo a contribuir para sua transformação. Assim, a educação representa condição e é parte integrante do processo de construção e de inserção social permeadas das novas concepções no limiar do século XXI.

Partindo desse princípio, a análise dos documentos e orientações que norteiam o projeto de expansão global de educação superior em nosso país indica uma ideologia economicista a ser implantada no âmbito da educação. Justificada, assim, pela necessidade de investimento no desenvolvimento de habilidades cognitivas, centralização em tarefas escolares, flexibilização educacional e em aperfeiçoamento profissional, estes sendo apresentados em nosso país de forma evidente e sistemática desde a década de 60. Também esses argumentos tornam-se necessários para, supostamente, a partir da educação, levarem os países em desenvolvimento a competir em uma economia mundializada, em um sistema que nega as possibilidades da história e que, como assinala Gramsci (2000, p. 41) sofre uma profunda crise “[...] da tradição cultural e da concepção da vida e do homem”, na qual os processos educativos são planejados para satisfazer interesses práticos e imediatos em detrimento de interesses formativos e imediatamente desinteressados.

A implementação de um projeto complexo de expansão econômica envolve o desenvolvimento de ações e políticas planejadas em várias áreas de interesse para a expansão do capital, assim como para a expansão da educação superior. As profundas políticas de ajustes e a redefinição do papel do Estado, nesse contexto, remetem a alterações, sobretudo, da lógica constitutiva e constituinte das políticas públicas. A educação, nesse processo, passa por mudanças significativas no que concerne ao seu papel e suas finalidades, dentre outras. De maneira geral, os

discursos ratificam a educação como elemento-chave para o desenvolvimento das relações sociais de produção capitalista, ao mesmo tempo em que passa a ser inscrita como um serviço a ser amplamente comercializado como os demais.

A reforma da educação superior no Brasil desencadeada, sobretudo a partir dos anos 1970, insere-se no processo da reforma do Estado que, segundo Dourado (2002, p. 236) resulta dessa nova fase da “[...] reestruturação capitalista [...] e é marcado por políticas de centralização, de diferenciação e de diversificação institucional e, especialmente, de privatização da esfera pública”.

Em decorrência desse discurso, e com o efeito das novas legislações e regulações propostas no início da década de 60 já citadas anteriormente, uma grande expansão da educação aconteceu nesta década, mas identificamos que de acordo com Sampaio (2000) a expansão aconteceu por intermédio na 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. Ou seja:

Dados estatísticos demonstram que, apesar de existir uma demanda expansionista no setor, anteriormente ao final da década de 60, é a partir da reforma universitária de 1968 que são assentadas as bases de uma expansão sem precedentes, tanto pela sua forma quanto pela sua rapidez, expansão esta que vai prosseguir, em ritmo acelerado, até meados da década de 1970 (MARTINS, 2000, p. 41).

Diante dos dados podemos perceber que a, partir de 1961 até 1975, 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.

Essa expansão da educação superior é justificada por Saviani (1997) quando salienta que há uma relação direta com as transformações sociais pelas quais passou a sociedade brasileira no período aberto pelo golpe militar e com a

intervenção direta do Estado na economia, fomentando transformações no campo econômico e mudanças no emprego; gerando o aumento da demanda por educação superior. O eixo principal da expansão do serviço público fica, assim, por conta das chamadas atividades sociais: segurança pública, educação, atividades empresariais e técnicas, pessoal de administração e da burocracia estatal em geral e, dessa forma, o investimento na educação superior se faz necessário, mas não pontualmente da educação pública e sim na estruturação e organização da educação privada, conforme demonstram os dados abaixo:

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 (%)
1960	93.202	51.915	41.287	-----	55,7	44,3
1961	98.892	56.332	42.560	6,11	57	43
1962	107.299	64.024	43.275	8,5	59,7	40,3
1963	124.214	76.786	47.428	15,76	61,8	38,2
1964	142.386	87.665	54.721	14,63	61,6	38,4
1965	155.781	87.587	68.194	9,41	56,2	43,8
1966	180.109	98.442	81.667	15,62	54,7	45,3
1967	212.882	121.274	91.608	18,2	57	43
1968	278.295	153.799	124.496	30,73	55,3	44,7
1969	342.886	185.060	157.826	23,31	54	46
1970	425.478	210.613	214.865	24,09	49,5	50,5
1971	561.397	252.263	309.134	31,95	44,9	55,1
1972	688.382	278.411	409.971	22,62	40,4	59,6
1973	772.800	300.079	472.721	12,26	38,8	61,2
1974	937.593	341.028	596.565	21,32	36,4	63,6

Fonte: BARROS (2007, p. 45)

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. Sobre a expansão centrada no setor privado, Martins considera que:

Entre 1965 e 1980, as matrículas do setor privado saltaram de 142 mil para 885 mil alunos, passando de 44% do total das matrículas para 64% nesse

período. Em sua fase inicial, ou seja, desde o final dos anos de 1960 até a década de 1970, a expansão do setor privado laico ocorreu basicamente através da proliferação de estabelecimentos isolados de pequeno porte. A partir da segunda metade da década de 1970, o processo de organização institucional do setor privado sofreu uma transformação gradual. Num primeiro momento, alguns estabelecimentos isolados transformaram-se em federações de escolas, através de um processo de fusão. Num momento posterior, a partir do final da década de 1980, o movimento de transformação de estabelecimentos isolados em universidades se acelerou: entre 1985 e 1996, o número de universidades particulares mais do que triplicou, passando de 20 a 64 estabelecimentos. Tudo leva a crer que a expansão das universidades privadas foi orientada pela percepção de seus proprietários de que a existência de estabelecimentos maiores, oferecendo cursos mais diversificados, teria vantagens competitivas no interior do mercado do ensino superior (MARTINS, 2009, p. 23).

Os anos de 1970 e 1980 se constituíram num período de reestruturação econômica e de reajustes sociais e políticos no Brasil. O Estado se afastava da regulação da economia deixando para o mercado essa função. Dessa forma, ocorre a especulação financeira e o estreitamento das esferas públicas com o estabelecimento de parcerias público-privadas, “e, num aparente clima democrático, descentralização, quando, de fato, o núcleo central do Estado gestor já definiu as políticas públicas para o social sob a orientação do econômico: trata-se da descentralização do que já estava definido mercantil e centralizadamente” (SILVA JÚNIOR, 2002, p.35). Neste período também se faz necessário refletirmos sobre qual papel as universidades estavam imbuídas, considerando a dicotomia do momento vivenciado tanto pelas IES privadas como públicas, pois poderia ficar evidente a força do poder econômico e a importância da formação profissional em detrimento da democratização defendida por Anísio Teixeira, anteriormente destacada, e de uma formação humanística e crítica.

A universidade de resultados, dos anos 80, foi aquela gestada pela etapa anterior, mas trazendo duas novidades. Em primeiro lugar, a expansão para o ensino superior da presença crescente das escolas privadas, encarregadas de continuar alimentando o sonho social da classe média; em segundo lugar, a introdução da ideia de parceria entre a universidade pública e as empresas privadas. Este segundo aspecto foi decisivo, na medida em que as empresas não só deveriam assegurar o emprego futuro aos profissionais universitários e estágios remunerados aos estudantes, como, ainda, financiar pesquisas diretamente ligadas a seus interesses. Eram os empregos e a utilidade imediata das pesquisas que garantiam à universidade sua apresentação pública como portadora de resultados (CHAUÍ, 2003, p. 71).

Na década de 80, o período da transição do autoritarismo para a democracia é marcado por forças sociais presentes no cenário político da transição democrática brasileira, como as propostas educacionais no âmbito do Estado as propostas educacionais no âmbito da sociedade civil. Nesse sentido, evidenciam-se as tendências vigentes nesse período, identificando o projeto hegemônico de política educacional do Brasil contemporâneo, representado pelos ideários neoliberais, o que assinala a sua maturidade através da privatização do sistema, especificamente para o nível superior.

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 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 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 de 1988 incorporou várias das reivindicações relativas a educação superior. Ou seja, consagrou a autonomia universitária, estabeleceu a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, e assim garantiu a gratuidade nos estabelecimentos oficiais, do mesmo modo que assegurou o ingresso por concurso público e o regime jurídico único. Nesse contexto, a demanda dos dirigentes de instituições de educação superior públicas e de seu corpo docente encaminhou-se na direção de uma dotação orçamentária que viabilizasse o

exercício pleno da autonomia e, da parte dos alunos e da sociedade, o que se passou a reivindicar foi a expansão das vagas das universidades públicas. Desses setores não emergiu, portanto, nenhuma demanda por reforma da universidade.

Já a LDB, para Sguissardi (2009) tem um caráter minimalista em relação ao seu capítulo da educação superior, restringindo-se a traçar linhas gerais, deixando o seu detalhamento para a legislação complementar.

A LDB aprovada não destrinchou a questão das instituições de ensino superior, apenas menciona, em seu artigo 45, que a educação superior deveria ser ministrada em instituições de educação superior, sejam públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização. Deixando essa tarefa para a legislação complementar, que traz uma novidade: os centros universitários, regulamentados, inicialmente, pelo Decreto nº 2306/97 e, atualmente, pelo Decreto nº 5773/2006, os quais retomarei, no próximo capítulo.

A nova LDB de 96 pretendeu ser um espaço-síntese em relação à legislação anterior. Ela se preocupou em normatizar os espaços de expansão e funcionamento dos setores público e privado, ou seja, indicou um novo ordenamento que conduziu ao tratamento da educação superior como um sistema.

Ao legislar sobre o sistema federal de ensino superior, a LDB incluiu o setor público federal e o setor privado basicamente sob as mesmas regras. O processo de organização das IES, regras de funcionamento e definições gerais valem para ambas as dependências institucionais: pública e privada. Outro fator relevante foi a descaracterização dos princípios de indissociabilidade propostos pela Constituição ao ensino superior, em que pela legislação “estabeleceu-se uma concessiva interpretação da letra do artigo 207 da Constituição Federal, que estabelece a obediência ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (SGUISSARDI, 2009, p. 206).

Em nível mundial, para Oliveira (2001) as reformas educacionais que ocorreram em inúmeros países, a partir de 1990, desenvolveram-se em um cenário de transformações, constituindo-se em expressões de contextos históricos, nacionais e internacionais, refletindo inter-relação de fatores econômicos, políticos, sociais, ideológicos e culturais, que foram marcadas por forte influência de organismos multilaterais, dentre eles, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

(OCDE). Esses organismos influenciaram decisivamente as políticas educacionais para que acatassem os “pacotes” de financiamento, que vinham seguidos de recomendações a serem cumpridas.

Todos os países se confrontam com a emergência de novas organizações e instâncias de regulação supranacional (Organização Mundial do Comércio-OMC, União Européia), bem como outras organizações já não tão recentes, mas que continuam a ser muito influentes (Banco Mundial-BM), Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Esses organismos, direta ou indiretamente, ditam os parâmetros para a reforma do Estado, induzindo os países a adotarem as medidas reconhecidas como modernizadoras (AFONSO, 2001). Situação que não é diferente em nosso país que sofre influências desses organismos fortemente indutores de políticas educacionais.

Desta forma, a definição das políticas educacionais é feita no exterior e definida não soberanamente pelos governos democraticamente eleitos, mas sim, pelo jogo da economia, restringindo-se ainda mais a soberania dos países em desenvolvimento (DIAS, 2003).

Análises têm sido feitas no sentido de que sua influência é no sentido de difundir e reafirmar o projeto neoliberal por meio, por exemplo, da diminuição dos gastos públicos, incentivo às privatizações, abertura do mercado ao capital mundial, desregulamentação do mercado, flexibilização das relações trabalhistas, que provocam a precarização do trabalho (AFONSO, 2001).

No Brasil, é possível constatar a perspectiva neoliberal em vários documentos, como é o caso dos decretos citados anteriormente, que permitem a diversificação das instituições, o que não foi determinado pela Constituição Federal de 1988, na qual estava explícito somente um modelo de administração acadêmica, o de universidade, no artigo 207, e que estabeleceu que as universidades devessem obedecer ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Outro documento que deixa clara a relevância aos interesses do capital, sobretudo na década 1990, é o Plano Nacional de Educação (PNE - Lei nº 10.172/2001, p. 38): “é importante a contribuição do setor privado, que já oferece a maior parte das vagas na educação superior e tem um relevante papel a cumprir,

desde que respeitados os parâmetros de qualidade estabelecidos pelos sistemas de ensino”.

Dourado (2002) destaca que a proposta do Plano Nacional da Educação, aprovada na contramão de intensa mobilização da sociedade civil, é reveladora dos seguintes indicativos de políticas para a educação superior: diversificação do sistema por meio de políticas de expansão, a não ampliação dos recursos vinculados ao governo federal para esse nível de ensino, aferição da qualidade de ensino mediante sistema de avaliação, ampliação do crédito educativo envolvendo recursos estaduais e ênfase no papel da educação a distância. É salientado, no referido documento, a ausência de mecanismos concretos de financiamento para a efetivação das medidas, conduzindo à concretização de novos formatos de privatização desse nível de ensino, respaldada pela interpretação entre as esferas pública e privada.

De acordo com Oliveira (2011, p.56) os termos mais significativos que permeiam as discussões internacionais sobre a universidade são massificação¹⁶, ampliação e diversificação da educação superior, definição de novos objetivos e funções para a educação superior no século XXI, definição do “[...] lugar da universidade no mundo virtual das novas tecnologias da informação e da comunicação [...]”, essas concepções e finalidades alinhadas a demandas europeias em que também a finalidade da universidade estava em debate.

De acordo com Silva Júnior e Sguissardi, presencia-se uma mudança de paradigma: as políticas para a educação superior são baseadas nos imperativos da nova ordem mundial, do mercado globalizado e das novas funções da ciência e da tecnologia. “Posto que políticas para a educação superior são subsumidas a uma política de gastos, ao mercado e ao econômico, não se trata de política genuinamente educacional, mas de uma política econômica” (SILVA JUNIOR e SGUISSARDI, 2001, p. 246).

¹⁶ Associa-se frequentemente o termo "massificação" do ensino superior à democratização de seu acesso por parte de alunos provenientes das camadas sociais e culturais menos favorecidas e com menor tradição familiar de formação acadêmica superior.[...] Em uma conjuntura na qual a massificação do Ensino Superior é uma realidade incontornável, cumpre perceber até que ponto é que tal massificação decorre de uma efetiva democratização, tanto do acesso como do sucesso de parte dos grupos sócio-culturais menos favorecidos que frequentam a educação superior (SGUISSARDI, 2008).

Destaco que a educação brasileira está situada nessa realidade contraditória e representa, por isso mesmo, um campo de luta ideológica e política de particular importância. Um dos pontos focais dessa confrontação é a retração do Estado em garantir educação superior pública e gratuita. E isso se manifesta não apenas no crescimento acelerado do mercado de ensino, como também na adoção de critérios empresariais na gestão da educação pública, o que implica a aceitação oficial do pensamento único e dos valores empresariais de produtividade, eficiência e competitividade.

Diante dos aspectos abordados neste texto, podemos construir dois conceitos que envolvem a expansão da educação superior em nosso país e que estão também presentes nas políticas educacionais propostas em dois governos antagônicos (FHC - de 1995 a 2002 - e Lula - 2003 a 2010), os quais irei apresentar no próximo capítulo. Ou seja, podemos compreender a expansão, em um primeiro momento, como a ampliação das oportunidades educacionais, para as quais é fundamental aumentar o número das vagas nas instituições públicas. E, ainda, oferecer condições efetivas de trabalho nessas instituições, com mais financiamento, inclusive para o desenvolvimento de pesquisas, concursos para professores e técnicos-administrativos, salários condizentes com as funções, interiorização das universidades, condições que priorizem o acesso e permanência do estudante na educação superior, desta forma, também garantindo sua permanência e aprovação.

Essa perspectiva, entretanto, contrapõe-se a outra perspectiva, que compreende a expansão pelo viés da massificação, o que implica a maximização da oferta e minimização do financiamento, vinculando-se a um ideário que preconiza a expansão das oportunidades sem as devidas garantias das condições para sua concretização, ou seja, há um grande investimento para garantir a oferta de novas vagas, mas não existem políticas efetivas que priorizem a permanência do estudante na educação superior, desta forma, também garantindo sua permanência e aprovação. Ou ainda, pelo viés da privatização e comercialização dos serviços educacionais, do estabelecimento de parcerias entre o setor econômico e as universidades a cujas funções tradicionais se acrescentam o papel que devem desempenhar na cooperação internacional.

3 EDUCAÇÃO SUPERIOR: POLÍTICAS E MOVIMENTOS

3.1 POLÍTICAS

Neste capítulo, proponho apresentar um panorama histórico das políticas educacionais que envolvem a universidade brasileira, com ênfase no período pós-regime militar, traçando as influências do neoliberalismo no Brasil, especialmente no governo Fernando Henrique Cardoso- FHC (1995 - 2002) e no governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Além disso, busco ilustrar aspectos da expansão da educação superior no Brasil no âmbito privado e público, por meio de dados e análises envolvendo o período de 1995 a 2010. Caracterizando, portanto, especialmente o Programa Expandir, que dá origem à criação e à implementação da Universidade Federal do Pampa – Bagé/RS, ação integrante de políticas públicas de expansão, interiorização e democratização de acesso à educação superior do governo Lula. Finalizando este texto, apresento uma análise dos desdobramentos decorrentes das políticas educacionais desenvolvidas no octênio dos dois governos, com propostas e ideologias aparentemente opostas, mas que, na subjetividade de suas ações, os preceitos e concepções do âmbito internacional, influenciam às demandas internas propostas.

Considerando que há muita coisa a relatar e a compreender na realidade da educação superior brasileira, no sentido de construir um quadro teórico adequado, é fundamental iniciar este capítulo conceituando o entendimento que temos sobre políticas pública, social e educacional. Partindo desses pressupostos, apresentar o modo como se articulam as políticas públicas na educação, assim como seu processo de implementação, preconizadas na educação superior pelas diretrizes de expansão, interiorização e democratização no âmbito das instituições de educação superior. Pois, no capítulo anterior, priorizei a contextualização histórica de tal educação e, agora, agrega-se às concepções construídas neste novo capítulo para uma melhor compreensão, análise e reflexão sobre os processos de expansão.

Ao refletir sobre as políticas públicas, fatores de diferentes naturezas são importantes de serem considerados, principalmente quando se focalizam aquelas denominadas políticas sociais, como educação, saúde, habitação, etc. Assim, ao analisar uma política pública, faz-se necessária a compreensão conceitual com

relação ao que ela seja e como é elaborada. Nessa direção, Hofling (2001) afirma que o entendimento acerca de concepção de Estado e de política é fundamental, pois visões diferentes tanto de um quanto de outro originam projetos diferenciados de intervenção e de execução.

Existem muitas definições sobre política pública, não havendo concordância sobre os possíveis limites de atuação dos seus protagonistas. As definições, contudo, quase sempre recaem sobre as ações do Estado como principal agente, ou com outros atores da sociedade, em busca de soluções de problemas públicos. Para Azevedo (1997) as políticas públicas constituem o “Estado em ação” e revelam o projeto de sociedade em implantação. De acordo com a autora, as políticas públicas servem para dar visibilidade e materialidade ao Estado.

Nessa perspectiva, também destaco as palavras de Souza (2006, p.26) que define políticas públicas como “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações”.

Recorrendo às contribuições de Draibe (2010) ressalto que a política pública deve ser entendida “como a que se desenvolve nas esferas públicas da sociedade – e não no plano privado e interno das instituições ou organizações da sociedade” (DRAIBE, 2010, p.17). Para a autora, essas políticas não se restringem à esfera estatal ou do governo. Ou seja, podem ser fomentadas por qualquer instituição, desde que tenham um caráter público, externo. Além disso, não se pode deixar de considerar que as políticas públicas devem ser compreendidas num contexto amplo e complexo; podem sofrer influências internacionais e nacionais, e elas afetam um conjunto de indivíduos e organizações em um determinado espaço e tempo por meio da ação do Estado.

Nessa direção, mais uma vez nos aproximamos de Azevedo (1997) que destaca que o surgimento de uma política pública específica para determinado setor “constitui-se a partir de uma questão que se torna socialmente problematizada. A partir de um problema que passa a ser discutido amplamente pela sociedade, exigindo atuação do Estado” (p.61). Dessa forma, considerando uma demanda reprimida, o Estado pode apresentar uma política específica, situação caracterizada neste trabalho, através de políticas educacionais no âmbito da educação superior,

em meio a contextos econômicos, culturais e sociais de um determinado recorte histórico.

Enfatizo que a política educacional é também uma política social, a esse respeito, Saviani (2008, p. 223) assinala que a expressão “política social” está ligada a uma certa maneira de conceber, organizar e operar a administração da coisa pública” e, dessa forma, entendo que as políticas sociais caracterizadas pelas políticas educacionais são fundamentais para operacionalização da educação em nosso país.

Ao tratar da política educacional, Höfling (2001) considera que o Estado deve ter como prioridade programas de ação universalizantes e, assim, possibilitar conquistas sociais a grupos e setores desfavorecidos, com objetivo de reverter o desequilíbrio social existente. A autora considera importante colocar à disposição os direitos sociais, os quais incluem a educação, já que uma política educacional desempenha importante papel uma sociedade desigual - como a brasileira - na formação do cidadão, diante dos desafios enfrentados no ambiente competitivo de economia globalizada.

A educação, em especial a superior, tem lugar estratégico nos processos de transformação social, alocada como meio de impulsão tecnológica e como ferramenta de desenvolvimento social e econômico. Ela pode ser, também, abordada como política pública estratégica, dentro de uma perspectiva na qual, por meio de políticas educacionais efetivas, a sociedade possa minimizar seus aspectos excludentes e restritivos.

Ao discutir as políticas educacionais, acredito ser necessário melhor compreensão da atual situação das instituições da educação superior, aspectos do funcionamento e significado destes estabelecimentos. E, nessa lógica, é oportuna uma retrospectiva histórica, com base em dois modelos expansionistas da educação superior que se propuseram a desenvolver políticas educacionais específicas. Tais modelos apresentam perfil distributivo e inclusivo, embasados em diferentes perspectivas de acesso e diretrizes de expansão. Nas palavras de Lima (2011) nos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva houve um processo de prosseguimento de reformas neoliberais na educação superior no Brasil já instaladas no país na década de 70, das quais elucidamos características no capítulo anterior.

Desse modo, Lima (2011) enfatiza que é possível afirmar que ambos os governos promoveram esforços na busca pela expansão da educação superior no país propuseram diferentes políticas públicas, as quais visavam à ampliação de vagas e acesso aos cursos de graduação. O governo FHC mais à direita, partiu do estímulo a instituições privadas de educação superior, enquanto Lula situa-se mais à esquerda, sobretudo retomando o fortalecimento das instituições públicas federais, que, nas últimas décadas, sofriam com falta de investimentos.

É importante estudar a evolução da educação superior no país, compreendendo a forma pela qual esse sistema tem se constituído em um campo acadêmico extremamente complexo e diversificado, em suas várias configurações jurídicas e organizacionais – nas quais as universidades representam o tipo menos frequente de instituição (embora o mais relevante, se forem considerados o número de alunos e o perfil dos docentes e cientistas) – e vem sendo contínua e intensamente modificado por motivações das mais diversas. Assim como a análise das transformações recentes do campo da educação superior - de acordo com numerosos estudos da comunidade acadêmica - nos permitem a identificação de vários movimentos. Entre eles o processo de democratização/expansão, interiorização, privatização (relação público-privada) e massificação da educação superior; uma mudança na identidade institucional das universidades e no padrão de gestão da educação superior, que embasam diretrizes e políticas públicas.

Quero ressaltar que, em qualquer reflexão sobre a universidade brasileira – como a que pretendo realizar aqui, à luz das transformações estruturais e das políticas de educação superior, devemos considerar fortemente as condições históricas, sociais e econômicas vividas.

3.2 EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: MOVIMENTOS DE EXPANSÃO

No decorrer da história das sociedades, houve uma série de mudanças até chegarmos ao capitalismo como modelo econômico preponderante dos países ocidentais. Os anos de 1970 e 1980 se constituíram em um período de reestruturação econômica e de reajustes sociais e políticos no Brasil, assim como o Estado se afastava da regulação da economia, deixando para o mercado essa função. Dessa forma, ocorrem à especulação financeira e o estreitamento das esferas públicas, com o estabelecimento de parcerias público-privadas e, em um

aparente clima democrático, descentralização, quando, de fato, o núcleo central do Estado gestor já definiu as políticas públicas para o social sob a orientação do econômico: “trata-se da descentralização do que já estava definido mercantil e centralizadamente” (SILVA JÚNIOR, 2002, p.35).

No quadro das significativas mudanças ocorridas nas últimas décadas do século XX e início do século XXI, enquadra-se o movimento de reforma educacional realizado por várias nações, sendo inegável, no conceito de Prates e Collares (2014), para os quais, a partir dos anos 60, iniciou-se um processo de crescente abertura do sistema de ensino superior em todo o mundo, levando à transformação, na maioria dos países, dos sistemas de educação superior: “de um modelo de elite para um modelo de massa” (PRATES e COLLARES, 2014, p. 38) enfatizando políticas que buscavam incorporar os “marginalizados” na sociedade industrial, como o proletariado na virada do século - aspectos que elucidamos no capítulo anterior.

Para Oliveira (2001) as reformas educacionais que ocorreram em inúmeros países, a partir de 1960, desenvolveram-se em um cenário de transformações, constituindo-se em expressões de contextos históricos nacionais e internacionais, refletindo inter-relação de fatores econômicos, políticos, sociais, ideológicos e culturais. Dessa forma, o direcionamento das políticas educacionais é feito no exterior e definido não soberanamente pelos governos democraticamente eleitos, mas, sim, pelo jogo da economia, restringindo-se ainda mais soberania dos países em desenvolvimento (DIAS, 2003). Todavia, Prates e Collares (2014) ressaltam que a revolução numérica da ampliação do sistema de educação superior no mundo inteiro teria sido impossível caso os modelos tradicionais das universidades clássicas não dessem lugar a outros mecanismos e formatos institucionais alternativos.

Essa dinâmica articula-se ao processo de diversificação das IES, dos programas, dos cursos, das finalidades e das vocações institucionais aliadas ao processo de expansão.

Diante do grande crescimento da pobreza, especialmente nos países da periferia do capital, os organismos internacionais, por meio do “*slogan*” da UNESCO, “Educar para superar a pobreza”, acreditam que a pobreza é uma questão que deve ser combatida com políticas educacionais. Assim o papel da educação na amenização da pobreza é formulado em propostas políticas por parte desses órgãos internacionais, representados principalmente pelo Banco Mundial (NOMERIANO, 2012, p.2).

Como consequência desses movimentos, os sistemas de educação superior brasileiros também sofrem modificações em suas políticas de financiamento, avaliação, padrões de qualidade, formação, pesquisa, pós-graduação, prestação de contas e gestão das Instituições de Ensino Superior (IES). No início da década de 1980, começou a surgir de forma explícita à tomada de consciência de que o problema da universidade envolvia não apenas questões de caráter técnico, mas também de caráter político, reivindicando a análise e o tratamento específico, e, neste momento, os docentes das federais dedicam-se a pensar e propor propostas para a reestruturação da universidade.

Em um contexto de mudanças nos segmentos políticos e econômicos em nosso país, minha análise se aproxima de Camargo (2011) que destaca significativas alterações de concepções e paradigmas que influenciam políticas sociais e educacionais no Brasil, realidade que abordamos no capítulo anterior. Também enfatizo, que em 1985, tivemos no Brasil, como marco político, a primeira eleição para a presidência depois do regime militar, fato esse que trouxe, além da abertura do processo democrático, um novo marco legal, a começar pela Constituição Federal de 1988.

Cabe destacar que, no discurso de posse, que não foi proferido pelo presidente eleito, em virtude de sua morte, mas pelo vice-presidente, José Sarney, foi ressaltada a necessidade de estudos sobre a reforma educacional no país. Aspecto que, segundo afirma Pinto (1986) foi concretizado em decorrência da publicação do Decreto nº 91.177, de 29 de março de 1985, que instituiu comissão para estudar a reformulação da educação superior, o qual não pretendeu propor uma nova lei de reforma que simplesmente substituísse a de 1968, por entender “que não existem fórmulas salvadoras” (BRASIL, 1985, p.03). Assim, as alterações propostas pela comissão não expressavam a intenção de alterar a estrutura e a organização das universidades ou de apresentar um novo modelo, mas de propor alternativas que permitissem sedimentar a universidade da excelência, da autonomia e da democracia (BRASIL, 1985).

Na Constituição Federal de 1988, a educação tem espaço reservado, a partir do artigo 205 até o artigo 214. Enfatiza a importância aferida a essa demanda social, em um período no qual os ideais políticos da democracia são salientados. Apesar das ressalvas que possam ser feitas ao processo de elaboração da última

constituição, é de justiça ressaltar que algo de novo em relação à educação superior foi incorporado à lei maior de nosso país. O documento apresenta, no artigo 205, concepções e paradigmas impregnados do momento histórico vivido, sendo sua afirmativa inicial que:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988, p. 85).

Nesse trecho, a Constituição reafirma a importância da educação no âmbito familiar e também ressalta a responsabilidade da oferta do ensino a todos os brasileiros por parte do Estado, evidenciando que a educação tem papel fundamental, em todos os seus níveis, para qualificar o cidadão para o exercício do trabalho, dessa forma, colaborando, efetivamente, na produção do capital.

Assim, a educação é visualizada como responsável pela formação do trabalhador, tornando-o apto a produzir e contribuir para a sociedade, visando um indivíduo capaz de lidar com novos conceitos, comunicar-se e adaptar-se a qualquer situação.

Diante do fato, acentua-se a importância dos diferentes níveis de formação. Podemos destacar que “a educação superior, reconfigurou-se, e, com isso, a ciência aí produzida tornou-se engajada ao mercado e à produção de um novo pacto social, especialmente pela sua influência nos outros níveis e modalidades de ensino” (SILVA JÚNIOR, 2002, p. 129) situação que se torna relevante nas ações propostas em nosso país e em outros países permeados por concepções e paradigmas capitalistas.

Ao rediscutir objetivos e propósitos da educação superior, como já abordamos em escrita anterior, percebo que tal relevância é destacada na LDB, por meio do artigo 207, quando as universidades são evidenciadas como ambiente de aprendizagem que preserva sua “autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, obedecendo ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”.

Cabe ressaltar que a autonomia possibilita que a universidade se organize internamente, tendo presente suas finalidades e funções. Não se pode perder de vista que a autonomia universitária não é uma dádiva, e sim, uma conquista. A

universidade torna-se autônoma pela capacidade de expressar a diversidade do saber. Essa conquista deverá ser concretizada também, pela produção científica avaliada e reconhecida, aliada à transmissão, socialização e construção de conhecimentos que contribuam para uma sociedade mais igualitária.

Subsidiada por Trindade (2000, p.129) assumo a ideia de que a questão referente à autonomia universitária se tornou um grande paradoxo brasileiro, pois “tornou-se letra morta para as instituições públicas federais, submetidas a controles absurdos, enquanto que as instituições privadas, uma vez reconhecidas pelo governo, passam a gozá-la plenamente, imunes a qualquer controle governamental”, principalmente quando interesses externos e mercantilistas são subjetivamente entrincheirados às demandas de acesso e expansão da educação superior.

Ao dispor sobre o princípio da autonomia para as universidades, a Constituição de 1988 possibilitou¹⁷ 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.

A criação dessas novas universidades particulares visava, também, obter um maior rendimento simbólico no interior do campo do ensino superior, pois, formalmente, elas passavam a se distinguir academicamente das faculdades isoladas e outros tipos de instituições (MARTINS, 2009, p. 24).

Entretanto, os efeitos do artigo 207- nos dias de hoje - são quase nulos, pois, em 9 de julho de 2001 - por meio do decreto 3.860/2001, alterado pelo Decreto nº 3.908, de 4 de setembro de 2001, o artigo 207 da Constituição é liberalizado. Isto é, não existe nenhuma imposição legal que condicione a aprovação de novas IES à sua organização na forma de universidade e, dentro dessa mesma perspectiva, o decreto 3.860/2001¹⁸, nos artigos 7º e 8º institui novas regras de organização e avaliação das instituições de educação superior, classificando as instituições em universidade, centros universitários, faculdades integradas, faculdades, institutos e

¹⁷ Complementar a essa legislação foi criado pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). A Avaliação é formado por três componentes principais: a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes. O Sinaes avalia todos os aspectos que giram em torno desses três eixos: o ensino, a pesquisa, a extensão, a responsabilidade social, o desempenho dos alunos, a gestão da instituição, o corpo docente, as instalações e vários outros aspectos. Através dos Sinaes as IES têm autonomia de desenvolvimento de seus cursos, com a solicitação de autorização de criação e manutenção deles.

¹⁸ Alterada pelo Decreto 5.773/2006.

escolas superiores. Portanto, o decreto, mais uma vez na história deste país, diversificou as instituições, abriu possibilidades de quebra do princípio da indissociabilidade, na medida em que algumas se dedicam à pesquisa, outras se dedicam ao ensino e algumas vivem da exploração dos fins lucrativos. Complexidade de organizações que nos remetem, novamente, à reflexão da finalidade de cada um desses ambientes de aprendizagem e produção de saberes. Ou seja, que inúmeras vezes não têm em suas diretrizes, a qualidade da oferta da educação, e sim, a massificação dessa oferta de forma desordenada.

Enfatizo que, em decorrência dessa legislação, uma nova configuração se apresenta na realidade das instituições superiores, situação que podemos identificar quando dados estatísticos demonstram que, nas organizações existentes, havia, em 1994, um total de 1.661.034 matrículas. Dentre elas, as universidades, responsáveis por 62,3%, as faculdades integradas, por 12,2%, e as faculdades, escolas e institutos superiores, por 25,5%. Em função da diversificação das IES ocorrida no governo FHC¹⁹, essa proporção sofreu modificações. Em 2002, as universidades alcançaram 61,8% das matrículas, os centros universitários atingiram 12,4%, as faculdades integradas foram responsáveis por 5,2%, as faculdades, escolas e institutos superiores chegaram a 19,4% e os centros de educação tecnológica e faculdades de tecnologia a 1,2% das matrículas. O que vale ressaltar é que, em 2002, as 162 universidades, que correspondem a 9,9% das IES, eram responsáveis por 61,8% das matrículas em oposição às faculdades, escolas e institutos superiores, que eram em maior número, 1.240 (75,8%), responsáveis por apenas 19,4% das matrículas. Isso mostra uma característica da educação superior brasileira, que é a centralização das matrículas de graduação em um número reduzido de instituições.

É evidente, na análise desse contexto movido pelas diretrizes impostas pelas legislações regulatórias, que a educação sofre influências dos organismos externos evidenciados anteriormente, pois, nas entrelinhas das normatizações, as concepções neoliberalistas estão evidentes em um país em que o capitalismo está nas entranhas do sistema econômico vigente. Portanto, o investimento de capital também está presente na educação, especialmente no incentivo aos investimentos da iniciativa privada, que também tem seu espaço nas normatizações vigentes.

¹⁹ Através do Decretos 3.860/2001 e Decreto 3.908/2001.

Dentro desta mesma perspectiva, podemos, ainda, notar, na Constituição Federal de 1988, que o 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. Posso me atrever a mencionar que, através da legislação, os espaços privados para educação constituíram-se preceito constitucional em decorrência da legislação constituída.

Diante do exposto, o que parece estar em pauta de discussão em todo o país é o fato de a iniciativa privada estar aproveitando-se desse invólucro legal para reforçar a ideia de educação como bem de consumo, como mercadoria e não como espaço de emancipação e cidadania, mais uma vez deixando transparecer as influências do poder econômico sobre as políticas educacionais de nosso país. Como consequência desse processo, o setor público fica à mercê de investimentos restritivos e insuficientes.

3.3 EDUCAÇÃO SUPERIOR E DEMANDAS DO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO – FHC

Com o advento do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a disseminação e a implantação de ideais neoliberais despontaram com mais vigor no Brasil. Havia, portanto, a proposta de uma reforma no Estado, a qual refletia um ajuste à competitividade internacional e demandava novas políticas públicas para a educação superior, claramente evidenciado por Nomeriano (2012), quando

afirma que, a partir dos anos 90, a política implementada pelo Banco Mundial aos países periféricos esteve diretamente ligada à expansão do ensino privado e à privatização do ensino público, especialmente no que concerne ao ensino superior.

Nesse período, certamente houve uma forte influência de organismos internacionais na constituição das políticas educacionais, tendo o Brasil firmado acordos com o Banco Mundial, na perspectiva de orientar as áreas de investimento. É importante – novamente - destacar que, em nível internacional, existia o incentivo a educação superior, situação que é ilustrada nas palavras de Dourado (2002), quando afirma que a educação superior experimentou a expansão em todo o mundo, inclusive em países periféricos, com vistas a garantir maior acesso, principalmente por parte das camadas sociais menos favorecidas²⁰.

A partir das propostas de FHC, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1996), propunha que o Estado se dividisse em quatro setores: núcleo estratégico (corresponderia aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário), atividades exclusivas (serviços específicos do Estado), serviços não exclusivos (Estado agiria concomitantemente com outras organizações públicas não estatais e privadas) e produção de bens e serviços para o mercado (atividades voltadas para o lucro). No que concerne ao setor de serviços não exclusivos, seriam modelos as universidades, os hospitais, os centros de pesquisas e os museus.

Para Bresser Pereira,

Na União os serviços não-exclusivos de Estado mais relevantes são as universidades, as escolas técnicas, os centros de pesquisa, os hospitais e os museus. A reforma proposta é a de transformá-los em um tipo especial de entidade não-estatal, as organizações sociais. A ideia é transformá-los, voluntariamente, em “organizações sociais”, ou seja, em entidades que celebrem um contrato de gestão com o Poder Executivo e contem com autorização do parlamento para participar do orçamento público. Organização social não é, na verdade, um tipo de entidade pública não estatal, mas uma qualidade dessas entidades, declarada pelo Estado. (PEREIRA, 1996, p. 23).

Dessa forma, ao estabelecer que as universidades iriam pertencer aos serviços não exclusivos, com a proposta de que a forma de propriedade dominante deveria ser a pública não-estatal, ocorreria, naturalmente, a privatização desse serviço. Isso, de certa forma, justifica a política adotada pelo governo FHC e suas

²⁰ Assim novamente trazendo a discussão a democratização e a massificação da educação superior.

ações desestruturantes, com a conseqüente falta de atenção às instituições federais da educação superior.

A proposta de reforma do Estado estabelecia a descentralização da administração pública, dessa forma abria espaços à ação de organismos privados e entidades da sociedade civil. Sendo assim, é possível concordar com Dourado (2002, p. 235), o qual afirma que, no governo FHC, o processo resultante de uma nova fase de reestruturação capitalista “é marcado por políticas de centralização, de diferenciação e de diversificação institucional e, especialmente, de privatização da esfera pública”, ou seja, em especial neste período, as políticas públicas sofrem influências do capital, trazendo para o âmbito da universidade essas questões.

Subsidiada por Chauí (2003) destaco que as reformas do Estado brasileiro provocaram mudanças na universidade pública de forma especial, já que, nessa reforma, ao definir os setores que compõem o Estado, a educação, a saúde e a cultura passam a ser consideradas como serviços não exclusivos. Nessa lógica, a educação deixou de ser um direito e passou a ser considerada um serviço, bem como deixou de ser tomada como um bem público, pois passou a ser vista como um serviço privatizado, situação que, sem dúvida, trouxe novas concepções à educação superior.

Cabe ressaltar que a reforma descentralizava as responsabilidades e não os recursos existentes. Além disso, a federação passou a transferir para os poderes estaduais e municipais tarefas sociais que, até então, competiam ao governo federal. Nessa perspectiva, Peroni afirma:

A reforma de estado, durante o governo de FHC, quer fazer uma “transição programada de um tipo de administração pública, burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento da cidadania” (PERONI, 1995, p. 59).

Frigotto (2011) comenta este fato destacando que o governo de Fernando Henrique Cardoso implementou as reformas neoliberais, causando o aprofundamento da relação de dependência do projeto de caráter monetário. E acrescenta que essa concepção, baseada no fundamento do liberalismo conservador, reduz a sociedade ao conjunto de consumidores, já que o indivíduo não se volta para a coletividade, mas para o mercado.

Felizmente, a efetivação da educação superior como um serviço público não-estatal, buscada pelo governo FHC não se materializou, apesar de ter sido aberto espaço para um processo de desresponsabilização do Estado para com esse nível de ensino ao se reduzirem as verbas públicas para seu financiamento e estimular o seu empresariamento.

A afirmação, nesse período, do discurso da educação como um bem público e do papel das instituições públicas e privadas como prestadoras deste serviço público (não estatal), proporcionou um movimento de naturalização da alocação de verbas públicas para as instituições privadas e para o financiamento privado das instituições públicas, esmaecendo os limites entre público e privado.

Destaco ainda, que a expansão das instituições privadas pode ser justificada em parte pela regulamentação de diversificadas IES privadas - não universitárias – que desenvolveram basicamente atividades de ensino, reduzindo o investimento de capital e ampliando o lucro, despertaram o interesse dos empresários da educação privada e, assim, criaram novas instituições de educação superior. Aliado a essa premissa, Gomes (2008) advoga que a expansão da educação superior no governo FHC foi alcançada “mediante financiamento privado, ‘doméstico’, com a participação ativa do ‘consumidor de serviços educacionais’, numa clara definição da educação superior como mercadoria” (p. 28-29), o que cristaliza a marca da política desse governo.

Se, de um lado, as IES federais padeceram de recursos para continuarem a funcionar nos termos históricos que antes faziam, e, de outro, as IES privadas recebiam as benesses, como deixar de pensar que o sucateamento do setor público da educação superior correspondia à política deliberada. Sem outra referência empírica, esse foi o pensamento dominante naquelas instituições durante as duas gestões do Presidente FHC.

Corbucci (2007) aponta que, apesar de ter sido reconhecido, nos planos de governo da época, o papel da educação superior para o desenvolvimento nacional, a tendência assumida pelos gastos federais com esse nível de ensino não ratificava os discursos oficiais e tampouco algumas das metas contidas no Plano Plurianual (PPA) 1996-1999. O que fica evidenciado pela análise dos gastos do MEC com as Ifes, realizados ao longo da segunda metade dessa década, na qual prevaleceu forte

contingenciamento²¹ orçamentário, tanto para fins de expansão dessa rede de ensino, quanto para sua própria manutenção. Posteriormente, os vetos impostos a algumas das metas do Plano Nacional de Educação (PNE), sancionado em 2001, também reiteraram o descompasso entre o discurso oficial e as ações realizadas (legislação que será retomada posteriormente neste texto).

Diante do contexto, saliento, mais uma vez, que a implementação de políticas públicas na educação superior, no decorrer da década de 1990, foi marcada pela implementação de reformas no espaço público para adoção de práticas neoliberais, privilegiando o espaço privado, para expansão do ensino superior. Além do mais, conforme Lima:

Essa ampliação foi realizada através de dois movimentos: a) a expansão das instituições privadas, através da liberalização dos “serviços educacionais”; b) a privatização interna das universidades públicas, através das fundações de direito privado, das cobranças de taxas e mensalidades pelos cursos pagos e do estabelecimento de parcerias entre as universidades públicas e as empresas, redirecionando as atividades de ensino, pesquisa e extensão (LIMA, 2011, p.87).

Nessa década, reforçou-se a lógica do capital, de forma que as IES eram voltadas para o ensino, valendo-se do modelo denominado neonapoleônico²², que atendia à demanda do mercado de trabalho, com formação profissionalizante, contratação de professores horistas e com titulação acadêmica apenas em *latu sensu*. Segundo Sguissardi (2006) no âmbito das universidades se revelam mais e mais heteronomia e competitividade. Essa orientação alterava sua identidade e papel institucional e conduzia a uma racionalidade técnica que levava a uma especialização das IES em áreas de competências que visavam a potencializar os

²¹ O contingenciamento consiste no retardamento ou ainda, na inexecução de parte da programação de despesa prevista na Lei Orçamentária. Em geral no início do exercício, frequentemente em fevereiro, o governo federal emite um decreto limitando os valores autorizados na Lei Orçamentária, relativos às despesas discricionárias ou não legalmente obrigatórias (investimentos e custeio em geral). O decreto de contingenciamento apresenta como anexos limites orçamentários para a movimentação e o empenho de despesas, bem como limites financeiros que impedem pagamento de despesas empenhadas e inscritas em restos a pagar, inclusive de anos anteriores. O poder regulamentar do Decreto de Contingenciamento obedece ao disposto nos artigos 8º e 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

²² Argumenta Sguissardi (2006, p. 41): as IES neonapoleônicas, destinadas à formação técnico-profissional dos estudantes, nas quais predominam critérios como não exigência de pesquisa e extensão, corpo docente majoritariamente sem qualificação para a produção de conhecimento, com dedicação exclusiva às atividades de ensino, alocados em unidades isoladas, entre outros.

recursos para alcançar maior eficiência e competitividade. Ao promover a reflexão sobre essa realidade educacional, não posso me furtar de remeter, novamente, às concepções de educação superior do início do século em nosso país, e também, à realidade do século passado na Europa, com grande evidência, aspectos que foram abordados no capítulo anterior.

No governo de FHC, o Plano Plurianual - PPA (1996-1999), segundo Corbucci (2007) destacou duas premissas básicas para orientação da educação superior: contribuição do setor para melhoria da qualidade de ensino; formação de recursos humanos qualificados para a modernização do país. “Além [...] da preocupação com a necessidade de se criar um sistema de avaliação da qualidade do ensino ofertado, sobretudo o da esfera privada” (2004, p.681), aspecto que se concretizou mais tarde com a criação dos Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior - Sinaes no governo Lula.

Registro ainda que, devido à visão neoliberal na educação, o governo FHC utilizou-se de medidas provisórias para a implementação da política educacional com centro na qualidade, compreendida como a produtividade. Nesse sentido, algumas políticas modificaram seu processo de elaboração e aplicação, como aconteceu nas avaliações institucionais, nos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) e no financiamento das escolas, entre outros. Entretanto, também houve um esforço para produzir marcos regulatórios, por meio das orientações e teses de organismos multilaterais, entre elas a homologação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que, há longa data, vinha sendo discutida no âmbito das lideranças legislativas.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB, nº 9694, foi aprovada em 20 de dezembro de 1996, após oito anos de tramitação no Congresso Nacional, e, introduziu um conjunto de modificações importantes no sistema educacional brasileiro. A LDB apresenta uma política educacional determinada e desencadeia um processo de reformulação profunda nas questões educacionais de nosso país (aspectos que já foram ressaltados anteriormente e serão reiterados na sequência do texto).

No que se refere à educação superior, a LDB apresenta o capítulo IV, com 15 artigos, dos quais os artigos 43 a 50 estão voltados mais para educação superior em

geral, e, os demais, para universidade (CURY,1997), deixando evidente a concepção:

As universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracteriza por:

I- Produção intelectual institucionalizada, mediante o estudo sistemático dos temas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultura, quanto regional e nacional;

II- Um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado e doutorado;

III- Um terço do corpo docente em regime integral. (BRASIL, 1996, art.52, incisos I,II,III)

Como se pode verificar, a LDB apresenta uma nova visão ao destacar que as universidades, enquanto instituições pluridisciplinares, devem ser constituídas por docentes qualificados, com dedicação à instituição, trazendo um contraponto à reforma universitária de 1968, que dispõe que “é facultada a criação de universidades especializadas por campo de saber” (CURY,1997, p.15).

No que envolvem os atos normatizadores, no caso da educação superior, foram regulamentadas formas diferenciadas de processo seletivo; a importância de diretrizes curriculares para os cursos de graduação e diferenciação institucional (art. 45º da LDB e Decreto 2306/97), dentre outras.

A conjuntura em que entra em vigor a nova LDB se assenta em significativas transformações da base material da sociedade, identificadas como uma nova Revolução Industrial cuja base científica é dada pela microeletrônica e cuja expressão tecnológica se traduz na automação dos processos produtivos marcando, pela via da informática, a vida social em seu conjunto (SAVIANI, 2010, p. 265).

É fundamental destacar que os capítulos dedicados à educação superior, na LDB, traçam linhas gerais para o sistema, posteriormente, são modificadas por meio dos decretos 2.306/1997, 3.860/2001 e decreto nº 5.773/2006.

Merecem destaque, especialmente, os decretos nº 2.306/97 e nº3.860/2001, que flexibilizam a estruturação da educação superior no país, rompendo com a garantia do princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão como parâmetro básico à educação superior no país. Na prática, as políticas governamentais para o setor, ao segmentarem a educação superior por meio do estímulo à expansão das matrículas e à diversificação institucional, naturalizam esse campo como serviço e, na maioria dos casos, restringem a educação superior à função ensino (DOURADO, 2002, p. 244).

Podemos também ressaltar que a LDB aprovada não estabeleceu de forma efetiva a questão das instituições de ensino superior, apenas menciona, em seu artigo 45, que a educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização. Portanto, deixando essa tarefa para a legislação complementar, que trouxe uma novidade: os centros universitários, regulamentados inicialmente pelo decreto nº 2.306/97 e, atualmente, pelo decreto nº 5.773/2006, como já mencionei anteriormente.

Para Saviani (2008) a introdução da distinção entre universidades e centros universitários foi a maneira encontrada para reverter o disposto no artigo nº 207 da Constituição Federal (1988), segundo o qual as universidades obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e os centros universitários são definidos como “instituições de ensino superior pluricurriculares, abrangendo uma ou mais áreas do conhecimento, que se caracterizam pela excelência do ensino oferecido, comprovada pela qualidade de seu corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmico oferecidas à comunidade escolar.

Os centros universitários possuem autonomia para criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior, muitas vezes atribuindo a eles um sistema educacional voltado somente para o ensino, sem a exigência de constituírem-se como instituições de pesquisa, ao contrário do que acontece com as universidades.

[...] os centros universitários são um eufemismo das universidades de ensino, isto é, uma universidade de segunda classe, que não necessita desenvolver pesquisa, enquanto alternativa buscada pelo governo para viabilizar a expansão e, por consequência, a democratização da universidade a baixo custo, em contraposição a um pequeno número de centros de excelência, isto é, as universidades de pesquisa (SAVIANI, 2009, p.17).

Por sua vez, o artigo 53 da LDB determina que atribuições devam ser asseguradas a qualquer universidade, sem prejuízo de outras, no exercício de sua autonomia, como: criar, organizar e extinguir cursos; fixar currículos de seus cursos e programas, segundo as diretrizes gerais pertinentes, estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, bem como de produção artística e de

atividades de extensão; elaborar e reformular seus estatutos e regimentos; conferir graus, diplomas e outros títulos, estabelecer contratos, acordos e convênios; aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos. Assim como administrar os rendimentos e deles dispor na forma prevista nas leis e nos respectivos estatutos, além de poder receber subvenções, doações e heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas (BRASIL, 1996).

Por outro lado, para Cunha (2007) com a LDB de 1996 ficou reconhecida, pela primeira vez na legislação brasileira, a possibilidade de lucro para instituições privadas, e isso trouxe enormes reflexos, pois essa novidade, especialmente na década de 1990, abriu espaço para o mercado universitário. Em decorrência desse fato, mais uma vez ressaltado que houve um crescimento significativo de estabelecimentos privados, em detrimento das instituições públicas, durante o governo FHC, situação que é retrata abaixo:

Tabela 2- Evolução do número de instituições por categoria administrativa – 1997 - 2002

ANO	Pública	%	Privada	%	Total	%
1997	211	-	689	-	900	-
1998	209	-0,9	764	10,9	973	8,1
1999	192	-8,1	905	18,9	1.097	12,7
2000	176	-8,3	1.004	10,9	1.180	7,6
2001	183	4,0	1.208	20,3	1.391	17,9
2002	195	6,6	1.442	19,3	1.637	17,7

Fonte: INEP/MEC 2003, por GENTIL 2015

Ao analisar o quadro acima, fica evidente o crescimento do setor privado no país: em 1997, o país contava com 211 (23,4%) universidades públicas e 689 (75,7%) privadas, situação que se amplia em 2002, com o aumento para 1.442 estabelecimentos privados representando 88,08% das universidades brasileiras. Também podemos observar que houve um decréscimo na quantidade de estabelecimentos públicos de educação no período de 1997 a 2002, apresentando uma grande contradição na educação superior, pois houve uma grande expansão no setor privado, que, certamente, estabeleceu-se em decorrência das políticas

públicas desenvolvidas pelo governo FHC, e foi reflexo das perceptivas internacionais demandadas pela política econômica, social e cultural daquele momento histórico.

Saliento, com base nas palavras de Ristoff (2008) que esse movimento de expansão do sistema superior de educação, verificado na década de 90, não deve ser confundido com democratização, em parte porque não acontece de forma igual em todas as regiões do país, verificando-se, prioritariamente, nos grandes centros e, por outro lado, por se concretizar pelo viés privado do sistema de ensino, definindo-se, assim, somente pelo crescimento expressivo do sistema, com índices de, aproximadamente, 120%, para as instituições e 180% para as matrículas, assim também não garantindo o acesso de todas as classes sociais de forma igualitária, mas sim determinando a ampliação de oferta de vagas.

O programa do governo FHC que merece ser ressaltado e contribuiu para a expansão das matrículas no setor privado é o Fies, criado em dezembro pela Lei 10.260/2001, que aloca verbas públicas para as IES privadas (assim como filantrópicas e comunitárias) com o objetivo de financiar a graduação de estudantes no ensino superior, ou seja, financiamento destinado à concessão a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com a avaliação positiva (BRASIL, 2001). O significado de avaliação positiva ficou estabelecida na portaria nº 1.725/2001:

São considerados cursos com avaliação positiva aqueles regularmente reconhecidos, exceto quando tenham obtido exclusividade de conceito D e E nas três últimas avaliações realizadas pelo Exame Nacional de Cursos.

Começou, então, a ser valorizado o provão²³, instrumento que fixava parâmetros de qualidade e que, de certo modo, passava a balizar os diversos caminhos que as instituições teriam que percorrer, que envolvia a reestruturação de seus currículos e repercussões com a diminuição na demanda de vestibulares,

²³ O Exame Nacional de Cursos, o “Provão”, foi instituído pelo MEC, em 1996, com a finalidade de avaliar, através do desempenho do aluno, a qualidade de ensino das instituições de nível superior. Esse exame tem como função principal induzir a qualidade de ensino dos cursos de graduação. É uma prova aplicada todos os anos alunos que estão concluindo o curso de graduação. O exame mede as habilidades e as competências adquiridas pelo estudante durante o curso. O aluno é obrigado a fazer a prova, sob pena de não receber o diploma de conclusão de curso. As comissões que elaboram os exames definem os objetivos, o perfil ideal do graduando, as habilidades exigidas ao longo do curso e os conteúdos que o estudante precisa dominar ao fim da graduação.

mudança do perfil socioeconômico dos alunos e a desmotivação pelos resultados negativos do curso no provão. É identificado um momento de contradições e novas ações são propostas em algumas IES privadas, promovendo cursos e prêmios internos aos alunos, visando à melhoria de seus resultados.

De acordo com o Inep (BRASIL, MEC, Inep, 2004), em 2001, o número de matrículas nas IES privadas era de 2.091.529 e, com o Fies, passou para 2.428.258 matrículas em 2002. O empréstimo para financiamento dos estudos refletiu na expansão das matrículas das IES privadas/mercantis da educação (GOMES, 2008; SGUISSARDI, 2008) e, como afirma Amaral (2009), provocou mudanças significativas, como a reformulação de currículos, contratação de professores mestres e doutores, atualização e ampliação do acervo das bibliotecas, criação e maiores investimentos em novos laboratórios, tudo com o objetivo de melhorar seus índices e avaliações positivas.

Assim, ao observar os dados do Inep para 2002 Brasil (2003) identifiquei que, no conjunto de 1859 instituições de educação, 1652, ou seja, 88,9% são privadas, caracterizando o reflexo das políticas públicas decorrentes do período comandado pelo governo FHC.

Tabela 3 - Número e percentuais por categoria administrativa das IES no final do governo - FHC

Instituições	Números	%
Federal	83	4,5
Estadual	65	3,5
Municipal	59	3,1
Privada	1.652	88,9
Total	1.859	100,0

Fonte: Dados INEP/MEC 2002, por GENTIL 2015

A privatização pode ser constatada pelo crescimento, principalmente, das instituições privadas, as quais atingiram, em 2004, uma representatividade de 90% do total das instituições; 65% do total dos cursos e 70% do total das matrículas da educação superior (RISTOFF, 2008).

Ainda a respeito da educação superior, a partir das disposições apresentadas na LDB 9394/96, ressalto que derivaram decretos que foram aplicados no sentido de

regulamentação, como foi o caso do Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino (Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras- Paiub²⁴).

Foi nesse contexto que o Exame Nacional dos Cursos, o conhecido provão²⁵ foi implementado. Em princípio, encontrou forte resistência entre as instituições privadas e de alunos e professores do setor público. Criticado pela forma propagandística como seus resultados foram divulgados pelo MEC. Com os primeiros resultados, o provão ganhou, em parte, a simpatia das instituições do setor público, já que os cursos mais bem classificados a elas estavam vinculados.

Outro aspecto que estava previsto na LDB era o Plano Nacional de Educação- PNE, instituído através da Lei nº 10.172 de 2001, que foi elaborado ainda no governo de FHC. Trata-se de importante documento a ser comentado e retomado neste trabalho, pois, em suas ações e metas, demonstra indicativos iniciais de preocupação com o baixo índice de ingressantes na educação superior e com a educação como um todo, aspecto que referendi de forma breve no capítulo anterior.

O Plano Nacional da Educação (PNE) consolida a política educacional neoliberal, designando os rumos da educação superior na década seguinte. O documento atrelava o desenvolvimento do sistema ao incentivo ao setor privado, à ampliação de vagas pela diversificação de modalidades de cursos, à criação de políticas de compensação para egressos do ensino público e minorias (negros, índios), à extensão dos mecanismos de avaliação, etc (BRASIL, 2001).

²⁴ Criado em 1993, o Programa de Avaliação Institucional (Paiub) foi uma resposta das universidades brasileiras ao desafio de implantar um sistema de avaliação institucional centrada na graduação, já que a pós-graduação já vinha sendo avaliada. O Paiub vai integrar os resultados desses processos de avaliação implementados pelo MEC, a saber: Exame Nacional de Cursos, Avaliação das Condições de Oferta de Cursos de Graduação, avaliações conduzidas pelas Comissões de Especialistas de Ensino da Sesu. Dessa forma, vai assegurar os instrumentos de qualidade das instituições assim como fornecer informações para todos esses processos.

Cabe salientar que o Plano Nacional de Educação estabelecia, para os 10 anos seguintes, entre outros aspectos, o cumprimento da seguinte meta para a educação superior: “prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos”. E, mais uma vez apoio-me em Ristoff (2008) para afirmar que houve, no plano, a proposta preliminar de ampliar a oferta de ensino público, de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% do total das vagas, prevendo, inclusive, a parceria da União com os estados na criação de novos estabelecimentos de educação superior; porém, essa meta foi vetada pelo governo de FHC, situação que reafirma a disparidade entre teoria e prática.

O plano contempla, desse modo, objetivos e metas diretamente relacionados à necessidade de ampliação da oferta da educação superior no país, bem como alguns que, indiretamente, contribuem para tal finalidade. Dentre eles, menciono os seguintes: estabelecer uma política de expansão que diminua as desigualdades de oferta existentes entre diferentes regiões do país (nº3); estabelecer um amplo sistema interativo de educação a distância, utilizando-o, inclusive, para ampliar as possibilidades de atendimento nos cursos presenciais, regulares ou de educação continuada (nº4); diversificar o sistema de ensino, favorecendo e valorizando estabelecimentos não-universitários que ofereçam ensino de qualidade e que atendam clientelas com demandas específicas de formação; tecnológica, profissional liberal, em novas profissões, para exercício do magistério ou de formação geral (nº10); diversificar a oferta de ensino, incentivando a criação de cursos noturnos com propostas inovadoras de cursos sequenciais e de cursos modulares, com a certificação, permitindo maior flexibilidade na formação e ampliação da oferta de ensino (nº13).

O PNE reconhece a relevância do setor privado para o atendimento da demanda crescente por ensino superior no país, “desde que garantida a qualidade”. Aponta, contudo, que a “manutenção das atividades típicas das universidades - ensino, pesquisa e extensão – que constituem o suporte necessário para o desenvolvimento científico, tecnológico e cultural do país, não será possível sem o fortalecimento do setor público” (PNE, 2000, p.87), mas entre os objetivos e metas apontados, não havia nenhum que acenasse mais fortemente no sentido de assegurar a diretriz de fortalecimento do setor público.

Sousa Júnior (2011) o qual também considero, destaca que os anos de 1995 a 2002, no Brasil, foram de forte restrição para a educação superior pública. A política educacional, orçamentária e financeira desse período deu pouca atenção à pesquisa e ao desenvolvimento científico e tecnológico. Tal situação resultou em crescente deterioração da infraestrutura e em desvalorização dos recursos humanos das instituições federais de ensino superior. Segundo Martins (2009):

Os dispêndios do MEC com a educação superior, em especial aqueles destinados à manutenção da rede federal, foram sistematicamente contingenciadas ao longo da década de 1990. Além disso, sua composição foi bastante alterada, à medida que se ampliaram os gastos com inativos e pensionistas, e, conseqüentemente, reduziu-se a parcela destinada ao pagamento de pessoal ativo e os investimentos em infraestrutura. Ao se estrangular a capacidade de expansão das IFES, também se abriu caminho para o crescimento do setor privado (MARTINS, 2009, p. 81).

A gestão de uma universidade pública, nessas circunstâncias constitui-se num desafio hercúleo, até porque a crescente demanda por mais ensino e melhor qualidade na oferta, em meio à situação de restrição orçamentária, impôs aos gestores mais do que em outros períodos, a cobrança de eficiência e eficácia na aplicação dos recursos disponíveis. De acordo com Oliveira (2000), as políticas públicas para educação superior passam a exigir das instituições:

a) Definir a natureza/identidade e missão básica que possui no cenário acadêmico; b) definir as reais vocações e potencialidades específicas; c) contribuir decisivamente para o desenvolvimento do Estado e da região em se se insere; d) expandir vagas, sobretudo no período noturno, sem ampliar o quadro docentes e técnico-administrativo, observando aumentar a relação professor/aluno; e) otimizar a utilização das instalações físicas e dos equipamentos, bem como das habilidades docentes; f) diminuir as taxas de evasão e reprovação; g) reduzir os recursos destinados à residências estudantis, restaurantes, bolsas e subsídios; h) flexibilizar o ensino, os cursos, os currículos e os programas de estudo; i) melhorar a qualidade do ensino oferecido; j) adequar os cursos de formação e os serviços oferecidos às demandas do mercado de trabalho; l) aperfeiçoar mecanismos de avaliação; m) qualificar a gestão, racionalizar o uso de recursos e estimular a produtividade; n) buscar alternativas de financiamento; o) flexibilizar a política de pessoal docente e técnico-administrativo; p) qualificar e titular docentes e servidores; q) integrar graduação e pós-graduação; s) ampliar a produção e capacidade científica instalada; t) desenvolver processos de inovação tecnológica de produção e difusão da ciência e da cultura; u) exercer ampla autonomia (OLIVEIRA, 2000, p.76-77).

Em um contexto de aumento de demanda por acesso ao ensino superior, de criação de novas alternativas de tipos de instituições e cursos, e de redução dos

investimentos públicos nesse nível de ensino, a iniciativa privada encontrou espaço privilegiado para se expandir, provocando, assim, uma situação que tende a chegar a limites intransponíveis e gerar uma crise de legitimidade das instituições de educação superior públicas, em detrimento das privadas.

Cunha (2003) assevera que, na reconstrução da lógica intrínseca ao processo de reforma de educação superior, no período de 1995 a 2002, no Brasil, os elementos apresentados revelam que há um modelo concebido em meados da década de 1980, cuja versão paradigmática foi expressa pelo Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (Geres)²⁶. A continuidade das propostas apresentadas recorrentemente, desde então, deve ser entendida como produto histórico, também, da permanência, no governo, de dirigentes e quadros técnicos, o que permite traçar um processo de continuidade entre os governos José Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, pelo menos no que se refere ao Ministério da Educação.

Diante desse contexto, o governo FHC, paralelamente, também promoveu medidas que visavam impulsionar a expansão das matrículas no ensino superior público, dentre elas podemos citar a criação da Gratificação de Estímulo à Docência no Magistério Superior-GED, implantada pela Lei 9.678/1998²⁷, regulamentada pelo Decreto 2.668/1998, que apresentou consequência direta na organização da atividade do professor das Ifes e na relação alunos/docente. Os professores procuravam atividades que acumulassem pontos, e a GED privilegiava as atividades de ensino (carga didática semanal média) em detrimento das atividades de pesquisa e extensão, enfraquecendo o tripé ensino-pesquisa-extensão, defendido para as universidades. Dessa forma, a GED colaborou para a ampliação do número de vagas das Ifes, principalmente nos cursos noturnos, e também para o aumento da produtividade em quantidade de atividades assumidas pelos professores (AMARAL, 2009).

²⁶ O Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (Geres), grupo interno do MEC, criado pela Portaria nº 100, de 6 de fevereiro de 1986, e instalado pela Portaria no. 170, de 3 de março de 1986, era responsável tanto para sistematizar os subsídios espontaneamente oferecidos pelo MEC sobre as questões suscitadas no relatório, como para convocar a comunidade ao debate e preparar as medidas administrativas e legais de reformas necessárias.

²⁷ É instituída a Gratificação de Estímulo à Docência no Magistério Superior devida aos ocupantes dos cargos efetivos de Professor do 3º Grau, lotados e em exercício nas instituições federais de ensino superior, vinculadas ao Ministério da Educação e do Desporto -MEC. Governo José Sarney.

Os valores da gratificação correspondiam à pontuação obtida pelos docentes, determinada conforme o regime de trabalho (20h, 40h ou dedicação integral), a categoria (auxiliar, assistente, adjunto ou titular) e a titulação (graduado, aperfeiçoamento, especialização, mestrado, doutorado). No entanto, a maior pontuação, relacionava-se à quantidade de horas-aula semanais ministradas (120 dos 140 pontos possíveis), supervalorizando essa variável em detrimento de outras, enfraquecendo o tripé ensino-pesquisa-extensão e induzindo os profissionais a se concentrarem, fundamentalmente, nas atividades de ensino (SILVA JÚNIOR, 2003, p.17)

A esse respeito, Rocha (2005), assinala que a GED contribuiu para que ocorresse um processo de diferenciação salarial nas Ifes e para uma crescente estandardização do trabalho entre as instituições e no interior delas, presenciando-se "um processo de padronização flexível de trabalho científico e acadêmico"²⁸ (idem, p. 213). De forma direta, a GED estimulou o aumento de cursos noturnos, seguido da redução dos recursos orçamentários para as Ifes e provocou uma mudança de atitude no corpo docente. Ganharam força redobrada o "aulismo" e a procura, a todo custo, por eventos que fizessem com que os professores acumulassem pontos para a corrida da gratificação.

No governo Lula, a GED foi suspensa, tanto por pressão sindical, quanto de atores sociais, e todos os professores voltaram a receber os valores integrais como gratificação, fortalecendo a pesquisa defendida para as universidades.

Assim posso considerar, como salienta Cunha (2003), no octênio de FHC as principais ações voltadas para a educação superior foram a normatização fragmentada, conjunto de leis regulando mecanismos de avaliação; criação do Enem, como alternativa ao tradicional vestibular criado em 1911; ampliação do poder docente na gestão universitária, a contragosto de discentes e de técnico-administrativos; reconfiguração do Conselho Nacional de Educação, com novas atribuições; gestação de um sistema de avaliação da educação superior e o estabelecimento de padrões de referência para a organização acadêmica das IES, a estruturação do Fies e o incentivo ao ensino nas Ifes.

²⁸ A consequência da padronização flexível do trabalho científico, segundo Rocha (2005), "propiciou o incentivo à competitividade, ao individualismo e ao processo de 'mercantilização' da educação pública" (p. 124).

3.4 EDUCAÇÃO SUPERIOR E DEMANDAS DO GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Em 2003, assume a presidência da República Luiz Inácio Lula da Silva, com discurso de diretrizes programáticas diferente do adotado pelos governos anteriores, considerando a redução das desigualdades sociais como elemento fundamental para o desenvolvimento do país. Conforme Sobrinho e Brito (2008) Lula defendeu, em sua proposta de governo (2002), a construção de um novo contrato social, que possibilitasse a construção de um país mais justo, econômica e socialmente, incluindo e beneficiando setores historicamente marginalizados da sociedade brasileira.

Em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva, liderança forjada no movimento sindical dos metalúrgicos de São Paulo, assumiu a Presidência da República. Sobre seu governo repousavam expectativas de um desvio da rota traçada pelas políticas implementadas por seu antecessor, com a abertura de um espaço para mudanças estruturais, por meio de um amplo debate com a sociedade. Ao contrário, as primeiras investidas oficiais do governo de Lula demonstraram que os compromissos básicos, anteriormente assumidos com o capital internacional através do FMI, estavam mantidos: viabilizar as metas econômicas; continuar o processo de reformas dando continuidade às orientações das agências multilaterais, com objetivo de se ajustar às exigências do capital e continuar reestruturando o Estado brasileiro (MEDEIROS, 2012. p.87).

Lula, ainda segundo Sobrinho e Brito (2008) defendeu a ação reguladora do Estado sobre o mercado para o enfrentamento da exclusão social, com vistas a garantir cidadania, de fato, a todos os brasileiros. Desse modo, entendeu como necessárias ações afirmativas para evitar a discriminação contra determinados grupos da sociedade, dentre eles, negros, índios, e pessoas com necessidades especiais.

Nesse âmbito, a democratização deveria acontecer sem deixar a educação transformar-se em mercadoria, sendo que a universidade não deveria esquecer o papel da educação. Isto é:

Numa universidade, a educação deve exercer o papel de possibilitar e desenvolver conhecimentos e valores, procurando trabalhar o homem em sua totalidade, englobando as dimensões técnicas, sociais, culturais e políticas. Tornando o homem apto não só para atender aos requisitos do mercado, mas sobretudo para atuar como cidadão consciente num mundo globalizado. A educação superior deve ser emancipadora, valorizar a autonomia, atender às necessidades da vida cotidiana e promover a

formação intelectual e moral do ser humano, fornecendo-lhe condições para uma visão abrangente de mundo e capacidade de gerar novos modos de pensamento (SILVA; BOLZAN, 2007, p. 253).

Portanto, temos, a partir desse contexto, o início de um processo de mudança no papel do Estado brasileiro e, conseqüentemente, desdobramentos na Educação, englobando, neste caso, a educação superior. Entretanto, temos que considerar que, presidente Lula foi eleito apoiado por 11 partidos políticos (PL/PCB/PCdoB/PMN/PDT/PPS/PSB/PV/PGT/PSP/PTB), caracterizando um governo de coalizão partidária, fator que, certamente, interferiu no desenrolar das atividades governamentais. Em função da busca pela governabilidade, no primeiro mandato de Lula, de acordo com Sguissardi (2006), não sobressaíram políticas heterodoxas na economia ou antineoliberais em nenhum campo da administração pública. O que se constatou foi a continuidade das políticas do governo de FHC, “tanto no campo da macroeconomia, dos compromissos com o mundo financeiro, quanto nas alianças políticas com partidos de centro e de centro direita” (p. 1039).

Entretanto, o modelo neoliberal do governo antecessor não foi completamente superado pelos dois mandatos de Lula (2003-2006, 2007-2010), pois este desenvolveu uma estratégia de governo aparentemente contraditória, caracterizada por Sader (2013, p.138) como um pós-neoliberalismo, na medida em que apresenta como traços principais a priorização: das políticas sociais e não de ajuste fiscal; dos processos de integração regional e os intercâmbios Sul-Sul; os tratados de livre-comércio com Estados Unidos; e do papel do estado como indutor do crescimento econômico e da distribuição de renda, em vez do estado mínimo e da centralidade do mercado (SILVA e MARTINS, 2014, p. 1).

Segundo interpretação de Cunha (2009), durante o governo Lula (2003-2010), estudos apontam que o fato de o MEC ter sido ocupado por três ministros – Cristovam Buarque (01/01/2003 a 23/01/2004), Tarso Genro (24/01/2004 a 28/07/2005) e Fernando Haddad (29/07/2005 a 31/12/ 2010) – sugere a existência de “administração educacional zigue-zague”²⁹, na qual cada ministro tem suas propostas, suas prioridades, apontam rumos para educação e mobilizam

²⁹ As causas para a administração zigue-zague apontadas por Cunha (2006, 2009) são: o eleitorismo (procura de políticas educacionais que tragam resultados nas urnas); o voluntarismo ideológico (querer acabar com os males da educação no curto prazo de uma administração) e o experimentalismo pedagógico (aplicação de propostas curriculares antes de serem suficientemente testadas ou analisadas). Para uma visão ampliada das propostas para educação superior de cada ministro da educação no governo Lula, remeto o leitor a Cunha (2006, 2009).

procedimentos distintos. Isso pode ser percebido claramente por algumas iniciativas de cada ministro: Cristovam Buarque promoveu a retomada das campanhas de alfabetização de adultos, dando maior ênfase à educação básica, sendo a educação superior relegada a discussões paralelas, inclusive com declarações a respeito da falta de objetivo da universidade³⁰; Tarso Genro retornou ao primeiro plano a educação superior, defendeu uma lei orgânica da educação superior, implantou mudanças parciais de monta, como a criação do Sinaes e do Prouni e secundarizou a campanha de alfabetização de adultos; Fernando Haddad insistiu na abertura do leque das políticas do Ministério.

No governo Lula, o movimento privatista continuou seguindo a lógica da racionalidade gerencial capitalista e privada do aparelho do Estado proposto por FHC. Esse movimento se traduziu na acentuação da dimensão privado/mercantil com sua racionalidade organizativa, mas sob novo enfoque, pautando-se em um discurso que profere abertamente “o tema da democratização e da justiça social. Ou seja, fundado no conceito de redistribuição indireta de renda, no sentido de que a expansão do ensino superior passa pela incorporação de setores tradicionalmente excluídos da educação superior” (GOMES, 2008, p. 30). Para tanto, políticas e programas foram implementados, tendo por fim expandir o acesso na educação superior, sobretudo aos jovens e trabalhadores.

Sendo assim, no governo Lula, no que se refere especificamente à educação superior, podemos ressaltar que, assim que a euforia da vitória foi passando, e os cargos-chave da burocracia estatal foram se definindo, conforme Medeiros (2012), não tardaram as primeiras medidas para a Educação. O então Ministro, professor Cristovam Buarque³¹, em outubro de 2003, criou o Grupo de Trabalho Interministerial – GTI, para elaborar propostas para a universidade brasileira, que foram sistematizadas no documento intitulado “Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades federais e roteiro para a reforma universitária

³⁰Cristovam Buarque levanta questionamentos e propostas para que a universidade se reinvente e continue geradora e disseminadora de conhecimento, aspecto que pode ser desdobrado na pública ação Universidade em uma encruzilhada: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/palestra6.pdf> ou em declarações no *site* <http://www.cristovam.org.br/portal3/jimtawl-section/so-manchete/5957-a-universidade-na-berlinda.html>

³¹ O Ministro Cristovam Buarque permaneceu no Ministério um ano e vinte dias, sendo destituído do cargo, por telefone, em 23 de janeiro de 2004, quando se encontrava no exterior, conforme registro em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u57458.shtml>.

brasileira”. O Ministro investiu na rediscussão da finalidade das universidades, deixando evidente que o propósito delas deveria ser repensado.

De acordo com Nomeriano (2012), o próprio GTI destacou que a crise não se restringia somente às instituições federais de educação superior, mas também os estabelecimentos de educação superior particulares, que, após grande expansão na gestão de FHC, encontravam-se ameaçadas pela inadimplência. Isso representou o pontapé oficial do governo Lula para iniciar a reforma “fatiada”³² da educação superior, que foi se desenvolvendo nos dois mandatos de seu governo por um conjunto de legislações/regulações: medidas provisórias, emendas constitucionais, leis, decretos, resoluções, além de outras instruções normativas.

Essas regulações mostram a dimensão da reforma da educação superior e da política adotada pelo governo para sua implementação, bem como o tratamento que seria dado à educação superior.

Com a saída do ministro Cristovam Buarque da pasta da Educação, Tarso Genro³³ assumiu o cargo. Membro da equipe dirigente, na coordenação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, trazia como lastro experiências bem-sucedidas na Prefeitura de Porto Alegre e larga experiência na área educacional. O novo Ministro apontou três dimensões centrais ao projeto de reforma do ensino superior brasileiro, a saber: avaliação, autonomia e financiamento. Assim, segundo Medeiros (2012), Tarso Genro retoma a gestão da educação superior, chegando a defender uma Lei Orgânica para a educação superior. No entanto, a proposta não foi avante e a reforma fatiada da educação superior seguiu seu curso, com diversas medidas, regulamentações e normativas a serem propostas e executadas.

Segundo Carvalho (2011) como o governo Lula queria manter o crescimento do sistema de educação superior brasileiro, ele promoveu alterações nas políticas e, paradoxalmente, manteve a lógica da diversificação de cursos e da diferenciação institucional. Estas favoreceram as instituições privadas, atendendo, assim, à pressão exercida pelo segmento privado/mercantil. Por outro lado, o governo federal promoveu um redirecionamento das políticas em favor da expansão das instituições federais, apresentando uma expansão de 42,6% das IES públicas, enquanto no

³² Expressão de Nomeriano (2012)

³³ Permaneceu até 2006, quando assume, em 29 de julho de 2006, o Ministério da Educação, o professor da Universidade de São Paulo (USP), Fernando Haddad.

governo FHC ocorreu redução. Tal iniciativa fez uma diferença substancial no campo da política.

No quadro 2, a seguir, estão reunidas algumas das medidas propostas no governo de Lula, as quais guardam entre si profundas relações, além de se constituírem em importantes elementos para possíveis análises das políticas da educação superior.

Quadro 2 – Medidas jurídico-administrativas do governo de Luiz Inácio Lula da Silva na educação superior brasileira

Medidas jurídico-administrativas	Objetivos e finalidades - Síntese
Decreto Presidencial s/n de 20 de outubro de 2003	Formação do GT Interministerial que elaborou o documento-base para o enfrentamento da crise emergencial das universidades federais e roteiro para a reforma universitária brasileira
Portaria do Ministério da Educação, de 12 de fevereiro de 2004	Institui o Grupo Executivo da Reforma do Ensino Superior que elaborou o documento reafirmando princípios e consolidando diretrizes da reforma da educação superior, de 2 de agosto de 2004
Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004	Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - Sinaes
Decreto Presidencial nº 5.205, de 14 de setembro de 2004	Regulamenta as parcerias entre as universidades federais e as fundações de direito privado
PL 7.200/06 apensado ao PL 2012/2004 e ao PL 4.221/2004	Tratam sobre a reforma universitária
Lei nº 11.096/2005	Criou o Programa Universidade para Todos – Prouni, que amplia a isenção fiscal para as IES privadas
Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, que ficou conhecido como Decreto - Ponte	Revogou os Decretos 1.845 de 28/03/1996, o 3.860 de 09/7/2001; o 3.864 de 11/07/2001; o 3.908 de 04/09/2001 e o 5.225 de 1/10/2004. Apresenta, no art. 12, a organização das instituições de educação superior em: I – Faculdades, II- Centros universitários e III – Universidades, excluindo do decreto anterior nº 3.860/2001, os Institutos ou Escolas Superiores

Decreto Presidencial nº 6.096, de 24 de abril de 2007	Cria o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni
Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007	Classifica as IES de acordo com sua organização acadêmica em I – Faculdades; II – Centros Universitários; III – Universidades; IV – Institutos federais de Educação, Ciência e Tecnologia; e V – Centros federais de Educação Tecnológica.
Medida Provisória nº 495 e Decretos nº 7.232, 7.233, 7234/2010 – Pacote da Autonomia	Amplia a ação das fundações de direito privado nas universidades federais; retira das universidades a definição dos projetos acadêmicos a serem financiados; legaliza a quebra do regime de trabalho de dedicação exclusiva (DE); cria um mecanismo de realocação de vagas entre as instituições federais de ensino superior (Ifes) para técnico-administrativos; cria as condições para a diferenciação dos orçamentos das Ifes, de acordo com índices de produtividade e cria o Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), sem dizer de onde sairão os recursos financeiros para sua manutenção.

Fonte: Medeiros /2012 e Portal INEP – Legislações – Elaboração Gentil, 2015

Ponderando a necessidade de inclusão de considerável parte da população no ensino superior, as medidas foram adotadas tanto no âmbito do ensino público quanto das instituições privadas, tendo sempre como referencial, segundo o discurso governamental de atendimento às classes trabalhadoras, o processo de expansão e a qualidade no ensino oferecido.

Buscando promover a democratização de acesso à educação superior, iniciaram-se as discussões e houve a reformulação do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies); criou-se, também, a Universidade Aberta do Brasil (UAB) e foi posta em pauta a discussão das cotas e ações afirmativas. As discussões e os programas foram surgindo dentro de uma política educacional de acesso à educação superior. A partir daí, uma série de ações passou a ser formulada no MEC, para o atendimento aos estudantes de baixa renda e para o acesso à universidade. Em abril de 2004, o então Ministro da Educação, Tarso Genro, encaminhou ao Congresso Nacional duas propostas de Projeto de Lei: a de reserva de vagas, que institui reserva de vagas para egressos de escolas públicas,

em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais e dá outras providências; e a de instituição do Prouni.

Das medidas citadas, PROUNI e REUNI estão inseridas no quadro das políticas relacionadas à “democratização” do acesso à Educação superior. Com o PROUNI, o governo federal vem salvando as instituições privadas por meio da compra de suas vagas ociosas e com o REUNI, vem conseguindo expandir o acesso ao ensino superior público a baixo custo (NOMERIANO, 2012, p.6).

O Prouni, do governo federal, instituído pela Lei Nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, teve como objetivo democratizar o acesso da população de baixa renda a educação superior. Para cumpri-lo, o Art. 1º estabelece que o PROUNI é:

Destinado à concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) para estudantes de curso de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos”; a Bolsa será destinada a estudantes que tenham cursado o ensino médio completo em escolas públicas ou em instituições privadas na condição de bolsista integral, estudante portador de deficiência, professor da rede pública de ensino, para cursos de licenciatura, normal superior pedagogia, destinados à formação do magistério da educação básica (BRASIL,art.nº2, 2005).

Esse programa estende os benefícios fiscais para todas as IES privadas que aderirem ao programa através da assinatura de um Termo de Adesão junto ao MEC, cumprindo-lhe oferecer, no mínimo, uma bolsa integral para o equivalente a 10,7 estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados ao final do correspondente período letivo anterior (BRASIL, 2005, Art. 5º). As IES privadas devem destinar o percentual de bolsas à implementação das políticas afirmativas, dando acesso ao ensino superior às pessoas com deficiência e aos autodeclarados negros e indígenas.

Nas palavras de Saviani (2010), o primeiro mandato do governo Lula deu sequência ao que já havia sido iniciado no governo FHC, ou seja, à participação de IES privadas na oferta de vaga. Com o programa Prouni esta política reforçou-se, porém, em contrapartida, ele argumenta:

Mas é importante destacar que, especialmente ao longo do segundo mandato, a iniciativa de criar novas universidades federais e institutos federais de educação tecnológica, além da ampliação das vagas das

instituições já existentes, marcou uma diferença importante em relação à era FHC, quando nada foi feito a esse respeito (SAVIANI, 2010, p. 15).

A esse respeito, Catani, Hey e Gilioli (2006) assinalam que a expansão e a democratização realizadas pelo Prouni foram conduzidas por uma política de baixo custo para o governo, na medida em que atende a população de baixa renda — oriunda de escolas públicas e que tenha renda máxima de três salários mínimos per capita, bem como pessoas com deficiência e professores da rede pública de ensino nos cursos destinados à formação do magistério da educação básica — e também o setor privado, ao garantir isenção de impostos para a criação de vagas para o programa. Destaco que o programa tinha como objetivo o cumprimento da meta do PNE de elevar o índice de jovens, entre 18 e 24 anos, na educação superior para 30%, assim como promovia a ocupação do alto número de vagas ociosas na educação superior privada. O Prouni, portanto, ajuda a manter a educação superior nos moldes privados, como ocorreu na década de 1990 e no governo FHC.

Tendo como pressuposto as palavras de Medeiros (2012), posso afirmar que há uma questão de fundo que tem dimensões econômicas e políticas por trás desse programa. Se o analisarmos a partir da ótica governamental: o governo, transferindo recursos às instituições privadas, tem menos gastos, porque as estruturas físicas e acadêmicas já existem e estão funcionando. Além de promover, na sociedade, a sedimentação de um relativo consenso de que, enfim, a justiça social está sendo feita a partir da garantia de um direito social, que é o acesso à educação superior, mesmo que seja pela via do setor privado. Assim, por mais verdadeiras que sejam as críticas feitas ao programa, ele está consolidado, ideologicamente, o que torna muito difícil a sua reversão, e a ideia do ensino superior pago vai se naturalizando na sociedade brasileira.

Dentro desse contexto, é fundamental ressaltar que, ainda na campanha de 2002 do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi lançado o documento “Uma escola do tamanho do Brasil”, elaborado por renomados estudiosos³⁴. Segundo Ravazoli

³⁴Colaboradores CAED Comissão de Assuntos Educacionais do PT: Eloi Borges, Hélcio de Mattos, I-Juca-Pirama Camargo Gil, Ivanna Sanfana Torres, João Paulo Diehl, Mary Sylvia Falcão, Valter Amaral Grupo de Trabalho de Educação Ciência e Tecnologia do Instituto Cidadania: Newton Lima Neto (Coordenador geral), Antônio Ibanez Ruiz, Carlos Augusto Abicalil, Cristóvam Buarque, Dilvo Ristoff, Francelino Grandó, Gaudêncio Frigotto, Hélgio Trindade, Jair Borin, João Monlevade, Jorge Lorenzetti, Lúcia Helena Lodi, Lúcia Iwanow, Luiz Pinguelli Rosa, Maria Beatriz Luce, Maria José Feres, Miguel Arroyo, Nelson Amaral, Neroaldo Pontes de Azevedo, Pedro Wilson, Rosiver Pavan, Tomaz Aroldo da Mota Santos, Valdemar Sguissardi.

(2011, p. 33), no referido documento, a educação é tomada como um bem público e social, cabendo ao Estado a responsabilidade sobre sua gratuidade, laicidade e qualidade e assim, os diferentes níveis da educação passam a ser meta integrante de políticas estratégicas do governo.

No que se refere à educação superior, o documento se destaca, em sua introdução, dando-lhe a devida importância, o que contrasta com o quadro que apresenta o Brasil naquele período, ressaltando que o número de matriculados na educação superior é um dos menores da América Latina. Saliencia também, que a maior parte dos estudantes se encontra no setor privado e que o menor número de alunos está concentrado nas instituições públicas, criticando os investimentos realizados nesse setor pelo governo anterior. Ao longo do documento, são apresentadas 25 propostas de melhorias na educação superior que partem do princípio da expansão desse setor, por meio de investimentos em infraestrutura, ampliação do quadro docente e técnico e de vagas, de forma geral, melhorias na qualidade de todas as instituições, envolvendo vários órgãos federativos, ou seja, Lula sinalizou mudanças significativas no campo da educação superior, comprometido com um conjunto de políticas e ações do governo federal, articulado com os governos estaduais e municipais, dentre elas:

1. A promoção da autonomia universitária e da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão nos termos constitucionais (Artigo 207 da CF);
2. O reconhecimento do papel estratégico das universidades, em especial as do setor público, para o desenvolvimento econômico e social do país;
3. A consolidação das instituições públicas como referência para o conjunto das IES do país;
4. A expansão significativa da oferta de vagas no ensino superior, em especial no ensino público;
5. A ampliação do financiamento público ao setor público, revisão e ampliação de crédito educativo e criação de programa de bolsas universitárias, com recursos não vinculados constitucionalmente à educação;
6. A defesa dos princípios constitucionais da gratuidade do ensino superior (artigo 206, IV, da CF);
7. o envolvimento das IES, em especial as do setor público, com a qualificação dos professores para a educação básica, em cursos que garantam formação de alta qualidade acadêmico-científica e pedagógica e associem ensino, pesquisa e extensão. (BRASIL, Uma escola do tamanho do Brasil, 2002, p. 52-53).

Diante do exposto, posso fazer uso das palavras Michelotto, Coelho e Zainko (2006, p. 193) e ressaltar que o documento: “ênfatiza a necessidade de ampliação de acesso à educação superior para todos os que a ela demandarem e preconiza uma universidade comprometida com a inclusão social”.

Para a execução dessas ações, o governo se comprometeu com a ampliação dos recursos financeiros necessários à sua efetiva implementação, com a elevação progressiva do percentual de gastos públicos em educação em relação ao PIB para o mínimo de 7%, no período de 10 anos, conforme aprovado pelo Congresso Nacional ³⁵.

Como consequência das propostas apresentadas pelo documento “Uma escola do tamanho do Brasil”, logo no início do governo Lula ações são definidas e, no âmbito do ensino público federal, o governo propõe a criação do Programa de Expansão das Instituições Federais de Educação Superior (2003); na sequência, a criação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (2007). Tais iniciativas resultaram na implantação de 14 novas universidades federais e 126 novos *campi* universitários distribuídos no conjunto do território nacional. Diante do fato, é possível concordar com Nascimento (2013), quando afirma que o Programa Expandir foi o primeiro passo do governo Lula para efetiva expansão da universidade pública, mas, em contrapartida, com base nas afirmativas de Sobrinho e Brito (2008), também podemos salientar que, devido ao fragoroso atraso histórico na oferta de ensino superior público no Brasil, essa expansão foi insuficiente para enfrentar a expressiva demanda existente.

Pfeifer e Giaretta (2009, p.26) afirmam que, por meio desse programa, um grande aporte financeiro foi direcionado à ampliação da educação pública, pois

O governo federal investiu R\$ 592 milhões, com o objetivo de expandir e interiorizar o ensino superior no Brasil, criando, até 2006, 10 novas Instituições Federais de Ensino Superior e 40 novos campi. Dados registram que em 2003, quando iniciou o Projeto Expandir, havia 109.184 vagas nas universidades federais brasileiras, e ao final do projeto, em 2006, registrou 132.203 vagas.

Ou seja, para o Programa Expandir – Fase I, estavam previstos investimentos na ordem de R\$ 592 milhões até o ano de 2006, com a criação de 10 novas universidades (algumas começadas a partir do zero e outras foram transformadas de faculdades especializadas em universidades), e cerca de 43 novos campi, em 68 municípios espalhados pelo interior do país.

³⁵ Documento do Partido dos Trabalhadores, Uma Escola do Tamanho do Brasil, 2002.

Tendo como base todo esse investimento, destaco que o Expandir foi lançado pelo MEC em 2005 com o slogan: “Universidade, expandir até ficar do tamanho do Brasil”, revelando a preocupação do governo federal em fortalecer o ensino superior no âmbito público, diante do crescimento, a partir de 1990, do setor privado no Brasil. O referido programa tinha a prerrogativa de levar o ensino superior para regiões de difícil acesso no interior do país, com investimentos e contratação de novos professores (2.365 cargos) e pessoal técnico-administrativo (1.475 cargos), 120 cargos de direção e 420 funções gratificadas, para oferecer, até 2007, cerca de 30 mil vagas (FARIA, 2006).

É importante ressaltar que, durante o processo de implementação do Programa Expandir - Fase I, não houve uma legislação como em outros programas do governo federal. Foram enviados projetos para o MEC e, mediante aprovação, ocorreu a liberação de recursos para as novas universidades e criação de novos campi.

Entre as proposições iniciais e a execução do programa, alguns dados podem divergir, pois, efetivamente, após as análises de todas as propostas enviadas na primeira etapa desse programa, foram criados ou consolidados 36 campi em 19 estados do Brasil. As universidades enviaram propostas para construir campus em regiões de difícil acesso para que fosse possível ampliar a oferta de vagas nas universidades públicas em locais afastados dos grandes centros, sendo parte desse universo a região da Fronteira Sul contemplada com a implantação da Universidade Federal do Pampa – Unipampa (Consórcio Universitário).

Nascimento (2013) e Michelotto, Coelho, Zainko (2006) destacaram que o Programa Expandir adotou três formas para atingir a expansão com interiorização: criação de novas universidades, transformação de faculdades federais em universidades e a construção e consolidação de novos campi. Ainda dentro dessa mesma temática, o diretor do Departamento de Desenvolvimento da Educação Superior do MEC, Manuel Palácios, em reportagem publicada no Portal do MEC³⁶, destaca que o Programa Expandir contribuiu para a redução das desigualdades regionais, do desemprego e para democratização do ensino superior, impulsionando o desenvolvimento do país.

³⁶http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6729&catid=212:educacao-superior

Conforme o publicado na Revista Expandir (BRASIL/MEC, 2005), a ampliação do ensino superior foi uma das principais metas no Ministério da Educação e, através do Programa Expandir, foram sendo melhoradas as condições das Ifes já existentes, havendo, também, recursos para criação de novas instituições, na expectativa de estender o manto de influências das universidades federais a todo o país. O documento também destaca o papel estratégico das universidades federais para o desenvolvimento econômico e social, e as importantes oportunidades de interiorização e expansão da educação superior, respeitando as necessidades e vocações de cada região.

Através do programa foram criadas quatro novas universidades: Universidade Federal do ABC, em Santo André (UFABC), São Paulo; Grande Dourados, no Mato Grosso do Sul; Universidade do Recôncavo Baiano, em Cruz das Almas, na Bahia; Universidade Federal da Região dos Pampas, em Bagé³⁷, no Rio Grande do Sul.

Um total de seis faculdades federais foram transformadas em universidades: a Escola Superior de Agricultura de Mossoró, no Rio Grande do Norte, transformou-se na Universidade Federal Rural do Semiárido (Ufersa); no lugar da Faculdade de Medicina do Triângulo Mineiro surgiu a Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM); o Centro Federal de Educação Tecnológica (Cefet/MEC) passou a ser a Universidade Federal Tecnológica do Paraná (UFTPR), em Curitiba, no Paraná; as Faculdades Federais Integradas de Diamantina foram substituídas pela Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), em Diamantina, Minas Gerais; em Uberaba, Minas Gerais a antiga Escola de Farmácia e Odontologia foi substituída pela Universidade Federal de Alfenas (Unifal), Alfenas; e, por último, a Fundação Faculdade Federal de Ciências Médicas de Porto Alegre tornou-se a Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre (UFCSPA), em Porto Alegre, Rio Grande do Sul (BRASIL/MEC,2005).

Ainda de acordo com o MEC, houve investimentos na consolidação de universidades, como a Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univast) com duas sedes, uma em Petrolina, em Pernambuco, outra em Juazeiro, na Bahia; a Universidade Federal de Tocantins (UFT), criada em 2002, e efetivando suas atividades em 2003.

³⁷Nominada no documento também como Consórcio Metade Sul, e atualmente designada Universidade Federal do Pampa.

Na última etapa do Expandir, foi realizada a construção de novos campi, num total de sete. Com relação a esse aspecto, as universidades enviaram propostas para construir campi em regiões distantes das suas áreas de atuação: na Universidade Federal do Amazonas foram construídos dois campi, um em Parintins e outro em Itacoatiara; já a Universidade Federal do Ceará construiu os campi de Sobral e Quixadá; a Universidade Federal de Uberlândia, em Minas Gerais, instalou o campus de Pontal-Ituiutaba; e por último, na Paraíba, a Universidade Federal de Campina Grande instituiu o campus de Pombal e Sumé, enquanto a Universidade Federal da Paraíba criou o campus do Litoral Norte, nas cidades de Mamanguape e Rio Tinto (BRASIL/MEC, 2005).

Não pode ser negado que o Programa Expandir buscou atender fortemente demandas reprimidas, uma vez que 43 Ifes existentes, no início do programa, encontravam-se em grande parte sediadas e atuantes nas capitais. Ao analisar os dados relativos à expansão da educação superior no Brasil, constata-se que, de 2001 (ano de promulgação do Plano Nacional de Educação) a 2006 (ano proposto para finalização das ações do Expandir), o número de universidades federais, conforme Nascimento (2013) passou de 40 para 53. Os dados da implementação podem ser observados no quadro abaixo:

Tabela 4 - Resultados alcançados Expandir (2003-2006)

Quantitativo	Universidades
Duas universidades federais consolidadas	Universidade Federal do Tocantins (maio/2003) Universidade Federal do Vale do São Francisco – Univasf (outubro/2004)
10 novas Universidades Implantadas	1. Universidade Federal da Grande Dourado – UFGD (julho/2005) 2. Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB (julho/2005) 3. Universidade Federal do Triângulo Mineiro – UFTM (transformação – agosto/2005) 4. Universidade Federal do Semiárido – Ufersa (transformação – agosto/2005) 5. Universidade Federal de Alfenas – Unifal (transformação - agosto/2005) 6. Universidade Federal do Vale de Jequetinhonha e

	<p>Mucuri – UFVJM (transformação - setembro /2005)</p> <p>7. Universidade Federal Tecnológica do Paraná – UTFPR (transformação- outubro/2005)</p> <p>8. Universidade Federal do ABC – UFABC (setembro/2006)</p> <p>9. Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre – UFCSPA (transformação – janeiro/2008)</p> <p>10. Universidade Federal do Pampa – Unipampa (janeiro/2008)</p>
--	---

Fonte: Nascimento (2013)

Para Nomeriano (2012) essa expansão momentânea teve um custo alto para os estudantes, pois muitas dessas universidades se estabeleceram inicialmente, em prédios improvisados (alugados e emprestados), muitas vezes sem laboratórios ou sem equipamentos ou até mesmo sem espaço físico para todos os alunos.

De acordo com a Andifes, um dos motivos para essa falta de estrutura foi o pouco tempo gasto no planejamento: muitos projetos desenvolvidos em período de 30 a 60 dias. Já o então secretário de Educação Superior, Ronaldo Motta, reconhece existir problemas, mas diz que eles não são mais importantes que as conquistas do “projeto ousado” do governo. [...] Infelizmente, vários são os exemplos da interiorização pelo país que provam a operação do “milagre” da multiplicação: a expansão foi feita na base do improvisado, seguindo mais o ritmo da política do que da educação (ibidem, 2012, p.10).

Destaca, ainda, Nascimento (2013) que algumas ações do Programa Expandir estenderam-se até 2010. Desse modo, atos desse programa foram realizados concomitante a ações do Reuni, situação também pontuada por Nomeriano (2012) quando ressalta que o interesse político predominou na expansão das IES públicas e muitas instituições tiveram sua implantação e expansão prejudicadas pela falta de planejamento ou tiveram sua inauguração aligeirada às vésperas das eleições de 2010.

Diante desse panorama geral da educação superior brasileira, podemos perceber que o período de 1995 a 2007 (pós-primeiro mandato de Lula) foi marcado por políticas governamentais e marcos legais; expansão de matrículas em instituições de ensino superior privadas e públicas; diversificação e novos modelos institucionais; mercantilização e privatização internas; políticas públicas que buscam equidade, por meio da ampliação do acesso e da permanência de jovens que, tradicionalmente, foram marginalizados do ensino universitário. Nesse período,

demarcado entre duas concepções políticas, os investimentos na educação foram intencionais, mas não obtiveram uma expansão significativa da educação pública, pois no governo FHC ficam mais evidentes os investimentos na iniciativa privada, mas eles não deixaram de ser promissores durante o governo Lula. Assim, podemos concluir que, mesmo havendo investimentos significativos na educação superior pública no governo Lula, tais investimentos não trouxeram o retorno propagado pelas políticas implantadas. Ou seja, não conseguiu reverter o quadro público e privado de oferta da educação superior, pois mesmo com o investimento feito em novas instituições públicas, o crescimento das instituições privadas seguiu a mesma lógica, fato evidenciado na tabela abaixo.

Tabela 5 - Instituições de educação superior, públicas e privadas, segundo organização acadêmica – Brasil 2007

Organização acadêmica		IES	%
Universidade	Pública	96	52,5
	Privada	87	47,5
Centro Universitário	Pública	4	3,3
	Privada	116	96,7
Faculdade	Pública	149	7,5
	Privada	1.829	92,5
Total		2.281	

Fonte: Censo 2007 / INEP. Dados Sistematizados por GENTIL, 2015

Mesmo diante desses dados pouco animadores, é importante ressaltar que, a partir da gestão Lula, em 2003, mesmo mantendo traços de continuidade com relação ao governo anterior, iniciou-se uma nova fase na política voltada para a educação superior no país, marcada por um maior protagonismo do Estado na indução de políticas públicas. Em consonância com a política econômica internacional e nacional, e também em atendimento à meta do PNE de ampliar o acesso à educação superior no país, as políticas públicas focaram no objetivo de ampliar e democratizar o acesso a esse nível de ensino.

Analisando a proposta³⁸ de governo dos dois mandatos de Lula, observa-se que três diretrizes foram traçadas: qualidade social da educação, democratização do

³⁸ As propostas analisadas foram “Uma escola do tamanho do Brasil” (BRASIL, 2002) e “Programa Setorial de Educação 2007/2010” (BRASIL, 2006).

acesso/garantia da permanência e democratização da gestão educacional. Elas direcionaram as ações desenvolvidas em todos os níveis e modalidades (BRASIL, 2002, 2006).

Dentre as propostas e metas³⁹ para a educação superior, no primeiro mandato do governo, que influenciaram o processo de evolução da expansão, destacam-se: ampliar a oferta de vagas e matrículas no setor público (possivelmente dobrar o total de matriculados no setor público) e “ampliar a oferta de ensino público de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% do total de vagas, prevendo, inclusive, a parceria da União com os estados na criação de novos estabelecimentos de educação superior” (BRASIL, 2002, p. 49), visando atender à meta 1 do PNE/2001⁴⁰. Pode-se dizer que as metas anunciadas não foram materializadas nem no final do seu segundo mandato, pois o crescimento de IES públicas foi de 42,6 %, a ampliação do número de matrículas de 39,0% e a proporção do número de matrículas no setor público de 26,8%, abaixo até mesmo do alcançado no último mandato de FHC (30,2%).

3.5 DESDOBRAMENTOS

Após este breve panorama dos governos de FHC e Lula, no qual apresento a expansão da educação superior, seja a partir de bases legais, seja pelas políticas educacionais que a favoreceram, demonstrarei essa expansão em números a apresentar os dados da educação superior com base pós-governo Lula. Assim, posso propor uma reflexão sobre os possíveis desdobramentos das políticas públicas de investimento na educação superior brasileira da última década, a qual já apresenta alguns resultados a serem analisados nos últimos dados estatísticos publicados - censo de 2012 - , pois podem ficar evidentes os resultados emitidos com base nas políticas, programas e propostas do governo Lula

Tendo em vista a temática em questão, e antes de apontarmos os números referentes às IES, faz-se necessário caracterizar as estruturas acadêmicas e organizacionais com as quais se apresentam.

³⁹ Para conhecimento das propostas e metas do governo Lula (2002-2006), consultar Brasil (2002, p. 53-55).

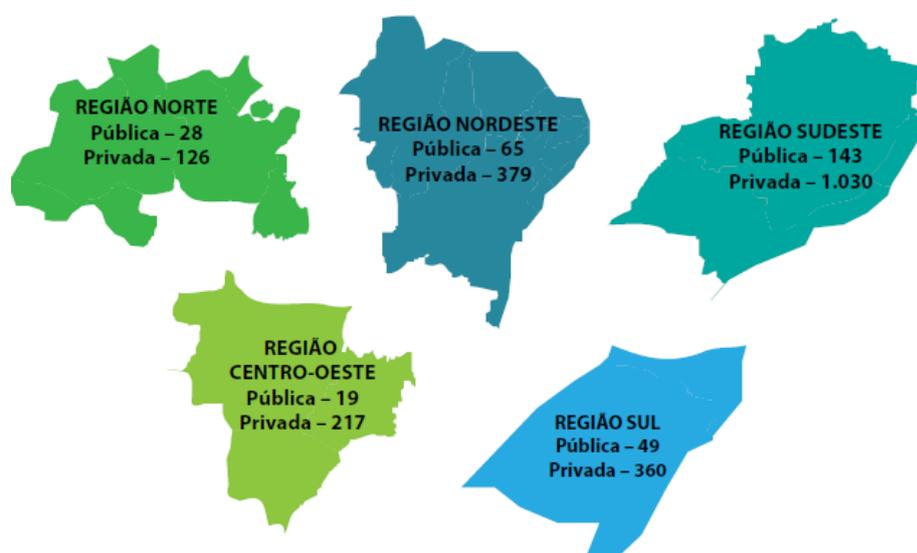
⁴⁰ Prover a oferta da educação superior para pelo menos 30% da faixa etária de 18 a 24 anos até o final da década,

Instituições de Educação Superior (IES) é o nome dado àquelas instituições que ministram educação superior, tais como universidades, faculdades, escolas, institutos, etc. Segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9.394/96), as instituições classificam-se em categorias administrativas: pública e privada. [...] são instituições públicas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo poder público e privadas, as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado (BARREYRO, 2008, p. 28).

Dentre as categorias administrativas, as instituições podem ser: federais, estaduais ou municipais. As instituições privadas podem ser: particulares, comunitárias/confessionais ou filantrópicas.

Ao iniciar a análise, destaco que os dados do Censo da Educação Superior de 2012, identificam um total de 2.416 IES em nosso país, o que mostra que houve um crescimento de 135 IES, com base nos dados de 2007 apresentados anteriormente. Dados significativos, ao analisarmos a trajetória de crescimento da educação superior brasileira, que teve maior demanda de crescimento na última década, e que apresenta o seguinte panorama regional:

Figura 3 – Dados das Instituições de Educação Superior de acordo com a categoria administrativa – 2012



Fonte: Censo- Relatório 2014 – INEP/MEC

Ao ponderar a ampliação dos números de instituições de educação superior no Brasil podemos identificar, a partir da figura 2, o crescimento do número IES em sua conjuntura regionalizada, que evidencia a grande concentração de instituições na região Sudeste, com 48,6%. Sendo a região Sul a terceira em números de

instituições de educação superior, com 16,15%, percentuais esses que apresentam uma relação direta com seu contingente populacional e permite confirmar a expansão contínua da educação superior no Brasil. Ao considerarmos as políticas públicas de expansão propostas no governo Lula (2003-2010), podemos perceber que tais ações tiveram contribuições, mas não descaracterizaram evidências já propostas, como a maior concentração de instituições de educação superior nos grandes centros urbanos. Destaco que a região Sudeste continua sendo a região que apresenta a maior concentração de matrículas, como ocorreu no governo FHC. No governo Lula, o Nordeste passou a ocupar a segunda posição com relação à concentração de matrículas, lugar ocupado pela região Sul no governo FHC.

No que tange ao crescimento acelerado das IES, sobretudo pós-LDBEN (1996), mais uma vez destaco, como fator principal, o incentivo à privatização do ensino, nos diversos níveis, principalmente na educação superior, pois, embora tenha ocorrido um crescimento significativo no número de IES, cursos e matrículas (mais 130%) no ensino superior brasileiro, na última década, a concentração é majoritária na esfera privada.

A privatização pode ser constatada pelo crescimento, principalmente, das instituições privadas, com essas instituições atingindo em 2004 uma representatividade de 90% do total das instituições; 65% do total dos cursos e 70% do total das matrículas da educação superior (RISTOFF, 2008, p. 42)

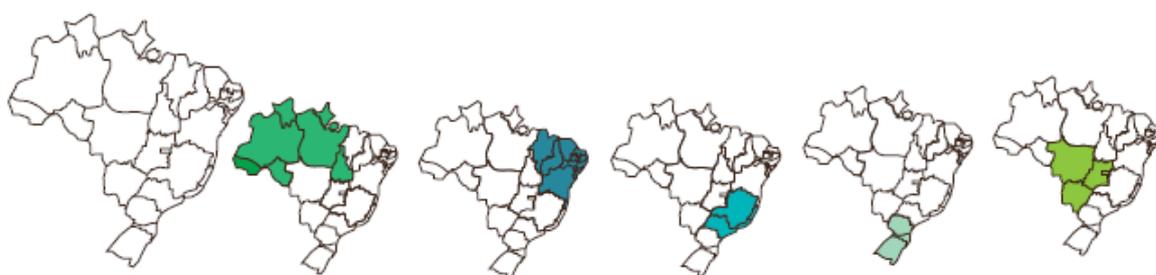
Sob esse enfoque, podemos ressaltar que, em 2012, pós-governo Lula, a situação ainda não mudara, pois 87% das instituições são privadas, enquanto 12,5% são públicas e, mesmo com as políticas públicas de expansão do ensino superior implementadas pelo governo Lula (2003 -2010), até 2012 não houve diferenças significativas da realidade posta em 2003, pós-governo FHC, quando 86,1% eram IES privadas e 13,1% eram públicas. O que se constata é que o crescimento das instituições privadas continuou em ritmo acelerado, havendo um crescimento de 57,1% entre 2003 e 2012 nesse segmento, enquanto o setor público cresceu 60,1%, não conseguindo reverter o quadro anteriormente posto, pois a proporcionalidade de crescimento apresenta-se quase de forma equivalente.

No que se refere à discussão sobre a expansão do ensino superior brasileiro, os dados disponibilizados pelo Inep, através do Censo 2012, levam a crer que a expansão do acesso ao ensino superior, pelo viés privado, necessita ser controlada,

pois, longe de resolver a distribuição desigual dos bens educacionais, tende a aprofundar as condições históricas de discriminação do direito à educação superior àqueles pertencentes aos setores populares.

Outro fator significativo, ao analisarmos os aspectos da expansão das IES, é a evolução do número de cursos de graduação presencial oferecidos entre 2003 e 2012 nas diferentes regiões do país, mostrando as desigualdades regionais na educação superior, que podem ser visualizadas na Figura 3. Enquanto, em 2003, a região Sul apresentava 19,2 % de participação no total de matrículas em cursos presenciais, em 2012 esse percentual baixou para 15,9%.

Figura 4 – Evolução do número de matrículas de graduação presencial- Região Geográfica Brasil (2003-2012)



Brasil/Região geográfica	Matrículas em cursos de graduação presencial			
	2003	%	2012	%
Brasil	3.887.022	100,0	5.923.838	100,0
Norte	230.227	5,9	404.727	6,8
Nordeste	624.692	16,1	1.213.519	20,5
Sudeste	1.918.033	49,3	2.816.086	47,5
Sul	745.164	19,2	941.738	15,9
Centro-Oeste	368.906	9,5	547.768	9,2

Fonte: Inep/MEC – Figura elaborada pela Deep/Inep – Censo 2014

Ao analisarmos os dados, podemos perceber que a região Sul, mesmo apresentando uma diminuição no número de alunos em termos percentuais, apresentou um aumento de 21,3% em números de matrículas em cursos de graduação em 10 anos. O maior crescimento pode ser identificado na região Nordeste, com variação positiva de 94,3% no período, situação que pode ser reflexo

da expansão e interiorização do ensino superior, resultantes do Programa Expansão e Reuni propostos pelo governo Lula.

O desequilíbrio regional caracteriza-se, principalmente, pela sudestificação da educação superior. Os quatro estados da região Sudeste representam cerca da metade das instituições, cursos e matrículas do Brasil. O predomínio da região Sudeste, embora venha diminuindo desde 1996, ainda continua sendo um fenômeno expressivo (RISTOFF, 2008, p. 43).

Podemos observar um grande salto de matrículas dos anos de 2003 a 2012, e, assim, é possível destacar que as políticas públicas podem ter contribuído com os números atuais, pois, hoje, já podemos identificar que mecanismos como o Prouni, Fies e os Programas Expandir e Reuni são fatores que influenciam as demandas expostas, e, assim, minha análise se aproxima das palavras de Ristoff, ao destacar que:

A ampliação do acesso nos remete ao fato de que a expansão da educação superior não teve apenas um sentido de ampliação geográfica, mas também um sentido de ampliação de oportunidades de acesso para setores da classe média até então excluídos desse nível de ensino. Esta ampliação do acesso confunde-se, em grande parte, com o próprio processo de privatização, pois ocorreu, principalmente, como resultado da forte exclusão historicamente reinante nas universidades públicas (RISTOFF, 2008, p.43).

Mas, apesar de ter havido um crescimento significativo do acesso à IES, é importante ressaltar que o Brasil não atingiu as metas propostas pelo PNE (2001-2010) quanto ao crescimento de matrículas, ao pretender inserir ao menos 30% da faixa etária de 18 a 24 anos na educação superior até o final da década, nem mesmo nas regiões economicamente mais desenvolvidas, que apresentaram maior número de IES e de matrículas (CONGRESSO NACIONAL, 2010).

No *Censo da Educação Superior 2010 – Resumo Técnico* apresenta-se um comparativo de dados (BRASIL. MEC: INEP, 2012, p. 29), entre os anos de 2001 (FHC) e 2010 (Lula), no qual, respectivamente: a) o total de Instituições de Educação Superior (IES) passou de 1.391 para 2.378, mas com diminuição do setor público, de 13,2% para 11,7%, e aumento do privado de 86,8% para 88,3%; b) do total de IES, as universidades (públicas e privadas) apresentaram diminuição, passando de 11,7% para 8%, o que demonstra a predominância de outros tipos de IES não universitárias; e c) o número de matrículas de graduação passou de 3.036.113 para 6.379.299, e deste total, em 2010, o setor privado correspondia a 74,2%, distante de uma

inversão no cenário de privatização que domina o sistema de educação superior no Brasil. Nesse sentido, os dados acima apontam que, embora o discurso governamental, em Lula, enfatizasse o investimento no setor público, sobretudo, por meio da ampliação de UFs, há que se notar que essa política de expansão não fugiu ao movimento contraditório deste governo, pois não houve diminuição do setor privado (SILVA e MARTINS, 2014, p.4).

Dentro desse contexto, sustentamos a afirmativa de Dias Sobrinho (2008), que ressalta que a expansão da educação superior brasileira se constitui num campo de tensões que tem como foco principal o significado da qualidade do ensino ofertado. Argumentos elitistas sustentam que a referida qualidade só é possível para poucos. Entretanto, é preciso pensá-la como bem público e direito de todos.

A retomada do ensino superior público brasileiro e sua expansão no governo Lula se apresenta como expressivo no comparativo com o não investimento no octênio de FHC, como já se apontou, mas ainda insuficiente para atender a todos que manifestam interesse e poderiam estar neste nível de ensino, já que o dever do Estado com a educação escolar pública, no caso das universidades federais, efetivasse, apenas, mediante a garantia de “acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um” (BRASIL, 1996, Art. 4º).

Ao analisar o crescimento das IES por categoria administrativa (pública e privada), delineiam-se as primeiras análises do processo de expansão e interiorização da educação superior nos governos de FHC e Lula, promovendo compreender essas ações através dos seguintes indicadores: instituições, matrículas, cursos e vagas, buscando os nexos constitutivos do processo e problematizando os indicadores.

Na classificação das instituições por categoria administrativa, de acordo com dados obtidos do Inep (BRASIL, MEC, Inep, 2004 e 2010), que constam na tabela a seguir, averigua-se que a proporção de IES públicas no governo FHC sofre um decréscimo, enquanto as privadas, uma ampliação, indicando a sua superioridade numérica. É preciso tomar cuidado com essa análise meramente quantitativa, pois deve-se “considerar que as instituições públicas multicampi, tanto federais como estaduais, são consideradas como uma só unidade, reduzindo numericamente a sua presença nas diferentes regiões do país quando comparadas às instituições privadas” (BRASIL, MEC, Inep, 2004, p. 9-10)

Tabela 6 – Evolução do número de IES por categoria administrativa – Brasil -1994 - 2010

Pública						Privada					
Ano	Total	Total	%	Fed.	%	Est.	%	Mun.	%	Total	%
1994	851	218	25,6	57	6,7	73	8,6	88	10,3	633	74,4
2002	1.637	195	11,9	73	4,5	65	4,0	57	3,5	1.442	88,1
2010	2.378	278	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

Comparando a evolução do número de IES por categoria administrativa dos governos Lula e FHC, observa-se que a expansão das instituições privadas do governo Lula (45,6%) foi bem menor do que a do governo FHC (127,8%). Com relação às IES públicas, elas expandiram 42,6% no governo Lula e decresceram 10,5% no governo FHC. A expansão das IES públicas no governo Lula ocorreu em função de políticas adotadas de ampliação do financiamento público no setor público, que no governo FHC foi submetido a drásticos cortes, e o crescimento das IES privadas aconteceu porque o governo deu continuidade às políticas de diversificação e diferenciação adotadas na gestão de anterior, que favoreceram a iniciativa privada.

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 Cefets⁴¹, é um crescimento relativo no que se refere ao número de instituições,

⁴¹ 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

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 faculdades⁴², 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.

Quanto à evolução do número de matrículas da educação superior, por categoria administrativa no Brasil, no governo FHC, conforme dados apresentados em textos anteriores, observa-se a mesma lógica do crescimento do número de IES, maior expansão na categoria administrativa privada. De 1994-2002, verificou-se uma ampliação total de 109,5% das matrículas, sendo que o crescimento nas públicas foi de 52,3% e, nas IES privadas, foi de 150,2%, situação que pode ter sofrido influência direta do Fies. Já no governo Lula, durante o período entre 2002 a 2010, observou-se que o crescimento do número de matrículas no Brasil foi de 56,6%.

Tabela 7 – Evolução do número de matrículas de graduação presencial por categoria administrativa e taxa de crescimento por categoria administrativa – Brasil: 1994- 2002-2010

Ano	Total de matrículas	Pública								Privada	
		Total	%	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Total	%
1994	1.661.034	690.450	41,5	363.543	21,9	231.936	13,9	94.971	5,7	970.584	58,5
2002	3.479.913	1.051.655	30,2	531.634	15,3	415.569	11,9	104.452	3,0	2.428.258	69,8
2010	5.449.120	1.461.696	26,8	833.934	15,3	524.698	9,6	103.064	1,9	3.987.424	73,2

(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, bem como podem realizar pesquisas aplicadas e desenvolver produtos e serviços em parceria com os setores produtivos e, segundo a Portaria Normativa 40/2007, equiparam-se aos centros universitários para efeitos regulatórios

⁴² Foram consideradas em faculdades: faculdades, faculdades integradas, institutos ou escolas superiores, faculdades de tecnologia (BRASIL, MEC, Inep, 2012).

Fonte: MEC/Inep/Deaes. Tabela criada a partir de dados retirados de resumo técnico da educação superior – Censo de 2004 e 2010 (BRASIL, MEC, Inep, 2005; 2012)

Vários fatores podem ser atribuídos à expansão das matrículas no ensino superior no governo Lula, dentre eles: as políticas indutoras de diversificação e diferenciação institucional; o crescimento econômico alcançado pelo Brasil nos últimos anos, o que gerou uma procura do mercado por mão de obra mais especializada, e as políticas públicas de incentivo ao acesso e à permanência na educação superior -programas como o Fies e Prouni, ampliação da oferta de vagas na rede federal, interiorização de universidades existentes, diversificação do sistema superior de ensino e diferenciação de cursos.

Comparando o crescimento do número de matrículas entre os governos FHC e Lula, verifica-se que a expansão de 64,2% das matrículas no setor privado no governo Lula foi bem inferior ao do governo FHC, que foi de 150,2%. Isso demonstra queda nas matrículas das IES privadas, assim como no setor público, que foi de 39% no governo Lula e 52,3% no governo FHC.

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.

Outro aspecto relevante, que destaco através de dados, são os indícios de interiorização da educação superior, os quais podemos observar, na tabela 8, com o predomínio numérico das matrículas no interior, tanto das públicas quanto das privadas, com crescimento ao longo dos anos.

Tabela 8 - Evolução do número de matrículas dos cursos de graduação presenciais por categoria administrativa, localização (capital e interior) – Brasil: 1994-2002-2008-2010

Categoria administrativa	Localização	1994	2002	2008	2010
Total		1.661.034	3.479.913	5.080.056	5.449.120
	Capital	826.259	1.585.553	2.318.204	-
	Interior	49,74	45,56	45,6	-
Pública		834.775	1.894.360	2.761.852	-
	Capital	50,3	54,4	54,4	-
	Interior	690.450	1.051.655	1.273.965	1.461.696
Privada		344.869	460.483	531.015	-
	Capital	49,9	43,8	41,7	-
	Interior	345.581	591.172	742.950	-
Privada		50,1	56,2	58,3	-
	Capital	970.584	2.428.258	3.806.091	3.987.424
	Interior	481.390	1.125.070	1.787.189	-
Privada		49,6	46,3	46,9	-
	Capital	489.194	1.303.188	2.018.902	-
	Interior	50,4	53,7	53,1	-

Fonte: MEC/Inep/Deaes. Resumo técnico 2002 e 2010 (BRASIL, MEC, Inep, 2003; 2012)
Sistematizado por GENTIL, 2015

Podemos, através dessa tabela, trazer o comparativo de que o crescimento das matrículas no interior se deve à expansão do número de IES e de cursos de graduação, sobretudo das instituições privadas, sendo que, em 1994, as públicas eram responsáveis por 49,9% das matrículas na capital e 50,1% no interior e, em 2002, teve uma queda na capital, passando para 43,8%, o que acarretou a expansão no interior (56,2%). O mesmo aconteceu com as matrículas nas IES privadas, que passaram de 49,6% (capital) e 50,4% (interior), em 1994, para 46,3% e 53,7%, respectivamente, em 2002.

Durante o período compreendido entre 2002-2008, os dados da tabela 8 evidenciam o crescimento e o predomínio numérico das matrículas no interior, tanto nas IES públicas quanto nas instituições privadas.

Também, mais uma vez, nessa tabela, fica evidente que, apesar de políticas implantadas direcionadas para a educação superior pública federal, como o Programa de Expansão das Universidades Federais (2003) e o Reuni (2007), de acordo com Carvalho (2011) o governo Lula deu continuidade às políticas adotadas no governo anterior, que favoreceram as IES particulares, pautadas na diversificação de cursos e na diferenciação institucional, além de programas, como Prouni e Fies. Ao considerar os dados referentes à distribuição percentual do

número de cursos de graduação presencial por categoria administrativa, verifica-se que, de 2002-2010 ((BRASIL, MEC, Inep, 2003; 2012), foi decrescendo a proporção de cursos das públicas, passando de 36,5%, em 2002, para 30,9%, em 2010, enquanto a proporção das privadas foi expandindo, alterando de 63,5%, em 2002, para 69,1%, em 2010. Assim como no governo FHC, observa-se no governo Lula o predomínio dos cursos nas IES privadas. A ampliação do número de cursos subentende o aumento do número de matrículas, o que contribuiu para o processo expansionista da educação superior, aspecto que fica evidente ao traçarmos um comparativo entre as tabelas 7 e 8.

Ao analisar a expansão da educação superior, não basta considerar o aumento do número de IES, a ampliação de cursos e o aumento do número de matrículas, faz-se necessário fazer um estudo, também, do impacto que esses crescimentos geram na oferta de vagas nesse nível de ensino, articulado ao processo de interiorização.

As transformações ocorridas desde 1995 corroboraram para que o sistema educacional superior passasse, gradativamente, a ser orientado pela perspectiva mercantil, passando a se ajustar aos propósitos do mercado e dos interesses dos empresários da área de ensino. Esse processo de mercantilização estimulou o crescimento acelerado de oferta de vagas, principalmente do setor privado e, em parte, das IES públicas que, nesse período em análise, foram ao mercado buscar recursos para complementar seus orçamentos, aumentando a prestação de serviços, contratos e convênios (AMARAL, 2009).

Após as análises dos dados estatísticos apresentados, o que se pode observar, em termos de crescimento das IES, é que, no governo FHC, a expansão das instituições privadas marcou o período. Uma das consequências dessa expansão se fez notar mais intensamente no aumento demasiado da oferta de vagas para a demanda existente, o que provocou um acervo de vagas ociosas⁴³ no sistema de educação superior.

Nesse contexto, as reformas e políticas da educação superior no governo FHC foram pautadas por pressupostos neoliberais, fundamentadas na clivagem do público-privado, com primazia do privado, voltadas para a mercantilização e a privatização desordenada da oferta da educação superior, sob a aparência de

⁴³ Aspecto que opto em não aprofundar nesta Tese.

“democratização” do acesso à educação. As políticas implementadas, tendo por fundamento os princípios da flexibilização, diferenciação e diversificação, não asseguraram a democratização do acesso à educação superior de maneira a parar com a “exclusão e o elitismo”, características que, para Ristoff (2008) perduram no sistema educacional superior brasileiro. A ideia se ajustava em ampliar o acesso à educação superior e expandir o sistema. Como consequência das ações governamentais, ocorreu ampla privatização da oferta da educação superior.

O governo Lula, assim como o de FHC, procurou a convergência das políticas da educação superior, buscando “naturalizar a inexistência da contraposição entre os planos públicos e privados; a defesa do papel do Estado como regulador e controlador da prestação de contas das IES; a ciência e o conhecimento a serviço da economia, dentre outros” (FERREIRA, 2012, p. 465). Optou, também, pela continuidade das várias diretrizes adotadas pelo governo anterior, entre elas: dar prioridade, como função basilar das universidades, à perspectiva do seu retorno financeiro para a sociedade; estimular a diferenciação e a concorrência entre as universidades federais por recursos; amparar parcerias público-privadas; promover inovação tecnológica e venda de serviços; atribuir centralização aos sistemas de avaliação e regulação e incentivar a racionalização da gestão e a otimização dos custos; inovando através de políticas estudantis e sociais mais efetivas.

O desafio para a reorganização da educação superior brasileira, caracterizada pela supremacia da categoria privada, em detrimento da educação pública, deve se nortear para a democratização e a melhoria da qualidade. Para tanto, faz-se necessário o consenso com a instituição de processos de gestão e de regulação que conduza os recursos financeiros públicos para a expansão da educação superior pública e gratuita no país, melhoria da qualidade e desmercantilização da educação superior privada.

Considerando as políticas públicas de educação superior implementadas pelo governo federal, procurou-se, neste capítulo, subsídios para compreender o processo de expansão e interiorização da educação superior no Brasil que deu origem à criação da Universidade Federal do Pampa- Unipampa, objeto de estudo desta tese.

4 O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA: PRECONISMO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO INTERIOR DO RS

4.1 PROPOSIÇÃO E DIRETRIZES DE UMA POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL

O objetivo deste tópico é apresentar a trajetória de implantação de uma universidade oriunda de política pública de interiorização, democratização e expansão, defendida pelo Ministério da Educação, permeada por uma conjuntura política de estado decorrente de um novo governo federal. Política pública emerge de instâncias representativas e sociais locais e regionais, que tinham como expectativa ações estratégicas por parte do governo, nas quais estavam inclusos investimentos na educação superior pública. Tais manifestações tinham como prerrogativa o desenvolvimento regional da educação pública superior de qualidade, uma vez que a região vinha de uma trajetória histórica que envolvia baixos índices de desenvolvimento econômico, social e educacional.

Ao iniciar as análises propostas para este trabalho, faz-se necessário ponderar alguns aspectos da pesquisa que se materializam pela análise de documentos, nos quais são anunciados os objetivos e diretrizes gerais da política de interiorização e democratização da educação superior pública, e que são provocadores e ferramentas que transversalizam fatos e falas de atores sociais envolvidos no processo, auxiliando dessa forma na compreensão e análises dos fatos.

Segundo Severino (2000, p. 86) a modalidade de pesquisa documental se apresenta como “alternativa quando se faz necessário ao objetivo geral ou parte dele em um estudo,[...] analisar ou ainda compreender ou criticar a definição de políticas públicas, no caso específico da educação”. É fundamental destacar que, partindo das análises documentais, surgiram categorias que permearam esta pesquisa e foram fundamentais para a leitura e estruturação das perguntas das entrevistas realizadas. Essas categorias permitiram que fosse atribuído um significado claro e organizado às falas dos entrevistados, possibilitando a descrição, interpretação e argumentação Moraes e Galiazzi (2014) necessárias para produção de um texto que será permeado e transversalizado pela teoria estudada.

Busquei com o uso dessas ferramentas de pesquisa, proceder a uma análise entre os documentos (leis, planos de criação, reportagens, fotos, discursos,

apresentações e reivindicações) em suas diretrizes e justificativas de implantação, perpassadas por um contexto local e regional, no qual esses textos tomam significado, nas falas e ações dos sujeitos envolvidos, que têm suas narrativas elemento fundante para as análises. Todos os documentos e entrevistas foram avaliados e unitarizados, dentro da perceptiva metodológica da análise de texto discursivo Moraes e Galiazzi, (2014) que resultaram em categorias de estudo que foram articuladas para construção de uma metatexto como resultado deste trabalho.

Como ferramenta de pesquisa, procedi, inicialmente, a uma sistematização de dados documentais, que, dentre outras fontes, fomentaram a análise e organização de indicativos relacionando ao problema proposto, desenvolvendo elementos significativos para esta tese, que está enraizada na compreensão do processo de criação e implementação de políticas públicas da educação superior, envolvidas na dimensão da expansão desse setor, em especial em cidades do interior do país.

Nesse sentido, partimos para esta análise considerando tanto o contexto nacional, quanto o regional e local, uma vez que, tradicionalmente, o acesso à educação, de uma maneira geral, tem sido, ao longo dos processos históricos, alegação quase que permanente dos gestores e da sociedade como demandando não apenas a oportunidade de acesso às classes sociais, mas colocando-a como condição fundamental para o exercício da cidadania e para desenvolvimento geral do país e de suas regiões. É esse, até hoje, o discurso apresentado por toda a classe representativa das esferas de poder: federal, estadual e municipal, como condição para o desenvolvimento específico de uma região.

Tal discurso fez parte do plano de governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, conduzido ao cargo máximo de nosso país em 2003, quando um novo ciclo político adentrava aos fluxos de poder de nossa nação. Lula, como sindicalista foi preconizado pela maioria da população brasileira como defensor das classes oprimidas e da igualdade de direitos para as classes trabalhadoras. Imbuído desse discurso, uma das principais diretrizes de sua proposta de governo foi investimentos significativos na educação para atender os princípios propostos em nossa lei maior, que, em seu artigo 206, defende:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;
- III – pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas;

- IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância;
- V – coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- VI – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- VII - valorização do profissional da educação escolar;
- VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;
- IX - garantia de padrão de qualidade;
- X - valorização da experiência extraescolar;
- XI- vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais (BRASIL, CF, 1988).

Ao considerar esses princípios, Lula apresentou, entre suas propostas, várias ações que visavam à ampliação de acesso à educação, dedicando espaço especial, também, à educação superior, quando no documento intitulado “Uma escola do tamanho do Brasil” (2002) apresenta uma pequena crítica⁴⁴ à realidade da educação superior brasileira, que sofre com a falta de investimento nas instituições públicas e está longe de atender as metas propostas pelo PNE. Nesse fato, ancora a possibilidade de mudanças e investimentos na área da educação superior.

O Plano Nacional de Educação - PNE para o decênio 2000 a 2010 previa, entre outras diretrizes, a implementação de vagas na educação superior capazes de aumentar a taxa de acesso. Vale destacar que, no governo Lula, houve significativo crescimento, tanto nas instituições públicas entre as esferas federal, estadual e municipal, quanto nas instituições privadas. Nesse sentido, o PNE preconizava, no

⁴⁴ A importância do papel da educação superior contrasta com o quadro que se apresenta hoje no país, resultado das políticas de muitas décadas para esta área, mas que se agravou sob muitos aspectos nos dois últimos mandatos presidenciais. O total de estudantes matriculados na educação superior no Brasil (7,7% dos jovens na faixa etária de 18 a 24 anos) continua sendo um dos menores da América Latina. Desses estudantes, 1/3 está matriculado em instituições públicas e 2/3 em instituições privadas. O aumento no número total de instituições nos últimos oito anos foi de 38%, mas o setor privado cresceu 51%. O número de universidades federais (IFES) permaneceu estável no período, enquanto o das privadas cresceu 44%. [...] Segundo dados do Banco Mundial, já em 94 o Brasil situava-se entre os países do mundo com maior taxa de privatização da educação superior, no extremo oposto de países como França, Alemanha, Estados Unidos, Tailândia, México, Venezuela, Argentina, Honduras, Bolívia, Itália, Espanha, Quênia, Panamá, Áustria, Suécia, Paquistão, cujo montante de matrículas garantidas pelo poder público é superior a 75%. Os cortes orçamentários promovidos pelo atual governo federal ao longo dos últimos anos reduziram o financiamento para as 52 IFES a apenas 0,61% do PIB (ano 2001), um terço a menos do percentual de sete anos antes (1994) quando era de 0,91% do PIB. [...] Esse quadro de redução do financiamento público à educação superior do país é um processo que se inicia paradoxalmente com a redemocratização pós-ditadura militar, aprofunda-se com o ajuste do governo Collor e atinge seu clímax nos dois mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso. Ele compromete o presente e o futuro do sistema universitário brasileiro. Os desafios da educação no país são de tal magnitude em todos os níveis que não pode haver mais contradição entre a prioridade da educação básica e da educação superior.

fortalecimento e na implementação da educação superior, uma condição primordial para o desenvolvimento do país, conforme se explicita no referido documento.

Nenhum país pode aspirar a ser desenvolvido e independente sem um forte sistema de educação superior. Num mundo em que o conhecimento sobrepuja os recursos materiais como fator de desenvolvimento humano, a importância da educação superior e de suas instituições é cada vez maior. Para que estas possam desempenhar sua missão educacional, institucional e social, o apoio público é decisivo (MEC, 2001, p. 65).

O documento que traçava os compromissos de campanha de Lula também pressupunha a existência de financiamento estatal estável para garantir o exercício da autonomia da universidade. Por conseguinte, nas primeiras discussões de seu governo, mais uma vez, apareceu a proposta da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior baseado na subvinculação de 75% das verbas vinculadas da União, enquanto o adicional de contribuição social aos egressos das IES, previsto na PEC, foi eliminado deste e dos demais documentos oficiais. Porém, é importante fazer duas ressalvas: sob tais recursos não haveria qualquer contingenciamento ou desvinculação, em clara alusão àquele efetuado pela Desvinculação da Receita pela União-DRU e, em contrapartida, as IES apresentariam um plano de trabalho denominado Plano de Desenvolvimento e Gestão (PDG) contendo informações sobre a manutenção e a expansão da instituição.

O objetivo central da política de expansão almejava, prioritariamente, a eficiência dos atuais modelos de gestão das universidades, traduzindo essas iniciativas a serem financiadas no acesso mais igualitário, redução das taxas de evasão, bem como na criação de mecanismos ou ações que dinamizassem o acesso ao ensino superior, meta estabelecida com o crescimento de 30% para o decênio no PNE. Dentro desse contexto, o governo Lula, já nos primeiros meses de mandato, assim como já descrevemos no capítulo anterior, inicia a discussão e implementação de processos e regulações que alcançassem o desenvolvimento desse setor educacional, fortalecendo a educação superior de modo que pudesse cumprir, com melhores condições, o papel estratégico que lhe cabe.

O papel regulatório do MEC surgiu a partir dessa exigência, explicitando-se o forte vínculo entre a autonomia e a avaliação, sob o argumento de que, independente da propriedade do estabelecimento educacional, a sociedade mantém

o sistema de educação superior, e, por isso, tem direito de ser informada sobre a qualidade ofertada.

Após uma série de conferências, debates, oitivas e consultas, o Ministro de Estado da Educação, Tarso Genro, apresentou, no dia 7 de junho de 2004, um conjunto de proposições com o objetivo de apontar os rumos para a implementação da Reforma da Educação Superior. Dentre suas diretrizes, destacava a necessidade do sistema público ampliar suas vagas, tanto em número de matrículas, quanto na capacidade de contemplar a diversidade regional, social e étnica do país em sua dinâmica, não se furtando da premissa de promover a expansão da oferta de vagas com qualidade e inclusão social.

O processo da reforma visava gerar marcos regulatórios para todo o sistema, recuperando o papel do Estado como normatizador e fiscalizador da Educação, recolocando a educação, em especial a universidade, no centro de um projeto de desenvolvimento econômico e social, combatendo as desigualdades regionais, eliminando privilégios de acesso e reafirmando direitos multiculturais em um embate sem trégua contra a exclusão (BRASIL, MEC, 2004).

Com objetivo de registrar suas intenções, o governo publica o documento pré-oficial intitulado “Reafirmando Princípios e Consolidando Diretrizes da Reforma da Educação Superior – Documento II” em 2 de agosto de 2004 e destaca como princípios e diretrizes os seguintes tópicos:

Os princípios devem orientar as diretrizes voltadas à construção de uma Lei Orgânica que regule o Sistema de Educação Superior no país, a saber:

- a) Educação é um bem público e direito básico e universal dos cidadãos, devendo ser entendida enquanto fator estratégico para a nação, para valorização de seu passado, fortalecimento de seu presente e criação de seu futuro;
- b) A Educação, como direito subjetivo, é um elemento de transformação pessoal e de participação na cidadania, devendo ser acessível a todos, em todas as fases da vida, constituindo-se em fator de justiça social, oferecendo equidade de oportunidades a todos os cidadãos, contribuindo para a redução de desigualdades regionais, sociais e étnico-culturais;
- c) A qualidade é indispensável para a garantia do papel social e político da Educação, a universidade, em particular, deve constituir-se em elemento de referência. Deve, também, ser a expressão de uma sociedade democrática e pluricultural em que se cultiva a liberdade;
- d) Solidariedade e o respeito às diferenças. A universidade é, também, o ambiente em que, especialmente, se reinventa a solidariedade e a partilha de saberes, promovendo a inclusão social e produzindo conhecimentos dirigidos à construção de um futuro melhor para todos;
- e) A missão central e estratégica do sistema de ensino superior, tanto público como privado, no projeto de desenvolvimento cultural, econômico e social do país, é formar profissionais de qualidade, produzir ciência e

tecnologia, assim como cooperar no entendimento do ser humano e do meio em que vive, gerando e divulgando conhecimentos culturais, científicos e técnicos. Deve, também, promover a profunda relação com a sociedade, valorizando a extensão como instância de mediação entre as instituições de educação superior e a sociedade;

f) A necessidade de reconhecer a pluralidade e a diversidade regional das instituições do sistema federal, estabelecendo um novo marco regulatório de autonomia para as universidades e de prerrogativas para faculdades, faculdades integradas, centros universitários e centros de educação tecnológica, em coerência com os princípios gerais de eficiência e responsabilidade, comprometendo a participação das comunidades, interna e externa, na supervisão dos rumos das instituições;

g) O papel do Estado é supervisionar a educação superior. A qualidade acadêmica necessita ser conjugada com relevância social e equidade, implantando um Sistema Nacional de Avaliação, cujos resultados se articulem com a Regulação, recuperando a capacidade do Estado de estabelecer padrões mínimos de qualidade. Da mesma forma, combater desigualdades sociais e regionais, e acompanhar e supervisionar o Sistema Federal de Ensino Superior, entendido este processo tanto em colaboração com a imprescindível melhoria de qualidade do Ensino Básico como conectando-se com a Pós-Graduação;

h) O fortalecimento do princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão nas Universidades;

i) Gratuidade no ensino nas Instituições do sistema público federal;

j) Vínculo com os demais níveis de educação, em especial com a formação de professores do outros níveis de ensino.

Com a finalidade de, efetivamente, desenvolver ações para concretizar a reforma, o governo Lula adotou uma concepção de inclusão social a partir da efetivação de uma nova política educacional por meio da criação de programas. (TAVARES, OLIVEIRA, SEIFFERT, 2011).

Para operacionalizar as políticas públicas na educação superior brasileira, o governo lançou mão de um arcabouço jurídico, promovendo enormes mudanças no sistema universitário. Um conjunto de medidas legais foi implementado durante o governo Lula, e promoveu a reformulação na educação superior brasileira, este apresentado no capítulo anterior. Posso destacar, entre elas, o Prouni e UAB, que têm contribuído de forma significativa quanto ao número de alunos com acesso ao ensino superior, e ressaltar o Expandir e o Reuni, responsáveis pela ampliação de vagas nas universidades públicas federais.

É oportuno destacar que o planejamento de políticas públicas, bem como os preceitos que orientam as decisões na elaboração e implementação de reformas, influenciam os resultados dos conflitos com relação aos caminhos trilhados nas decisões de política pública (SOUZA, 2006). Nesse sentido as políticas públicas implementadas pelo governo Lula tiveram muito apelo popular e pouco tempo de

planejamento e articulação de estratégias para sua implantação. Isso de certa forma, colocou em risco seu desenvolvimento na íntegra e de forma efetiva.

A sociedade esperava, diante dos inúmeros problemas existentes em áreas como saúde, educação, segurança pública, meio ambiente e assistência social, que o Estado incluísse, na sua agenda, ações nesses campos, e assim implementasse políticas públicas atendendo às reais necessidades dos cidadãos. Diante dessa realidade o governo Lula buscou, de forma acelerada, apresentar retorno à sociedade.

De acordo com Secchi (2010) ressalto que a área das políticas públicas tem a dimensão técnico-administrativa, isto é, buscar a eficiência e os resultados práticos de desenvolvimento social, cultural e econômico. No entanto, possui uma dimensão política, que está relacionada ao processo decisório, ou seja, ao Estado cabe fazer escolhas sobre que área social, onde, por que e quando atuar, mas, de alguma forma, essas escolhas podem sofrer influências dos interesses de diferentes grupos sociais e políticas que atuam no contexto vivido.

Matias-Pereira (2010) observa que a construção de políticas públicas (*policies*) acontecem em um ambiente tenso e com elevada densidade política (*politics*). Dessa forma, a sua efetivação acontece em um cenário bastante complexo e de relações conflituosas entre o Estado e a sociedade, entre ministérios e agências governamentais, entre o governo federal e as outras entidades federativas, entre a tecnoburocracia e o segmento político, assim, entre reivindicações sociais e a realidade do que o Estado pode oferecer.

Nesse sentido, são apresentados na figura 5, duas categorias de atores que são subdivididas, que agem, cada uma de forma distinta no processo de política pública.

Figura 5 – Categoria de atores



Fonte: Nascimento, 2003, p. 34. Elaborado a partir de Secchi (2010)

Para cada política pública implementada, os atores envolvidos podem mudar. Entretanto, a dinâmica de atuação permanece a mesma, os atores não governamentais procuram influenciar os atores governamentais para serem atendidas as suas demandas. Como existem inúmeros atores com variadas necessidades, cada grupo vai agir nas diversas fases de um ciclo de política pública, e a consequência é uma arena política marcada por intensos conflitos.

Ao estabelecer o foco da pesquisa nas políticas públicas educacionais em suas diferentes perspectivas, sou levada, também, a pensar nos espaços institucionalizados como elementos fundamentais de interlocuções entre o proposto e o executado. Neste instante, aproximo-me da necessidade de compreender que cada política representa uma tentativa de resolver ou uma contribuição de resolução de um problema social que envolve processo de decisão do qual participam um determinado número de pessoas, sendo essa abordagem fundante da metodologia de análise proposta através do Ciclo de Políticas, de Stephen Ball e Richard Bowe (1992) a qual possibilita compreender as políticas educacionais subdivididas em três categorias: o *contexto de influências*, o *contexto de produção de textos* e o *contexto da prática*; e que se contrapõe à análise tradicional do ciclo de políticas. Sendo que, no conjunto desses contextos, inter-relacionados, que não são tratados como etapas da política e não possuem entre si dimensão temporal ou sequencial, mas podem

mesmo ser encontrados uns dentro dos outros, é que podemos compreender a política como processos e consequências.

A metodologia proposta no ciclo de políticas, busca compreender o movimento único de cada política a ser estudada, por intermédio da identificação de seus elementos constituintes e da compreensão da interação ímpar desses elementos em sua específica conjuntura histórica, sendo que esse método se consolida fundamentado no entendimento de que uma política, além de processos e consequências, é texto e também discurso. E essas duas conceituações são complementares e estão implícitas, uma na outra (MAINARDES, 2006).

Ao detalharmos essa concepção metodológica, podemos compreender que o contexto da influência é aquele no qual os discursos políticos servem de base para uma política ser construída ou proposta. Nele, as políticas, ou o pensamento sobre as políticas, são ou podem ser formados e/ou transformados, a partir da ação. É nesse contexto que os grupos de interesse e as redes ou movimentos sociais operam, dentro e em torno de partidos políticos, do governo e do processo legislativo, buscando adquirir apoio para seus argumentos, legitimidade para seus conceitos e soluções propostas para os problemas sociais destacados.

Nesse cenário de influências, ressalta Mainardes (2006) estão também envolvidas as influências globais e internacionais, que podem ser entendidas, como o fluxo de ideias por meio de redes políticas e sociais que envolvem tal circulação internacional, o processo de “empréstimo de políticas” e os grupos e indivíduos que “vendem” suas soluções no mercado político e acadêmico, ou ainda pelo patrocínio e, em alguns aspectos, pela imposição de algumas “soluções” oferecidas e recomendadas por agências multilaterais (Banco Mundial, Unesco, FMI, entre outras). Diante do exposto é necessário pontuar que esta tese iniciará as análises pelo âmbito mais amplo de influências que persuadiram a implantação da Universidade Federal do Pampa, assim como das políticas educacionais propostas, que envolvem um segundo nível de análise caracterizado como o contexto de texto (BALL e BOWE, 1992).

Ao nos referirmos ao contexto da produção de textos, destacamos, segundo Mainardes (2006) que é aquele no qual os textos políticos são produzidos. Geralmente, estão articulados com a linguagem do interesse público mais geral e podem tomar várias formas, dentre elas: textos legais oficiais e políticos,

comentários formais e informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos oficiais e vídeos, entre outros. São resultado de disputas e acordos produzidos por grupos que atuam dentro dos diferentes lugares da produção de textos e que competem pelo controle das representações da política, possuindo uma relação simbiótica com o contexto, porém não evidente ou simples, tendo em vista que tal contexto de influência está frequentemente relacionado com interesses mais estreitos e ideologias dogmáticas. Dessa forma, os textos políticos, não necessariamente, mantêm clareza e coerência interna, podendo ser contraditórios e utilizar os termos-chave da política de modo diverso, além de precisarem ser lidos com relação ao tempo e ao local (contexto histórico-social) específico de sua produção, tendo em vista que não são feitos nem finalizados no momento legislativo.

Dentro dessa perspectiva é necessário que se some à análise das influências e análise dos textos propostos a estas políticas o contexto das práticas caracterizado por Stephen Ball e Richard Bowe (1992) como ambiente envolvendo uma arena de conflitos e contestação, que submerge da interpretação e da tradução dos textos para a realidade, tal como ela é vista pelos 'leitores'. Para ele, alguns aspectos evidenciam isso e ajudam a compreender a singularidade da maneira como a política é estruturada em cada instituição. Um deles é a necessidade de interação de uma nova política com aquelas existentes, e, portanto, presentes anteriormente no contexto da prática, tendo em vista que políticas diferentes muitas vezes solicitam que ações diversas sejam realizadas simultaneamente. Outro aspecto refere-se à base material da interpretação da política – verbas, infraestrutura, etc. Tal interpretação envolve distribuição de recursos que interfere na tradução das políticas e nas relações estabelecidas. Um terceiro aspecto é o fato das políticas serem produzidas para situações ideais, imaginárias, exigindo o esforço de relacionar as 'fantasias' das políticas às realidades institucionais.

Diante desse cenário, destacamos a importância de compreender o significado restrito da implantação da Universidade Federal do Pampa, que foi decorrente de uma política educacional macro, difundida por meio do Programa de Expansão, que promoveu outras unidades de implantação, que podem ser semelhantes ao caso da Unipampa, mas nunca exatamente iguais, pois cada lugar e tempo constroem sua distinção, sua identidade, diante da realidade na qual se inserem.

Cabe destacar, como já foi referido anteriormente, que o Programa Expandir, política pública que permeia as análises, foi elaborado de forma centralizada pelo governo federal com o objetivo de ser executado uniformemente em todo o país. Sobre o fato, Lima e Medeiros (2012) afirmam ser esse o modelo comum de formulação e implementação de programas pelo governo brasileiro. O modelo atual praticado na construção de políticas públicas é denominado por alguns autores como recentralização ou coordenação ou federativa. Constitui-se de políticas pensadas nacionalmente, como grandes padrões gerais de funcionamento, e, a partir disso, são formadas parcerias e incentivos para operacionalizar a implementação em nível local. Dessa forma, as políticas são adaptadas aos diferentes contextos locais (ARRETCHE, 2004; LOTTA, PAVEZ, 2010).

O governo federal, quando criou o programa de expansão, buscou rapidez para concretizá-lo, pois não criou nenhuma norma jurídica, decreto, portaria, ou algo do gênero, como fez, em seguida, para colocar em prática o Reuni. Apenas fez o lançamento do referido programa e convidou as universidades federais a enviarem seus projetos. À medida que eram aprovados, já deveriam iniciar as primeiras ações, que foi a contratação de professores e técnicos, fazer vestibular e encontrar, junto às prefeituras, apoio para a organização da infraestrutura inicial.

De acordo com Faria (2006) o Programa Expandir seria implementado da seguinte forma: após a definição das cidades e locais, os novos *campi* e universidades seriam construídos com a participação da comunidade e em parceria com as prefeituras. Estas cederiam áreas para as obras e opinariam sobre quais cursos queriam e de que forma seriam ofertados. O MEC, enquanto órgão central responsável pela criação desse programa pagaria os serviços licitados, a contratação de trabalhadores da construção civil, professores e pessoal técnico-administrativo, além da aquisição de equipamentos e laboratórios. Dessa forma, o Expandir visou contribuir para a redução das desigualdades regionais, e enfrentar o desemprego, ao mesmo tempo em que democratiza o ensino superior e impulsiona o desenvolvimento do país. Foi exatamente dentro desse perfil que a Unipampa teve sua criação viabilizada.

Baseado nesse contexto e na estratégia de análise exposta proponho uma reflexão complexa e crítica das políticas públicas educacionais, que, através de um recorte necessário, serão exploradas nesta tese através da análise de implantação

das políticas educacionais de expansão, interiorização e democratização da educação superior pelo Programa Expandir – fase I, que deu origem à implantação da Universidade Federal do Pampa – Unipampa, com sede em Bagé.

Visando à melhor compreensão do capítulo, está estruturado em subtítulos que estão interligados às categorias de análise já destacadas na introdução deste trabalho, e que estão explanadas e organizadas com as seguintes características: ideias iniciais; identidade/finalidade; instâncias de poder; políticas públicas; gestão democrática; estrutura acadêmica, administrativa e física; recursos humanos; perfil dos servidores; concepções e inovações propostas.

4.2 ANTECEDENTES: CONTEXTO E ATORES SOCIAIS

Ao iniciarmos a explanação sobre trajetória da criação da Unipampa defronte com contexto de influência Ball e Bowe (1992), no qual, normalmente, as políticas públicas são estreadas e os discursos políticos são construídos. É nesse contexto que grupos de interesse disputam e influenciam a definição das diretrizes de determinada política e, de certa forma, adquirem legitimidade, formando um discurso de base para ela. O discurso em formação, algumas vezes, recebe apoio e, em outras, é desafiado por princípios e argumentos mais amplos que estão exercendo influência nas arenas públicas de ação, particularmente pelos meios de comunicação social. Além disso, há um conjunto de arenas públicas mais formais, tais como comissões e grupos representativos que podem ser lugares de articulação de influência. Ou, neste caso, podemos destacar as influências de um contexto local ou regional, que está contaminado pelos interesses políticos e, muitas vezes, pessoais, e que acabam por se apropriar de uma intenção mais ampla para contemplar interesses mais específicos, assim, destaco o contexto da influência de agentes políticos locais sobre agentes políticos nacionais, que, entorpecidos por ambições e propósitos, mobilizam ações e intenções em prol de um contexto de influência favoráveis para o desenvolvimento ou surgimento de uma política pública.

Somado a esse fato, temos que considerar a realidade de uma região que já ocupou posição de destaque na economia gaúcha. Porém, ao longo da história, sofreu um forte processo de retração econômica, perdendo sua posição em relação ao conjunto do Estado, sendo sua participação na produção industrial igualmente

decrecente. Como consequência dessa realidade, vários eram os movimentos que envolviam interesses econômicos, sociais e culturais. Agregados a eles estavam os interesses políticos os quais visavam a iniciativas que pudessem beneficiar a todos os setores produtivos e, novamente, alavancar a economia local e regional.

É pertinente registrar que a região da Campanha - também denominada “Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul” pertence ao Pampa gaúcho, uma das mais lindas e características paisagens do Estado. É uma região voltada à pecuária extensiva e à produção de arroz em larga escala e detém em torno de 25% da população do Estado e cerca de 17% do seu PIB. Este espaço do território é composto por 15,35% dos municípios do Rio Grande do Sul que possuem diferentes características econômicas, sociais e políticas (HOFF; SAN MARTIN; SOPEÑA, 2011). Essa realidade vem afetando fortemente a geração de empregos e os indicadores sociais, especialmente os relativos à educação e à saúde.

A região apresenta, entretanto, vários fatores que indicam potencialidades para a diversificação de sua base econômica, entre os quais ganham relevância: a posição privilegiada em relação ao Mercosul; o desenvolvimento e ampliação do porto de Rio Grande; a abundância de solo de boa qualidade; os exemplos de excelência na produção agropecuária e as reservas minerais. Em termos mais específicos, destacam-se aqueles potenciais relativos à indústria cerâmica, cadeia integrada de carnes, vitivinicultura, extrativismo mineral, cultivo do arroz e da soja, silvicultura, fruticultura, alta capacidade de armazenagem e turismo, entre outros.

Diante disso, numa tentativa de contemplar parte dos interesses regionais econômicos, assim como contribuir para superar uma problemática nacional que se refere à falta de professores licenciados para atuarem na Educação Básica e — sem possibilidade do acesso à formação universitária com qualidade na região, é que um grande movimento se inicia em Bagé, que até então contava com uma universidade, que vinha sofrendo com a crise econômica, social e educacional desta região.

Assim, somada à conjuntura nacional e às demandas regionais, lideranças comunitárias, estudantis e políticas dão início, em Bagé, a um movimento em prol da implementação de ações das políticas públicas da educação superior, que atendessem as demandas locais e regionais que visavam ampliar a oferta de vagas na educação superior e, ao mesmo tempo, atendessem a urgência de auxiliar a

única instituição de educação superior presente em vários municípios da Fronteira Sul e Oeste do Estado.

Embasada nos estudos de Ball e Bowe (1992) neste momento percebo o contexto de influências em movimento, pois surgem agentes políticos e lideranças locais, atores desse processo (SECCHI, 2010) e se iniciam debates que buscam, através de instâncias políticas e de poder, e por meio de grande mobilização social, a oportunidade de implantar, no município um ensino público e gratuito para alunos do nível superior, pois a única instituição de ensino superior da região, Universidade da Região da Campanha – Urcamp estava por encerrar atividades em alguns municípios, e muitos jovens não tinham condições financeiras para pagar pelos seus estudos ou tinham que buscar uma formação profissional fora de suas cidades.

Iniciava-se, em 2004, um grande movimento estudantil liderado pelos acadêmicos da Universidade da Região da Campanha- Urcamp que, preocupados com a situação de endividamento da instituição e na conseqüente dificuldade para manter o funcionamento dos *campi*, buscavam soluções para manutenção das atividades universitárias com o apoio de instâncias públicas.

A universidade tinha graves dificuldades econômicas, docentes que não atendiam pré-requisitos da legislação vigente e tampouco conseguia oferecer novos cursos. Mesmo com algumas opções em diferentes áreas do conhecimento: Administração; Ciências Biológicas; Ciências Contábeis; Direito; Engenharia Civil; Informática; Letras e Pedagogia, os cursos ofertados não eram atraentes aos jovens da cidade, principalmente pela questão financeira (a maioria buscava cursos fora, em universidades federais), mas também pelas dificuldades estruturais nos *campi* e que pareciam refletir na qualidade dos cursos, na visão da população.

Em decorrência do agravamento da crise econômica da Urcamp o movimento dos estudantes ganhou apoio dos docentes e funcionários da instituição, assim como de políticos da região e do Estado, alguns ligados diretamente ao governo federal e que se propuseram a “abrir caminho” para os primeiros diálogos que promovessem a solução dos problemas existentes. Nesse momento, de certa forma, nasce o embrião da criação da Unipampa, como relata o entrevistado DE .

[...] "nessa época ela passava por uma dificuldade financeira muito grande, era o professor Arno Cunha o reitor da universidade. E o professor Arno Cunha acompanhou o prefeito Mainardi e o deputado Paulo Pimenta, uma viagem a Brasília no Ministério da Educação para falar com ministro, na

época, da educação, que era o Tarso Genro. E foram lá para pedir um auxílio, daí vem a história da Unipampa multicampi. Pedindo auxílio para que a Urcamp pudesse se equilibrar, um auxílio financeiro de alguma forma. Bom, nesse momento como Governo Federal e o ministro Tarso Genro estavam envolvidos com a tal de expansão universitária no Brasil ele fez uma pergunta para essas três pessoas se eles não tinham pensado em federalizar a Urcamp. Claro que, quando ele disse isso, federalizar a Urcamp todo mundo achou que os problemas da Urcamp estavam resolvidos porque realmente seria uma boa. O governo federal teria a estrutura da Urcamp os oito campi, os professores da Urcamp claro que seriam colocados em quadros de extinção ou seriam demitidos, aí iam se concursando os outros professores federais. Então se achou que todos os problemas estavam resolvidos, só que o ministro, na época, disse assim, só que eu não posso, eu não posso simplesmente criar uma universidade que três pessoas me pedir, tem que saber se a região, se a população o que pensa disso e aí é aonde eu começo entrar na história. O prefeito Mainardi e deputado Paulo Pimenta, e o reitor da universidade, vieram, voltaram do MEC e constituíram algumas comissões para deflagrar um processo de federalização da URCAMP nos campus da universidade" (DE, linha 15-41).

Como resultado desses movimentos, inicia-se uma mobilização em prol da URCAMP, desencadeada por suas lideranças com lideranças políticas, que em virtude da grande crise pela qual passava, e sendo uma instituição multicampi de maior abrangência na região, reivindicou soluções junto ao governo federal e ao MEC. Esse movimento foi, sem dúvida, de grande relevância, fato ressaltado na fala do entrevistado GM:

[...] "quero lembrar que eu acho que foi um político extremamente influente que eu sempre percebi uma enorme influência o Mainardi, que, na época, era prefeito de Bagé, além de outras lideranças, pois a Urcamp era uma universidade com história e ela vinha enfrentando muitos problemas e havia todo movimento em busca de solução do problema da Urcamp. Então acho que o movimento instalado, com viagens a Brasília, as lideranças políticas e lideranças locais como a reitoria da Urcamp, procurava a federalização da Urcamp, isso era visível" (GM, linha 193 -2000).

O grupo envolvido reivindica, junto ao governo federal, um plano ou proposta de estabilização e auxílio para a Urcamp. E é nessa oportunidade que o então ministro da Educação, Tarso Genro, aponta duas alternativas ao Reitor da Urcamp e às lideranças políticas, que se resumem a curto prazo, com apoio técnico do MEC, a traçar um plano de financiamento às agências oficiais, visando obter crédito capaz de reerguer a instituição; e, em médio prazo, considerando o plano de expansão universitária do governo Lula, trabalhar com a perspectiva de federalização da Urcamp.

Nesse momento, surge uma nova possibilidade, para além do que se estava reivindicando, que deixa as lideranças locais, regionais e políticas esperançosas de uma nova realidade para a Urcamp, pois a federalização seria uma conquista sem precedentes para a região da Campanha.

Um novo movimento se instala, porque, como destaca o entrevistado LM (linha 63-64): "é neste momento que a ideia de federalização tomou corpo", pois a maior autoridade educacional do país propõe a federalização. Situação traz euforia às lideranças, pois o entrevistado LM destaca que "o próprio Ministro Tarso Genro questiona: vocês nunca pensaram na possibilidade de federalização?" (linha 94), fato divulgado, inclusive no jornal, do sindicato das instituições privadas, o qual destaca proposta do ministro quanto à possibilidade de federalização da Urcamp.

Figura 6 - Reportagem do Jornal do Sinpro

MOVIMENTO
METADE SUL

Cresce mobilização pela federalização da Urcamp

■ Da Redação f t g+

A proposta de transformar a Universidade da Região da Campanha (Urcamp) em instituição pública e gratuita, mantida pelo governo federal, está mobilizando a Metade Sul do Estado. Mais de 60 mil pessoas participaram de passeatas e audiências da Caravana da Federalização, entre os dias 17 e 23 de maio. Os atos foram realizados em Bagé, Caçapava do Sul, Dom Pedrito, São Gabriel, São Borja, Santana do Livramento, Itaqui e Alegrete, municípios que possuem campi da Urcamp.

A ideia de federalizar a Urcamp foi sugerida pelo ministro da Educação, Tarso Genro, em reunião realizada em 10 de março, em Brasília. "Vocês não pensaram na federalização?", perguntou Tarso, segundo relato do prefeito de Bagé, Luiz Fernando Mainardi. O prefeito integra a Comissão Executiva Pró-Federalização, junto com o reitor da Urcamp, Arno Cunha, e o deputado federal Paulo Pimenta (PT-RS). Entretanto, no dia 25 de maio, em entrevista ao programa "Bom Dia Rio Grande", da RBS TV, Tarso ressaltou que "a palavra 'federalização', talvez, não seja a mais apropriada para o processo". Reafirmou, no entanto, o compromisso do MEC em ampliar o número de vagas oferecidas pela Urcamp de 8.350 para 30 mil alunos.

Fonte: Jornal Extraclasse.org.br de junho de 2005

Partindo da reunião com o Ministro, vários movimentos se iniciam e a possibilidades de "federalização" da Urcamp torna-se propósito de reivindicação regional, pois era também de conhecimentos de todos que já havia um grupo, em nível federal, desenhando o provável projeto de expansão universitária que o governo iria propor, e que a região de Campanha poderia ser contemplada com ações desse projeto, caso manifestasse interesse regional e, principalmente, a comunidade regional demonstrasse interesse.

Diante desse fato, mais uma vez podemos retomar o contexto das influências, pois relata o entrevistado LM: "tinha uma só forma de conseguir alguma coisa em

Brasília, mostrar que essa reivindicação não era de nossa cabeça, era sim uma aspiração da comunidade [...] e a mobilização da região seria fundamental para conseguirmos alguma coisa". Movidos pela necessidade de dar visibilidade às necessidades de uma região, lideranças comunitárias e políticas se uniram em prol de uma finalidade, que seria concretizada através ações que poderiam estar presentes em futuros textos de políticas públicas, os quais estavam sendo construídos e, de certa forma, atenderiam reivindicações legítimas da sociedade.

Estrategicamente muitos atos públicos, passeatas e assembleias com ampla participação popular foram organizadas na defesa da Urcamp, sempre frisando a inexistência de ensino público na região e o perfil socioeconômico da população como fato preponderante da legitimidade das reivindicações.

4.2.1 Movimentos pela Federalização

A crença pela possibilidade de federalizar a Urcamp espalhou-se por toda região do Pampa, e, nesse momento, os atores sociais entram em ação e um grande movimento democrático foi articulado pelas lideranças políticas da região, como destaca nosso entrevistado LM (linha 72-80) “era uma aspiração regional, de toda comunidade [...] lutamos pela federalização, transformar uma universidade privada em uma universidade pública era o que estávamos lutando”.

Como já destaquei, houve vários manifestos públicos em diversos municípios da região onde havia unidades da Urcamp, que foram ampliados para outros municípios, alcançando, conforme o entrevistado LM, 22 municípios, com assembleias e mobilizações que envolviam prefeitos, vereadores, deputados e lideranças locais. Somado a isso, de acordo com registros documentais, em maio de 2005 foram organizadas grandes caravanas que percorreram todas as cidades que abrigavam campus da Urcamp, que tiveram apoio de CTGs, partidos políticos, organizações civis e houve desfiles cavalarianos. Esse movimento teve grandes proporções, e sem dúvida alterou a rotina dos municípios da região.

Figura 7 - Reportagem sobre mobilização da universidade

ZERO HORA | GERAL | PORTO ALEGRE, SÁBADO, 21/05/2005 | 29

ENSINO SUPERIOR Carreatas reivindicam a encampação da instituição

Oito municípios unidos para federalizar a Urcamp

FRANCISCO AMORIM

Carreatas em Alegrete, Itaqui e São Borja encerrarão na segunda-feira a caravana pela federalização da Campanha da Universidade da Urcamp, sediada em Bagé.

A parceria com a Urcamp é um dos caminhos estudados pelo governo para instalar uma instituição federal na região.

O ministro da Educação, Tarso Genro, ressalva que a encampação da universidade, tal como a comunidade pretende, com manutenção do quadro funcional, é inconstitucional – estudantes, professores e funcionários aprovam a idéia, desde que os quadros funcionais e de alunos sejam mantidos.

Para o reitor Francisco Arno Vaz da Cunha, a idéia da federalização é uma alternativa para sanear dívidas da instituição e desenvolver a Fronteira Oeste.

– Isso trará desenvolvimento econômico e social – defende.

A crise financeira da instituição levou a atrasos de até seis meses no pagamento de professores e funcionários em 2004. Neste ano, eles ainda aguardam os salários de março e abril. Segundo o reitor, um dos motivos do atraso seria a inadimplência – cerca de 25% dos 8,3 mil alunos não estão em dia com as mensalidades.

Conforme a reitoria, a receita mensal bruta é de R\$ 3,42 milhões, enquanto a despesa com folha de pagamento e manutenção é de R\$ 3,65 milhões, gerando um déficit mensal de R\$ 937 mil. A Urcamp ainda arca com outros R\$ 700 mil mensais resultantes dos parcelamentos de dívidas tributárias e trabalhistas.

Para sair da crise, uma alternativa seria reduzir a proporção entre alunos e professores em sala de aula com o aumento no número de matrículas – hoje, há um professor para cada 10 alunos, enquanto o ideal seria de 25. A ampliação do corpo discente estaria impedida pelo baixo poder aquisitivo dos habitantes da região.

A federalização, aponta a direção da Urcamp, beneficiaria 18% do Estado, área apontada como de abrangência atual da universidade.

– O governo aproveitaria a estrutura e os profissionais. A federalização pode ser uma parceria público-privada – sugere o reitor.

Na semana passada, a comunidade aderiu à idéia, e as caravanas realizadas em Caçapava do Sul, Santana do Livramento, Dom Pedrito e São Gabriel reuniram milhares de pessoas. Políticos de diferentes partidos, representantes do comércio, da indústria e do setor primário participaram dos atos públicos.

francisco.amorim@zerohora.com.br

A universidade

- 8 campus (Bagé, Alegrete, Caçapava do Sul, Dom Pedrito, Itaqui, Santana do Livramento, São Borja e São Gabriel), com prédios próprios em seis deles
- 8,3 mil alunos
- 32 cursos de graduação
- 960 professores
- 544 funcionários

Caçapava do Sul: milhares de pessoas em passeata

A MOBILIZAÇÃO

As caravanas de segunda-feira:

- Alegrete – 9h
- Itaqui – 15h
- São Borja – 19h

O apoio de professores e alunos

Também para o presidente da Associação de Professores da Urcamp, Silney Nunes Teixeira, a proposta é alternativa para sanear dívidas e desenvolver o Ensino Superior na região. O apoio, porém, está condicionado à preservação do quadro funcional.

O presidente do Diretório Central dos Estudantes, José Ferrer, 25 anos, acredita que o processo poderá garantir maior acesso ao Ensino Superior a estudantes secundaristas da Fronteira Oeste.

– Muitos largam logo o Ensino Médio por não terem condições de pagar uma faculdade depois – observa o estudante de Matemática.

MEC ainda aguarda proposta

A idéia de federalizar uma universidade privada é inédita, segundo o Ministério da Educação. Ela nasceu em 10 de março, num encontro de uma comitiva da Urcamp com o ministro Tarso Genro, em Brasília. O ministro considera legítimo o movimento que reivindica criar uma instituição federal de Ensino Superior para ajudar a desenvolver a Metade Sul. No entanto, afirma que a encampação da Urcamp, com manutenção do quadro funcional é inviável, por ser inconstitucional. O ministro aguarda ainda aguarda a apresentação de uma proposta que resguarde as questões jurídicas e constitucionais.

Fonte: Jornal Zero Hora de 21 de maio de 2005

Partindo desse grande movimento social, concretiza-se a possibilidade de instalação, em Bagé e região, de uma universidade pública, inicialmente pensada à “sombra” da Urcamp, instituição com longa história na região e que contava, naquele momento, com mais de 10 mil alunos, mas sofria com a inadimplência e a precariedade de suas estruturas físicas.

A Urcamp como universidade privada, com caráter comunitário, teve grande expansão na década de 90, em decorrência das políticas públicas do governo FHC, aspecto debatido nos capítulos anteriores desta tese. Houve um crescimento

considerável, mas, assim como grande parte das instituições no país, no início de 2000, começou a sofrer as consequências da inadimplência e da falta de investimentos concretos de expansão consciente e planejada, pois, de certa forma, a expansão criou uma falsa expectativa ao setor, principalmente em instituições interioranas, já que os grandes centros concentravam, também, maior fluxo de renda econômica, situação pertinente à realidade da fronteira, que, muito além de receber incentivos fiscais, necessitava de incentivos de desenvolvimento econômico, pois a realidade impunha grandes desafios.

É fato que a economia da região era frágil e, em decorrência desses fatos, como destacam Ilha; Alves e Saraiva (2002) a estrutura produtiva passava a depender, fortemente, dos setores primários e de serviços que, combinados entre si, dificultam a superação dessa situação, entre os quais se podem citar: o baixo investimento público per capita, o que reflete a baixa capacidade financeira dos municípios; a baixa densidade populacional e alta dispersão urbana; a estrutura fundiária caracterizada por médias e grandes propriedades; e a distância geográfica dos polos desenvolvidos do Estado, o que prejudica a competitividade da produção da região e, por certo influenciava diretamente a relação na manutenção de vagas ofertadas e ocupadas.

Para além dessa realidade, ainda destaco que a Urcamp apresentava um número significativo de alunos, mas muitos não eram pagantes, e a expectativa de federalização da instituição era cada vez mais presente no discurso da comunidade como meio de revitalização da Urcamp.

A expectativa de alterar essa problemática estava presente no discurso dos atores sociais da região, assim como na entrevistada TE que acompanhou este processo e destaca que a população acreditava que a instituição seria federalizada, pois já existia, tinha seus prédios e cursos. A entrevistada destaca: “era algo bem tranquilo, a URCAMP já existia, tinha toda uma estrutura. E na nossa cabeça daria tudo certo” (linha 230 a 234), demonstrando com essa fala, que havia a crença da comunidade no discurso dos políticos do momento, envolvendo de tal forma a comunidade que ações de grande magnitude foram realizadas, como o “abraço à Urcamp”.

Figura 8 – Abraço à Urcamp



Fonte: Jornal Minuano de 31 de março de 2005

Como o movimento crescia a cada dia, os estudantes passaram a acreditar que estudariam em uma universidade federal, assim como os docentes e técnicos da Urcamp dedicavam-se ao movimento, acreditando incorporarem-se ao quadro do serviço público federal. Havia uma crença coletiva de que a federalização seria viável, como destaca o entrevistado GM:

[...] "Vem o governo federal,[...] o novo governo federal com programa de expansão das universidades, novas universidades, campus interiorizados. Então acho que foi visto pela região, pelo pessoal da Urcamp, pelos apoiadores da Urcamp como uma oportunidade [...]: bem, o governo federal vai expandir então vamos federalizar a Urcamp. E então podemos verificar que um ano ou mais de notícias de discursos na Câmara de Vereadores, não só de Bagé, mas de toda região, por que também a Urcamp estava espalhada, e, lá no outro polo, acho que o prefeito Mainardi e o deputado Pimenta foram muito ativos" (linha 187 a 195).

Várias lideranças políticas da região se engajaram ao movimento, partindo sempre, do princípio de que a federalização da Urcamp poderia lhes render bons frutos sociais e também políticos. Conduzidos pelo Deputado Luiz Fernando Mainardi, do PT, lideranças de todos os municípios envolvidos contribuíram na elaboração da proposta encaminhada ao MEC, com o objetivo de formalizar, com amparo de legislação, a federalização da Urcamp, aspecto que é evidenciado na fala da entrevistada GM:

[...] "Foi um movimento dos deputados da situação do governo federal. O Mainardi era prefeito, mas era também do partido do governo, mas de outra forma também posso te dizer com toda tranquilidade, que este foi um movimento de pessoas da região, que não eram só do PT. Foi um movimento de todos os partidos. Por exemplo o Deputado Hamm sempre foi uma pessoa que se interessou por resolver esse problema. Sempre esteve presente. O Hamm, assim como outro deputado lá da Fronteira Oeste também têm seus outros deputados. Então...essas coisas aconteceram pela mobilização dos prefeitos e políticos, sendo sempre importante notar isso, e na pesquisa que vai poder te mostrar que os jogos de poder dentro deste grande grupo existem" (linha 754 a 763).

A pluralidade de siglas partidárias e interesses sociais e políticos foi algo significativo neste processo, deixando, mais uma vez, evidente o ciclo de influências Ball e Bowe (1992) que podem contribuir significativamente para o desenvolvimento das políticas públicas. Mainardes (2006) explicita que, no contexto da influência, as políticas são, normalmente, iniciadas e os discursos políticos são construídos. Sendo assim, destaco que a mobilização foi o embrião da intenção de implantação de uma instituição pública na região do Pampa. A pluralidade de partidos e de ideias foi algo que marcou os movimentos que antecederam a criação da Unipampa, pois prefeitos de toda região integraram-se à e também foram reivindicar suas demandas junto ao MEC:

Figura 9 - Mobilização pela federalização

EDUCAÇÃO *Federalização da Urcamp foi tema*
Prefeitos e MEC debatem
 cursos federais na Metade Sul

FRANCISCO AMORIM

Três possibilidades de instalação de uma instituição federal na região da Campanha foram discutidas ontem durante um encontro na Assembléia.

As propostas fazem parte dos debates sobre o pedido de transformação da Universidade da Região da Campanha (Urcamp) em instituição federal.

Participaram da reunião o ministro da Educação, Tarso Genro, prefeitos da Fronteira Oeste e representantes do legislativo estadual e federal. Os prefeitos ou representantes de Alegrete, Bagé, Caçapava do Sul, Dom Pedrito, Itaqui, São Borja e São Gabriel, cidades que têm campi da Urcamp, apóiam a proposta da reitoria de federalizar o ensino da instituição. O reitor da universidade, Francisco Arno Vaz da Cunha, ficou satisfeito com a evolução do processo.

– Dois técnicos do MEC foram designados para a análise da parceria e do modelo jurídico apropriado – revela o reitor.

O prefeito de Bagé, Luiz Fernando Mainardi, município sede da universidade, afirmou que a federalização da Urcamp é um sonho que está prestes a se tornar realidade.

No encontro, o ministro ressaltou a necessidade da instalação de uma instituição federal na região da Sul para ampliar os índices de desenvolvimento humano. O ministro se comprometeu a levar a proposta de parceria com a Urcamp ao presidente Lula.

francisco.amorim@zerohora.com.br

As propostas

A implantação de uma instituição federal na região pode seguir três caminhos:

- **Consórcio Público:** parceria entre união e universidade baseada na lei federal 11.107 de abril deste ano. A Urcamp manteria seu quadro funcional e infra-estrutura, e a União entraria com recursos para manutenção das atividades. É a proposta da reitoria
- **Doação de infra-estrutura:** absorção da infra-estrutura pela União e realização de concurso para servidores. Proposta descartada pelo MEC e pela Urcamp
- **Extensões universitárias:** o MEC pode optar pela criação de núcleos de outras universidades federais do Estado na região. As prefeituras não apóiam a alternativa

Fonte: Jornal Zero Hora de 28 de maio de 2005

O movimento político teve grandes proporções, e a criação de um espaço de educação pública superior estava cada vez mais próxima. A ideia estava semeada e, em decorrência das mobilizações, os técnicos do MEC são chamados a iniciar os estudos de viabilização da federalização. Como consequência, os primeiros obstáculos da federalização começaram a aparecer, pois indicativos jurídicos apontavam pela improbabilidade legal do fato, assim como afirma o entrevistado GN:

[...] "Primeira coisa que era pra acontecer era federalização da Urcamp, e essa federalização era depois da Constituição de 88, não era mais possível porque os próprios prédios podem ser federalizados, mas as pessoas não. Elas têm que fazer concurso, então não tem mais incorporação, como havia antigamente que puxava junto todo corpo funcional (linha 60-64).

Essa ação se tornaria ato inconstitucional e feriria princípios legais do serviço público. A ideia de federalização começava a ser questionada, e líderes políticos começam a se defrontar com a realidade que se impunha e que talvez uma nova estratégia deveria ser considerada, como destaca LM:

"Conversávamos com o Ministro da Educação e íamos relatando o que estava acontecendo, e nós já começamos a perceber que o sonho da federalização não ia se viabilizar porque estava difícil de encontrar uma saída jurídica. O jurídico do ministério estava vendo a possibilidade de como transformar uma universidade privada em uma universidade pública, e como que transforma-se funcionários ou professores de uma universidade particular, regidos pela CLT, em servidores públicos estáveis, a não ser que criar um quadro excepcional ou uma coisa diferente, a situação estava muito difícil" (linha 113-120).

Ao observar que o contexto de influência Ball e Bowe (1992) é algo significativo para implementação de uma política, existem limites legais que vão além da vontade pública e política de um determinado contexto. Diante desse aspecto, o entrevistado TA corrobora afirmando que "a Universidade da Região da Campanha agiu politicamente para federalização dela, mas todo o ganho para região foi em termos de uma movimentação política que partiu dos políticos" (linha 90-93).

Grandes mobilizações trazem visibilidade à situação, e provocam olhares mais específicos e cautelosos quanto ao processo, mas, como ressalta o entrevistado GN, a visão da população era guiada pela fala dos envolvidos que lideravam esse processo e não tinham a informação correta, pois a comunidade "Soube, depois, que a federalização não ocorreu porque era impossível o governo federal assumir uma dívida de uma instituição privada. Tecnicamente era inviável, mas politicamente houve uma movimentação" (GN, linha 94 -97).

O projeto de expansão teve o movimento social como fio condutor e, agrupado a esse fator, a pressão da lideranças para a manutenção de seus agentes políticos regionais era evidente para consolidar esse processo. Somado a isso, com a proximidade das eleições majoritárias de 2006, seria de repercussão negativa recuar na intenção despertada em tão vasta região de fronteira, ainda mais que o governo via-se às voltas com de escândalos políticos, envolvendo corrupção, peculato e desvio de recursos públicos, ocorridos no âmbito do Executivo

federal/Legislativo federal e sociedade civil. Era necessário avançar nas negociações e construir uma nova proposta.

Foi no dia 27 de maio de 2005, em audiência pública na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, organizada pela bancada do Partido dos Trabalhadores, que Tarso Genro relatou que, estudos técnicos do MEC concluíram que a federalização, como estava sendo proposta, seria inconstitucional, restando três alternativas: criação de uma nova universidade, criação de um consórcio intermunicipal que comprasse bolsas na Urcamp ou a criação de novas unidades universitárias que poderiam estar vinculada às universidades federais de Santa Maria e Pelotas. E assim, mantendo a última alternativa como a mais plausível, o MEC passa a estruturar uma nova conjuntura para a implantação de novas vagas na educação superior no RS, situação que é configurada na reportagem abaixo.

Figura 10 – Tarso Genro informa a estruturação do Consórcio

40 | PORTO ALEGRE, SEXTA-FEIRA, 17/05/2005
| GERAL

ENSINO SUPERIOR Um deles seria na Metade Sul

MEC planeja dois novos campi federais no Estado

O ministro da Educação, Tarso Genro, divulgou ontem o plano de instalar dois novos campi de universidades federais no Rio Grande do Sul em 2006.

Um deles seria uma extensão da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) em Frederico Westphalen, no norte gaúcho, e o outro seria montado na Metade Sul por meio de um consórcio que teria como base a UFSM ou a Universidade Federal de Pelotas (UFPel).

Como justificativa para a instalação de campi no interior do Estado, o Ministério da Educação (MEC) avalia que a medida permitirá reduzir os deslocamentos para cursar o Ensino Superior – os campi federais se restringem a Santa Maria, Porto Alegre, Rio Grande e Pelotas – e contribuir para o desenvolvimento das regiões.

Segundo o MEC, o Consórcio Universitário Metade Sul seria formado por pólos em municípios da região e ofereceria, inicialmente, oito cursos de graduação. As cidades-sede não foram divulgadas. O MEC planeja iniciar a parceria em 2006, atendendo a 2 mil alunos, com implantação completa em 2008, quando 8 mil alunos serão atendidos.

O MEC estuda ainda uma forma de relacionamento com a instituição privada Universidade da Região da Campanha (Urcamp) para ampliar, a médio prazo, o processo de expansão do ensino federal na região. Os cursos seriam estruturados em dois ciclos: o básico, ofertado em cada um dos municípios que abrigará pólos universitários, e o profissional, oferecido apenas em alguns pólos.

Em Frederico Westphalen, a idéia é aproveitar o prédio de um colégio técnico agrícola que a UFSM mantém no município.

Para o reitor da UFPel, Antonio Cesar Borges, o documento contempla a intenção da universidade, manifestada em um projeto apresentado este ano ao ministério: ampliação de vagas e interiorização dos cursos. Agora, diante da proposta do ministério, o consórcio surge como uma alternativa. Segundo Borges, ainda não estão definidas as cidades que receberiam os campi nem os cursos a serem implantados, decisões que dependem de discussão com o MEC.

– Proporíamos cursos em áreas relacionadas à região, como Engenharia Industrial Madeireira, Engenharia de Energias Alternativas e Museologia, áreas que queremos criar. Agora nos resta aguardar o contato do MEC – explica Borges.

Fonte: Jornal Zero Hora de 17 de junho de 2005

Mas algo nesse contexto e, talvez, nas políticas de influências, vão muito além do que podemos imaginar. Mesmo já anunciada na Assembleia Legislativa a impossibilidade da federalização, movimentos sociais foram mantidos sem nenhum esclarecimento às comunidades locais, pois todas as mobilizações eram de extrema importância para concretização do anseio regional de implantação de uma universidade pública; além disso, a comunidade unida receberia uma das maiores lideranças de nosso país, em um grande ato público, pois estava já anunciado que o Presidente da República viria a Bagé para concretizar e formalizar ações dos preúncios das políticas públicas de expansão e interiorização que chegariam à Fronteira Sul do Rio Grande do Sul, como grande conquista política da comunidade regional. Neste momento nas entrelinhas do processo, uma nova discussão se implanta, como destaca o entrevistado DE:

"Estava se fazendo tudo certo, tudo na ideia de que fosse federalizar a Urcamp. O Lula estaria em Bagé para declarar isso, e chegou uma semana antes da visita do presidente Lula Bagé, isso já era 2005, julho de 2005, que isso não poderia acontecer. O presidente Lula ia a Bagé deflagrar o processo de federalização. Mas, uma semana antes, nos ligaram do MEC. E aí que eu comecei entrar mais na história, dizendo que era impossível federalizar a Urcamp. Porque a Urcamp tinha uma dívida, primeiro que era maior que o patrimônio dela, e segundo que maior parte dessa dívida [...] a Urcamp tinha era com o governo federal. Dívidas sociais, que não se fazia recolhimento, a Urcamp não fazia recolhimento. Porque a Urcamp era filantrópica também e isso era uma briga que se arrastava na justiça. Mas aí o governo não podia federalizar porque senão teria que perdoar essa dívida e perdoar a dívida é uma coisa que o governo não pode. Governo nenhum pode perdoar dívida. Então recebemos a notícia de que não mais federalizariam a Urcamp" (DE, linha 47 a 65).

Diante da notícia da não federalização, o movimento de influências se volta para a possibilidade de efetivação de uma nova universidade. Contextos de discursos, falas, influências e divergências não poderiam perder uma trajetória já construída, e então a concepção de uma universidade pública é constituída à luz das políticas legitimamente propostas em nível nacional e à luz de uma mobilização popular que reivindicava uma instituição pública na região da Campanha. Tais atos além da reivindicação de unidades ou extensões das universidades já existentes e pactuam a criação de uma nova instituição.

Também nesse contexto os conceitos adquirem legitimidade e formam um discurso de base para a política. O discurso em formação algumas vezes recebe apoio e, outras vezes, é desafiado por princípios e argumentos mais amplos que

estão exercendo influência nas arenas públicas de ação, particularmente pelos meios de comunicação social. Além disso, há um conjunto de arenas públicas mais formais, tais como comissões e grupos representativos que podem ser lugares de articulação de influência, e que, de certa forma, retroalimentam ações que precisam ser reafirmadas e, num segundo momento, reordenadas em prol de um bem maior. Assim, verificamos pela reportagem que, localmente, nada mudou efetivamente, mas, intrinsecamente uma nova concepção já estava estabelecida.

É nesse contexto que um novo discurso é articulado, com a finalidade de um bem maior, como destaca LM: "Mantemos a mobilização e aceitamos a nova universidade pelo bem maior da comunidade" (linha 445), pois a credibilidade das lideranças não poderia ser fragilizada e nem mesmo a possibilidade de educação superior pública poderia ser abandonada, e assim o movimento continuou.

Figura 11 – Luta pela Federalização

Luta pela federalização da Urcamp pode ter Lula em Bagé

Um ato público em Bagé, às 15h de quinta-feira, marcará o encerramento da campanha pela federalização da Universidade Regional da Campanha (Urcamp).

O evento será na Praça Silveira Martins e contará com a presença do ministro da Educação, Tarso Genro. Segundo o deputado federal Paulo Pimenta (PT), que integra a comissão que discute a criação de uma instituição federal na região, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva acenou com a possibilidade de participar do evento. A vinda do presidente ao Estado poderá ser confirmada na manhã de hoje.

O reitor da Urcamp, Francisco Arno Vaz da Cunha, explica que o ato público reunirá autoridades políticas, empresariais e moradores dos 22 municípios de abrangência da universidade, além de professores e alunos dos oito campi da instituição. O deputado Paulo Pimenta acredita que durante o ato público possa ser assinado o protocolo de intenções entre a Fundação Áttila Taborda, mantenedora da Urcamp, e o Ministério da Educação para criação de uma outra universidade federal no Estado.

Por meio da parceria entre a entidade e a União seria viabilizada a utilização da infra-estrutura da Urcamp pela nova universidade federal. Esse modelo de gestão está previsto na reforma universitária. Para sanear as contas da Urcamp, o protocolo prevê que o governo federal distribua bolsas para alunos mais carentes, reduzindo assim a inadimplência que chega a 25% do total de alunos matriculados.

Fonte: Jornal Zero Hora de 18 de julho de 2005

Considerando a possibilidade da presença do Presidente da República em Bagé, inicia-se, na cidade e região, uma grande mobilização e organização para recebê-lo, como destaca LM: "Foi um grande movimento em Bagé, não político,

mas democrático. Recebemos o presidente da democracia, em Bagé, com mais de 10 mil bandeiras do Brasil [...], foi um momento muito emocionante" (linha 320 a 322).

Nesse ambiente favorável, o Presidente da República, envolvido em suas metas eleitorais, punha em execução um de seus projetos de maior magnitude na educação superior, que tinha o objetivo de ampliar o acesso à universidade pública através do Programa Expandir, criando novas universidades e campi no interior do Brasil, com o objetivo de aumentar as vagas e permitir um maior acesso de jovens e adultos ao ensino superior público em todo o país.

Considerando a existência de uma demanda reprimida pleiteando o ingresso na educação superior, incorpora-se à agenda das prioridades do governo Luiz Inácio Lula da Silva, a preocupação em torno da política de expansão da educação superior e de ampliação do acesso que se voltam tanto para o setor privado quanto para o setor público, priorizando a democratização na educação superior de grupos sociais tradicionalmente excluídos desse nível de ensino (ARRUDA, 2010, p. 503).

No entendimento de Risttof (2006, p. 45) "se a palavra de ordem da década passada foi expandir, a desta década precisa ser democratizar". Para o autor, não basta falar em expansão do campus, pois isso não é suficiente, há de se falar em democratização do campus. Expandir vagas no setor público significa transferir alunos aquinhoados do setor privado para o setor público. Entretanto, criar novas instituições públicas, e interiorizar as Ifes, aumentar vagas, expandir o ensino a distância no setor público proporcionam alternativas reais na inclusão dos filhos de classes mais baixas.

Se a palavra de ordem da década passada foi expandir, a desta década precisa ser democratizar. E isso significa criar oportunidades para que os milhares de jovens de classe baixa, pobres, filhos da classe trabalhadora e estudantes das escolas públicas tenham acesso à educação superior. Não basta mais expandir o setor privado – as vagas continuarão ociosas; não basta aumentar as vagas no setor público – elas apenas facilitarão o acesso e a transferência dos mais aquinhoados. A democratização, para acontecer de fato, precisa de ações mais radicais – ações que afirmem os direitos dos historicamente excluídos, que assegurem o acesso e a permanência a todos os que seriamente procuram a educação superior, desprivatizando e democratizando o campus público. [...](RISTOFF, 2008, p. 44)

E assim, em meio à euforia da comunidade local, à agilidade dos políticos e lideranças políticas regionais, embaladas por um desencontro de informações,

líderes do município de Bagé e da Urcamp organizam um grande evento no município, como demonstra reportagem abaixo:

Figura 12 - Mobilização regional para visita do Presidente Lula a Bagé

Jornal Minuano Bagé, QUINTA-FEIRA, 28 de julho de 2005

Minuano Cidade

Caravanas invadem a cidade para assistir a solenidade de federalização

Centenas de ônibus e vans trazem mais de 15 mil pessoas para Bagé

Eram quase oito da manhã quando a equipe de coordenação de recepção aos ônibus e caravanas vindas de outras cidades se instalou na entrada da avenida Santa Tecla. As mais de 55 pessoas, todos funcionários e professores da Universidade da Região da Campanha, não se incomodaram com a temperatura de quase 10°C e se mantiveram em intenso movimento durante mais de sete horas seguidas.

O coordenador da recepção, Átila Machado Vinhas, revela que a organização da equipe iniciou há mais de uma semana, e que o objetivo principal era dar as boas vindas aos visitantes, acompanhá-los ao local de estacionamento dos veículos e indicar o lugar da manifestação a favor da federalização da Urcamp.

Com o apoio da Empresa Bageense de Transporte e Circulação, Brigada Militar, Polícia Rodoviária Estadual e Polícia Rodoviária Federal, todos os veículos que entravam na cidade recebiam *bottons* e adesivos da federalização, além de bandeiras do Brasil.

Para que todos os veículos que chegassem à cidade fossem recebidos pela equipe da Urcamp, o trevo de São Martin foi interrompido. O primeiro ônibus que chegou à Bagé vinha de São Borja, por volta das 8h15min. Alguns metros atrás, outros dois ônibus da mesma cidade anunciavam que o trabalho das equipes seria grande, uma vez que as cidades com campus da Urcamp, e também cidades vizinhas, optaram por viajar em caravanas.

Mais de 150 ônibus passaram pelo local, além de centenas de vans e automóveis particulares, até as 14h30min.

Dentro de cada ônibus, as cerca de 40 pessoas não escondiam a ansiedade. Queriam ver o presidente e ouvir que a Urcamp será transformada em universidade pública. Átila Vinhas acredita que mais de 15 mil pessoas, entre alunos, professores, funcionários e comunidade, tenham vindo de fora para assistir a solenidade. "Tivemos que repor várias vezes as caixas que continham três mil *bottons* e adesivos", afirmou.

MOBILIZAÇÃO: paradas as boas-vindas aos visitantes



Fonte: Jornal Minuano de 28 de junho de 2005

Diante dos fatos analisados, mais uma vez, posso me remeter à abordagem do Ciclo de Políticas, o qual me permite uma análise dos processos micropolíticos, articulando as instâncias do macro e dos microsistemas educacionais, para o campo das diretrizes de democratização da educação superior, tensionando, sobretudo, os contextos das leis, resoluções e decretos pré-estabelecidos e que, neste instante, são, de certa forma apropriados de forma subjetiva, pois algo que, de maneira macro estava definido, de forma micro passa, realmente, a ser definido através do contexto que sofre influência dos atores sociais. Ball e Bowe (1992) contribuem para a análise, pois tornam a interpretação do Ciclo de Políticas—contínuo e menos hierarquizado — chamando atenção para a inter-relação entre os contextos, definindo como arenas, lugares e grupos de interesses, onde cada um deles envolve disputas e embates, que, sem dúvida, fazem cada política ser desenvolvida de forma única em cada contexto territorial.

Rua (2009) afirma que os atores políticos representam determinados grupos ou organizações cujos interesses podem ser afetados, positiva ou negativamente, pelo rumo de determinada política pública. Na defesa desses interesses, os atores mobilizam recursos de poder, que são os elementos materiais ou imateriais, efetivos

ou potenciais, que um determinado ator pode mobilizar para pressionar pelas suas preferências, isso se dá na relação com o governo, como também com outros atores. Assim vão sendo feitas negociações entre eles.

Nesse sentido, Oliveira, Martins e Silveira (2012) salientam que as políticas públicas são ações em conjunto do governo para suprir as demandas identificadas, minimizando seus efeitos no desenvolvimento do país. Entretanto, muitas vezes essas ações seguem orientações de interesses particulares dos governantes ou partidários, ficando, em segundo plano, as reais necessidades da sociedade.

Para Secchi (2010) os políticos são representantes legítimos e possuem acesso privilegiado às esferas do poder estatal. Os políticos representam seus próprios interesses, bem como de seus partidos políticos, e também de áreas geográficas.

No caso em estudo, a mobilização dos políticos da Fronteira Sul e o "jogo político" teve um papel importante na possibilidade de proposição da nova Universidade Federal do Pampa, assim como foi decisiva a movimentação de toda uma comunidade regional, pois, por meio desses dois movimentos a possibilidade de implementação de uma política pública torna-se evidente e embasada pelo princípio democrático de reivindicação social.

4.2.2 A decisão de criar uma nova universidade

Em 28 de julho de 2005, chega a Bagé a possibilidade de efetivar-se uma instituição pública de ensino superior, anunciada pelas palavras do próprio Presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, que, perante uma plateia composta de lideranças e moradores de várias cidades da região da Campanha, comprometeu-se em encaminhar ao Congresso Nacional o projeto de lei de criação da Universidade Federal do Pampa. O projeto de criação beneficiaria municípios onde estava instalada a Urcamp: Alegrete, Bagé, Caçapava do Sul, Dom Pedrito, Itaqui, Santana do Livramento, São Borja e São Gabriel, e também mais duas cidades Jaguarão e Uruguaiana.

Figura 13 - Presença de Lula em Bagé para o anúncio da Universidade Federal do Pampa



Fonte: Jornal Minuano do dia 28 de julho de 2005

Diante de 50 mil pessoas, o Presidente anuncia a nova universidade, situação que causa algumas reações controversas nos espectadores, pois, por um lado havia alunos, técnicos e docentes da Urcamp de várias cidades que esperavam o anúncio da federalização, e, por outro lado, cidadãos da comunidade e principalmente, lideranças políticas regionais celebravam a conquista de uma universidade federal para região da fronteira, a qual traria um novo norte para proposições de desenvolvimento da região, situação que podemos analisar em diversas falas de entrevistados:

“[...]O famoso dia do presidente Lula em Bagé, os anúncios de todos os jornais era a federalizado, só que quando o presidente Lula fala, ele não diz

vai ser federalizado. Felizmente ele estava bem assessorado, bem alertado e diz que vai ser criada uma universidade federal nessa região” (GM, linha 346 a 350)

“Eu sou egressa da URCAMP, então, fazendo parte de uma cidade pequena tu acaba se envolvendo nessas coisas, nessas notícias e nesses movimentos. Eu lembro muito de 2005 do ato de criação do anúncio, do ato de criação da universidade aqui em Bagé. Eu lembro de todo envolvimento de pessoas de outros municípios vindo pra cá” (TE, linha 54 a 60).

“A história que se comentava, que a ideia da universidade partiu da ideia da federalização da Urcamp, que não seria possível e então, dentro desta impossibilidade, se criou esta universidade. Também em relação aos campus que seriam viáveis, que partiriam de cinco, depois foi para sete e depois foi para o número mágico de 10. Estas questões rolavam muito mais a nível de questões políticas . A escolha dos cursos também, porque, se for ver, a documentação da época os folders da época, tinha já o número de cursos que teria em cada campus e até com uma segunda previsão de cursos para cada um dos campus” (DW, linha 51 a 55)

“A semana antes do Lula chegar, aí foi aquela correria, porque já tinha se envolvido todos os prefeitos dos municípios que tinham os campi da Urcamp, os deputados envolvidos as regiões tanto estaduais quanto federais, vereadores, políticos, todos, e a comunidade em geral. O que vão fazer com esse pessoal que está esperando uma universidade pública. Ao se acenava com a história de uma a universidade pública, era universidade de qualidade e gratuita. Portanto, os filhos da região não sairiam mais da região pois teria universidade para estudar. Diante deste cenário o MEC sugeriu: “Se vocês têm força pra montar uma universidade do zero, entre 25 de julho e já apresentarem vestibular em dezembro aí nós criamos uma universidade Federal. Mas esta universidade federal seria multicampi, pois o projeto inicial já estava assim” (DE, linha 67 a 80).

[...]Todo mundo se envolveu, essa que é a verdade, nós coordenamos, eu e o deputado Pimenta e o professor Arno, nós coordenamos todo aquele movimento que resultou nisso, mas nós só conseguimos botar 40 mil pessoas e atingir isso porque houve um engajamento completo de toda a sociedade, todo mundo participou. O fato do presidente chegar em Bagé, no tempo do mensalão, se fosse nessa época, agora, ninguém seguraria, tu entende, tanto de um lado quanto do outro, mas aquilo ali foi fruto de uma articulação, de um convencimento da região que havia uma questão maior que devia ser preservada, que era a luta pela conquista dessa universidade, então todo mundo participou. Veja que, de São Borja, foram 15 ônibus no dia do evento, 15 ônibus que eu estou falando de 750 pessoas. São Borja – Bagé deve dar 600 km, é longe, e assim vieram ônibus de todos os lugares.” (LM, linha 532-543)

Envolvidos nesse contexto de entendimentos contraditórios é que a realidade se instala e concretiza o sonho de uma região, com a criação de uma universidade pública federal, forte elemento que poderia contribuir para transformar a economia regional e local, gerando impactos diretos e indiretos. Os impactos diretos estavam relacionados à movimentação de recursos financeiros que ocorrem por meio de pagamento dos salários de professores e técnicos, investimento em obras e

equipamentos, entre outros. Essa movimentação de recursos promoveria impulso econômico e financeiro que ganham mais significado quando no contexto da economia dos municípios onde a universidade estaria inserida. O impacto indireto poderia ser observado, a longo prazo, através dos serviços oferecidos pela universidade, e que se traduziria em benefícios à comunidade envolvida.

O outro fator significativo que ressalto é a possibilidade do desenvolvimento pela formação e qualificação das pessoas que contribuem para crescimento nas pesquisas e, conseqüentemente, desenvolvimento econômico da região. Para Goldstein e Glaser (2012), as regiões que possuem maiores ativos de conhecimento tendem a destacar-se nesse momento de economia globalizada. A influência das universidades, nesse caso, é observada pelo conhecimento gerado, pela liderança de pessoas que fazem parte do quadro funcional da instituição e da própria universidade sobre a comunidade onde está instalada. Todos esses fatores ligados às universidades auxiliariam na resolução de problemas, fomentando o crescimento regional e local, situação destacada na fala do entrevistado LM:

[...] Foi uma transformação na metade Sul, porque a Unipampa é uma transformação econômica. A dinâmica econômica mudou, é uma outra realidade do ponto de vista da economia, [...] então se aqueceu o mercado imobiliário, aqueceu os negócios movimentaram porque tu pega gente que vem de fora, com um salário de um padrão superior ao salário daquela região. Estudantes que vêm de fora, embora estudantes sempre sem dinheiro, mas ele sempre gastam também. Então há uma movimentação na economia, há uma movimentação interessante do ponto de vista social, da sociedade que recebe gente de fora. Há um impacto cultural muito grande naquela região, porque tu bota numa determinada cidade 30 doutores, numa cidade que não tinha um doutor, é uma coisa fantástica, é rica culturalmente. Tu chegar num determinado evento, tu encontrar cinco ou seis professores e tu começa conversar com eles e ele não é nada mais, nada menos tem uma pessoa que, de repente, com pós-doutorado, numa cidade tu vai estar te falando que pode ser Caçapava, não Dom Pedrito, cidades pequenas, que não havia nenhum doutor e de repente têm vários,. Então tem um impacto cultural muito grande naquelas cidades assim, todas as cidades da região, então eu digo assim, bastante suspeito pra falar, mas eu acho que é que a gente tem que falar porque a nossa Metade Sul, essa região da Fronteira Oeste e Campanha, ela é uma antes e uma depois da criação, da implementação da Unipampa" (LM, linha 476 a 497).

É inegável a importância desta universidade para região, assim como não posso deixar de considerar, ao me apropriando das palavras de Arruda (2010), que o governo Lula incorporou nas suas prioridades de governo a preocupação com a política de expansão e acesso ao ensino superior, direcionando as ações nesse campo para grupos sociais tradicionalmente excluídos desse nível de ensino.

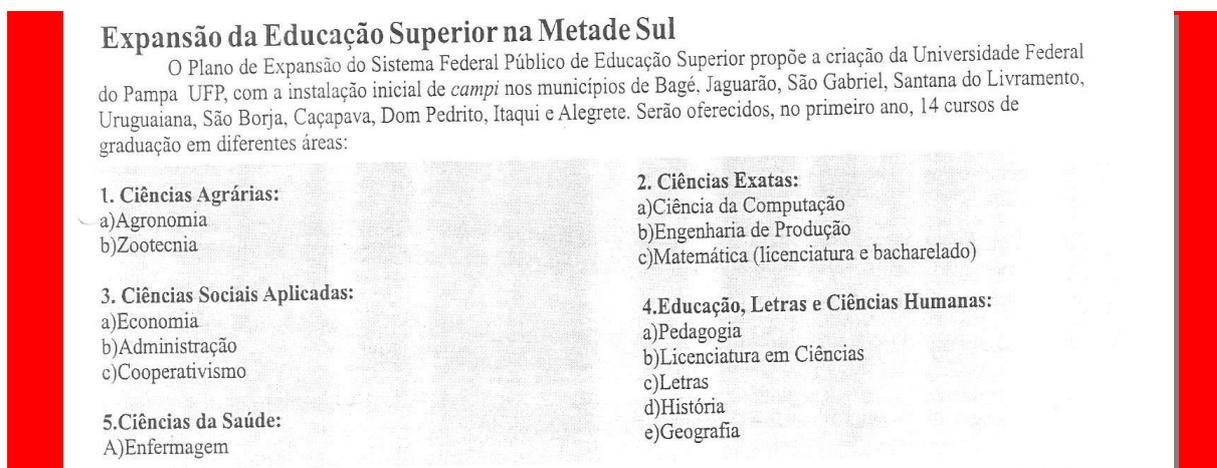
Portanto, o governo colocou na sua agenda a necessidade de expandir o ensino superior público e instituiu o Programa Expandir com esse propósito: criar novas universidades e novos campi nas regiões menos assistidas de educação superior e este fato se concretiza na efetivação e implantação da Unipampa.

De acordo com Faria (2006) o Programa Expandir seria implementado da seguinte forma: após a definição das cidades e locais, os novos campi e universidades seriam construídos com a participação da comunidade e em parceria com as prefeituras, estas cederiam áreas para as obras e opinariam sobre quais cursos gostariam que fossem implantados e de que forma seriam ofertados. O MEC, enquanto órgão central responsável pela criação desse programa, pagaria os serviços licitados, a contratação de trabalhadores da construção civil e professores e pessoal técnico-administrativo, além da aquisição de equipamentos e laboratórios. Dessa forma, o Expandir visava contribuir para a redução das desigualdades regionais, e enfrentar o desemprego, ao mesmo tempo em que democratiza o ensino superior e impulsiona o desenvolvimento do país. E desta forma, deu-se o embrião da Universidade Federal do Pampa.

4.2.3 A criação de uma nova universidade: a formalização

Embasados em uma perspectiva inicial, o MEC apresenta, no dia no anúncio da nova universidade, um pequeno esboço de proposta de implantação dos *campi* universitários que abrangeria a Metade Sul do Rio Grande do Sul, composta por 103 municípios, com uma população de aproximadamente 2.600.000 habitantes (25% da população do Estado), esparramado por uma área de 153.879 km², representando a maior área fronteiriça do Mercosul. O documento apresentava a Universidade Federal do Pampa, com a sigla UFP, que teria, inicialmente, 14 cursos distribuídos em 10 *campi* concentrados em quatro grandes áreas do conhecimento:

Figura 14 - Recorte de documento do MEC distribuído



Fonte: Ministério da Educação, material sem fonte específica ⁴⁵

Esses cursos apresentariam alguns diferenciais e inovações institucionais, sendo estruturados em dois ciclos: o básico ofereceria um conteúdo geral, com caráter multidisciplinar, contemplando as diversidades e especificidades dos diferentes campos do conhecimento, servindo aos diversos cursos de graduação, e um profissionalizante, marcado por conteúdos objetivos, específicos da formação de cada curso, buscando, dessa forma, oferecer um currículo flexível, no qual o aluno teria possibilidade de desenhar sua formação de acordo com sua vocação e aspirações, possibilitando a oportunidade aos estudantes de migrarem entre os campi e também, posteriormente, complementar em seus estudos em outras áreas de conhecimento.

Outro aspecto que estava registrado era a necessidade da UFP⁴⁶ (Universidade Federal do Pampa) iniciar suas atividades atrelada a outras universidades, deixando claro que tal situação se estenderia até o ato de criação da universidade, quando todas as instalações seriam transferidas para a então criada Universidade Federal do Pampa, que estaria com projeto apresentado ao Congresso Nacional em até 60 dias, tendo até três anos para sua efetiva aprovação. Decorrente dessa realidade, a opção inicial do governo foi a de firmar um acordo de cooperação técnica na modalidade de consórcio entre instituições federativas, sendo elas as

⁴⁵ Material distribuído à população do dia na vinda do Presidente Lula a Bagé

⁴⁶ Assim denominada a Unipampa nos documentos iniciais

universidades federais de Santa Maria (UFSM) e a Universidade Federal de Pelotas (UFPe), as quais assumiriam a tutela de cinco campi cada uma, até a legal instituição da Universidade Federal do Pampa, tal acordo foi assinado em 22 de novembro de 2005, já prevendo alterações no projeto inicial proposto. Inicia-se, então, a fase de criação da nominada UFP que, mais tarde, se tornaria Unipampa.

Figura 15 - A Universidade Federal do Pampa começa em Bagé



Fonte: Jornal Minuano do dia 04 de agosto de 2005

Em meio a essas tratativas, o governo nomeia o professor Evaldo Rodrigues Soares como interlocutor desse processo, pois ele era professor da UFPe, amigo pessoal do Deputado Mainardi, ex-professor da Urcamp e membro nato da região de Bagé. O professor teria a atribuição de continuar as tratativas junto às prefeituras, buscando espaços, prédios e terrenos que oferecessem suporte para o início das atividades da universidade, sendo que ele relata a fato destacando que:

"Uma exigência que o MEC nos fazia, que deu mais trabalho, quando confirmou que criaria outra universidade, O MEC colocou algumas condições, entre elas que não compraria nenhum palmo de terra, não existia dinheiro para aquisição de local, isso nós tínhamos que nos virar. E essa incumbência caiu para mim [...] Então nos 10 *Campi*, as áreas foram doadas, ou doadas pela prefeitura ou doadas pela comunidade. Bagé, por exemplo, tem uma pessoa que doou, doou metade da área que ele tinha" (DE, linha 236 a 246).

A implementação de uma política pública é influenciada por uma série de fatores que podem ajudar ou dificultar a concretização do que foi proposto. Para

Arruda (2010) aspectos políticos, culturais, sociais e econômicos podem prevalecer, mas isso depende do tipo de política a ser implementada.

No caso estudado, percebi a prevalência de aspectos políticos conforme descrito na sequência, principalmente na escolha da cidade que receberia o campus. Como o Programa Expandir previa a parceria entre o governo federal, as universidades e as prefeituras, deixou claramente aberta a oportunidade para que aspectos políticos pudessem se manifestar e até mesmo serem decisivos no local onde seriam criados e implantados os novos *campi* das universidades federais.

Dentro dessa realidade que a universidade começa a se estruturar. Novas reuniões foram realizadas em todos os municípios das cidades de abrangência da UFP/Unipampa, pois, como afirma o entrevistado DE, “a gente não tinha nada, só tinha uma ideia de formar a universidade” fator que é também destacado na fala do entrevistado GN:

"Mas eu avalio a criação da Unipampa como uma situação invertida, porque, em geral, a organização de coisas complexas, porque são organizações sociais extremamente complexas, universidades, normalmente isso requer um certo planejamento prévio que não foi feito. E porque que eu digo que não foi feito, porque não havia nem planejamento de estrutura, nem planejamento de cursos, porque as duas universidades também foram pegadas de curto prazo" (GN linha 143 a 147).

Essas afirmativas me conduzem a analisar a falta de planejamento organizacional inicial da criação da universidade, aspecto que, sem dúvida, interferiu no processo de implantação e foi decorrente de uma política pública fundada em projetos isolados em todo país e que ainda não tinham definidas as estratégias e o plano orçamentário com fluxo de ações permanentes. Tal fato é ressaltado na entrevista de TA, que auxiliou na implantação da instituição e é da área de planejamento, conhecedor da temática em questão:

"Eu seria irresponsável de dizer que havia um planejamento todo, não houve isso e também seria irresponsável demais de dizer que não existia planejamento nenhum. Existia até um planejamento, as intenções existiam e se não existissem as intenções, não haveria o segmento, mas não era claro um planejamento estratégico, tático ou operacional" (TA, linha 279 a 282).

Era momento de implementar uma política pública de governo que tinha diretrizes macro, mas ainda não tinha definições específicas de sua implantação em nível micro. Dessa forma, as lideranças locais traçaram algumas metas e,

propuseram as primeiras ações, pois não havia, inicialmente, nenhuma equipe técnica acompanhando a implantação.

É importante destacar que a implantação de um órgão público é tarefa complexa envolta de demandas específicas e decisões que, muitas vezes, são temerárias diante do contexto posto. Fazendo uso da fala de Silva e Melo (2000, p.10) destaco a implementação "como um processo autônomo, onde decisões cruciais são tomadas e não só implementadas" e, assim, a implantação pode ser identificada, através da ideia de Rua (2009), como um conjunto de atividades e eventos que sucedem a definição das diretrizes de uma política e incluem esforços para administrá-la, bem como impactos sobre pessoas e eventos. Dessa forma, um conjunto de decisões e ações realizadas por grupos ou indivíduos é direcionado para a consecução de determinados objetivos definidos anteriormente sobre uma determinada política.

O momento da implementação deve ser gerenciado, visto que, nesta etapa, funções administrativas, como por exemplo, a liderança e coordenações, são postas à prova. Os atores encarregados de liderar o processo de implementação precisam entender aspectos motivacionais dos atores envolvidos, os entraves técnicos e legais existentes, as deficiências da organização e os conflitos potenciais. É exigido, também, conduzir negociações, bem como coordenar a cooperação entre implementadores e destinatários (SECCHI, 2010). E foi diante deste contexto, de diferentes atores e diálogos, que a UFP/Unipampa foi se desenhando em toda Metade Sul.

O entrevistado DE relata que várias visitas a prefeituras foram realizadas, e por meio das lideranças dos prefeitos de cada cidade, várias tratativas foram realizadas, entre elas os cursos que seriam fixados em cada município. Diz DE: "Fizemos 18 consultas populares com as forças vivas da comunidade". Como resultado dessas reuniões, as primeiras definições surgem, entre elas que Bagé seria o campus sede, situação fruto da liderança do prefeito Mainardi, reconhecido na fala de DE como o verdadeiro arquiteto da criação da Unipampa, e também, pela fala da entrevistada TE, como líder de grande significado no processo:

"Para nós, aqui, a pessoa que mais se articulou em relação a isso foi o Mainardi que na época era prefeito. Então ele foi a pessoa de maior destaque, mas aqui, especificamente. Depois teve Paulo Pimenta, que eu lembro que trabalhou nisso, mas em relação à comunidade local, aqui, a

pessoa que se destacou foi o Mainardi. O professor Evaldo, que foi o primeiro Diretor do campus, eu lembro que ele tinha uma atuação forte, mas era mais nos bastidores mesmo. Quem puxava mais essa, essa luta, foi o Mainardi" (TE, linha 110 a 114).

O campus Bagé seria o maior, com intenção inicial de 10 cursos, estaria sob a tutela da UFPel, com a possibilidade de sediar qualquer curso, já que era a sede da universidade e, junto dele, estaria a Reitoria. Consta nas falas de DE que os cursos eram pensados com a intenção de não sombrear a Urcamp, diminuindo assim o impacto da criação de uma nova universidade à sombra de uma instituição local, pois as lideranças também mantinham a preocupação em buscar alternativas de viabilizar a continuidade do funcionamento de uma instituição historicamente constituída nesta região e que também tinha papel fundamental para o desenvolvimento da fronteira. E como elementos paliativos para a Urcamp, as lideranças negociaram com o governo a implementação de outro viés já contemplado nas políticas públicas da educação superior, que eram investimentos do público no privado, com a disponibilização de bolsas e a implementação do Prouni, programa já estruturado pelo governo federal em âmbito nacional. O entrevistado LM em sua fala, também destaca essa situação, pontuando e necessidade de coexistência das duas universidades:

"Nós chegamos a fazer um debate de que a Universidade do Pampa, uma universidade federal poderia ajudar a região a ser um polo regional, então ela poderia não prejudicar a Urcamp [...] Destcamos no processo que não podemos ter sombreamento, isso era um cuidado que a gente foi tendo. Primeiro eu participei direto de tudo. O que é o sombreamento? Não poderia ter na Unipampa os mesmos cursos que a Urcamp tinha" (linha 285 a 299).

Partindo de tal conjuntura, a estruturação da Unipampa foi iniciada, sendo que o campus Bagé inicialmente abrigaria cinco cursos de Licenciatura, clamor da comunidade local preocupada com a falta de professores em muitas escolas locais e regionais, e cinco cursos de Engenharia, que contribuiriam com a qualificação dos sujeitos desta região, situação confirmada através da fala de LM: "Nós queríamos ficar com a educação em Bagé. Ficamos com a educação e depois ficamos com um segundo núcleo, que é o de engenharias" (linha 290-293).

A estrutura física também era uma preocupação. Para Bagé houve a doação de um terreno para construção do campus, com previsão de dois anos para

edificação. Em detrimento desse fato, foi disponibilizado pela prefeitura o prédio de uma escola, para o início das atividades da UFP/Unipampa, situação relatada pelo entrevistado LM: "Liberamos toda escola antiga Petrucci para funcionar os primeiros períodos da universidade, inclusive ajudamos a reformar[...], nós fomos parceiro para fazer o que fosse necessário" (linha 477-479).

A composição e negociação da estrutura física teve início no segundo semestre de 2005, e somente em 14 de janeiro de 2006 foi inaugurado, em Bagé, um escritório oficial da UFP/ Unipampa, como demonstra a reportagem abaixo:

Figura 16 - Criação de escritório da Unipampa em Bagé



Fonte: Jornal Minuano de 14 de janeiro de 2006

Todo o ano de 2005, foi de negociações e estruturação da infraestrutura da futura universidade nas diferentes cidades de abrangência. O campus de Jaguarão, com criação diferenciada dos demais, por não ter campus da Urcamp, teve grande liderança de seu prefeito na viabilidade de efetivação de seu projeto, construído junto à UFPel com a possibilidade de concretizar na cidade aquele que seria reconhecido pelo campus das Letras, pois abrigaria cursos de Educação, Línguas,

História e, em virtude da grande concentração cultural da cidade, pleitearia em um segundo momento, cursos na área de patrimônio cultural. Da mesma forma, o campus de Uruguaiana, que delimitou sua atuação na área da saúde, foi destacado como o campus da Saúde, assim como descreve o entrevistado DE. E assim foi se estruturando a nova universidade do Pampa:

"Caçapava por exemplo, apresentou como necessidade cursos na área que era Geologia e Geociência, na época, como Geologia era uma coisa muito cara e uma coisa que exigia um pessoal muito especializado e tinha concorrência direta com a UFRGS e a Unisinos, duas universidades de renome, a gente passou para Geofísica. Montamos o curso de Geofísica, hoje tem o curso, porque ele cresceu, mas é o campo da Geociências. O campus São Gabriel era o campus que a gente chamava o "campus verde", então área da Biologia, ecologia, assim, ia para São Gabriel que não tinha também na Urcamp esse tipo de curso. Alegrete era o centro das engenharias, se criava os cursos das engenharias pensados pela comunidade. Livramento, Comércio Exterior, até porque a comunidade era ali da fronteira e tal, além de Administração e Comércio Exterior, Ciências Administrativas e Econômicas era o centro de Livramento, isso falando inicialmente. São Borja, Comunicação, e Itaqui era Ciências Agrárias. Único que repetiriam cursos seria Dom Pedrito e Itaqui, que eram campus deslocados. E Itaqui era campus que tinham identidade muito forte com a população, que é uma população agrária realmente, então justificava. Ficava o pedido porque eles eram essencialmente agrárias, então eles queriam capacitar o pessoal deles, essa era a ideia" (DE, linha 161 a 180).

Organizados os prédios, outra preocupação eram os concursos disponibilizados que visavam capitanear professores e técnicos para uma nova universidade, além da preocupação de viabilizar os vestibulares que captariam alunos para todas as unidades da UFP/Unipampa, pois a mídia se encarregava de divulgar a evolução da instituição:

Figura 17 - A implantação da UFP/UNIPAMPA

Universidade à vista

Espalhada por 10 cidades gaúchas, a Universidade Federal do Pampa (UFP) terá currículos básicos de dois anos

► LÚCIA PIRES

Deixar a família e a cidade onde nasceu para ingressar no Ensino Superior está se tornando uma história do passado. Depois da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (Uergs), que espalhou 24 campi no Estado de uma só vez, estudantes de 10 cidades gaúchas vivem a expectativa de ter perto de casa a quinta universidade federal do Rio Grande do Sul.

Anunciada no dia 27 de julho pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a Universidade Federal do Pampa (UFP) está tomando forma. Nesta sexta-feira, em Bagé, uma reunião poderá definir o local das primeiras unidades (Bagé e Jaguarão).

Vamos realizar os vestibulares nas 10 cidades em janeiro e iniciar as aulas em agosto – afirma o secretário-executivo do Ministério da Educação (MEC), Jairo Jorge da Silva.

Durante o período em que o projeto de criação da UFP tramitará no Congresso, os campi serão extensões das universidades federais de Pelotas e Santa Maria. E a novidade são os currículos básicos de dois anos distribuídos em quatro áreas de formação.

Para o reitor da UFSM, Paulo Jorge Sarkis, o tempo está ficando curto para um vestibular de verão. E a participação da UFSM ainda está “no plano das idéias”.

– A expansão é necessária e possível. Estamos estudando a criação de um consórcio. O que vai definir o sucesso é se vamos ter recursos para a implantação – diz o reitor.

Na UFPEL, o processo está mais adiantado. Conforme a instituição, um documento foi assinado ainda no parlance com o presidente Lula.

– Temos uma estrutura pronta para atender a proposta do governo. Há professores interessados na criação da universidade. Tenho confiança e estamos aguardando a liberação dos recursos – diz o reitor Antonio Cesar Borges.

No MEC, não há dúvidas com a expansão do Ensino Superior na metade sul do Estado. À frente das negociações, o secretário-executivo gaúcho é firme na resposta.

– Temos recursos previstos nos orçamentos de 2005 e 2006. Teremos uma instituição com uma concepção pioneira de graduação – afirma Jairo Jorge.

lucia.pires@zerohora.com.br

Raio X

A estrutura física
► O MEC poderá construir, alugar ou ocupar prédios de instituições conveniadas. Os locais ainda não estão definidos.

A implantação
► Concurso deve ocorrer no verão de 2006 para a contratação de 200 professores e 150 servidores técnico-administrativos. O quadro será completado em 2007. O corpo docente e os funcionários deverão atender 12 mil alunos em 12 cursos até 2008.

O vestibular
► Previsto para o verão 2006, seguirá critérios usados nas universidades federais de Pelotas e Santa Maria. O ingresso será em agosto.

Os primeiros cursos
► Bagé: Zootecnia, Administração com hab. em Cooperativismo, Engenharia voltada à Geociências (nome do curso indefinido).
► Jaguarão: Engenharia de Produção com ênfase Ambiental (Espanhol e Português), Comércio Exterior.

Os currículos
► Para atender a exigências do MEC, as graduações já elaboradas pela UFP terão de se adequar a um módulo de dois anos de disciplinas básicas. O novo modelo pretende uma formação multidisciplinar e mais completa do profissional nas áreas das ciências exatas, humanas, saúde e agrárias.

Unidades que terão inicialmente administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).
Unidades que terão inicialmente administração pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL).

“A estrutura multicampi é uma tendência no mundo. Temos estrutura para gerenciar cursos em diversas cidades ao mesmo tempo”

Jairo Jorge da Silva, secretário-executivo do Ministério da Educação (MEC)

Leia mais na página 2

Fonte: Jornal Zero Hora de 07 de setembro de 2005

Dentre tantas tratativas, chama-me atenção, analisando as reportagens coletadas em vários jornais, que a UFP/Unipampa tinha uma oscilação constante na estrutura de cursos que iriam ser oferecidos, questão em que, mais uma vez, podemos presenciar o ciclo de políticas de Ball e Bowe (1992) quanto ao contexto de influências, identificado pela força de cada comunidade e de cada liderança política que acabam interferindo no propósito inicial, e, muitas vezes, propunham a ampliação de algo que já era grande.

Considerando as múltiplas faces da etapa de implementação de políticas públicas é possível identificar as dificuldades que incidem nesse momento. Por isso, Ollaik e Medeiros (2011) afirmam que não é possível atingir uma implementação perfeita, principalmente pela série de exigências e de precondições que devem existir, mas aparentemente impossíveis no mundo real, pois essas circunstâncias impõem restrições e prejudicam a implementação.

Arruda (2010), também evidencia sobre a implementação das políticas em seus estudos, destacando que um contexto permeado por tensões, deformações e

conflitos vivenciados tanto pelos que estão a implementar a política como por aqueles afetados pela mesma, ou seja durante o processo de implementação dessa política de expansão da educação superior, formam-se tensões, conflitos que devem ser administrados de forma pertinente e diplomática, para que as ações possam ser desenvolvidas e concretizadas, mesmo que não de forma ideal ou inicialmente planejadas. Talvez dessa forma vá se consolidando uma concepção inicial de universidade, quando a instituição percebe quais os interesses e intenção das comunidades na qual se inserem e, em contrapartida, as comunidades percebem e se compreendem como elementos fundamentais para o desenvolvimento regional sustentável.

E foi assim, numa ideia de que, em dois anos seria possível ter os prédios próprios e a lei que a instituía como universidade federal que se iniciou a estruturação de uma nova instituição da educação superior. Ao analisar as falas e materiais disponíveis posso perceber que foi uma estrutura “atropelada” pela decisão de, imediatamente, colocar em prática a proposta da nova IES. Percebo que lógica que orientou todo o período de implantação acabou sendo a de que se resolvem os problemas quando surgem e não se deve antecipá-los para evitar transtornos. Tal situação, certa forma, criou uma estrutura inicial frágil, totalmente dependente administrativa e academicamente das tuteladas, deixando na subjetividade de sua criação duas percepções de universidades, que estruturam dois vestibulares e dois calendários acadêmicos diferentes para o início das aulas na nova universidade, em 2006.

De outubro de 2005 a março de 2006, a universidade passou por um período tumultuado de oscilações em sua estrutura inicial acadêmica, em decorrência das assembleias realizadas em diferentes municípios e os debates em torno dos cursos a serem implantados.

De acordo com Teixeira (2002) como as políticas públicas são um processo dinâmico, com negociações, pressões, mobilizações, coalizões de interesses, a presença da sociedade civil torna-se fundamental, tendo em vista que há uma diversidade de interesses e visões diferentes que precisam ser debatidas, confrontadas, negociadas, para chegar a um consenso mínimo. Dessa forma, a sociedade civil tem se articulado em suas organizações representativas em espaços públicos, para construir alternativas nos campos de atuação do Estado e

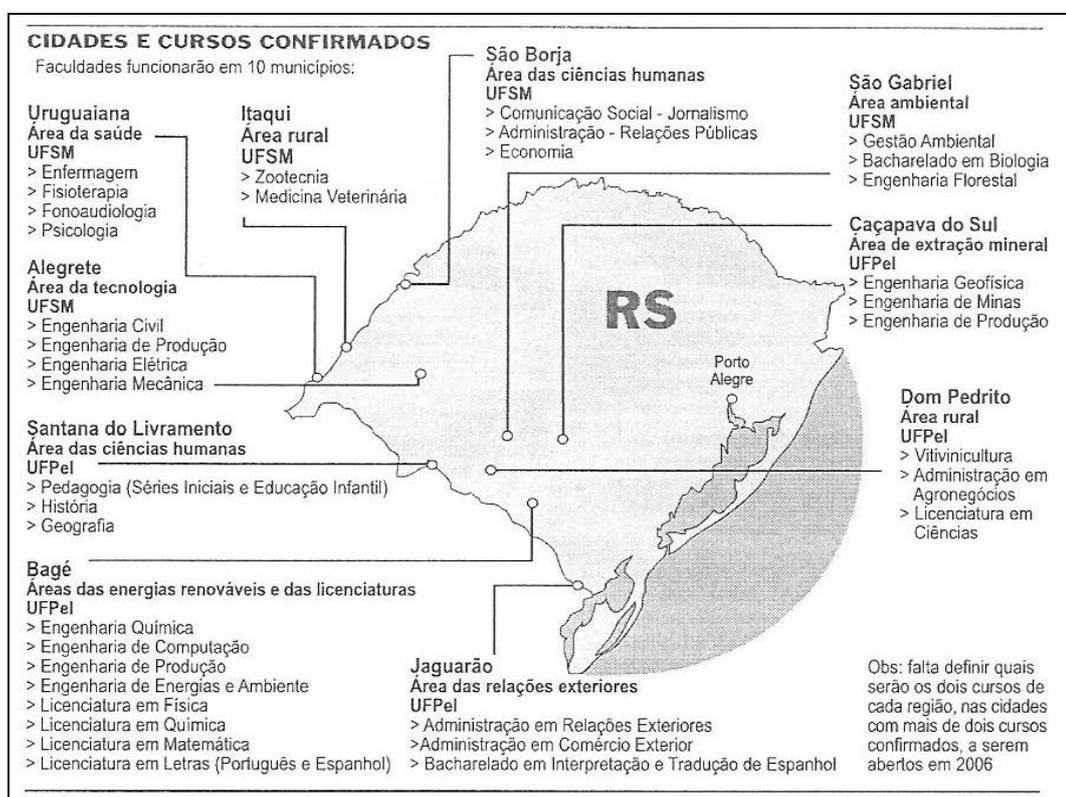
disponibilizá-las ao debate público, participando, muitas vezes, na implementação e gestão, fato que é visível em todo o desenvolvimento do processo de implantação da Unipampa, pois cada comunidade teve oportunidade de manifestar interesses.

Cada município fez suas reivindicações e os cursos eram delegados de acordo com essas alterações. Índícios desses movimentos estão registrados em diferentes reportagens publicadas nos meios de comunicação, pois como destaca o entrevistado DE: "Não temos registro físicos das assembleias, não havia atas", e em detrimento desse fato, não existem registros formais dessas negociações iniciais.

Mas é nítido, ao analisar as reportagens, que a estrutura acadêmica inicial era frágil e não foi decorrente de um estudo técnico, baseado em diagnóstico das reais necessidades e demandas regionais.

No dia 14 de outubro, o jornal Zero Hora publica que a nova universidade estaria disponibilizando 36 cursos nas diferentes cidades nas quais foi instalada, diferente da proposta anunciada em 28 de julho de 2005 pelo presidente, em Bagé, e, certamente, resultado do contexto de influência das diferentes comunidades.

Figura 18 - Recorte de reportagem "Universidade do Pampa terá 36 cursos"



Fonte: Jornal Zero Hora de 14 de outubro de 2005

A reportagem descrevia Bagé como sede da nova universidade, com uma previsão de investimento inicial de 50 milhões para sua estruturação, que deveriam ser destinados até 9 de dezembro, em virtude de um ano eleitoral que se aproximava. A reportagem também apresenta uma previsão de início das aulas para agosto de 2006, registrando que os prédios construídos seriam fruto de um concurso junto ao Instituto dos Arquitetos do Brasil.

Já em 18 do mesmo mês, o mesmo jornal já apresentava alterações nas estruturas acadêmicas e administrativas propostas para a UFP/Unipampa, ressaltando que os cursos poderiam ser alterados de 36 para 54.

Figura 19 - Reportagens que apresentam o conflito no número de cursos da universidade

Universidade do Pampa ganha cursos

LÚCIA PIRES

Antes mesmo de nascer, a Universidade Federal do Pampa (UFP) cresce. O número de cursos previstos foi ampliado de 36 para 54, além de duas unidades em Bagé com cinco cursos para 2008. É o que confirmou a Zero Hora o ministro interino da Educação, Jairo Jorge da Silva.

Disposto a obter apoio de prefeitos da Metade Sul, Jairo Jorge apresentará hoje, em Bagé, o perfil atualizado da quinta federal gaúcha. Ele espera hoje definir o rosto da instituição que terá campi em 10 cidades e 12.150 alunos até 2009. Para isso, conta com as prefeituras.

– Não queremos onerar as cidades, mas uma ajuda como uma cessão de área para a instalação da universidade será bem-vinda – afirma.

O projeto de lei tramita na Casa Civil para ir ao Congresso.

✉ lucia.pires@zerohora.com.br

Ensino Superior Inscrições ao vestibular serão em janeiro e as provas, em março

Universidade do Pampa terá 49 cursos em 2006

EDUARDO CECCONI

Considerada a maior estrutura multicampi entre todas as instituições de ensino federais do país, mesmo que ainda no papel, a Universidade Federal do Pampa (UFP) passa agora da teoria à prática.

Ontem à tarde, a Secretaria de Ensino Superior Universitário (Sesu) do Ministério de Educação (MEC) formatou a estrutura acadêmica definitiva do projeto, garantindo que 49 cursos serão abertos no próximo ano.

O número total de cursos lançados em 2006 atinge 49 considerando-se licenciaturas e bacharelados como opções de ingresso distintas. Em 2008, outros 18 cursos serão abertos seguindo o mesmo critério. Entre eles, um ano de descaus para a consolidação do trabalho.

O vestibular será em março, com inscrições dos candidatos em janeiro, matrícula dos aprovados na primeira quinzena de abril e ingresso previsto entre o final de julho e o início de agosto de 2006. Os cursos abertos em 2006 contarão com 50% das vagas totais, deixando o restante para o vestibular de 2007.

Em 2007 vai acontecer a consolidação do projeto, que é inovador. Nós conseguimos reunir as questões curriculares com a vocação e as demandas de cada região – comemora o secretário executivo do MEC, Jairo Jorge da Silva, coordenador do projeto de implantação.

No próximo ano serão contratados 215 professores e 20 técnicos ad-

ministrativos, divididos entre os 10 municípios que receberão a UFP (Alegrete, Bagé, Caçapava do Sul, Dom Pedro, Itaqui, Jaguarão, Santana do Livramento, São Borja, São Gabriel e Uruguaiana).

O que empelga Luiz Fernando Mainardi (PT), prefeito de Bagé, sede da UFP, é a geração de empregos. Toma como base o crescimento promovido pela instalação de universidades em Pelotas e Santa Maria.

– Conquistamos a criação de uma universidade federal, de fundamental importância para o processo que experimentamos de retomada do desenvolvimento regional. Até 2008 deveremos ter mais de 300 professores, sem falar em servidores e em empregos indiretos – comemora.

Estrutura multicampi diversifica atuação

Diferentemente da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), que tem departamentos e faculdades espalhados dentro de Porto Alegre, a UFP vai nascer com um campus diferente em cada uma das 10 cidades escolhidas pelo MEC.

Para o presidente da Associação dos Municípios da Fronteira Oeste (Amfro), Bruno Conrasi (PDT), prefeito de Itaqui, a melhor opção para a Metade Sul era a pulverização dos campi, evitando a criação de um polo isolado.

– A Amfro sempre apoiou a proposta de multicampi, e acho que a decisão é muito feliz. Se a estrutura se resumisse a um município, o benefício não seria repartido – avalia.

✉ eduardo.cecconi@zero.com.br

As faculdades para 2006

ALLEGRETE
Engenharia Civil
Engenharia Elétrica
Engenharia de Computação
Engenharia de Produção

BAGÉ
Engenharia de Alimentos
Engenharia de Computação
Engenharia Química
Engenharia de Energia e Ambiente
Engenharia de Produção
Licenciatura em Física
Licenciatura em Química
Licenciatura em Matemática
Licenciatura em Letras Port./Ing.
Licenciatura em Letras Port./Esp.
Pedagogia – Educação Fundamental
Psicologia – Educação Infantil

CAÇAPAVA DO SUL
Engenharia de Minas
Engenharia de Produção
Geografia

DOM PEDRITO
Licenciatura em Ciências
Zootecnia

ITAQUI
Engenharia Agrônoma
Gestão Ambiental

JAGUARÃO
Bach. em Letras Port./Esp.
Licenciatura em Física
Pedagogia – Ensino Fundamental
Licenciatura – Ensino Infantil

SANTANA DO LIVRAMENTO
Administração de Empresas
Contabilidade
Relações Internacionais
Tradução e Interpretação em Espanhol

SÃO BORJA
Comunicação Social – Jornalismo
Comunicação Social – Publicidade
Estatística
Serviço Social

SÃO GARRIFI
Engenharia Florestal
Gestão Ambiental
Licenciatura em Biologia

URUGUAIANA
Estatística
Farmácia
Fisiologia
Psicologia

Fonte: Jornal Zero Hora – 18 de outubro e 08 de novembro de 2005

É interessante fazer o paralelo deste pequeno espaço de tempo, que retrata a falta de planejamento de ambas tutoras da UFP/Unipampa e a fragilidade do processo de implantação, quando em todos os *campi*, em questão de 20 dias, alteravam-se os cursos propostos, sendo que, em Bagé, amplia-se a oferta para todos os cursos de licenciatura, também o curso de bacharelado, além de Pedagogia, chegando, então, a 17 prováveis cursos. Na cidade vizinha de Dom Pedrito a alteração é considerável, onde antes seria oferecido o curso de Viticultura, Administração de Agronegócios e licenciatura em Ciências, em 8 de novembro, propõem-se manter o curso de licenciatura em Ciência e oferecer Zootecnia. No campus de Santana do Livramento, a oferta alterna de cursos na área de Educação, Pedagogia, História e Geografia, para cursos na área de Administração, Comércio Exterior e Tradução e Interpretação de Espanhol, cursos que estavam inicialmente propostos para Jaguarão que, na segunda proposta, passa a oferecer cursos de Pedagogia, História e Letras. Já no que tange à tutela da UFSM, no campus de Alegrete altera-se o curso de Engenharia de Mecânica para Engenharia de Computação, mantendo as demais três engenharias, no campus de São Gabriel, amplia-se a oferta de bacharelado de Biologia para também licenciatura. No campus São Borja é retirada a oferta de Administração e ampliada para oferta do curso de Direito e Serviço Social. No campus de Uruguaiana, o curso de Fonoaudiologia dá lugar ao de Enfermagem. E o campus Itaqui sofre a maior alteração: dos cursos de Medicina Veterinária e Zootecnia, passa a oferecer Engenharia Agrônômica e Gestão Ambiental.

É evidente que várias negociações foram realizadas, e a oscilação da oferta inicial de cursos era decorrente do processo democrático implantado e finalizado em 22 de novembro de 2005, quando foi formalizado, em Brasília, o acordo técnico de conjugação de esforços entre o MEC a Universidade Federal de Santa Maria e a Universidade Federal de Pelotas, que previa implantação de 10 *campi* com vistas à promoção de ensino, pesquisa e extensão no Estado do Rio Grande do Sul, tendo esse acordo a vigência de 36 meses e deixando evidente o compromisso das duas universidades em tutelar a implantação de cinco *campi* cada uma, fixando como meta na cláusula segunda, a criação de 67 cursos nos anos de 2006, 2007 e 2008 e como compromisso, na cláusula terceira :

I- MEC:

- a) apoiar de maneira intensa e efetiva, o processo de implantação dos campi nos referidos municípios;
- b) constituir uma comissão de coordenação de implantação dos campi.

II- UFPEL

- a) implantar os campi nos seguintes municípios: Bagé, Santana do Livramento, Caçapava do Sul, Dom Pedrito, Jaguarão.
- b) Instituir, de acordo com a legislação vigente, as seguintes unidades acadêmicas: Faculdade de Engenharia de Bagé, Instituto de Educação, Ciências e Letras de Bagé; Faculdade de Ciências Agrárias de Bagé; Faculdade de Ciências da Saúde de Bagé; Instituto de Relações Internacionais de Santana do Livramento, Instituto de Geociências de Caçapava do Sul, Faculdade de Ciências Rurais de Dom Pedrito e Instituto de Educação e Ciências Humanas de Jaguarão.

III - UFSM

- a) implantar os campi nos seguintes municípios: São Borja, São Gabriel, Alegrete, Uruguaiana e Itaqui.
- b) Instituir de acordo com a legislação vigente, as seguintes unidades acadêmicas: Centro de Ciências Sociais de São Borja; Centro de Ciências Rurais de São Gabriel, Centro de Tecnologias de Alegrete, Centro da Saúde de Uruguaiana e Centro de Agrárias de Itaqui. (BRASIL, 2005, p 03)

Diante do acordo assinado, as duas universidades tiveram a possibilidade de captar recursos e operacionalizar a implantação de novos cursos. É salutar destacar que fica presente no acordo o primeiro indício de fragmentação da universidade, quando são registradas distintas estruturas acadêmicas propostas na UFPEL e UFSM, assim marcados, já na estrutura inicial da futura universidade dois blocos de organização administrativa e acadêmica balizadas por diferentes princípios e concepções no ano de 2006, fator que pode ter interferido diretamente na constituição de uma identidade de universidade que teve dificuldades iniciais de ser reconhecida.

Assinados os primeiros acordos, a estrutura física era fundamental, e as universidades buscaram operacionalizar os primeiros projetos de construção das unidades. Mais uma vez, o princípio de fragmentação esteve presente, pois não há indícios de um planejamento coletivo ou cooperativo entre as duas tutoras, mas sim, a intenção individual de cada universidade com seus respectivos *campi*, sendo que, de acordo com o entrevistado DE:

[...] "Os prédios da UFPEl foram organizados pela arquiteta da universidade buscando motivações específicas de cada campus. Por exemplo, em Jaguarão, tinha as janelinhas pequenas, que lembravam a antiga enfermaria, em Caçapava do Sul, tinha um muro na entrada de rochas. Mas os prédios da UFSM foram mais padrão deles, mais retos. [...] e assim os prédios acabaram ficando diferenciados" (linha 250 - 280).

Entre o período de início das aulas e a construção dos prédios da universidade, de forma provisória foram alugadas ou emprestadas diferentes salas de aula em prédios públicos ou privados, para acomodar os primeiros alunos que chegariam em setembro e outubro, através do primeiro processo seletivo organizado, também de forma fragmentada, pelas tutoras.

Para Secchi (2010), na fase de implementação entram em cena outros atores políticos não estatais, como fornecedores, prestadores de serviços, parceiros, bem como grupos de interesse e dos destinatários da ação pública. Os atores encarregados de liderar o processo de implementação devem ser capazes de entender os aspectos técnicos e legais presentes, os conflitos potenciais, por isso, espera-se que ajam de forma direta nas negociações, para conseguir coordenação entre os implementadores, assim como a cooperação por parte dos destinatários. Esse fato não foi suficientemente estruturado na implantação da nova universidade.

4.2.4 Uma nova universidade para além das estruturas físicas

Para além das estruturas físicas, a outra preocupação inicial dos envolvidos abarcava tratativas de número de professores e técnicos necessários para o início das atividades da Unipampa. Cada universidade tutora responsabilizou-se pela estruturação de suas unidades. Foram lançados editais fragmentados que distribuíam servidores nas cinco unidades de cada instituição tutora. Para Bagé, inicialmente foram previstos servidores que atendessem as demandas do campus, sem previsão de uma unidade administrativa que estivesse vinculada à gestão geral da instituição.

Figura 20 - Primeiros concurso de professores

Inscrições abertas para concurso de professores da Unipampa

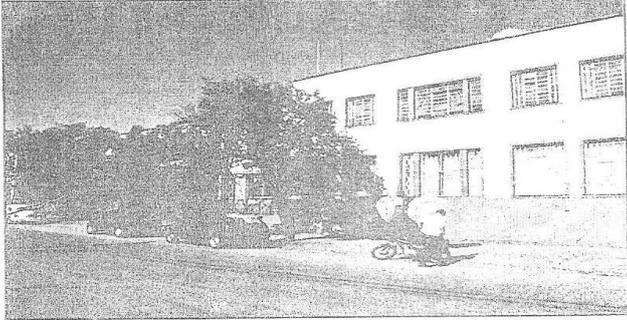
A Universidade Federal de Pelotas (UFPel) já está com as inscrições abertas para o concurso público de provimento dos cargos docente, nas classes de professores adjunto e assistente da carreira do Magistério superior, a portadores do título de doutor e mestre, respectivamente. Os profissionais selecionados irão atuar nos campi que integrarão a futura Universidade Federal do Pampa (Unipampa), nos municípios de Bagé, Santana do Livramento, Caçapava do Sul, Dom Pedrito e Jaguarão. O edital do concurso de número 003/2006 já está disponível no site <http://www.ufpel.edu.br>. O prazo das inscrições vai até o dia 10 de fevereiro.

O concurso será válido por um ano a contar da data da publicação do edital de divulgação dos resultados, prorrogável por igual período.

As inscrições serão recebidas no Centro Especializado em Seleção (Ces), localizado na rua Gonçalves Chaves, 3126, em Pelotas, das 8h30min às 11h, de segunda a sexta-feira. O telefone/fax é (53) 3222 4060/3222 7300. A taxa de inscrição para o concurso de professor adjunto em regime de trabalho Dedicado Exclusiva (DE) é de R\$ 126 e para o concurso de professor assistente em regime de trabalho DE é de R\$ 82. A taxa de inscrição deverá ser creditada a favor da UFPel, na conta corrente nº 170.500-8, agência nº 4201-3, Banco do Brasil SA, finalidade 1540471526428883-7.

No ato da inscrição, o candidato deverá apresentar cópia autenticada para os cargos de professores adjunto e assistente, os títulos exigidos de acordo com o cargo, prova de quitação com o serviço militar, título de eleitor e prova de quitação com as obrigações eleitorais, uma fotografia 3x4. Também deverá estar munido da cópia autenticada da cédula de identidade e o recibo de pagamento da taxa de inscrição. Ainda deverá apresentar o *curriculum vitae* atualizado, com memorial descritivo da carreira acadêmica e científica.

O prazo para a realização dos concursos públicos será, no máximo, de 30 dias, a contar da homologação das inscrições. O programa da área escolhida será fornecido aos candidatos no ato da inscrição.



INSTITUTO SÃO PEDRO: primeiro local que sediará a Unipampa

Fonte: Jornal Minuano do dia 18 de janeiro de 2006

O entrevistado DW participou de um dos primeiros concursos da Unipampa, sendo, também, um dos primeiros professores a integrar o quadro docente na nova universidade. DW destaca que seu concurso foi em Pelotas, e que ficou sabendo dele por outros colegas. Mas algo me chamou atenção nesta entrevista, pois o professor destaca que, ao fazer o concurso na UFPel, obteve informações de que talvez sua posse não seria vinculada à nova universidade e, sem dúvida, permaneceria na universidade na qual prestava concurso:

"A única informação que nós tínhamos anteriormente ao concurso é que, certamente, nós ficaríamos em Pelotas, muito provavelmente. Inclusive era uma informação que durante o concurso também foi nos dito em vários momentos, inclusive em alguns momentos davam a entender que nem chegaríamos até aqui em Bagé, ou nas cidades dos campi. Isso era uma coisa importante, porque os concursos organizados pela federal de Pelotas, eles sempre já tinham a cidade de destino e estava vinculada aos cursos" (DW, linhas 25 a 32).

Ao apresentarmos a fala do professor, expus nesta tese as indagações iniciais na descrença acadêmica quanto à formação e criação de uma nova universidade, situação que também se apresenta em outras falas:

"Tinha um conjunto enorme de funcionários concursados, empossados, em exercício que continuavam trabalhando em Pelotas, e alguns deles estavam convencidos de que, por alguma influência política de alguém, eles iam ficar e que a Unipampa não ia sair e que eles não iam ter que se mudar de cidade e todas aquelas coisas para as quais eles tinham sido concursados!" (GM, linha 20 a 26).

"Fiz o concurso pra Unipampa, só que, naquele período, todos os servidores nomeados para Unipampa eles permaneciam em Pelotas. Poucos foram as pessoas que foram pros campus os cinco campus da UFPel" (TE, linha 13 a 15)

"Eu fiz o concurso. Era já pré-determinado ingressos em 2006, ingressos automaticamente após a aprovação no concurso e ingressos programados para 2007, em função, possivelmente, da liberação do número de vagas, do código de vagas já acertado entre as universidades[...]existia politicamente por parte do professor César Borges e outros da direção da Universidade Federal de Pelotas, uma fala muito forte, uma fala política muito forte que nós não teríamos o deslocamento para as unidades porque eles tinham uma visão de que não existiria. Isso nos era dito em reuniões a portas fechadas, que nós não teríamos o deslocamento, nós permaneceríamos na UFPel, porque a universidade, esta futura universidade, não sairia do papel e os *campi* ficariam da tutela da Universidade Federal de Pelotas e da Universidade Federal de Santa Maria. Isso era nítido, se perguntares para qualquer um dos outros colegas e eu poderia te dizer alguns nomes, nos era claro que nós não teríamos essa transferência" (TA, linhas 05 a 33).

Havia, intrínseca nas falas dos envolvidos, a possibilidade de uma nova universidade não existir, e os servidores permaneceriam vinculados às universidades tutoras. Essa descrença, não era só do meio universitário; a própria comunidade de Bagé e região, muitas vezes, não apresentava fé suficiente no anúncio feito pelo Presidente, como diz o entrevistado LM "As pessoas não acreditavam que seria possível, tanto que a primeira etapa foi muito difícil" (linha 471 a 472) e também a entrevistada TE: "Na verdade, para nós na época era uma utopia, que a gente não conseguia entender. Como comunidade externa não conseguíamos entender a criação de uma universidade federal no formato como foi proposto" (linha 67-69).

E nessa diversidade de discurso a Unipampa foi-se constituindo, pois, mesmo com falas contraditórias, os docentes e técnicos, nos meses de julho e setembro começam a tomar posse nos *campi* da Unipampa, estruturando, assim os primeiros desenhos administrativos e pedagógicos na nova Universidade Federal do Pampa. De acordo com o entrevistado DE, 10 *campi* foram estruturados, sendo que os cinco tutelados pela UFSM tiveram, entre os primeiros professores nomeados, um deles

designado diretor do campus. Entre as tuteladas da UFPel, houve a designação de um professor da instituição para cada campus a fim de assumir a direção e iniciar as primeiras atividades.

O primeiro organograma da instituição, ficou organizado com um diretor em cada campus, como afirma o entrevistado DW:

"Sempre foi deixado muito claro pra gente que nossa estrutura seria multicampi, não haveriam departamentos e não haveriam cursos. Me lembro uma das primeiras reuniões que a gente teve aqui, com o Reitor da Federal de Pelotas, não tem curso, não tem coordenador de curso. Só existia a figura do Diretor, nem a figura do coordenador acadêmico, só existia o Diretor e a gente começou a receber algum pessoal administrativo, os técnicos de laboratório. É só existia esta figura" (linha 131 a 137).

Cada campus, aos poucos, foi se estruturando, e, ao longo de dois anos, até o ato oficial de criação da universidade, os concursos eram propostos pelas tutoras, que designavam os docentes e técnicos para suas unidades de trabalho.

4.2.5 Os primeiros movimentos de ingresso de alunos

Uma universidade para realmente existir precisa tornar-se, efetivamente, um espaço de produção de conhecimento, e, para que o movimento da aprendizagem se concretize, um dos elementos fundamentais são os alunos. Ao se implantar uma nova universidade, a perspectiva de ampliar o número de vagas na educação superior é iminente, assim como é exímio o princípio de atingir o maior número possível de jovens e adultos que possam ingressar em novos cursos da universidade criada, em especial instituições com o objetivo específico de democratizar esse acesso e oportunizar às diferentes classes sociais, tal oportunidade.

As questões que afetam a sociedade são resolvidas através de políticas públicas, pelo menos é o que se espera, e, para além disso, a sociedade espera ser escutada e atendida em seus anseios pelos políticos eleitos que a representam. Entre os anseios da sociedade, com certeza, a educação de qualidade e pública é essencial. É dever do Estado garantir a todos educação de qualidade e é pela ação política que se espera que o social seja atendido, independentemente de qualquer questão partidária.

Todo indivíduo tem direito a uma educação de qualidade. O Estado, com participação da sociedade, por princípio de justiça social e por estratégia de desenvolvimento nacional sustentável, tem o dever de assegurar a educação de qualidade como um bem social disponível a todos. (DIAS SOBRINHO, 2010, p. 1.238)

A Unipampa, como ressaltava LM "nasceu de um sonho de oportunizar aos jovens de baixa renda uma oportunidade de cursar novos cursos e interagir com o desenvolvimento" (linha 508 a 511), e a organização dos primeiros vestibulares na região deveria ser uma demonstração de que o sonho era possível e real.

Uma grande quantidade de vagas foram disponibilizadas, e o primeiro vestibular foi proposto para dias 27 e 28 de maio, processo tutelados pela UFPel e UFSM, que disponibilizaram sites diferentes para inscrição, formato de provas diferentes e horário de provas diferenciados, desta forma deixando evidente a falta de consonância entre as unidades da nova Universidade Federal do Pampa, que se constitui dentro de duas normas administrativas e acadêmicas, sem a preocupação de unificar ações que atendessem a provável criação, em 2008, da universidade, situação evidenciada em reportagem abaixo:

Figura 21 - Caderno Vestibular do ZH detalhando cursos da Unipampa

Unipampa faz provas em maio

Para cinco campi não haverá
questões de língua estrangeira

Candidatos ao vestibular da Universidade Federal do Pampa (Unipampa) já podem acessar os sites das universidades responsáveis para garantir a participação no primeiro vestibular da instituição. As inscrições poderão ser feitas até o dia 14 de abril no endereço ces.ufpel.edu.br/unipampa para os cursos sob a responsabilidade da Universidade Federal de Pelotas (UFPel) e até o dia 17 de abril, no site www.ufsm.br/coperves/unipampa, para os campi administrados pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

As 1,5 mil vagas oferecidas pe-

la Unipampa estão espalhadas em 30 cursos em 10 cidades. O concurso será unificado nos dias 27 e 28 de maio e ocorre simultaneamente em todos os campi.

Para se preparar para as provas, os candidatos devem observar o manual do candidato de cada instituição. Em Santa Maria, os estudantes não terão de responder a questões de língua estrangeira. Serão 80 questões das demais disciplinas do Ensino Médio e uma redação. A universidade decidiu excluir o conteúdo devido aos prazos dados pelo Ministério da Educação para a elaboração do concurso.

– Teríamos de oferecer as cinco opções de língua estrangeira. Então decidimos excluir por dificuldades operacionais – disse Jorge Luiz da Cunha, pró-reitor de graduação da UFSM.

Além das cinco cidades onde são oferecidos os cursos pela UFSM, os vestibulandos poderão fazer prova em Santa Maria. No primeiro dia, serão aplicadas 40 questões, pela manhã, e a redação, à tarde. No segundo dia, os candidatos respondem a mais 40 testes.

Em Pelotas, as provas ocorrerão à tarde no primeiro dia (das 13h30min às 18h) e pela manhã (das 8h às 12h30min). Serão oito provas de múltipla escolha e uma redação. Os locais de prova serão divulgados nos sites.

fique atento

- ▶ Taxa: R\$ 90
- ▶ Provas: 27 e 28 de maio

OS CURSOS

Unipampa/UFSM

<ul style="list-style-type: none"> ▶ Alegrete Ciência da Computação ▶ Itaqui Agronomia ▶ São Borja Serviço Social Publicidade e 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ São Gabriel Gestão Ambiental Engenharia Florestal Ciências Biológicas ▶ Uruguaiana Fisioterapia Farmácia e Bioquímica Enfermagem
---	---

▶ Inscrições: www.ufsm.br/coperves/unipampa até o dia 17 de abril

Unipampa/UFPel

<ul style="list-style-type: none"> ▶ Dom Pedrito Zootecnia ▶ Bagé Eng. Computacional ▶ Santana do Livramento Administração (Comércio Exterior) Administração ▶ Jaguarão Letras – (licenciatura) ▶ Caçapava do Sul Geofísica (licenciatura) ▶ Santana do Livramento Administração (Comércio Exterior) Administração ▶ Jaguarão Letras – Português/espanhol ▶ Caçapava do Sul Geofísica (licenciatura) ▶ Santana do Livramento Administração (Comércio Exterior) Administração ▶ Jaguarão Letras – Português/espanhol ▶ Caçapava do Sul Geofísica (licenciatura) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Santana do Livramento Administração (Comércio Exterior) Administração ▶ Jaguarão Letras – Português/espanhol ▶ Caçapava do Sul Geofísica (licenciatura) ▶ Santana do Livramento Administração (Comércio Exterior) Administração ▶ Jaguarão Letras – Português/espanhol ▶ Caçapava do Sul Geofísica (licenciatura)
--	--

▶ Inscrições: ces.ufpel.edu.br/unipampa até o dia 14 de abril

Fonte: Jornal Zero Hora do dia 25 de março de 2006

Através dos primeiros editais de vestibulares, concretizam-se 30 novos cursos, em 10 campi, com algo em torno de 1,5 mil novas vagas na educação superior. Cursos que têm seu início previsto para o segundo semestre de 2006. O entrevistado DW destaca que os primeiros vestibulares tiveram participação efetiva das pessoas da região, fator de extrema relevância num processo de implantação de uma nova universidade: "sem dúvida, nas primeiras turmas 2006 e 2007, e até a turma 2009, onde iniciou o Enem, a universidade tinha uma participação preponderantemente das pessoas da região" (DW, linha 576-579).

Na paralela desses fatos, encontros e desencontros, o governo federal dava visibilidade aos seus princípios de expansão, democratização, interiorização e ampliação de vagas na educação superior, assim disseminando a concepção de que a educação superior não é um privilégio ou um serviço, mas sim um direito de todos. Diante dessa afirmativa, apropriamo-nos das palavras de Chauí (2003) que ressalta que o governo divulgava uma nova perspectiva, que se iniciava com exigências para o Estado, que precisa tomar a educação como um investimento social e político, e não numa concepção de gasto público. Assim, em pequenos atos, as políticas públicas da educação superior iam se materializando e vão dando embasamento para uma reforma da educação superior brasileira à luz das concepções do governo Lula.

Como resultado desse primeiro movimento, mais de seis mil alunos disputam as primeiras vagas da Unipampa, e a região começa a reconhecer a possibilidade de implantação de uma nova universidade. A instituição torna-se destaque pela agilidade inicial de seus processos no primeiro semestre de 2006, semeando um grande número de expectadores que aguardam a concretização de um sonho regional.

De acordo com o entrevistado DE, foi muito importante a chegada da Unipampa, em Bagé, situação que mexeu com a autoestima das pessoas que participaram dos primeiros vestibulares:

"A chegada na Unipampa foi extremamente positiva, passamos a ver, não só na cidade, como nas regiões de abrangência dessas cidades, a melhora da autoestima. Via-se faixas de pessoas que passavam nos vestibulares. Às vezes você ia num bairro pobre e o que você via era uma casinha caindo aos pedaços e uma faixa de alguém que tinha ingressado. As pessoas não tinham condições de pagar uma universidade para ter seu filho estudando. Então isso trouxe uma autoestima para as regiões, na época, muito grande [...] a gente via um impacto muito bom, via pessoas que nos procuravam

dizendo que estavam querendo estudar de novo porque tinha novas chances" (DE, linhas 563 a 599).

Ter uma nova oportunidade de acesso à educação superior, sem dúvida, foi um dos grandes "ganhos" para a comunidade regional, que percebeu na universidade uma nova oportunidade de ascensão social. Para Dias (2012), novas formas de participação individual e coletiva têm surgido, delineadas por novos tipos de sujeitos, que saem da posição passiva para agentes participantes, com disposição para lutar por seus direitos. Assim, fica difícil subestimar a expressão que a democracia já imprimiu, ampliando a participação da sociedade na busca de seus direitos. Portanto, essas ações são vistas como práticas legítimas de democratização.

Como decorrência das expectativas da comunidade, no início do segundo semestre começam a aparecer os primeiros indícios de frustração, e o compasso de espera pela criação e a abertura concreta de primeiros cursos passa a ser debate nas diferentes redes sociais e políticas, fato que é registrado, também, pela imprensa estadual:

Figura 22 - A demora no início das aulas na Unipampa

Unipampa

Uma universidade em ritmo de espera

EDUARDO CECONI e FRANCISCO AMORIM

As aulas prometidas para agosto ainda não começaram nos 10 campi da Universidade Federal do Pampa (Unipampa) espalhados pela Metade Sul.

O atraso e a falta de informações sobre o início do semestre têm perturbado os 1,5 mil alunos aprovados no primeiro vestibular da instituição.

Quem se orgulhava em ser calouro da universidade sofre com a desinformação. Nem acessando os sites das duas universidades federais – de Santa Maria (UFSM) e de Pelotas (UFPEL) –, responsáveis pelo vestibular, nem telefonando para as instituições o universitário consegue descobrir o início do semestre.

Como as aulas começariam em agosto, houve estudante que recusou proposta de emprego na cidade natal, gente que planejou a transferência e os gastos com aluguel e transporte, além dos que abandonaram o curso em universidades privadas e temem perder o semestre.

Anunciada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva no ano passado com outras nove novas instituições de ensino, a Unipampa ainda é apenas um projeto de lei que tramita na Câmara, esbarrando na burocracia dos processos de nomeação de pessoal, compra ou aluguel de prédios e de equipamentos para laboratórios.

Acordos com as prefeituras deveriam facilitar a instalação de sedes provisórias, mas três dos 10 prédios cedidos ou alugados estão com as reformas atrasadas. Todos os campi definitivos estão em construção.

Dois realidades da mesma instituição

Hoje, a universidade é um corpo com dois esqueletos. Os campi sob a batuta da UFPEL – Bagé, Caçapava do Sul, Dom Pedrito, Jaguarão e Santana do Livramento – estão em processo mais adiantado. Parte dos docentes nomeados já planeja aulas, e os reparos nas instalações cedidas pelas prefeituras devem ser concluídos em breve. Todos os servidores são concursados. Serão funcionários da UFPEL – a exemplo do que ocorrerá na UFSM –, cedidos à Unipampa enquanto a nova universidade não é uma entidade jurídica.

– Esperamos por um acerto entre UFPEL e UFSM para os cursos começarem juntos – justifica Luiz Fernando Minello, pró-reitor de graduação da UFPEL e coordenador da Unipampa nos campi da instituição.

Nos cinco campi coordenados pela UFSM – Uruguaiana, São Borja, Itaqui, São Gabriel e Alegrete –, a realidade é outra. Professores selecionados não foram nomeados pelo governo federal e, apesar de licitados, equipamentos e livros ainda não foram comprados.

– Resolvemos adequar a Unipampa ao calendário da UFSM, que inicia o segundo semestre em 16 de outubro – justifica Felipe Müller, vice-reitor da universidade.

Segundo o Ministério da Educação, devem ser investidos R\$ 60 milhões na Unipampa – R\$ 30 milhões já teriam sido aplicados.

✉ eduardo.ceconi@zerohora.com.br
✉ francisco.amorim@zerohora.com.br

Saiba mais

✓ Enquanto o projeto de criação da Unipampa tramita no Congresso, a universidade deveria funcionar de forma provisória como extensões da Universidade Federal de Pelotas e da Universidade Federal de Santa Maria

✓ As aulas para os 1,5 mil alunos aprovados em 31 cursos deveriam ter se iniciado em agosto

✓ O objetivo do Ministério da Educação é implantar os campi nos 10 municípios, em prédios da União, construindo novos ou firmando convênios com prefeituras e outras instituições para usar estruturas já existentes, como a Universidade Regional da Campanha (Urcamp)

✓ A implantação total, para 12 mil alunos, deve ser concluída em 2008

Instituição por enquanto é só um projeto

O projeto de lei que cria a Universidade Federal do Pampa (Unipampa) ainda não foi aprovado pela Comissão de Educação da Câmara. O relatório da deputada Maria do Rosário (PT-RS) foi entregue semana passada.

– Defendo o pedido de urgência, para ir direto ao plenário sem passar por outras comissões – diz ela.

Ela não descarta uma eventual dificuldade em transformar a Unipampa em universidade também no papel, já que a transformação em entidade jurídica depende de aprovação no Congresso.

– Sempre há o perigo de a disputa política não reconhecer um esforço pela educação.



Campi administrados pela UFPEL, como o de Jaguarão (foto), estão em processo mais avançado e poderiam receber os alunos a partir de 15 de setembro

Contraponto

O que diz a assessoria de comunicação do Ministério da Educação

Segundo a assessoria de imprensa do Ministério da Educação (MEC), apenas Manuel Palácios, diretor Departamento de Desenvolvimento da Educação Superior do MEC e Maria Ieda Costa Diniz, coordenadora-geral de Desenvolvimento das Instituições de Ensino Superior estão autorizados a falar sobre o assunto.

Zero Hora tentou contato com ambos por meio da assessoria, que alegou problemas de agenda para concessão de entrevistas.

A assessoria adiantou que o início das aulas na Unipampa será no dia 18. No dia 15 de setembro ocorrerá uma aula inaugural.

Fonte: Jornal Zero Hora de em 7 de setembro de 2006

A ansiedade de muitos líderes políticos de implantar a Unipampa em tempo recorde, foi, sem dúvida, um dos destaques na história de criação da universidade. Situação que, estrategicamente, pode ter, inicialmente, proporcionado uma grande visibilidade para a instituição e para seus idealizadores, mas que, num segundo momento, promoveu situações de extremo embaraço para todos os envolvidos, pois o âmbito administrativo e burocrático de estruturação de um órgão público requer planejamento e programação financeira e orçamentária, que, na maioria das vezes, não são em consonância com as demandas sociais postas, algo que, nas palavras

de TA e GN, foram parcialmente negligenciados no processo de implantação da instituição:

"Tem esse aspecto, que faltou planejamento prévio. Que é planejamento prévio? É ficar uns dois anos bolando o que vamos fazer. [...] Ele teria até reduzido algumas implantações. Houve bastante retrabalho. Hoje podemos ver que um planejamento mais adequado, de repente, teria até reduzido alguns custos" (linha 1254 a 1265).

"Existia até um planejamento, as intenções existiam, e se não existissem as intenções não haveria o segmento. Mas não era claro um planejamento estratégico, tático ou operacional" (linhas 275-282).

A Unipampa teve dificuldades na implantação, já que não fez um planejamento estruturado, como se esperava na instalação de uma nova instituição pública, envolvendo uma ação tão importante e complexa como a criação de uma universidade dividida em 10 *campi*, visto isso ser algo novo na história.

Para Oliveira (2006) mesmo reconhecendo as limitações do planejamento em prever e controlar o futuro, ele cumpre o papel de construir e articular as relações dos atores envolvidos na implementação de políticas públicas.

Essa falta de planejamento, ocasionado pela rapidez de sua implantação, trouxe à Unipampa uma dificuldade inicial de constituir sua identidade, o que fomentou sua estruturação à luz de princípio de suas tutoras, dificultando sua estruturação especificamente dentro da concepção de uma nova universidade. Esse fator torna-se mais evidente com o passar dos anos, o que, sem dúvida, forçou definitivamente a necessidade da nomeação de uma comissão de implantação, ato previsto no termo de cooperação assinado em 2005, mas que até 2006 não havia se efetivado.

Decorrente da ansiedade da comunidade local, forças políticas e o contexto das influências novamente movimentaram-se, sendo que prefeitos e deputados buscaram apoio do Ministro da Educação, fato que culminou na presença de Haddad, ministro na época, para abertura das atividades da Unipampa em setembro de 2006, em ato solene, em Bagé:

Figura 23 - Registro da aula inaugural da Unipampa

Aula em Bagé dá início à Unipampa

Estudantes, professores e autoridades participaram do ato de abertura da nova universidade federal

O ministro da Educação, Fernando Haddad, proferiu ontem pela manhã, em Bagé, a aula inaugural da Universidade Federal do Pampa (Unipampa). Participaram da solenidade o prefeito de Bagé, Luiz Fernando Mainardi, e os reitores da Universidade Federal de Pelotas (UFPel), Antônio César Borges, e da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Clóvis Silva Lima, instituições que administram os campi instalados em dez municípios, até que seja aprovada pelo Congresso a criação da Universidade Federal do Pampa, com sede em Bagé.

A solenidade contou com a presença de 500 estudantes e cerca de 50 professores, várias autoridades da região e foi transmitida *on-line* para outros quatro campi da instituição. Haddad destacou que aquele momento histórico estava acontecendo pouco mais de um ano após o presidente Lula ter anunciado, num ato público com mais de 40 mil pessoas, a criação da universidade.

"Essa instituição é um paradigma no país, porque nasce *multicampi* numa região que sofreu muito nos últimos anos e vai significar a retomada do seu desenvolvimento", enfatizou o ministro.

Haddad explicou que a Unipampa deixará de ser administrada pelas universidades federais de Pelotas e de Santa Maria

tão logo o projeto de criação da instituição federal, enviado dia 5 de junho, seja aprovado pelo Congresso Nacional, o que ainda não ocorreu devido ao processo eleitoral. "Há um acordo de todas as forças políticas que garantem a aprovação da matéria até o final do ano", disse Haddad. A partir daí será nomeado um reitor *pro-tempore*, até que o regimento e o estatuto da instituição sejam aprovados para a eleição do reitor.

Após a aula inaugural no Complexo São Pedro, o reitor da UFSM, professor Clóvis Silva Lima, confirmou que o início do semestre letivo nos campi de Uruguaiana, São Borja, Itaqui, São Gabriel e Alegrete está previsto para 16 de outubro.



FRANCISCO BÓSCO / ESPECIAL / CP

Ministro Haddad proferiu aula inaugural e visitou a sede

Fonte: Jornal Correio do Povo de 16 de setembro de 2006

A presença de uma autoridade de relevância nacional, com certeza trouxe novamente, credibilidade ao processo de implantação da Unipampa, o que originou otimismo em toda a comunidade. Em Bagé, 10 cursos iniciavam suas atividades, constituindo-se o maior campus da Unipampa em implantação.

Figura 24 - Primeiros dia de aula em campi da Unipampa

Educação Nova universidade teve primeiro dia de aulas em Bagé, Caçapava do Sul, Dom Pedrito, Jaguarão e Livramento

Unipampa sai do papel

LEANDRO BELLES

Bagé

Camila Porporatti Passo, 17 anos, viveu ontem a experiência de estreitar no Ensino Superior com a sua universidade.

Ela integra o curso de Engenharia Química da Universidade Federal do Pampa (Unipampa), campus Bagé, instituição que teve ontem suas primeiras aulas.

— Não poderia ser melhor. Eu teria de mudar de cidade para fazer esse curso — comemora Camila, que tentaria o vestibular em Santa Maria antes da implantação da instituição.

Para Camila, assim como para os outros 850 estudantes que compartilharam com ela o primeiro dia da Unipampa, as aulas tiveram aroma de caderno novo: prédio reformado, cheirando a tinta, mesas e cadeiras tinnindo, professores a postos.

Só se iniciaram as atividades nos campi coordenados pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel) em cinco cidades: Bagé, Caçapava do Sul, Dom Pedrito, Jaguarão e Santana do Livramento. Nos outros cinco

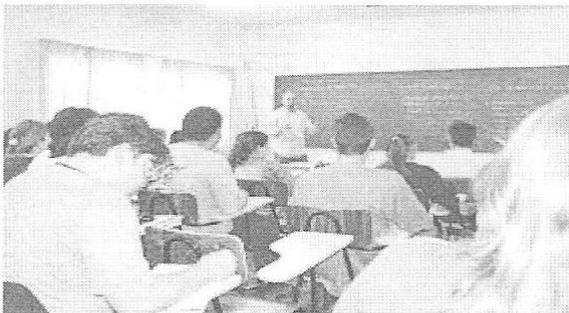
campi, coordenados pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) — Alegrete, Itaqui, São Borja, São Gabriel e Uruguaiana —, o ano letivo começa em 18 de outubro.

Em pelo menos três das 10 unidades as obras estão atrasadas. Há professores que não foram nomeados, e falta comprar equipamentos.

A universidade não tem sede própria. Em Bagé, base da Unipampa,

os cursos funcionam provisoriamente em uma escola adaptada para receber os primeiros 500 estudantes.

Neste primeiro ano de funcionamento foram oferecidos 30 cursos, totalizando 1,5 mil vagas. A previsão é de que, até janeiro de 2008, sejam ofertadas 56 opções de graduação, atingindo 12,5 mil alunos em 2010.



CRISTIANO LAMENHA, ESPICHA

O campus da instituição em Bagé reuniu 500 estudantes no dia inaugural

◆ leandro.belles@zerohora.com.br

Fonte: Jornal Zero Hora publicado no dia 17 de setembro de 2006

Mas além de prédios, servidores e alunos a universidade teve outros grandes desafios iniciais a serem vencidos, que envolveram o planejamento dos primeiros cursos, programas, planos de ensino e propostas pedagógicas que tinham a necessidade de serem discutidos e organizados de modo que a intenção maior de inovação e práticas inovadoras propostas nos documentos iniciais pudesse ser atendida.

4.2.6 O pensar pedagógico e a estrutura acadêmica

A Unipampa tem sua justificativa inicial de criação baseada na possibilidade de contribuir com o fomento e melhoria da educação básica dos municípios das microrregiões da região da Fronteira Sul e Leste, assim como para o desenvolvimento regional. Todos os cursos escolhidos e implantados foram fruto de diálogos com a comunidade, aspecto de extrema relevância, sendo que os debates seguiram no ambiente acadêmico e na estruturação pedagógica dos cursos, pois era premente que cada curso novo proposto fosse pensado, estruturado e organizado.

Continua desafio para a universidade brasileira rever com criticidade, criatividade e competência, sua relação com o conhecimento, tratando-o como processo e não como produto, equacionando-o como mediação da educação e esta, como mediação da cidadania e da democracia. (SEVERINO, 2009, p. 254).

O desafio estava posto aos professores que chegavam, e também estava posta a possibilidade de criação de um novo contexto pedagógico previsto nas propostas iniciais da universidade que previam um currículo inovador, permeado de novas metodologias, pois um dos primeiros documentos organizados e distribuído no dia do anúncio da nova universidade ressaltava que: "a universidade se caracterizará por flexibilidade curricular, com dois ciclos (básico e profissional) e com caráter multidisciplinar" (BRASIL, 2005).

Com a chegada dos primeiros professores, a estrutura pedagógica dos cursos foi a prioridade dos meses de agosto e setembro, pois a iminência do início das aulas desenhava a necessidade de formulação imediata das primeiras matrizes curriculares e projetos pedagógicos de curso, mas também a insegurança inicial fica evidente, pois o entrevistado DW destaca: "Nunca foi nos dito, por exemplo, a

situação que nos deparamos quando chegamos aqui. A responsabilidade e o encargos que tínhamos ao chegar aqui, em montar um curso de graduação e todo o projeto político-pedagógico do curso " (linha 39 a 42). Novos professores, novas estruturas e novas possibilidades desafiaram o início da estruturação pedagógica, pois os docentes, muitos deles inexperientes na profissão, deparam-se com a necessidade de, em pouco tempo, apresentar um proposta elaborada por eles próprios.

Mais uma vez, no movimento de implantação, duas metades se posicionam, e a realidade de duas tutoras novamente se faz presente no processo, pois, conforme o entrevistado DW, os cursos tutelados pela UFSM receberam orientações pedagógicas mais técnicas, e os cursos foram criados à semelhança da estrutura já existente em Santa Maria. Já os cursos tutelados pela UFPel tiveram mais autonomia de organização:

"Quando eu tomei posse aqui, em 15 de julho de 2006, o que me foi colocado, é que nós tínhamos liberdade, e que se fazia necessário montar o projeto pedagógico do curso. Neste momento, a Claudia já estava trabalhando no curso de matemática, e professor Caio no curso de Engenharia de Produção. Então eram os dois que já estavam, em andamento. E nós tínhamos que começar a correr atrás para botar em andamento o curso de Física. Claro isso se tornou um pouco mais fácil, porque, nessa primeira leva, eram nove professores na área de Física. Então a tomada de posse, iniciou no começo de julho e, em agosto, nós já estávamos em oito professores e isso facilitou bastante a elaboração e todos os professores, de algum modo, já se conheciam" (linha 67 a 77).

Baseados na autonomia de estruturação de cursos, com pouca orientação, e baseado na organização à semelhança de tutelada, os primeiros cursos foram organizados, mas é evidente que, em nenhum momento do processo inicial, foi orientado que a Unipampa deveria ter seus cursos baseados em uma nova concepção, pois até mesmo o professor DW destaca: "Não tivemos nada de orientação, e, na época, baseamos nossos cursos, com modelo na Federal de Santa Maria e na Federal do Ceará" (linha 92 a 95), demonstrando, de certa forma, que uma nova proposta, que poderia ser redimensionada e permeada de novas concepções, foi espelhada em antigas estruturas, as quais de certa forma, trouxeram segurança ao grupo que se instalava.

Observo, por meio das falas dos entrevistados que, em virtude de todas as estruturas estarem em construção, houve uma tendência de manter-se o tradicional

nas propostas pedagógicas. Assim o entrevistado TA destaca que a "Unipampa foi criada com visões de duas universidades diferentes, e poderia ter feito diferente. É uma universidade nova com vícios muito antigos" (linha 370 a 372). A pouca experiência dos docentes, sem dúvida, foi fator preponderante no delineamento inicial da Unipampa.

"Ao tratar do perfil, nós tínhamos liberdade em pensar uma estrutura diferente de universidade e de curso. [...] Mas assim nós tínhamos toda esta liberdade, mas talvez toda esta liberdade que se deu demais no início e a inexperiência dos meus professores, tenha tornado as coisas engessadas, não tão aberta às experiências e projetos de curso[...]. A gente via que não tinham experiência nenhuma. E nem de departamento. E não tinham noção de estrutura de universidade. Começou entrar muita gente com pouca experiência docente e de universidade. E, claro, sem ter o mínimo de experiência e conhecimento do que era uma rotina dentro de uma unidade, dentro de nossa estrutura padrão de departamento. Tinha vários colegas assim que não tinham aquela noção" (DW, linhas 398 a 418).

Diante desse contexto, as indagações que se apresentam neste trabalho, me trazem conflitos, pois entendo que as políticas públicas educacionais fortaleceram a importância de expansão e interiorização da educação superior, que ocorrem em um determinado contexto econômico e político no qual, à educação foi atribuído um papel preponderante na modernização e desenvolvimento sócioeconômico de uma região. Especialmente na Unipampa, os cursos superiores foram projetados com base no discurso de que o ensino seria um instrumento para o desenvolvimento. Vários foram os argumentos utilizados para justificar a criação desta universidade, que brotou de uma preocupação com a continuidade de estudos dos jovens cidadãos, visando-lhes proporcionar novas possibilidades de empregabilidade e bom desempenho profissional, mas, na prática, não aconteceu, e vários fatores podem ter contribuído para tal expectativa não se concretizar.

É evidente, ao analisar as falas dos entrevistados, que no alvorecer de uma instituição, os atores envolvidos diretamente na ação e execução das demandas iniciais, não estavam ou não se reconheciam preparados para tal desafio. Isso, de certa forma, deixa uma grande reflexão ao meu estudo, quando me deparo com a realidade das políticas da prática Ball e Bowe (1992) sob alguns aspectos divergentes do contexto das influências e textos propostos anteriormente, demonstrando, de certa forma, que o processo de implantação e desenvolvimento

de uma política pública pode tornar-se fragmentado ou com efeito colateral, quando não for monitorado, planejado e construído de forma sistêmica e contínua.

Os novos docentes integrados à universidade, talvez, inicialmente, não tiveram a dimensão da importância de seu papel de protagonistas no processo de implantação da Unipampa, pois o papel de criar e recriar políticas estava naquele momento, nas "mãos de atores" que não tinham conhecimento dos textos e contextos que envolviam o processo de implantação das políticas. Talvez tenham sido apropriados mais tarde, decorrentes das ações implementadas pela comissão de implantação, pois, como afirma o entrevistado DW : "Tudo teria sido melhor se desde o início, tivéssemos uma comissão de implantação" (linha 399).

Outro fator que influenciou diretamente na estruturação pedagógica, foram os sistemas acadêmicos implantados, e a dualidade de calendários acadêmicos diferenciados entre as tutoras, como destaca o entrevistado GN: "os alunos não tinham o mesmo regulamento, podendo um aluno de São Gabriel ser reprovado com nota cinco e, se tivesse em Bagé, ser aprovado, porque em Pelotas era média cinco. Às coisas mais elementares não tinha e eram diferentes" (linha 333 a 336).

Com o início das aulas, em setembro de 2006, nas tuteladas da UFPel, e em outubro para as tuteladas da UFSM, duas estruturas acadêmicas diferentes foram colocadas em prática. Cada uma das universidades já tinha um sistema acadêmico e normas que davam embasamento a esse sistema, e considerando que não havia um ambiente de diálogo entre as 10 unidades nesse período, cada bloco de cinco unidades vinculou-se a um sistema.

Os *campi* ligados à UFSM, tiveram o início de suas aulas postergadas até dia 18 de outubro, em virtude do atraso na posse de docentes para suprir as demandas iniciais dos cursos em implantação. Todas as unidades dessa tutelada se integraram ao sistema SIE, no qual o cadastro de todos os docentes e discentes foi realizado. Esse sistema, mais tarde, foi adotado em todas as unidades da Unipampa. Já os *campi* vinculados à UFPel, tiveram início de suas aulas no dia 19 de setembro, e se submeterem às normas acadêmicas propostas pela tutora, assim como ao sistema acadêmico nela utilizado. Os sistemas foram unificados somente após o início das atividades da comissão de implantação, fator que causou inúmeros problemas acadêmicos.

No que se refere à estrutura organizacional acadêmica, todos os cursos tinham seus coordenadores, mas a estrutura se tornava diferente entre as duas tutoras, quando observamos a organização acadêmica administrativa em nível de campus, pois nos *campi* mantidos pela UFPel havia somente a figura do diretor de campus, aspecto organizacional distinto entre as unidades conforme relata DW:

"Campi de Santa Maria, seguia as estruturas de Santa Maria. Eles não tinham autonomia de discussão de PPC e eles já começaram com a estrutura de coordenador de curso com chefe de departamento, e Diretor de *campi* e tudo mais. Já Pelotas, tinha o diretor de *campi*, e só mais tarde, nomeou os coordenadores de curso e não tinha chefe de departamentos. Então foi uma estrutura completamente diferente" (linha 410 a 415).

A organização entre os cinco *campi* de cada tutora eram quase idênticos, somente oscilava em Bagé,, pela quantidade de cursos oferecidos. Efetiva e sistematicamente, as primeiras ações de implantação iam ocorrendo, a distinção entre as duas metades ficava cada vez mais evidente.

4.2.7 Duas faces e uma universidade

É evidente, ao conceber o contexto histórico da implantação da Universidade Federal do Pampa, que o consórcio constituído entre duas universidade em prol da criação de uma nova universidade teve aspectos de extrema relevância e que contaminaram as concepções iniciais de formação da instituição de ensino superior criada. Intrinsecamente ao processo, surgiram vários discursos que fazia emergir a possibilidade de a nova universidade dos pampas não se concretizar.

O entrevistado LM, quando questionado sobre essa questão, deixa evidente que não era intenção do governo federal discutir a possibilidade de diluição da proposta inicial, pois a nova universidade "Foi uma grande conquista, uma das maiores conquistas da Metade Sul de todos os tempos" (LM, linha 06 a 07), e, mesmo que algumas pessoas questionassem a nova universidade, ela seria politicamente mantida, pois, como destaca LM: "Há desconfiança daqueles que nunca acreditam que a gente possa, um dia, ser vencedor lutando. São os que dão a causa perdida antes de lutar" (linha 270 a 273), e a nova universidade era fruto de uma mobilização regional intrinsecamente ligada às políticas públicas de expansão da educação superior, e, conforme LM :

"Quando o Presidente Lula foi a Bagé anunciar a criação de uma nova universidade, nunca esteve presente a possibilidade de isso não acontecer. Nem o Reitor da Universidade de Santa Maria e nem o de Pelotas, tinham a possibilidade de ficar com as unidades. Cada um ficou com cinco campi durante aquele período e era isso" (linha 261 a 266).

As intenções políticas macro estavam claras, pois o contexto de influências e textos, baseados no Ciclo de Políticas de Ball e Bowe (1992), estavam claros e evidentes, com a intencionalidade projetada com a implantação de uma nova universidade, mas, como já pontuei antes, nem todos os atores envolvidos nesse processo estavam conscientes ou colaborativos com todas as prerrogativas construídas, pois, como afirma o entrevistado DW:

"A própria postura a Universidade de Pelotas tinha com a criação da própria universidade, quando passava para os próprios professores e para os próprios servidores informações que jamais saíam de Pelotas. A primeira leva de servidores que chegaram no campus, ou quando se criou a universidade, tinha uma leva de servidores, que eu me lembro, eles já estavam há mais de ano trabalhando na federal de Pelotas e tiveram um maior susto quando tiveram que se deslocar para a Unipampa" (linha 495 a 501)

Havia, inicialmente, muitas dúvidas, muitos discursos e ações isoladas, que produziram um início bastante adverso e descontextualizado do que se entende ideal na implantação de uma nova universidade, que poderia ser repleto de debates acadêmicos em prol de uma educação superior de qualidade, permeada pelo princípio da indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão e de ações que resultassem práticas inovadoras no âmbito educacional.

A Unipampa foi construída sobre duas faces, permeada por concepções diferentes, que reuniram, em um terceiro espaço, a possibilidade de construir uma outra face que ainda não estava clara e nem legalmente autorizada, como destaca a entrevistada TE : "Unipampa tinha duas metades, uma era organizado de uma forma, e a outra era organizado de outra forma" (linha 283), e esse fator estava interferindo diretamente na estruturação da nova universidade. Era momento de um novo capítulo ser aberto na história da implantação da Unipampa, pois a universidade começou a crescer. A cada novo processo seletivo era observado que a forma de tutela já não era mais favorável à estruturação da instituição, pois muitas pendências começam a se acumular e se fazia necessária uma ação que buscasse a coesão de ideias e induzisse a criação imediata da universidade em questão.

"Em 2006, nós já conseguíamos fazer todas as transações que o governo exigia, com o pessoal nosso mesmo, mas ainda tínhamos a tutela da UFPel e da UFSM, porque nós ainda dependíamos do reconhecimento de alguns cursos e essas outras emprestavam "nohal delas". Isso aconteceu nesse período de 2006, necessitou de pessoas com mais talento, vamos dizer assim, com mais experiência nessa área educacional, então aí que surgiu o nome da professora Maria Beatriz. Foi eu e o prefeito Mainardi que indicamos a professora Maria Beatriz. Ela era do Conselho Nacional de Educação, em Brasília. Então, achamos que ela poderia nos ajudar, como ajudou e muito, ela e o professor Hoppen" (DE, linha 313 a 320)

Foi no final de 2006, que GM relata que o ministro destacou, "É hora de unir as duas metades, ou não vai surgir uma nova universidade", e, com a intenção promover a articulação e integração fruto de duas universidades, têm início as tratativas para nomear uma comissão para tal finalidade.

4.3 COMISSÃO DE IMPLANTAÇÃO: UM NOVO CICLO NO PROCESSO DE CRIAÇÃO DA UNIPAMPA

Considerando que o Projeto de Lei-PL nº7204, que instituía a Fundação Universidade Federal do Pampa foi encaminhado à Câmara dos Deputados em 13 de julho de 2006, e já tinha parecer favorável, em 24 de outubro, da Comissão de Educação e de Cultura da casa legislativa, era fundamental em nível nacional, que a instituição constituísse comissão oficial de implantação da nova universidade, e, como relata o entrevistado LM:

"Era hora de pessoas de maior conhecimento acadêmico liderarem o processo de implantação, e então, por determinação do governo, a professora Maria Beatriz, nome respeitado nacionalmente, é indicada para ser presidente da Comissão de Implantação da Unipampa a partir de 2007 (linha 430 a 435).

Naquele momento novos atores começam a fazer parte da conjuntura e do processo de implantação de ações de uma política pública que tinha um papel muito importante no contexto nacional, pois representava, como argumenta Santos (2011, p.113), "um bem público intimamente ligado ao projeto de país" , e também de suma importância no contexto local.

Todavia, ao perceber o Ciclo de Políticas, observamos que, visando garantir que o contexto do texto e da prática (BALL e BOWE,1992) realmente se concretizasse, foi necessária, novamente a interferência de líderes que atuavam no contexto das influências, buscando novos atores e interlocutores que contribuíssem

com o desenvolvimento de algo de suma importância para diferentes movimentos sociais e políticos, pois, como relata GM, "o projeto da Unipampa era mais complexo em implantação".

Foi então que, no final de 2006, a professora Maria Beatriz Luce recebe o convite, por parte do Ministro da Educação, para integrar e presidir a comissão de implantação que seria instituída:

"O Ministro expôs a situação de implantação da Unipampa, e ressaltou suas preocupações, principalmente, porque era um projeto realmente muito complexo, que era o projeto mais complexo, maior que estava em implantação. Que havia grande disponibilidade, desde o início, da Universidade Federal de Pelotas e de Santa Maria, que os reitores tinham se disposto, assim como o pessoal técnico dessas universidades, mas destacava que um Reitor sozinho não faz tudo acontecer. Que as duas universidades estavam sendo as tutoras dessa implantação, mas que todo o projeto de implantação, mesmo aprendendo umas com outras, tinha muita coisa a ser definida, e que eles precisavam da minha ajuda pra fazer uma comissão que promovesse a articulação e integração do trabalho das duas universidades. E eu me lembro bem da expressão: senão as duas metades não vão dar uma universidade. Porque cada universidade tem a sua cultura, tinha os seus métodos, e as coisas estavam ficando diferentes assim, o tipo de concurso, os currículos dos cursos, até o projeto arquitetônico dos prédios eles não tinham conseguido fazer um só. E isso, enfim, que eles precisavam de uma comissão para promover isso e chamar essa comissão de implantação" (GM, linha 103 a 118).

Muitos foram os desafios deste segundo ciclo⁴⁷ de implantação da universidade, mas todos os entrevistados são unânimes em ressaltar que a escolha da professora Maria Beatriz Luce para integrar a comissão foi de fundamental importância para a consolidação da nova universidade:

"Unipampa tem uma identidade hoje, que, isso foi também o trabalho da professora Maria Beatriz. Ela criou a identidade, criou o slogan, criou logotipo" (DE, linha 454 a 458)

"Na época, inclusive, eu me negava dizer campus da UFPel e da UFSM porque isso criava até uma identidade que não era verdadeira, a identidade era Unipampa, foi um grande trabalho que a professora Maria Beatriz fez. Ela criou uma identidade, ela fez a Unipampa, fez a Unipampa se achar que era própria. Isso acho que ela fez um belo trabalho (DE, linha 762 a 767)

"O dinamismo da professora Maria Beatriz foi de fundamental importância nesses primeiros anos da universidade e também toda a fase é pré-lei. Então o ano de 2007 ela tinha um contato muito grande com a gente sabe

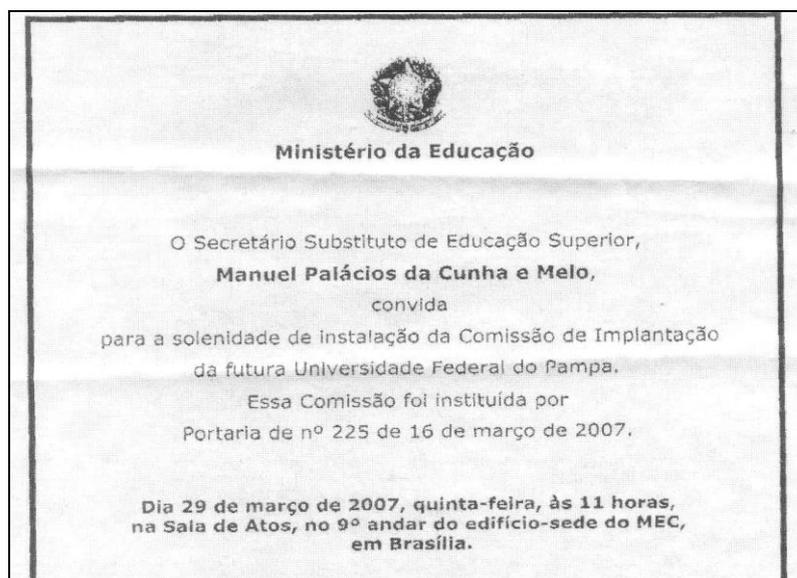
⁴⁷ Menciono como segundo ciclo, pois acredito que o primeiro ciclo se instala em 2006 e finaliza com a nomeação da comissão de implantação, que apresenta uma nova perspectiva no processo de implantação da Unipampa.

historicamente dos contatos dela nas cidades que a universidade está, tanto dela quando do professor Norberto, mas no momento que passa realmente a existir universidade como Universidade Federal do Pampa. É, se não fosse o trabalho de contatos políticos da professora Maria Beatriz, muita coisa poderia não ter ocorrido porque nós tínhamos ainda raízes com a UFPel e ainda raízes com a UFSM. E eram duas realidades totalmente diferentes de gestão e de administração. Ai, claro que foi a força política que a professora Maria Beatriz, a força dela como gestora e a força dela com base nos contatos políticos que fez a universidade se desenvolver e crescer" (TA, linha 243 a 256).

"O pulso firme que sabemos que a professora Maria Beatriz tem foi fundamental [...] esse pulso firme, se não fosse por isso, a Unipampa, hoje, seria um campus da UFPel, ela não teria sido criada e não teria se desenvolvido. O que vemos hoje, o número de cursos, o número de alunos, o número de servidores, com certeza ela não teria. Se ela não tivesse sido criada da forma que ela foi, e assim com o rigor com que foi criado, ela não teria sobrevivido, não teria avançado, seria um campus da UFPel" (TE, linha 458 a 465).

Partindo da escolha da presidente da comissão, outros nomes foram agregados à comissão de implantação, alguns de representação técnica e de confiança da professora Maria Beatriz e outros, de igual importância, ao representarem as lideranças locais que estavam envolvidas no processo. Então, em 16 de março de 2007, pela Portaria nº 225 da Sesu foi instituída a Comissão de Implantação, que tinha listado, no art. nº1, como seus membros, a professores Maria Beatriz Luce, Norberto Hoppen, Gilberto Dias da Cunha, Maria Isabel da Cunha, Jorge Luiz Cunha, Ricardo Lemos Sainz e Evaldo Rodrigues Soares. Também na portaria estavam listadas as competências dessa comissão que ressaltam a importância em realizar estudos e atividades de planejamento da estrutura acadêmica, inclusive de mobilidade docente e estudantil entre os campi, visando à unificação e ao desenvolvimento institucional e curricular da Universidade Federal do Pampa. Constituída a comissão, sua posse se dá em Brasília.

Figura 25 - Convite de posse da comissão de implantação



Fonte: Arquivo pessoal da professora Maria Beatriz Luce

No dia 16 de março de 2007, um novo momento se constitui na implantação da nova universidade, e, com o apoio direto no Ministério da Educação, inicia-se a estruturação e consolidação da gestão pedagógica e administrativa da Unipampa, tendo como princípio básico a efetivação da sua identidade, como destaca o entrevistado GM (linha 388 a 389): "Nosso trabalho era apoiar e o segundo era conversar com as pessoas, para ajustar e construir um projeto uno de universidade".

Para a posse da comissão estiveram presentes, na solenidade, os reitores da UFSM e da UFPel, o Secretário-Executivo do MEC, representando o Ministro da Educação Fernando Haddad, além dos secretários da Sesu, Setec e SEED, do presidente da Capes, Anpae e Andifes, prefeitos da região e a Deputada Maria do Rosário.

Figura 26 - Posse da comissão de implantação da Unipampa



Fonte: Site do MEC (2007)

A comissão composta por diferentes lideranças teve papel fundamental no contexto de implantação da universidade, pois, na soma das diferentes competências e habilidades dos membros, várias ações foram traçadas, e, como relata a GM (linha 370 a 373) "Nossa primeira ação foi apoiar e cooperar, e, principalmente, já começar a trabalhar com o sentido de uma formação de uma cultura universitária e formação de uma cultura de projeto de universidade com os professores, os técnicos e os estudantes que já estavam ali há um ano".

4.3.1 De passo em passo, contextos, compassos e descompassos

Construir e reconstruir é um processo constante na área da educação, pois carregamos o desafio de trabalhar com pessoas e paradigmas. No âmbito da universidade, amplia-se essa responsabilidade, pois uma nova concepção se institui com as políticas públicas de expansão e acesso à educação pública. É momento de acolher os novos sujeitos sociais, os jovens de camadas desprivilegiadas economicamente, uma vez que as classes média e alta sempre estiveram na universidade, e, dentre os desafios, é momento de pensar novas práticas pedagógicas que pudessem contribuir com a consolidação de um novo perfil de cidadão.

Numa universidade, a educação deve exercer o papel de possibilitar e desenvolver conhecimentos e valores, procurando trabalhar o homem em sua totalidade, englobando as dimensões técnicas, sociais, culturais e políticas. Tornando o homem apto não só para atender aos requisitos do mercado, mas sobretudo para atuar como cidadão consciente num mundo globalizado. A educação superior deve ser emancipadora, valorizar a autonomia, atender as necessidades da vida cotidiana e promover a formação intelectual e moral do ser humano, fornecendo-lhe condições para uma visão abrangente de mundo e capacidade de gerar novos modos de pensamento (SILVA; BALZAN, 2007, p. 253).

Diante desse contexto, apresenta-se a implantação da Unipampa, que tem, entre seus princípios, a gestão democrática e o respeito à diversidade, demonstrados pela sua estrutura multicampi que representava um dos principais diferenciais da nova universidade. Nesse momento, faziam-se necessárias ações para mover as primeiras peças de um jogo de estruturação e reestruturação de uma nova universidade.

"O desafio inicial foi de se apresentar como uma equipe para apoio aos professores e técnicos e estudantes da Unipampa. Era necessário nos fazer conhecer, pois ele não nos conheciam. Nos apresentamos. Era importante conquistar, digamos, a confiança deles de que nós estávamos ali para zelar e promover a implantação da Unipampa e tirar aquele fantasma de que ia ser de Pelotas ou Santa Maria. Era um fantasma de que nós íamos ser uma universidade autônoma, de que eles teriam uma universidade autônoma, e, desde o início, nossa preocupação é que eles soubessem que a comissão de implantação seria substituída por uma Reitoria, que nós não sabíamos qual era definitivo, pois as circunstâncias podiam levar a muitos caminhos" (GM, linha 934 a 942).

Balizados por essa demanda, a comissão de implantação inicia suas atividades, e entre suas primeiras ações, descritas pelo entrevistado GM, se concretiza o diálogo com os diferentes atores envolvidos no processo de implantação da instituição com a propósito de imersão no projeto universitário em andamento.

"Nossa primeira ação foi conversar com os diretores de cada campus. Fomos a cada campus, organizamos uma reunião com todos os professores, técnicos e alunos para a comissão de implantação se apresentar, que nós queríamos ouvi-los todos. Nós vimos que isso não era uma prática de gestão democrática usual, ações como esta não eram frequentes" (GM, linha 409 a 415).

"Nós fizemos várias caravanas, assim, de percorrer a universidade toda, a trabalhar na espécie fórum [...]. Queríamos trabalhar com o pessoal primeiro, saber quem era, como é que funcionava, para depois começar a integrar. Então, o nosso primeiro movimento foi apresentar os campus de uma cidade para outra" (GN, linha 288 a 298).

Para além de conhecer os campi, a comissão criou uma estratégia de membros e gestores dos *campi* conhecerem-se, pois os primeiros diagnósticos mostravam a dificuldade de comunicação entre eles, deixando transparecer uma estrutura de gestão diferenciada entre os cinco campi coordenados pela diferentes tutoras.

"Os diretores de Pelotas se conheciam, pois foram indicados por Pelotas. Os diretores vinculados a Santa Maria, não se conheciam, pois foram eleitos pelo campus, essa foi a grande diferença inicial. Mas a estruturas da universidades também eram diferentes, uns tinham departamentos e outros tinham centros.[...] Os 10 diretores nunca tinham se encontrado" (GN, linha 280 a 287).

Organizar a universidade para acolher os novos sujeitos sociais foi, sem dúvida, um grande desafio, pois, além de acolher novas pessoas, é também importante abrigar ideias diferentes que estão presentes em um mesmo ambiente de debate. E, dentro dessa perspectiva, a Unipampa nasce pela diversidade de pessoas, de formações, de concepções e contextos. E, nesse momento, sem dúvida, reafirmo que, o papel dos membros da comissão de implantação foi fundamental. Era necessário que os atores da mesma peça se conhecessem para que fosse orquestrada a continuidade do espetáculo com sucesso inicialmente proposto. Dentro dessa dimensão, os maestros dessa sinfonia iniciaram "o amarrar das pontas soltas" (GN, linha 298).

Para além de estruturar e resgatar membros da equipe, também foi papel inicial da comissão deixar claro à comunidade e a todas as liderança que a criação da universidade era uma realidade, e, como relata GM, foi necessário, no princípio, algumas ações mais efetivas que exigiram energia redobrada:

"Tinha um conjunto enorme de funcionários concursados, empossados, em exercício, que continuavam trabalhando em Pelotas e alguns deles estavam convencidos de que, por alguma influência política de alguém, eles iam ficar e que a Unipampa não iria sair do papel e que eles não iam ter que se mudar de cidade e todas aquelas coisas para as quais eles tinham sido concursados [...]. Foi uma das coisas mais difíceis que eu já fiz na minha vida, de dizer com firmeza que a universidade precisava deles, que a lei já estava aprovada e só falta ser sancionada e como consequência eles seriam transferidos para essas cidades ou pedir demissão, pois era necessário o quadro de servidores da Unipampa ser constituído. Da mesma forma foi feito em Santa Maria e Pelotas" (linha 20 a 30).

Organizar os *campi*, estruturar os espaços e delimitar os recursos foram as primeiras tarefas com as quais comissão esteve envolvida, como destaca a entrevistada TE: "Foi um momento que muitas pessoas chegaram às cidades. Foi momento de organização" (linha 180).

Desenhar uma nova estrutura de universidade envolvia para além das dificuldades de recursos humanos, também as limitações das estruturas físicas, pois, como relata o entrevistado GM, as estruturas físicas eram provisórias e as dificuldades iniciais eram detectadas: "Havia problemas sérios de infraestrutura, de terrenos adequados e de obras com dificuldades. Tinha concursos com dificuldades de provimento de professores, professores e técnicos que faziam concursos e não queriam se instalar na cidade" (linha 444 a 447).

A universidade, no início de 2007, contava com 10 *campi*, tendo somente dois *campi* com prédios próprios e estruturas definitivas. Os outros oito, contavam com infraestruturas provisórias e obras em período licitatório ou em construção. A instituição contava, naquele momento, com 148 docentes e 133 técnicos-administrativos, que atendiam uma demanda de 2472 alunos distribuídos em 28 cursos de graduação nos diferentes *campi* e um curso de pós-graduação.

A realidade de cada *campi* era diferenciada. Os cinco *campi* tutelados pela UFSM tinham uma estruturação organizacional composta por diretor de campus, vice-diretor e chefe de departamento, sendo todos os professores concursados para a Unipampa e contando com diretores eleitos pelos seus pares .

Já os *campi* tutelados pela UFPel contavam com uma estrutura organizacional composta pelo diretor de campus e coordenadores de curso. O diretor era indicado pelo Reitor da tutelada, sendo que quatro diretores eram professores concursados por Pelotas e com tempo maior de atividades acadêmicas na instituição, o diferencial estava no campus de Bagé, a maior unidade da instituição, que tinha um diretor e coordenadores de dois colegiados (licenciatura e engenharia), além de coordenadores de curso.

Os *campi* tinham diferentes tamanhos e dimensões, e se percebe que não havia um padrão para dimensionamento de cada campus que pudesse ter critérios de alocação de professores e técnicos, ou cursos e estruturas de cursos.

No campus de Alegrete, no início de 2007, a comissão de implantação encontrou 283 alunos em três cursos de graduação. Contava com 15 docentes e 13

técnicos-administrativos e seu Diretor era o professor Vinícius Jacques Garcia; tinha como coordenadores, no curso de Engenharia Civil, o professor Almir B. S. Neto, na Engenharia Elétrica, o professor Vinícius Montagner e, na Ciência da Computação, o professor Alessandro Girardi. O campus estava em instalações provisórias e com o prédio em construção.

Figura 27 - Instalações provisórias do campus Alegrete



Fonte: Arquivo pessoal da pesquisadora

O campus de Bagé contava com a maior estrutura de cursos aprovados e iniciados. Em 2007 eram 10 cursos oferecidos, contando com 699 alunos, 46 docentes e 26 técnicos-administrativos. O Diretor de campus era o professor Evaldo Rodrigues Soares, que contava com dois coordenadores de colegiados. O Coordenador Colegiado das Licenciaturas era o professor Fábio Saraiva da Rocha, composto por cinco cursos: licenciatura em Física, coordenado pelo professor Guilherme Marranghello; a licenciatura Letras – Port./Esp. coordenado pela professora Elaine da Silva; a licenciatura Letras – Port./Ing. coordenado pela professora Miriam Kelm; licenciatura em Matemática, coordenado pela professora Vera Lúcia Ferreira e licenciatura em Química, coordenado pela professora Lígia Furlan. Outro colegiado era o das Engenharias, coordenado pelo professor Caio Recart Silveira e era composto pela Engenharia de Alimentos, coordenada pelo professor Estevão M. Oliveira, a Engenharia Computacional coordenada pelo professor Carlos Betemps, Engenharia de Energias Renováveis e Ambiente,

coordenada pela professora Cláudia Fernanda Lemons e Silva, Engenharia da Produção, também coordenada pelo professor Caio Recart Silveira, e a Engenharia Química coordenada pelo professor João M. Hohemberger. De acordo com o entrevistado DW, essa estrutura organizacional foi concebida pela UFPel:

"Sempre foi deixado muito claro que nossa estrutura seria multicampi, não haveriam departamentos [...]Me lembro uma das primeiras reuniões que tivemos com o Reitor da Federal de Pelotas, e foi frizado que não teria curso, não teria coordenador de curso, teríamos somente a unidade de campus. Só existia a figura do Diretor, nem a figura do coordenador acadêmico. Só existia o diretor e começou a chegar algum pessoal administrativo, os técnicos de laboratório. É só existia esta figura do Diretor. [...] passado um tempo, se sinalizou que teria duas funções gratificadas para o campus. E então a estrutura proposta foi a seguinte: dois colegiados. Se criaria um colegiado para as engenharias e outra para licenciaturas, com seus devidos representantes de curso e de área, e iria ter um coordenador, para cada um destes colegiados. Até foi um fato interessante, quando aconteceu a ideia de criação destes colegiados" (DW, linha 154 a 162).

Uma nova concepção organizacional era proposta, quando se entendia que não haveria um responsável pelo curso e sim pela unidade denominada campus, princípios que, de certa forma, apresentavam conflitos, quando professores oriundos de outras universidades, habituados às estruturas organizacionais tradicionais, traziam questionamentos, pois não havia a fragmentação entre curso e sim a concepção de unidade. Num segundo momento, em Bagé, ao conceber colegiados⁴⁸ estruturados pelas áreas do saber, ainda se preserva a concepção de integração entre cursos, promovendo mobilidade docentes e maior amplitude de debates entre cursos das mesmas áreas.

O processo decisório é participativo, coletivo e compartilhado pelos representantes do colegiado, os quais estão imersos numa tessitura complexa de interações e associações, de conhecimento e saberes entre as partes e o todo, o todo e as partes e as partes entre si, com pano de fundo de retroatividades e recursividades de ações, relações e retroações (MORIN, 2008, p.56).

É salutar destacar que o funcionamento do colegiado cria condições para que professores reflitam sobre suas próprias ações e definam diretrizes para o funcionamento eficiente da instituição, promovendo eficácia de seu processo

⁴⁸ É importante registrar que o campus Bagé concebeu colegiados como Centros Acadêmicos, que tinham a finalidade de gestão administrativa e acadêmica de determinados cursos.

pedagógico, pois, em uma sociedade democrática, cada pessoa deve se sentir responsável por si mesma e pelos outros; estabelecer elos entre os direitos individuais e os coletivos, visto que, sem os interesses coletivos não há sociedade ou comunidade. No contexto educacional, a civilidade significa a capacidade de ouvir o discurso e promover a fala entre outros grupos, independentemente de suas posições hierárquicas, e essa finalidade está presente quando se organizam colegiados em ambientes universitários.

A realidade dos colegiados⁴⁹, de certa forma, não atingiu os demais *campi*, pois todos eram unidades relativamente pequenas que tinham, no máximo, três cursos, e, no entendimento da gestão da época, não era compatível a organização de colegiados nesses *campi*, algo extremamente controverso em uma instituição que previa, em sua essência, a democracia e o diálogo como princípio básico.

Figura 28 - Escola Municipal Frederico Petrucci - Sede campus Bagé



Fonte: Arquivo pessoal da pesquisadora

A estrutura física do campus Bagé também era provisória: prédios inicialmente cedidos pela prefeitura, e, num segundo momento, mais alguns

⁴⁹ Quando ressalto a questão dos colegiados é importante considerar que a formação de colegiados é um princípio básico da gestão democrática (PARO, 2006), pois é através do encontro permanente dos docentes que atuam nos cursos que decisões são estruturadas participativamente.

alugados, onde havia salas de aula e laboratórios. Paralelo a esse processo, havia a discussão sobre a construção do novo prédio, em terreno doado para instituição, como destaca o entrevistado DW:

"Eram prédios cedidos pela prefeitura, depois nós fomos para o São Pedro, depois para Frederico Petrucci, mas mantemos um espaço no São Pedro. Os laboratórios de Física sempre foram no São Pedro até a gente vir aqui pro campus. Depois a gente alugou umas salas do Auxiliadora, depois um prédio perto do Bradesco para os laboratórios, depois tivemos cedência de salas na Uergs.[...]. Com a expansão, o que mais pegava eram os laboratórios de engenharia que era o mais complicado, por isso que acabou-se alugando um prédio especificamente para laboratório, pelo menos tínhamos o laboratório de Física e Química e, depois, alguns das engenharias" (linha 287 a 299).

As atividades iniciais do campus Bagé, com 10 cursos, com certeza foram das mais complexas. Outra característica de Bagé estava em sua oferta noturna, pois cinco cursos tinham oferta diurna e cinco à noite, assim atendendo, a uma demanda local.

No campus de Caçapava do Sul, no início de 2007, a comissão de implantação encontrou 61 alunos no curso de graduação em Geofísica, coordenado pelo professor Márcio Assolin Corrêa. O Diretor do campus era o professor Luís Eduardo S. M. Novaes, que contava com quatro docentes e 10 técnicos, e tinham, também, suas atividades em prédios cedidos pela prefeitura, sendo esse o menor campus em funcionamento naquele período.

Em Dom Pedrito, a Unipampa também tinha somente um curso em funcionamento, em 2007, o de Zootecnia, coordenado pelo professor Gilson de Mendonça, com no total de 78 alunos. O campus contava com cinco docentes e 12 técnicos-administrativos e era o professor João Carlos Maier o Diretor. Assim como outros *campi*, o de Dom Pedrito aguardava pela sua sede, que estava em construção.

O campus de Itaqui, mesmo tendo somente o curso de Agronomia, coordenado pelo professor Fernando F. da Silva, tinha a quantidade considerável de 100 alunos. Como o campus era tutelado pela UFSM, contava com um chefe de departamento, estrutura organizacional diferente das tuteladas da UFPel. O Departamento de Ciências Agrárias era chefiado pelo professor Eloir Missio, sendo o Diretor do campus o professor Néelson M. Victoria Bariani, que contava com 14

docentes e 13 técnicos-administrativos. As instalações também estavam alocadas em prédios provisórios.

O campus Jaguarão, tutelado da UFPel, tinha como Diretora a professora Eliana Póvoas Pereira Estrela Brito e contava com dois cursos na área das humanas: licenciatura em Letras – Port./Esp, coordenado pela professora Leila Bom Camillo, que não era o mesmo de Bagé, e não havia contato com os professores de Bagé; e curso de Pedagogia, coordenado pela professora Caroline Cortelini. O campus de Jaguarão tinha uma particularidade que era a oferta de um curso de Especialização em Educação, coordenado pela professora Arlete Salcides, aspecto que o diferenciava dos demais. Envolvidos nesses cursos estavam 266 alunos, 11 professores e seis técnicos-administrativos.

Figura 29 - Prédio provisório do campus Jaguarão



Fonte: Arquivo pessoal da pesquisadora

Assim como demais tutelados pela UFPel, o campus de Jaguarão tinha suas atividades em prédios de escolas cedidos pelas prefeituras, e aguardava a construção de sua sede definitiva.

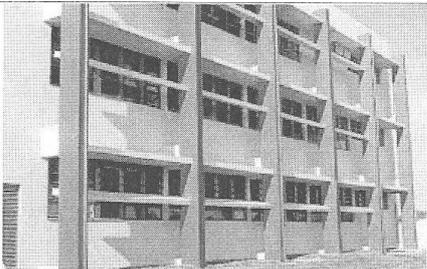
O campus de São Borja, distante 738km de Jaguarão, demarcava a dimensão de abrangência da Unipampa. São Borja trazia na oferta a essência dos cursos da Ciências Sociais Aplicadas, sendo ofertados Comunicação Social – Jornalismo, coordenado pela professora Joseline Pippi; Comunicação Social – Publicidade e

Propaganda, coordenado pelo professora Flavia Lisbôa Filho e Serviço Social, coordenado pela professora Cristina K. Fraga. O campus tinha um total de 285 alunos, 14 professores e 13 técnicos-administrativos sob a direção da professora Cárilda Emerim Jacinto Pereira. Foi uns dos primeiros campus a receber sua sede própria.

Figura 30 - Inauguração do prédio em São Borja

Campanha Tarso Genro e Nelson Jobim inauguram sede de universidade na região

São Borja recebe a Unipampa



As obras do campus começaram em julho de 2006 e foram concluídas em abril

Será inaugurada amanhã a sede definitiva do Centro de Ciências Sociais da futura Universidade Federal do Pampa (Unipampa), em São Borja.

O projeto da universidade faz parte do programa de expansão do Ensino Superior do governo federal e tem concepção inédita entre as universidades federais, sendo sua estruturação multicampi.

Obras foram concluídas em abril deste ano

O Centro de Ciências Sociais em São Borja (CCSSB) é o primeiro entre os 10 centros a inaugurar sua sede definitiva. As obras começaram em julho de 2006 e foram concluídas no dia 23 de abril, dando início ao primeiro semestre letivo de 2007.

São oferecidos no CCSSB os cursos de Serviço Social, Comunicação Social – habilitação em Jornalismo e Comunicação Social – habilitação em Publicidade e Propaganda. O curso de Serviço Social é o único oferecido em universidade federal no Estado.

Para a inauguração oficial da primeira sede definitiva da Unipampa, além do reitor da UFSM, Clovis Silva Lima, são esperados os diretores de centro dos demais campi da Unipampa, representantes da UF-Pel e autoridades da região.

Cada curso disponibilizará

50

vagas para ingresso anual por vestibular ou pelo Programa de Ingresso ao Ensino Superior (Peies).

O Centro de Ciências Sociais de São Borja tem hoje

268

alunos matriculados na unidade

Fonte: Jornal Zero Hora de 15 de maio de 2007

É importante salientar que, como demonstra a reportagem, a inauguração do prédio em São Borja contou com a presença do ex-Ministro Tarso Genro que, mais uma vez, demonstrou, com sua presença no ato, a importância do desenvolvimento desse projeto na região, que estava sendo acompanhado permanentemente pelo MEC.

Outro campus que contava com três cursos em sua instalação, foi o de São Gabriel, também tutelado da UFSM, caracterizado como campus de Ciências Rurais, contava com um chefe de departamento didático, o professor Ricardo Linsk, algo que o diferenciava dos demais campus, pois estava estruturado para discussões curriculares, demonstrando uma preocupação mais efetiva com as práticas pedagógicas inovadoras previstas no projeto da universidade.

São Gabriel contava com o curso de Ciências Biológicas, coordenado pelo professor Paulo A. Hartmann; o curso de Engenharia Florestal, coordenado pela

professora Lucia Helena Vinadé⁵⁰ e o curso de Gestão Ambiental, coordenado pelo professor Jefferson M. da Rocha. A direção do campus estava a cargo do professor Rafael Cabral Cruz, contando com 18 docentes, 16 técnicos-administrativos e 254 alunos.

A estrutura física também dependia de prédios cedidos pela prefeitura e/ou alugados, onde havia salas de aula e laboratórios. Algumas aulas aconteciam na Escola Adventista, outras em salas da Urcamp, algo contraditório quando nos remetemos à história da implantação da Unipampa na região. Em abril de 2007 foi inaugurado o primeiro prédio da unidade em São Gabriel, que operou nos primeiros meses com muita dificuldade, em virtude da soma de circunstâncias que envolviam a localização e estrutura primária do campus.

Figura 31 - Campus de São Gabriel em abril de 2007



Fonte: Arquivo digital da Unipampa organizado pelos servidores em 2010

Outro campus tutelado pela UFSM era o de Uruguaiana, que, conforme relatam os entrevistados GN e GM, tinha um dos maiores problemas de infraestrutura encontrados pela comissão de implantação:

"Esse foi um dos problemas herdados, o prédio de Uruguaiana construíram em cima de um lixão, construíram em cima de um lixão de curtume, e isso daria problemas. Quer dizer, seria bola de ferro que a administração iria

⁵⁰ Professora que assumiu a Pró-Reitora de Graduação no ano de 2008.

carregar por muito tempo nesses termos ecológico e parte dessas coisas nem seria tão graves de repente, mas vai, nessa época das pessoas não tão bem informada ia ser uma pupila, e, mais uma, o terreno era muito pequenininha. O terreno não dava dois hectares, então não se conseguir fazer nada" (GN, linha 491 a 499).

"O terreno de Uruguaiana, em cima de um curtume todo contaminado, que custou horrores pra Universidade de Santa Maria, que aceitou aquele terreno e depois teve que fazer todo um trabalho com cientistas e que custou caro para limpar o terreno" (GM, linha 1001 a 1004).

Iniciar atividades em local impróprio, com certeza, não era o objetivo dos gestores da nova universidade, mas o exemplo da Uruguaiana ilustra as dificuldades iniciais encontradas pela comissão de implantação, que inicia sua gestão com o processo em andamento e encontra situações que são resquícios da falta de planejamento, aspecto já referendado anteriormente neste trabalho. No mês de abril, a Unipampa de Uruguaiana teve a obra do campus embargada, em virtude de um conjunto de problemas, que foram divulgados pela imprensa estadual, e, de certa forma, fragilizavam a implantação da nova universidade.

Figura 32 - Embargo da obra em Uruguaiana



Fonte: Jornal Correio do Povo do dia 16 de maio de 2007

Assim como os demais campus, as aulas e laboratórios de Uruguaiana estava instalados em prédios cedidos ou alugados para tal finalidade.

A unidade de Uruguaiana teve, desde o início, preocupação especial com a área da saúde, e contava com três cursos que totalizavam a matrícula de 298 alunos, os quais tinham envolvimento com 18 docentes e 14 técnicos-

administrativos. A Diretora era a professora Ulrika Arns⁵¹, que tinha na chefia de departamento a professora Daniela Brum. A professora Adriana Roese coordenava o curso de Enfermagem, sendo a professora Cleci Moreira a coordenadora do curso de Farmácia e Bioquímica, e o professor Vanderlei Folmer, coordenador do curso de Fisioterapia.

De acordo com relatos, outro campus onde a comissão encontrou problemas com o terreno doado foi em Santana do Livramento, pois segundo GN: "O terreno original previsto, era um valo, que tinha água embaixo" (linha 502), então não seria possível a construção de um novo prédio e também "Haveria incômodo com o pessoal da área ambiental" (linha 503). Como os demais campus da Unipampa, inicialmente o curso disponível em Santana do Livramento funcionava em prédio cedido, posteriormente, foi negociado pela comissão de implantação a possibilidade da compra de um prédio, situação que, inicialmente, não estava prevista no projeto da Unipampa, como destaca o entrevistado DE: "A condição inicial, era não comprar um palmo de terra e nem existia dinheiro para compra de prédios. Nós tínhamos que fazer parcerias" (linha 235 a 236).

O campus de Livramento tinha a peculiaridade da proximidade de fronteira e somente um curso ofertado no início de 2007, o de Administração (Administração de Empresas e Comércio Exterior), coordenado pelo professor Avelar Fortunato. e Contava com 148 alunos matriculados, envolvendo oito professores e 15 técnicos-administrativos. O campus tinha como Diretor o professor Ricardo Lemos Sainz e era tutelado pela UFPel.

Podemos destacar, após apresentar a realidade encontrada pela comissão de implantação, que a Unipampa tinha peculiaridades e grandes desafios. Pelas palavras de GM podemos perceber que essas situações seriam, gradativamente, reordenadas através de um projeto de gestão democrática, que previsto entre os princípios da educação nacional e estava presente nas concepções dos integrantes da comissão gestora que estava instalada.

"A concepção seria de sempre trabalhar em igualdade de condições ou de importância o ensino, a pesquisa e a extensão, sempre em colegiados e a ideia de ter menos estruturas superiores. Por isso a ideia de não dividir departamentos e fazer a unidade do sistema. A universidade é concebida como um sistema: a Universidade Federal do Pampa. A unidade ser um

⁵¹ Liderança acadêmica que se tornou, em 2012, a primeira Reitora eleita da Unipampa.

campus indivisível, o lugar onde se encontram para a tomada de decisão dos representantes dos professores, dos técnicos e dos alunos" (GM, linha 553 a 560).

A comissão, ao ser instalada, inicia reuniões nos *campi*, visitas a eles, inserções locais e se depara com algo inusitado: não havia previsão do espaço de Reitoria designado em nenhum lugar, mas, como destaca o entrevistado LM: "A universidade nasceu em Bagé, foi um movimento de Bagé, e naturalmente, a Reitoria seria instalada em Bagé" (linha 451 a 452) e se fazia necessário, na organização acadêmica, instituir os espaços e recursos que estariam vinculados à Reitoria. É perceptível um pequeno conflito nas falas de nossos entrevistados, pois um deles, DE, ressalta que, no projeto inicial, a Reitoria seria junto ao campus Bagé, e não teria prédio distinto, porém a realidade organizada pela comissão se dá de outra forma:

"Sempre se pensou em uma Reitoria agregada ao campus de Bagé, a Reitoria separada é uma obra da professora Maria Beatriz [...]. Então como se começou em Bagé, nada mais lógico que fosse de Bagé e que fosse previsto em Bagé, não era para ser em uma casa separada[...]. Quando ela quis trocar o campus, quis trocar a Reitoria do campus de Bagé acreditando na neutralidade, que aceitasse todos os outros campus. Então procuramos uma casa para alugar" (DE, linha 393 a 410).

Mediante a argumentação de organizar um ambiente neutro e acolhedor os *campi*, inicia-se a organização administrativa da Reitoria, em Bagé, em um novo espaço, no centro de cidade, desvinculado do campus que também se estruturava. Essa decisão não impediu disputas e movimentos internos e externos em prol da instalação da Reitoria da Unipampa em outros espaços ou cidades da região, fato registrado em reportagem de jornal de circulação estadual e que, como frisamos anteriormente, o entrevistado LM deixa bem evidente: "Essa questão não estava em discussão, pois o berço do movimento foi em Bagé, e a Reitoria na cidade permaneceria".

Figura 33 - Disputas envolvem o local da sede da Unipampa

Fronteira-Oeste disputa Unipampa

Alegrete faz mobilização para atrair a universidade federal e Bagé critica ação que visa tirar sua sede

A condição geográfica de Alegrete, no centro da Fronteira-Oeste, é um dos argumentos apresentados pelo município para reivindicar a sede da Universidade do Pampa (Unipampa). A comunidade se mobiliza em reuniões e prepara atos públicos, incluindo concentração popular e carreta. Já o Comitê da Cidadania Pro-Instituição Urgente da Fundação Universidade Federal da Fronteira-Oeste, que foi criado em 2004, vem atuando sem interrupção e reforça o movimento em prol da sede da nova universidade federal.

Abaixo-assinado com relatório conclusivo de oito páginas foi um dos primeiros documentos entregues ao então ministro da Educação, Tarso Genro, com a posição em defesa da sede da universidade em Alegrete. Na semana passada, a Câmara Municipal criou uma comissão para tratar da manifestação coletiva para esse pleito e a mobilização junto às autoridades da esfera federal. O prefeito José Rubens Pillar enviou documento a Brasília, com três reivindicações, uma das quais a sede da Unipampa. Amanhã haverá uma reunião geral, no Centro Administrativo Municipal, para traçar as estratégias de ação.

Para o prefeito de Bagé, Luiz Fernando Mainardi, a mobilização da comunidade de Alegrete para conseguir sediar a Unipampa é "perda de tempo". Um dos articuladores do movimento inicial que resultou na criação da Unipampa, o prefeito Mainardi disse não acreditar que Rubens Pillar esteja encabeçando um movimento que visa tirar a sede da universidade de Bagé. Lembrou que Bagé foi definida como sede, desde o começo desse processo.

Em Santana do Livramento, é a oferta limitada em dois cursos de graduação da unidade local da Unipampa (Administração de Empresas e Comércio Exterior) que mobiliza setores da sociedade. O pedido por novos cursos será feito com a coleta de 10 mil assinaturas, a serem entregues dias 5 e 6 de junho à comissão de implantação da Unipampa no RS.

Prédio se destina à unidade acadêmica alegretense



Fonte: Jornal Correio do Povo do dia 24 de maio de 2007

As instâncias de poder dentro do ambiente universitário, transversalizadas pelas disputas de poder no âmbito político, sem dúvida, podem sofrer influências permanentes. Para Secchi (2010) os políticos são representantes legítimos e possuem acesso privilegiado às esferas do poder estatal. Os políticos representam seus próprios interesses, bem como de seus partidos políticos, e também de áreas geográficas. Com esse perfil, fazem interferências diretas em políticas públicas que estão sendo implantadas.

Sem dúvida, neste momento, a articulação e o planejamento da comissão de implantação se faz fundamental na condução do processo de forma a garantir os princípios básicos propostos no projeto inicial. Secchi (2010) enfatiza a importância de gerenciar a implementação, tendo em vista ser este o momento em que as funções administrativas, como por exemplo, liderança e coordenação, são postas à prova.

Aos atores encarregados de liderar o processo de implementação são exigidas competências pessoais para entender aspectos motivacionais dos atores que estão envolvidos no processo, para superar os obstáculos técnicos e legais existentes, identificar as deficiências da organização e os conflitos potenciais, assim como atuar diretamente nas negociações. Diante desse contexto acentua-se ainda mais a importância da comissão de implantação e o diálogo proposto entre os diferentes atores, dessa forma garantindo a permanência da Reitoria em Bagé.

4.3.2 Proposições de um modelo de gestão

Em pleno processo de implementação de uma nova universidade, traçar um planejamento e um perfil de gestão é algo de extrema relevância para obter êxito no projeto proposto, pois as novas universidades derivantes do Programa Expandir tinham um grande compromisso com as comunidades locais, já que eram fruto de demandas específicas e tinha, em seu *slogam*, a frase "Universidade, expandir até ficar do tamanho do Brasil", que revela a clara intenção do MEC de ampliar e fortalecer a expansão das universidades federais em todo o país.

O governo federal, quando criou o Programa de Expansão, buscou rapidez para concretizá-lo e convidou as universidades federais a enviarem seus projetos, como já referimos anteriormente neste trabalho. À medida que eram aprovados os projetos, as instituições já deveriam iniciar as primeiras ações e, exatamente nesse caminho, surgiu a Unipampa. Mas sabemos que todas essas ações podem levar tempo, e, nem sempre, essas providências foram tão céleres quanto o necessário ou atendiam o proposto no projeto inicial, como apontou o entrevistado GN: "O governo federal olhou vazios. Queria preencher estes vazios, mas não houve planejamento prévio, e acho que a expansão foi caótica. Foram implantados muitos cursos sem dar conta da estrutura" (linha 1252 a 1254).

Dentro da realidade de implantação da política pública do Programa Expandir, algo que sempre esteve presente foi o princípio democrático, que visava respeitar as diferenças entre os contextos e atores que neles atuavam, e a forma na qual eram executados, que poderiam se constituir de forma distinta em cada espaço, aspecto que não seria diferente na implantação da Unipampa. Ou seja, como destaca Mainardes (2006), políticas têm uma pluralidade de leituras devido à pluralidade de leitores, e, diante desse fato, o papel do gestor, nesse processo, torna-se de extrema importância, especialmente se o princípio democrático também estiver presente no processo de gestão e implantação da instituição envolvida.

Um conjunto de decisões envolveu a comissão de implantação da Unipampa, que precisava, de acordo com a entrevistada GM: "Desenvolver a democratização de acesso, democratização do conhecimento e democratização da gestão" (linha 522 a 524), deixando evidente que, para implantar uma nova universidade, era importante ouvir e conversar com todos os envolvidos, além de conhecer o contexto onde esses sujeitos estavam postos, pois, nas palavras de GM, "Nosso país e

nossas universidades já trabalham no sentido da gestão democrática com decisões colegiadas compartilhadas da área acadêmica e administrativa" (linha 549 a 461) e, sendo a gestão um dos princípios propostos nas diretrizes da educação, era, sem dúvida, um alternativa contundente iniciar as atividades da comissão de implantação embasada nesses referenciais de gestão.

Quando falo em gestão democrática, posso ancorar minhas discussões em vários autores como Gadotti (2001); Veiga (1997); Libâneo (2008) e Paro (2006). Autores como Paro (2006) têm afirmado que a gestão representa um dos condicionantes da qualidade do ensino, assim como Libâneo (2008, p. 10) destaca que: "o modo como a escola funciona suas práticas de organização e gestão faz diferença em relação aos resultados escolares".

A proposta de uma política democrática na educação é uma luta antiga que os educadores travam contra os modelos autoritários de gestão. Entre as décadas de 1960 e 1980, o tema da participação e da democratização da gestão escolar tomou boa parte das discussões e dos debates pedagógicos, tanto no setor público quanto no privado. Segundo Paro (2006, p.30) nessa época, "experiências isoladas de gestão colegiada de escolas sempre existiram, mas não tiveram um impacto maior sobre os sistemas de ensino".

Na década de 80, em decorrência de vários debates que envolveram o princípio da gestão democrática na educação pública, esse ponto foi consagrado pela Constituição, de 1988, remetendo à lei a sua regulamentação. Por sua vez, a LDB (Lei Nº. 9.394/96) remete aos sistemas de ensino a definição das "normas de gestão democrática do ensino público na educação", ressaltando a garantia da "participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola" e a "participação das comunidades escolares e local em conselhos escolares ou equivalentes" (art. 3º e 14), desta forma garantindo a gestão democrática que visava a um só objetivo: o de promover a equidade na educação por intermédio de uma gestão participativa e democrática.

Diante dessa perspectiva, retomo as questões de gestão que envolvem a comissão de implantação da Unipampa nomeada, que, entre seus princípios, deixou explícita a importância do pressuposto da gestão democrática através de várias ações. O entrevistado GM destaca que, inicialmente, ouvir a todos foi fundamental: "a gente chegava em cada campus e pedia para eles organizarem uma reunião com

todos os professores, técnicos e alunos para a comissão de implantação se apresentar, pois nós queríamos ouvi-los" (linha 409 a 412), para que, em um segundo momento, fosse possível a construção coletiva e participativa da nova universidade, como o entrevistado descreve:

"Então o desafio era esse, dar-se a conhecer, exercer essa função formativa e mostrar capacidade de liderança, de que as pessoas confiem. Então o nosso método de trabalho, principalmente foram reuniões e formações de estudo, e aí, juntos, a gente trabalhou nisso e assim fomos fazendo. Até que final de dezembro fizemos a reunião final desses grupos, foram todos os coordenadores de campus, os coordenadores administrativos, os coordenadores de curso, nos reunimo-nos em Bagé, e veio o pessoal de Brasília da Sisu, a coordenadora de expansão, a Maria Ieda, o coordenador da divisão de recursos humanos, o da parte financeira, o Marco Aurélio do financeiro de recursos humanos, e mostraram todos os recursos que estariam disponíveis e nos preparamos para o início da vida autônoma" (GM, linha 952 a 960).

Instalado o ambiente de autoconhecimento da instituição, foram desenvolvidos vários encontros com diversas equipes que promoveram muitos debates, reflexões e conjecturas da proposta pedagógica que permearia a Unipampa e também reestruturariam a organização administrativa e acadêmica da instituição, trazendo uma ideia de coletivo como afirma o entrevistado GN:

"A comissão, em 2007, fez visitas e o trabalho visava passar a ideia da construção. Então tinha duas coisas: a universidade e construir a universidade; esse sempre foi um princípio muito, muito forte e construir participativamente" (linha 289 a 293).

Diante desse ambiente participativo, as primeiras estruturas de autonomia universitária foram se constituindo, o que lembra as palavras de Freire (2001) quando ele destaca que "o mundo não é. O mundo está sendo. (...) não sou apenas objeto da História, mas sou sujeito igualmente (...) caminho para a inserção, que implica decisão, escolha, intervenção na realidade", portanto, assim Freire destaca a importância na participação de cada sujeito, que pode fazer grande diferença no processo, assim como também esse processo fará dele um sujeito melhor. Com base nisso, ressalta a razão emancipatória que possibilita a visão de totalidade e traça a possibilidade dos sujeitos estarem presentes e constituem-se no desenvolvimento e amadurecimento do próprio grupo que está envolvido na construção da identidade de uma nova universidade, aspecto destacado pelo

entrevistado DW: "A estruturação da universidade realmente começou com a implantação da comissão e a organização de grupos de trabalho para pensar a universidade" (linha 383 a 385) e, em consonância com esta afirmativa a entrevistada GM afirma:

"Todas as necessidades das institucionalizações foram desenvolvidas progressivamente, pois não se tinha um desenho, e não se tinha um único propósito, porque nós acreditamos que o caminho se faz ao andar e de que a gestão tem que ser democrática e a produção do conhecimento tem que ser coletiva" (linha 646 a 650).

Ao estruturar a organização acadêmica inicial, a comissão de implantação teve a preocupação de estruturar os colegiados e os grupos de trabalho para pensar os projetos pedagógicos de cursos e as estruturas administrativas e pedagógica dos *campi*, princípios fundamentais da gestão democrática e destacados como relevantes pelo entrevistado TA: "Todas as ações eram de construção, inicialmente tínhamos o conselho de dirigentes e, depois, o conselho universitário" (linha 313 a 314).

Esse aspecto é considerado por Libâneo (2008) em suas interlocuções, que afirma que a gestão educacional pode favorecer a criação de uma cultura organizacional que resulte em melhores resultados. A equipe gestora pode modificar as rotinas e contribuir para uma mudança na cultura educacional, ou seja a comissão de implantação pode ser considerada uma equipe gestora e, por meio de suas ações e proposições conduziu o processo permeada pela participação coletiva e a autonomia⁵² de forma a compartilhar ações e concretizar uma gestão participativa e democrática.

Por parte dos diretores e coordenadores pedagógicos, é preciso capacidade de liderar e gerir práticas de cooperação em grande grupo, de modo a criar uma cultura organizacional, ou seja, uma mentalidade de organização escolar instituída a partir das percepções, modos de pensar e

⁵² Pedagogia da Autonomia, obra de Paulo Freire (1998). Apresenta propostas de práticas pedagógicas necessárias à educação como forma de construir a autonomia dos docentes e educandos, valorizando e respeitando sua cultura e seu acervo de conhecimentos empíricos junto à sua individualidade. É uma reunião de experiências transformadas em pensamentos que buscam a integração do ser humano e a investigação de novos métodos, valorizando a curiosidade dos educandos e educadores, condenando a rigidez ética que se volta aos interesses capitalistas e neoliberais, que deixam à margem do processo de socialização os menos favorecidos.

agir, práticas, próprias da cultura existente entre os integrantes da equipe gestora (LIBÂNEO, 2008, p. 103).

Mobilizar atores desse contexto tornou-se algo fundamental e ações da comissão instalada foram primordiais para a efetivação dos princípios da gestão democrática. Constam nos documentos da Unipampa que, em julho de 2007, realizou-se o I Seminário de Estudos para o Projeto Acadêmico da Unipampa, coordenado pela comissão de implantação, que teve como pauta revisar as estruturas atuais da instituição e redimensionar as ações e, projeto institucional. Esse encontro reuniu coordenadores de curso, diretores de campus e comissão de implantação, que, de forma coletiva, estruturaram cronograma de ações que envolviam organização de diversos grupos de trabalho, os quais tratariam de assuntos como organização e problematização de instrumentos e estratégias para gestão curricular, calendário acadêmico, assessoria pedagógica, infraestrutura, sistemas de gestão, perfil e gestão do corpo docente, perfil e gestão do corpo técnico e administrativo; perfil e gestão do corpo discente.

Mediante esse encontro, uma das primeiras ações foi buscar unificar a estrutura administrativa de cada campus, instando a possibilidade de construir uma equipe em cada unidade composta pelo Diretor, coordenador acadêmico e coordenador administrativo, dessa forma descentralizando ações da reitoria para efetiva construção nos campi, pois como destaca GN: "Era preocupação a descentralização de poder" (linha 678). Essa estrutura foi amplamente aprovada.

Outra discussão envolveu a organização acadêmica nas unidades, que poderiam ser estruturadas por centros, ou departamentos, sendo que o entrevistado DE destaca que: "Era importante desde o começo criar uma identidade por campus que constituísse uma característica de centro, organizada por área, superando o modelo tradicional de departamentos" (linha 151 a 154) e assim foi discutido e sistematizado que a unidade organizacional seria o campus, sem departamento nem mesmos centros, sendo cada campus reconhecido pela sua área de abrangência, reconhecendo núcleos de cursos agrupados em um determinado contexto.

Outra estrutura sistematizada foi o conselho de dirigentes, formado pelos gestores dos diferentes campi e era composto como um colegiado institucional. Logo nos primeiros encontros do conselho de dirigentes, foi retomada essa diretriz de estruturação organizacional, e foi defendida pela comissão de implantação, pois

como destaca o entrevistado DW: "Sempre ficou muito claro, que nossa organização seria multicampi, e que não haveria departamentos" (linha 135 a 136), assim como destaca GN ressaltando que: "Quando defendemos os centros, modelo que já tinha em Santa Maria, entendemos que haveria maior discussão pedagógica, pois o centro abrigaria várias especialidades" (linha 2480 a 2483).

Ao analisarmos esse processo, podemos perceber que a articulação do conceito de gestão e cultura organizacional da instituição educacional representa uma maneira de contextualizar o fenômeno da gestão democrática para não reduzir "o pensamento e a ação educativa a perspectivas técnicas, de gestão" (NÓVOA, 1995, p. 16). Além disso, cada instituição de ensino desenvolve formas de conceber a gestão e sua prática de uma maneira particular, influenciadas por aspectos da cultura da organização expressos e materializados nas ações entre os atores. Diante desse aspecto, destaco que os princípios da gestão democrática foram vivenciados em sua íntegra no processo de implantação da Unipampa.

Para além das estruturas administrativas e acadêmicas organizacionais, a comissão de implantação também, se preocupou em organizar grupos de estudos, coordenados pela professora Maria Isabel Cunha, para repensar as questões pedagógicas, algo destacado pelo entrevistado DW como extremamente positivo:

"A partir do momento que se instituiu a Comissão de Implantação, especialmente para nós das licenciaturas, tínhamos uma participação grande da professora Maria Isabel Cunha, e um pouco da professora Maria Beatriz, também, naturalmente, num primeiro momento a atuação da Maria Isabel, para reestruturarmos nossos projetos.[...]. Foi nesse momento que a universidade tomou velocidade e começamos a ver vários documentos (linha 267 a 275).

Naturalmente, por meio de planejamento coletivo e organizações acadêmicas mais definidas, o andamento da universidade teve outra dimensão, e a preocupação de unificar processos e normas foi algo compartilhado pela grande maioria dos professores e técnicos-administrativos, como destaca o entrevistado DE: "Era importante no começo várias reuniões para organizar os currículos, pois com a implantação da comissão a universidade tomou outra direção" (linha 820 a 822).

Todos os encontros, reuniões e seminários tinham um objetivo comum, trazer para a nova universidade uma concepção e implementar os objetivos balizadores que estavam previstos no projeto de lei da criação da Unipampa, que envolviam

ações de ensino, pesquisa e extensão que promovessem a inserção da educação superior de modo a colaborar como desenvolvimento regional.

4.3.3 A identidade institucional: desafio da comissão de implantação

O projeto de instalação de uma instituição universitária de caráter público e gratuito não poderia prescindir da formulação e explicitação de sua missão institucional, seus ideais e valores culturais que constituirão sua identidade institucional. A formulação da identidade institucional é a pedra fundamental da universidade, aquilo que sustenta o rumo das suas atividades acadêmicas desde sua fundação.

As organizações contemporâneas, inclusive as universidades, devem considerar que a sociedade está em constante transformação. Portanto, a definição da identidade institucional deve incorporar os princípios mais permanentes da universidade que regerão a sua relação com a sociedade civil. É necessário formular um sistema bem articulado e equilibrado de relações entre as demandas e as possibilidades, a missão e os objetivos institucionais, delineando as características fundamentais que deverão prevalecer em todas as etapas da implantação e, posteriormente, ao longo da trajetória da instituição universitária.

Em especial, na instalação da Unipampa, esses princípios tornam-se fundamentais, pois constituir a identidade de uma nova universidade, que inicialmente foi composta por dois modelos acadêmicos e administrativos distintos, têm um valor cultural e acadêmico de extrema relevância, mas vão além de concepções e modelos pedagógicos, envolvem, também, estruturas físicas, normas, legislações e sistemas acadêmicos unificados, como demonstra o entrevistado DW:

[...] "Era preciso discutir qual era a finalidade da instituição para o desenvolvimento da região, como seria o perfil de nosso aluno, quais seriam os problemas enfrentados aqui, quais desafios teria para esta região, mas também era preciso falar sobre os diferentes calendários, sistema acadêmico, normas acadêmicas, entre outras coisas" (linha 558 a 562).

Naquele momento, a comissão de implantação teve um papel significativo e, como destaca o entrevistado DE, a liderança da professora Maria Beatriz como presidente da comissão também foi algo fundamental:

[...] "A professora Maria Beatriz que fez na Unipampa, um trabalho espetacular. O maior trabalho que a professora Maria Beatriz fez, foi de dar a identidade á Unipampa. Eu acho que ela organizou, quando essas duas universidades saíram, ela deu uma cara individual à Unipampa. A Unipampa recebeu seu rosto. Ela trabalhava com rosto da UFPel, com a identidade da UFSM e isso a professora Maria Beatriz e o professor Norberto fizeram para além dos processos físicos, administrativos e pedagógicos" (linha 908 a 916).

Castells (2001, p. 22) entende a identidade como um “processo de construção de significado com base em um atributo cultural ou, ainda, um conjunto de atributos culturais inter-relacionados, o(s) qual(ais) prevalece(m) sobre outras fontes de significado”, sendo que o autor ainda compartilha a ideia de que a identidade é construída, e esse aspecto prevalece na constituição de identidade da Unipampa, que foi constituída no processo de sua implantação através do termo de cooperação de duas universidades e potencializada com a nomeação da comissão de implantação para unificação e intitulação de sua autonomia.

A construção de identidades “vale-se da matéria-prima fornecida pela história, geografia, biologia, instituições produtivas e reprodutivas, pela memória coletiva e por fantasias pessoais, pelos aparatos de poder e revelações de cunho religioso” (CASTELLS, 2001,p. 23). Tudo isso é processado pelos grupos sociais, sociedades e indivíduos, que reorganizam seu significado em função de tendências sociais e projetos culturais enraizados em sua estrutura social, como também em sua visão de tempo e de espaço. Assim, os atores envolvidos na implantação da Unipampa foram fundamentais para concretização desse processo, pois o contexto histórico, social e cultural no qual a universidade estava inserida teve significados preponderantes na constituição de sua identidade.

Ao refletir sobre identidade institucional, remetemo-nos a pensar as estruturas organizacionais, sendo importante considerarmos que há um julgamento dos indivíduos sobre os aspectos centrais, distintos e duradouros da organização, como destaca Wanderley (2003), e que esse fator pode influenciar na estruturação das organizações. Ou seja, a identidade é o meio através do qual os membros organizacionais dão sentido ao que fazem, de acordo com as regras gerais da organização em questão, sendo que as pessoas, na organização, constroem o significado de suas ações com base na intermediação de um conjunto de crenças atribuídas como ideais. Dessa forma, as identidades refletem como os indivíduos e os grupos definem o que fazem em relação ao seu entendimento sobre o que é a

organização da qual fazem parte. Identidades, então, representariam aspectos da cultura traduzidos a determinado contexto (NOGUEIRA, 2000).

No contexto macroinstitucional, a universidade faz parte do Sistema Federal de Ensino Superior, que é regido pela LDB (Lei n. 9.394/1996) e pelo decreto n.2.306/1997, sendo coordenado pela Secretaria de Ensino Superior do Ministério da Educação (Sesu/MEC), mas no contexto microinstitucional a universidade foi fruto de políticas públicas educacionais, que envolveram programas de democratização, expansão e interiorização da educação superior com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento regional de diferentes lugares do país. Nesse contexto, faz-se necessário constituir a identidade na Unipampa como algo próprio do espaço que ocupa.

Várias foram as ações que envolveram a implantação da Unipampa a constituição de sua identidade institucional e organizacional.

As primeiras envolveram as estruturas organizacionais, como já descrito no texto anterior, pois se fazia necessário unificar o modelo e o organograma de cada campus para que os processos tivessem o mesmo desempenho em todas as unidades da universidade multicampi.

Outra preocupação, como destaca a entrevistada TE: "Era organizar os processos administrativos, porque tínhamos duas regras, mas ninguém sabia qual era o certo" (linha 293 a 294). Fazia-se necessário constituir processos administrativos e acadêmicos internos, pois os fluxos praticados eram das instituições tutoras, e corria-se o risco dos diferentes servidores advindos de distintas instituições encaminharem demandas de forma diferente criando dificuldades ao desenvolvimento administrativo da instituição, e, como destaca o entrevistado GN:

"Era preciso uma construção administrativa mais sólida para todo esse aspecto de licitação, pois antes das licitações eram feitas em Santa Maria e Pelotas, então imagina ver tudo isso, implantar e criar um setor administrativo, além de formar as pessoas, pois muitos não tinham conhecimento do setor público, vinham da iniciativa privada. As pessoas tinham que estudar, se informar" (linha 1168 a 1175).

Diante desse contexto, a comissão de implantação tomou as primeiras medidas, e, como destaca o entrevistado GN, buscou desburocratizar: "Nós podíamos construir novos modelos, mais flexíveis, mais dinâmicos" (Linha 587).

Sem dúvida, essa possibilidade era um desafio para uma universidade nova, com servidores inexperientes, como destaca a entrevistada TE:

"Tínhamos poucos registros formais, mas muita vontade de fazer. Fomos aprendendo com os erros, mas erros involuntários. Cada coisa que precisamos ligávamos para outras universidades para ver como fazer. Mas as legislações mudavam, e mudavam os procedimentos[...]. Tínhamos muitos desafios e aí começamos a criar o nosso sistema, mas algo que nos atrapalhava e também nos ajudava em algumas vezes era nossa informalidade. Mas hoje tenho orgulho de nosso trabalho e já somos exemplo para outras universidades" (linha 365 a 376).

Ainda nos processos organizacionais, o maior desafio acadêmico era unificar calendários e normas acadêmicas, para isso, também foram organizados grupos de trabalho (GTs). Como destaca o entrevistado GN, e também já destaquei em texto anterior, a Unipampa tinha a peculiaridade de, em cada cinco unidades, ter um calendário acadêmico, pois as aulas iniciaram em datas diferentes e, como consequência disso, também duas normas acadêmicas vigentes, com distintos processos de avaliação e sistemas acadêmicos:

"Botar o nosso calendário dentro de prazo razoável, que estava tudo atrasado sempre era um desafio. Tem que acertar os dois campus, também não era uma coisa simples, porque os de Santa Maria rolava um calendário e o outro estava mais atrasado, e cada um tinha um cultura organizacional" (GN, linha 1180 a 1183).

No ambiente universitário, estruturas normas acadêmicas, calendários e currículos são fatores de fundamental importância, pois garante ao aluno e ao professor maior segurança de processos acadêmicos e também contribuem para a qualidade das atividades desenvolvidas. Cientes dessa situação e em consonância com os grupos de trabalho, unificar foi um grande desafio, como destaca o entrevistado DW:

"Ficou ruim para comissão de implantação, era o fato que os campi UFPel começaram as aulas com uma antecedência razoável, do que os campi de Santa Maria. Nós tínhamos um descompasso em termos de semestres. Os calendários acadêmicos estavam completamente diferentes. Isso de certa maneira, assim ficou um pouco complicado, porque a partir do momento que se criou a universidade para se unificar; ...tinha um período diferenciado de férias, porque tinha as questões legais. Teve também um determinado momento, que se encerrou o semestre e a gente tinha que esperar o pessoal de Santa Maria encerra o semestre, gozar as férias que eles tinham direito, para depois reiniciar" (linha 465 a 473).

"Foi bem traumático este período de discussão. Esta foi uma situação extremamente complicada esta transição. Pelo seguinte: me lembro que teve um semestre que o professor quase teve a liberdade de escolher qual era a média, porque nós tivemos uma mudança de média[...]. Comissão de implantação partindo de 200 teve que rever isso. Aí me lembro da formação destes grupos de trabalho para discutir novas normas acadêmicas, normas de concurso. Era apresentado por todos, mas só alguns estavam mesmo afim de trabalhar para o desenvolvimento da universidade e acabavam se envolvendo" (linhas 228 a 235).

Outro aspecto de grande relevância para constituir a identidade institucional, foi criar uma marca para a universidade, para que as pessoas a reconhecessem, pois a comissão de implantação havia identificado que cada campus fazia uso do logotipo da universidade ao qual era tutelado, e ainda não havia a construção de uma imagem unificada, aspecto destacado pelo entrevistado DE:

"Houve a reprodução de um modelo, e nós acabamos reproduzindo aquele modelo da UFPel e da UFSM [...]. Porque isso criava até uma identidade que não era verdadeira, a identidade deveria ser Unipampa, e então entrou o trabalho da comissão. Ela criou uma identidade, ela fez a Unipampa. Fez a Unipampa se achar que era própria isso e isso não teria acontecido talvez se fosse implantada a comissão, principalmente com uma gestão bem participativa e construtiva, que tentou e conseguiu dar uma cara a uma universidade que tinha duas caras" (762 a 777).

Diante desse fato, a comissão de implantação dedicou-se a personificar a instituição, uma imagem representativa, algo que as pessoas identificassem como própria da Unipampa e construísse, no imaginário do quadro de servidores e de toda comunidade acadêmica e regional, algo específico que remetesse à universidade do pampa que havia sido criada. A entrevistada GM destaca: "Era um território tão grande de Jaguarão a São Borja, e tinha que ter algo que eles se reconhecessem entre si, tinha que ter uma representação comum, de imaginário comum, desta instituição e de nenhuma outra" (591 a 594).

Ao pensar a imagem, fez-se necessário desenvolver uma marca, um logo que caracterizasse essa nova instituição, pois as universidades mais antigas eram reconhecidas pelos seus brasões, suas marcas, suas imagens. Agora, também a Unipampa tinha que construir essa imagem, aspecto que foi tratado com muita propriedade pelos membros da comissão de implantação, como demonstra a entrevistada GM:

"O que eu tratei de fazer com muita determinação e muita preocupação, foi a imagem da Unipampa [...] entendendo a importância da marca, da

imagem, da identidade visual. Logo trabalhamos com esta questão e fui procurar um profissional, pois não queríamos contratar uma agência de propaganda qualquer. Pesquisando aqui, conversa dali lembramos do professor Joaquim Fonseca, professor aposentado da UFRGS, excelente profissional desta área [...]. Ele fez uma viagem entrevistando os campus, nas cidades, ele foi colhendo informações, foi ouvindo e então ele trabalhou, digamos que cientificamente, pra produzir esse estudo, que, depois, foi apresentado como produto a marca e suas todas aplicações. É um texto belíssimo de concepção da Unipampa, que é meio poético o que acompanha a marca. É um texto que é o que explica a marca" (linha 713 a 754).

Baseado nesse trabalho, surge a representatividade formal da marca ou do logo da Unipampa, que foi apresentado após seu ato de criação, em 2008, e que tem o seguinte desenho:

Figura 34 - Identidade visual da Unipampa



Fonte: (FONSECA, 2008)

O autor da identidade visual da Unipampa, Fonseca (2008) quis demonstrar através dessa imagem, que procurou retratar com impacto e imprevisibilidade uma ideia informal, porém orgânica e racionalmente equilibrada de jovialidade e alegria, clareza, atualidade e identificação especial com a natureza da região. Há dois aspectos que me chamam atenção: a cor e as formas que são descritas da seguinte maneira:

O símbolo verde, no formato da copa de uma árvore, ou uma planta, cujo a haste é a letra i, está formado por três círculos sobrepostos que representam as funções básicas da universidade: ensino, pesquisa e extensão. [...]o símbolo também pode ser percebido como um trevo, o que considera a associação positiva, porque esta planta é também uma característica da qualidade dos campos da região.[...] uma curva contínua sobre o nome e a planta, [...] imita a representação a curva de uma coxilha, característica principal da paisagem da região.[...] a cor verde, uma recomendação pelas características da região (UNIPAMPA, 2013, p.6)

A identidade visual da instituição apresenta como característica o verde, o nome, a coxilha, o trevo, a natureza, a indissociabilidade e os espaços, retratando a condição de uma universidade da Fronteira Sul e Centro Oeste, repleta de elementos de extrema relevância e que têm o desafio de crescimento constante e de relevância social e territorial. É dentro dessa perspectiva que, de forma geral, constitui-se a identidade de uma nova universidade, oriunda de uma demanda social significativa e pautada em uma política de governo que objetivava o acesso, a democratização e a interiorização da educação superior num ambiente permeado de intenções e paradigmas de uma sociedade mais igualitária e justa.

4.3.4 Proposições de inovação

A Universidade Federal do Pampa tinha, entre seus propósitos de implantação, constituir novos ambientes didáticos e pedagógicos, e formalizar estruturas acadêmicas diferenciadas, aspecto que estava presente já nos primeiros documentos publicados pelo MEC que pautavam o anúncio de sua criação. Esses preceitos foram tratados pela comissão de implantação de forma que a ruptura com a forma tradicional de ensinar e aprender significasse, principalmente, compreender o conhecimento a partir de uma perspectiva epistemológica que problematizasse os procedimentos acadêmicos inspirados nos princípios positivistas da ciência moderna (CUNHA, 2006), onde a pesquisa e a extensão estivessem presentes, assim como existissem pontos de inovação pedagógica e administrativa no ambiente da nova universidade.

Uma das questões que precisam ser clarificadas quando se aborda o tema de inovação em educação é de qual concepção se parte. E, nesse terreno, o espaço educativo e acadêmico vem produzindo experiências em que se busca a construção de um conceito emancipatório de inovação, intrinsecamente ligado aos conceitos de liberdade e de justiça. Assim, fiz uso de conceito de inovação de Cunha (2006, p. 12) que destaca que a inovação:

[...] requer uma ruptura necessária que permita reconfigurar o conhecimento para além das regularidades propostas pela modernidade. Ainda neste sentido, não apenas considera a inclusão de novidades pedagógicas como fomenta reflexões permanentes sobre as práticas, movendo uma mudança na forma de entender o conhecimento.

Para trabalhar com experiências inovadoras na educação, é preciso, fundamentalmente, aceitar a dúvida, a indagação do dia a dia, como referência para a construção teórica. Por esse motivo, entendemos que a universidade deve trazer, para seu ambiente, espaços que fomentem a capacidade de investigar/buscar solução para os mais variados problemas, em todos seus âmbitos, e tal perfil foi algo muito presente no processo de implantação da Unipampa.

Fernando Hernandez (2000) aborda o conceito de inovação educacional chamando atenção para o ponto de partida. Comenta que uma inovação sempre emerge de conjunturas, buscando respostas às necessidades das escolas/universidades ou da sociedade, desenvolvendo alternativas a crenças existentes. Sempre se trata de um processo, de um projeto que se constrói por fases, em geral de forma dialética, integrando reflexões e práticas pedagógicas, superando confrontos e pontos de vista, encaminhando para uma nova cultura educacional, levado à frente pela participação e dinamismo de seus integrantes, ansiosos por respostas a necessidades ainda não atendidas.

Dentro dessa perspectiva podemos pautar a gestão participativa como uma dimensão que caracteriza as experiências inovadoras, pois, por meio dela os sujeitos sentem-se participantes do processo inovador e vivenciam novas experiências, desde a concepção até a análise dos resultados. Nesse sentido, há uma quebra com a estrutura vertical de poder, responsabilizando o coletivo do processo de ensino e aprendizagem pelas propostas formuladas, e, como já pontuei anteriormente, essa foi uma característica preponderante do trabalho da comissão de implantação, que imprimiu uma forma de gestão diferenciada à Unipampa.

Outro fator que posso destacar como inovador, foi o incentivo ao protagonismo dos sujeitos, sendo uma importante condição para uma aprendizagem significativa. Aqui ressalto que também entendo a aprendizagem de construir uma universidade por meio da resignificação de conhecimentos já existentes. Dessa forma, como destaca Cunha (2006) o protagonismo se afasta dos parâmetros únicos e estimula a autoria dos aprendizes na perspectiva da produção do conhecimento, mas também de um produto que pode se tornar a universidade.

É evidente que não existe a condição de inédito neste processo, mas é novo no âmbito de sua condução e interação entre os sujeitos, quando os com mais experiência trocam com os menos experientes, conduzindo um movimento de

descobertas para aquele que, pela primeira vez, descobre-o, assim, tornando-se algo inédito, novo e tão logo inovador. Diante deste perfil, o entrevistado GN destaca:

"Queríamos o protagonismo das pessoas, queríamos algo diferente, onde, em cada campus houve uma equipe pedagógica, que houve autonomia financeira, que se pensassem novos currículos mais modernos, e isso aconteceu em campus como Itaqui, mas foi bem difícil em Uruguaiana, por exemplo. Nós conseguimos criar processos bem diferentes na Unipampa, mas com avanços pequenos, bem além daquilo que poderíamos fazer, porque estávamos construindo uma universidade nova" (linha 1170 a1177).

O contexto histórico, social e cultural no qual a universidade está posta, assim como os sujeitos envolvidos neste processo, é fator preponderante para que a intenção inicial de inovação concretize-se, e, como destaca o entrevistado DW: "Nós tínhamos liberdade de criar e inovar, mas muitos eram novos na carreira, e acabávamos reproduzindo aquilo que era de nossa formação. Agora já somos mais maduros temos condições de inovar" (linha 189 a 195), ou seja, o ambiente da universidade favorecia novas práticas e a possibilidades de ousar com novas propostas.

Diante desse aspecto é possível perceber que o ato de inovação é, também, uma construção e um processo que requer o exercício de análise das práticas pedagógicas e caracteriza a ruptura com as formas tradicionais de ensinar e aprender, as quais são resultantes de um contexto já vivido. Isso pode ter atrapalhado, inicialmente, a instalação de aspectos inovadores em todos os âmbitos da nova universidade, pois muitos atores envolvidos no processo ainda não estavam seguros de suas práticas e nem mesmo de seus paradigmas educacionais.

Entretanto, anima pensar e identificar que, apesar dessa condição, há espaços de teimosa resistência. Em alguns professores há a necessidade de dar sentido a novas práticas, para além da perspectiva pragmática da carreira e da formação instrumental, toma força e mobiliza energias. E isso acontece quando a universidade potencializa essa condição e pode dar passos largos na sua transformação. Sem dúvida, essa foi uma das ações incansáveis da comissão de implantação, que instalou vários grupos de estudo e trabalho que, inseridos em um contexto permanente de estudos e reflexões sobre a prática, gradativamente implantaram inovações no currículo dos cursos de graduação, que também, de

forma gradativa, vão sendo percebidas e concebidas como importantes e significativas.

Inovar no ambiente universitário pode ser algo complexo e paradoxo, pois, ao mesmo tempo que o novo se apresenta, também o tradicional se impõe, o que destaca a entrevistada GM: "Tínhamos entusiastas de novos projetos, com sensibilidade de criar, tínhamos gente que queria superar a burocratização, mas também tínhamos os que queriam os departamentos e as velhas estruturas das universidades tradicionais" (linha 7783 a 776).

Construir o projeto de universidade exigiu um ambiente reflexivo e de permanente debate, e esse aspecto pode ser entendido, também, como tópico de inovação. A comissão de implantação entendeu que, para constituir o perfil e a identidade da nova universidade, faziam-se necessários encontros de docentes e técnicos-administrativos. Foram organizados grandes seminários de formação, pois a construção do projeto exigia a formação do corpo de servidores, pois todos foram selecionados por concurso público e tinham o desafio de apropriarem-se da proposta educacional, de seus princípios de emancipação e formação para cidadania, a partir da atuação com projetos destinados à construção do conhecimento e à melhoria da vida das pessoas e da região, aspecto preconizado pela legislação, mas talvez não tão presente para os envolvidos no processo.

Colocar em marcha a inovação de um processo pedagógico implica uma nova concepção do ser professor, que integre novas posturas com as histórias pessoais e profissionais de cada um. Diante dessa concepção, foram fundamentais para implantação da Unipampa os encontros de formação de gestores e os seminários de formação docentes organizados pela comissão.

Partindo desses encontros de formação foram produzidos os primeiros documentos da Instituição, algo também, de certa forma, inovador, pois foi um processo longo que demorou em torno de três anos, mas, como destaca o entrevistado GN: "Os primeiros documentos produzidos foram dando uma cara à Unipampa. Ali começou a nascer realmente a universidade" (linha 2294 a 2295). Promoveram um ambiente problematizador, que instigasse a pensar qual realmente seria o objetivo da Unipampa, ambientada no pampa gaúcho.

Os projetos inovadores precisam ser construídos e os professores terão necessidade de trocar ideias, sugestões, experiências e vivências, rever e discutir

suas práticas pedagógicas, refletir sobre sua ação educativa, aprofundar as relações interpessoais do grupo; debater problemas e questões que surjam no percurso, e, também, têm necessidade de aprofundar questões teóricas, de contato com especialistas e apoio de consultores ou assessores externos.

É importante destacar que toda inovação educacional tinha como ponto de partida, uma necessidade, uma carência no campo educativo, que não encontra resposta nas atuais organizações educacionais e, por isso mesmo, buscam-se novos caminhos. Uma inovação sempre tem um caráter de aprendizagem. Ao tratarmos dessa aprendizagem, temos que considerar a contextualização histórico-social, a ampliação do foco da aprendizagem, um desenvolvimento do conhecimento interdisciplinar, um novo modelo de organizacional, um incentivo às metodologias ativas, um processo de avaliação permanente e uma postura dialógica e participativa, algo presente em várias ações do processo de implantação, mas que ficaram implícitas; porém, acredito que, ao longo da trajetória de consolidação da Unipampa ficarão mais evidentes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como categoria central de estudo a expansão, interiorização e democratização da educação superior, permeada pelo desenvolvimento do Programa Expandir (2003-2005), integrante da política governamental de expansão universitária, concebida com a finalidade de levar o acesso à educação universitária a diferentes lugares, especialmente aos distantes dos polos acadêmicos tradicionais de produção de saber, concentrada nos grandes centros populacionais, representando uma mudança do paradigma das políticas públicas. A pesquisa teve como núcleo central de investigação a implantação da UNIPAMPA - Universidade Federal do Pampa, no período de 2005 a 2008, que mobilizou a problemática investigativa de: "como se constitui o processo de implantação de uma universidade federal na Fronteira Sul do Rio Grande do Sul, oriunda de política pública de expansão, interiorização e democratização da educação superior?"

É importante destacar que nosso estudo está motivado e envolvido no esboço de uma universidade criada à luz de uma política pública de expansão universitário do início do governo Luiz Inácio Lula da Silva, pertencente a uma política pública ampla de investimento na educação brasileira, intitulada "Universidade do tamanho do Brasil", que traçou uma primeira iniciativa de investimento nas instituições públicas de educação superior por meio do Programa Expandir.

O Programa de Expansão da Educação Superior Pública - Fase I, nominado Programa Expandir, caracterizou-se por ações que representaram o primeiro ciclo de expansão das universidades federais para o interior. Sob a tutela do MEC, por meio da Secretaria de Educação Superior (Sesu), objetivava incentivar, através de dotação orçamentária, a expansão da educação superior pública por meio de criação de novas universidades federais e criação e/ou fortalecimento de campi no interior dos estados brasileiros.

Era uma política pública que visava à democratização do acesso à educação superior, sendo democratizar aqui tratado com o significado de criar a possibilidade de que os matriculados numa universidade não sejam apenas aqueles que tiveram o poder aquisitivo precedente de pagar um bom colégio e então continuar pagando por tempo indeterminado tudo o que for necessário à conquista de um diploma de nível

superior. Colocada dessa forma, a educação converte-se num artigo de mercado voltado para a satisfação das necessidades do próprio mercado, algo pelo qual se compra e para o qual é necessário que se tenha poder aquisitivo, fato que está intrínseco quando o investimento à longa data é realizado de forma prioritária nas instituições privadas, deixando a desejar e precarizando as instituições públicas que seriam dentro de uma concepção democrática de acesso a todos os cidadãos.

Com o objetivo de reverter esse quadro, fez-se imprescindível uma política pública compreendida como uma das formas de intervenção estatal necessária para equalizar, e daí então democratizar, diferenças impostas pela economia nas chances que cada um pode ter na vida, conforme for sua classe social, permitindo, assim, o livre desenvolvimento do ser humano. Dentro desta mesma perspectiva, o termo interiorização traz a oportunidade de acesso à educação superior aos jovens e adultos dos mais distintos municípios do Brasil, assim também democratizando tal educação, especialmente dedicada com incentivo e investimento nas instituições públicas.

Ao abarcar o contexto exposto, foi **objetivo** deste trabalho **compreender e analisar a política educacional de expansão, interiorização e democratização da educação superior pública, com foco no processo de implantação da Unipampa**, universidade criada com peculiaridades específicas provenientes de uma significativa mobilização popular regional envolta de interesses sociais e de políticos locais e regionais, permeados por textos e contextos de ações derivantes de política pública e de interlocutores de sua efetiva execução. É evidente que, pela complexidade da temática em questão, tenho clareza que não esgotei completamente o problema e nem mesmo o objetivo estudado se finalizou, o que nos conduz à certeza da relevância da continuação de estudos futuros, a partir dos resultados que foram desvelados ao longo desta investigação. Desse modo, as considerações finais reafirmam o sentimento de inconclusão deste estudo, que fomenta a amplitude das análises, que podem ser refeitas em outro momento, abarcando novos indicadores e poderão trazer uma nova compreensão do processo.

Ao traçarmos uma conjuntura de finalização deste estudo é inicialmente importante reafirmar que a sociedade é marcada por exigências cada vez mais fortes de novos conhecimentos e a necessidade de educação formal é permanente. Desse modo, a população tende a, cada vez mais, buscar uma educação superior

de qualidade e que garanta as necessidades básicas de formação e profissionalização dos cidadãos. Para melhor compreender essa conjuntura, foi necessário, neste estudo, retomar alguns aspectos históricos da educação superior no mundo e no Brasil, para que pudesse compreender o passado projetado no presente e houvesse a possibilidade de reflexão acerca do futuro.

Retomando tópicos da história da educação superior no país, destaco reforma universitária de 1968, que traçou novos perfis para concepções acadêmicas, resultante de reivindicações de docentes e discentes demarcou momento de extrema significância na história da educação superior brasileira. Naquele processo histórico, apontamos o crescimento da IES nos anos de 1970, 1980 e 1990, tanto no âmbito privado, quanto público, que se reflete até o presente momento. Dessa forma, destaco que inúmeros foram as iniciativas que envolveram a ampliação de vagas na educação superior, mas cada uma delas teve características distintas envolvidas pelo contexto de influências delineados pelo momento histórico, social e econômico da década em que ocorreram.

Na década de 90, o crescimento das IES se ancorou em bases legais que acabaram favorecendo investimentos na educação superior privada, principalmente no governo FHC. O papel do Estado foi redefinido, de maneira que, sob o neoliberalismo, criaram-se políticas públicas para atender essa conformação político-social.

Nesse período, ocorreu uma expressiva expansão do ensino superior, sobretudo no campo privado. Essa forma de expansão permeou projetos e programas nos anos 1990 até meados de 2000, tornando as universidades federais mais operacionais e pragmáticas, destaca Chauí (2003). As instituições federais foram lançadas a uma crise financeira aguda em decorrência da política adotada no período; com isso, eram levadas a “fazer mais com menor custo”, conforme expressão de Dias (2003).

Em contraponto à situação das instituições públicas, destaco que houve, no período, um aumento da oferta do número de vagas, porém, há que se ressaltar que esse crescimento foi estimulado pela educação superior privada, ou seja, houve grande apoio a elas, que obtiveram grande crescimento.

Nesse momento histórico, as universidades públicas, especialmente as federais, ficaram estagnadas. O processo de crescimento foi retomado somente no

governo de Lula, que o sucedeu, mas fato que não conteve a continuidade de crescimento do setor privado, aspecto demonstrado neste estudo através de detalhamento e análise de dados estatísticos do período.

As transformações efetivadas na área educacional no Brasil, com a proposição de políticas públicas na última década, lideradas pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva, proporcionaram número cada vez maior de pessoas tenham acesso à educação superior, buscando, também, romper com um contexto histórico que promovia as universidades essencialmente às elites.

A partir do governo Lula, identifiquei novos programas sendo postos em prática. Houve investimento forte na retomada da educação pública e na ampliação de oferta de vagas na educação superior, finalidade que deu origem ao Programa Expandir, em 2005, que, assim como já referi, tinha como objetivo levar às cidades do interior do país novos *campi* de universidades federais, fomentando a ampliação de acesso à educação superior. Nesse processo de expansão, democratização e interiorização das universidades públicas é que se insere a criação da Universidade Federal do Pampa, *locus* deste estudo que fomenta a **tese** que: **o processo de expansão e interiorização se concretizam na criação da Unipampa, favorecendo os princípios das políticas públicas de democratização do acesso à educação superior.**

Mais do que a escritura de uma tese, este trabalho levou-me a ampliar o conhecimento sobre a importância da educação superior no país, e, principalmente fomentou reflexões sobre o papel dessas instituições de educação superior nos diferentes contextos econômicos, históricos e sociais, conduzindo-me a analisar e compreender diversos aspectos da implantação de uma nova universidade, fruto de políticas públicas educacionais, que estão permeadas por políticas de governo e envolvem diferentes segmentos sociais e políticos, os quais detalho em minhas análises e sistematizo neste momento de considerações finais.

Foi um conhecimento que se construiu nas diferentes etapas da elaboração deste estudo, movidos pela frase do poeta espanhol Antonio Machado, quando ele expressa que "*Caminhante, não a caminho, o caminho se faz ao caminhar*", pois a elaboração deste trabalho foi realizada num processo permanente de recomeços e trajetos, que me conduziam a diferentes percursos, os quais muitas vezes, não

podiam ser trilhados e também que traziam inúmeras indagações que, hoje, fazem parte de um universo de temáticas a serem exploradas.

O primeiro caminho a ser percorrido neste estudo foi o de investigar, analisar e compreender o contexto histórico da educação superior nos diferentes espaços e contextos históricos e sociais. Sem dúvida, foi um momento que me trouxe muitas indagações, incertezas e motivação para compreender um novo ambiente de atuação de um pedagogo.

É extremamente complexo perceber a instalação de uma nova universidade sobre vários prismas, fato que me instigou a buscar e sistematizar dados e informações para melhor compreender essa realidade na qual estou integrada, pois, como já manifestei no início deste trabalho, sou pedagoga da instituição, e, para mover e interagir neste espaço universitário entendo ser fundamental compreender o lugar e seus processos.

O resultado deste primeiro ciclo de estudo me fez perceber a importância da universidade como meio mobilizador da produção de conhecimento em diferentes momentos e espaços sociais, especialmente a referência que o ambiente universitário pode proporcionar as mais diferentes classes sociais, assim como o espaço da educação superior também pode ser utilizado de forma favorável ou desfavorável ao coletivo do desenvolvimento da sociedade, servindo ou não a interesses econômicos e políticos adjacentes.

Ao longo da trajetória história estudada, pude perceber várias ações específicas nas esferas macro e micro, que conduziram programas e projetos que contribuíram significativamente para efetivação de distintas políticas públicas instituídas por diferentes governos, mas nenhuma foi tão intensa e relevante ao favorecer o coletivo da população brasileira, ampliando de forma democrática o acesso à educação superior, quanto foram as políticas públicas para educação superior pública promovidas no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

É importante destacar que a Unipampa foi fruto desse período histórico, fomentado, também, por grande mobilização popular regional, mas que teve uma característica extremamente pontual, pois foi oriunda de um sonho coletivo que tinha, em sua marca inicial, a reestruturação da universidade regional, que há muito desempenhava papel educacional e formação profissional na região, e que se

encontrava imersa em grande crise financeira, fato que submergiu diante de aspectos legais pontuais e fez emergir a criação de uma nova universidade.

Assim, afirmo que a criação da Unipampa foi decorrente dois grandes movimentos. O primeiro envolve a "voz" e reivindicações de uma comunidade regional marcada que clama por novas oportunidades de desenvolvimento regional, e o segundo são políticas de governo que resultam em políticas públicas educacionais emergentes de expansão da educação pública pelo viés do investimento na ampliação da rede pública federal de educação superior. Esses movimentos, permeados por concepções, intenções e atores sociais e políticos, convergem e culminam na implantação de uma universidade na Fronteira Sul/Oeste do Rio Grande do Sul.

Ao longo da pesquisa, e por meio das falas dos entrevistados, ficou evidente o favorecimento de um sonho coletivo que tinha uma paisagem, um caminho. Foi o sonho de uma comunidade, amparado por lideranças políticas regionais comprometidas com a região, que, na iminência da novas políticas públicas educacionais para educação superior no país, e com a cumplicidade de grandes líderes políticos nacionais que entendiam a necessidade de fomento e incrementos ao desenvolvimento da fronteira, tiveram que reconstruir e ressignificar as "paisagens de uma sonho" e edificar um novo propósito, um novo perfil. Com o intuito de contribuir significativamente com a região da fronteira, "plantam uma nova semente" nas terras do pampa, que superou adversidades iniciais e, paulatinamente, implantou uma nova concepção de universidade na região.

Ao retomarmos o Ciclo de Políticas de Ball e Bowe (1992), podemos concluir que a mobilização popular e política foi o grande mobilizador da implantação desta universidade, sendo este contexto de influências de extrema relevância para a efetivação e reconhecimento de políticas públicas no âmbito da educação superior. O contexto de influências foi composto por vários momentos e atores, que imprimiram a particularidade a este processo de implantação e fundamentaram o contexto de construção de texto também dentro de um perfil particular. Sob meu ponto de análise, tal perfil está posto em dois momentos distintos que envolvem a organização administrativa e pedagógica anterior e posterior à nomeação da comissão de implantação da Unipampa em 2007 e que contribuíram

significativamente no processo de implantação da universidade favorecendo os princípios de políticas públicas de democratização de acesso à educação superior.

Neste contexto, é nosso entendimento que a Universidade Federal do Pampa constitui-se em uma organização complexa estruturada de forma não convencional, pois foi instalada gradativamente. Inicialmente teve a necessidade da tutela de duas universidades federais, algo pertinente ao Programa Expandir, pois deveria ser iniciativa de uma instituição já existente, em conjunto com as lideranças locais, a reivindicação de novas vagas. Neste momento foi concebido o Consórcio da Metade Sul, envolvendo a Universidade Federal de Pelotas e a Universidade Federal de Santa Maria, proposta diferenciada das demais que estavam sendo previstas no país.

Como decorrência dessa ação, identifiquei, em meus estudos, que no processo inicial de implantação teve uma fragilidade, que imprimiu, na nova universidade, uma dificuldade inicial de reconhecimento ou de identidade a instituição criada, pois cada tutora instalou em seus campi tutelados características oriundas de suas culturas organizacionais, própria e distintas, que, gradativamente, após a nomeação da comissão de implantação foram sendo superadas.

O projeto inicial da Unipampa foi traçado à luz de diretrizes claramente definidas que em tiveram em seu intuito da igualdade de condição para acesso e permanência na ambiente escolar, o respeito à pluralidade de ideias e concepções pedagógicas, a gestão democrática, a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino e a garantia do padrão de qualidade, todas pontuadas na legislação de maior abrangência educacional a LDB 9394/96. Ficou visível no estudo realizado, que todos esses aspectos ficaram evidentes após a nomeação da comissão de implantação, a qual se preocupou em construir uma identidade universitária que atendesse as demandas da comunidade na qual a universidade estava inserida, assim como as diretrizes e princípios propostas nas políticas públicas direcionadas à educação superior.

Mais uma vez, é importante destacar que o estudo aponta que a instalação da universidade como decorrência do Programa Expandir, ação estudada e divulgada, que antecede o Reuni, não tinha uma política pública ou diretrizes delimitadas a um documento sistematizado, e sim, princípios delineados a partir da LDB e do PNE, parte essencial de uma política de governo instalada com o administração do

presidente Luis Inácio Lula da Silva. Esse programa ficou inicialmente caracterizado pela importância de sua interiorização através da característica multicampi instalado em cidades afastadas dos grandes centros, e seu perfil social e desenvolvimentista, que visava contribuir para o desenvolvimento regional, assim como fomentar a renovação cultural e econômica das cidades envolvidas, promovendo oportunidade de formação profissional e acadêmica a jovens e adultos que não tinham acesso à educação superior.

Logo, os resultados deste estudo me permitiram compreender a complexidade e, importância de uma estrutura universitária que incentive e reconheça a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão como princípio básico de educação, não só em seus documentos institucionais, mas em suas práticas pedagógicas permanentes, assim como reconheça a complexidade da gestão democrática como algo de fundamental importância para a formação de cidadãos críticos e reflexivos diante do contexto em que vivem e que, muitas vezes, somente se concretiza em um ambiente universitário público, com investimentos específicos que visam ao desenvolvimento da sociedade.

Ao reconhecer este fato, remeto-me, novamente, à tese deste estudo, e qualifico, afirmando que o processo de implantação, democratização e interiorização foi de extrema relevância para o favorecimento e desenvolvimento dos princípios propostos nas políticas públicas implantadas, pois é fruto desse processo a efetiva concretude das finalidades de um programa ou projeto de grande magnitude como o Programa Expandir, e, para além dessa afirmativa, ainda se faz necessário considerar que o processo também é fruto dos atores envolvidos que podem beneficiar ou precarizar o êxito das ações estabelecidas.

Mas ao pontuar a importância, também é salutar destacar fragilidades do processo de expansão de acesso que, muitas vezes, pode ser trazido como objeto de massificação e não democratização da educação superior.

De modo geral, massificação da educação superior pode ser entendida como o resultado do aumento de oportunidades de ingresso nesse nível de educação. No entanto, a massificação não se reduz a uma simples expansão do número de matrículas. É um processo muito mais amplo e complexo, trazendo consigo uma série de implicações para o trabalho acadêmico e, especialmente, traz com ele,

também, a preocupação de acesso e permanência desses alunos nas universidades.

Em nosso estudo pudemos observar que houve grande preocupação no processo de expansão e interiorização, a ampliação por meio de vagas através da criação de novas unidades de ensino, mas ficou falha a estruturação e ações que garantissem a permanência desse aluno na universidade, fato que não refletiu nos primeiros processos seletivos, pois as vagas foram ocupadas por moradores da região, mas que ficou evidente quando jovens e adultos de outras regiões e estados iniciaram sua busca pelas vagas ofertadas na Universidade Federal do Pampa.

Mesmo diante dessa fragilidade, retomo o objeto de estudo deste trabalho e considero que houve um significativo esforço para o cumprimento das diretrizes e princípios de expansão universitária propostos pelo governo, o que implica na percepção de um governo que se move politicamente dentro do objetivo de reduzir diferenças sociais que se conectam aos acessos e oportunidades que se pode ter em cada destino. O Estado, contribuindo para a expansão desses acessos, permite que, da somatória desses destinos, se construa o desenvolvimento do país. Uma política pública pode ser compreendida justamente como um instrumento governamental de construção de objetivos socialmente relevantes, sendo assim, destaco que: “a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (SOUZA, 2007. p. 69).

Neste contexto, ressalto que várias foram as ações no processo de implantação da nova universidade que contemplam os princípios e diretrizes de expansão, democratização e interiorização da educação superior, sendo cada uma pontuada e analisada unitariamente e envolvem o aspecto da gestão, estruturação física, administrativa e acadêmica, assim como as proposições de inovação pedagógica que garantem um perfil de qualidade à educação ofertada.

O estudo mostrou que a organização acadêmica multicampi foi a primeira característica da complexidade de instalação desta universidade no pampa gaúcho, pois as peculiaridades de cada município e suas reivindicações já demarcaram, na criação da instituição especializações e núcleos temáticos. Dentro dessa sistemática, havia importância de atender demandas locais, pois a estratégia

utilizada e perfilada pelas políticas públicas estava em reconhecer as vocações regionais, demarcada pela manifestações e assembleias de mobilização realizadas para a efetivação da universidade na região. Mas, ao mesmo tempo que a estrutura multicampi trouxe complexidade, a estrutura organizacional também promoveu espaços e princípios de gestão democrática que só podem ser vivenciados num ambiente multicampi, pois o exercício dos princípios de respeito à pluralidade de ideias e tendências pedagógicas fica mais evidente e se faz necessário para a evolução do sistema universitário democrático e participativo.

É possível concluir que, na condução de um processo de implementação de política pública torna-se necessário planejar todas as etapas a serem executadas de forma bastante cuidadosa, para que possam ser minimizados, ou até evitados, muitos problemas nessa fase, considerada crítica no ciclo de políticas públicas, mas de nuclear importância para atingir as metas previstas por tal política. Pelas situações adversas encontradas durante a implementação da Unipampa, fica o aprendizado dessa interiorização, mostrando a necessidade de ter uma equipe experiente para gerenciar todo o processo, buscar o comprometimento dos parceiros institucionais, e, ao mesmo tempo, não prescindir da participação efetiva da comunidade.

É fundamental destacar que a condução técnica e profissional da comissão de implantação foi fundamental para constituição efetiva das diretrizes propostas políticas públicas da educação superior no país, pois a liderança da presidente da comissão, destacada pelos entrevistados nesta pesquisa, pelo conhecimento e trajetória profissional e pessoal, foram fundamentais para constituir um contexto de produção de texto favorável aos objetivos inicialmente propostos, quando do ato de implantação da universidade.

As questões que ainda ficam, envolvem o Ciclo das Práticas (BALL e BOWE, 1992), ou seja, o quanto realmente a instalação desta universidade está trazendo contribuições ao desenvolvimento da região, aspecto que deverá ser acompanhado e analisado ao longo de processo de implantação e consolidação da Unipampa.

Este estudo não pretendeu esgotar um tema de tamanha magnitude, não obstante, certamente, outros estudos serão necessários para que se possa ter maior compreensão do papel das universidades públicas brasileiras e, em particular, das universidades federais e seu importante papel na sociedade. Poder-se-ia apontar

muitos caminhos a percorrer para novas contribuições a este conhecimento, entretanto, um mais significativo e interessante para novas pesquisas, clareando mais a ação do Estado e o papel das suas universidades, seria o de examinar quantitativa e qualitativamente os resultados finais em termos de acesso, permanência, conclusão e empregabilidade dos concluintes dos cursos superiores (egressos), beneficiados pelas políticas de expansão, interiorização e financiamento do sistema de educação superior pública federal, em especial na fronteira sul, pois a implantação da Unipampa ainda está em processo e sua consolidação ainda não se concretizou, situação que nos deixa uma grande possibilidade de pesquisas contínuas e permanentes de acompanhamento da implantação de políticas públicas educacionais.

Diante do exposto, ainda que não tenha finalizado o debate sobre a análise das políticas de expansão, ressalto que devemos ficar atentos para a gama de sentidos articulados e manifestos em relação à democratização da educação superior, pois as significações de uma política educacional não apontam apenas para aquelas fixadas nos documentos legais, vão para além da magnitude das propostas. Ou seja, o que está posto nos enunciados legislativos, nos documentos iniciais e que constitui o discurso do governo federal de democratização da educação superior, fixou-se enquanto uma prática hegemônica e universal no âmbito das políticas em nível nacional, mas o verdadeiro significado das políticas se concretizam na esfera local, no processo de implantação dessas políticas que estão sujeitas a condicionantes dos sujeitos que nela se integram e aos diferentes contextos econômicos, sociais e culturais no quais eles se inserem ou elas são inseridas.

Assim, partindo dessas considerações, apontamos que realmente houve um empenho do governo federal em instituir políticas de expansão mais abrangentes, porém, o cunho de justiça social dos programas ainda é um campo de embates, pois o grande investimento feito neste setor, por meio do Programa Expandir, ainda não é totalmente perceptível na magnitude de sua finalidade, especialmente na região da Campanha, onde foi implantada a universidade do pampa.

Enfim é fundamental destacar o interesse e a preocupação pela democratização da educação superior, é parte substantiva da agenda de discussões de nosso país, como decorrência da importância desse nível de escolaridade para

nossa época, seja pelo papel que cumpre na formação das pessoas (profissional e humana), seja pelo papel no desenvolvimento do conhecimento científico e tecnológico. Nesse sentido, é fundamental que este estudo seja continuado, aprimorando a tese posta, para que possamos contribuir permanentemente com a temática em questão—fundamental instrumento de constituição da cidadania e de consolidação da democracia.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, Almerindo J. **Reforma do Estado e Políticas Educacionais: entre a crise do Estado-Nação e a emergência da regulação supranacional.** Educação & Sociedade, Campinas, ano XXII, nº75, Agosto/2001p. 15-32.
- ALCANTARA, A. **Tendencias mundiales em la educación superior: el papel de los organismos multilaterales.** Inter-Ação: Revista da Faculdade Educação UFG,31 (1):11-33, jan./junho.2006.
- ALMEIDA, Marcelo Matias de A. **Concepção de Desenvolvimento Regional Construída no Processo de Criação e Implantação da UFGD.** Dissertação de Mestrado. Universidade Federal da Grande Dourados. 2012.
- ALONSO, José Antônio Fialho. **A persistência das desigualdades regionais no RS: velhos problemas, soluções convencionais e novas formulações.** Indicadores Econômicos FEE/RS, Porto Alegre, v. 33, n. 4, p.101-114, mar. 2006.
- ALVES-MAZZOTTI, A J. GEWANDSZNAJDER, F. **Os Métodos nas Ciências e Naturais: pesquisa quantitativa e qualitativa.** São Paulo: Thompson, 1999.
- AMARAL, N. C. FONSECA, M; OLIVEIRA,J.F. Avaliação, desenvolvimento institucional e qualidade do trabalho acadêmico. **Educar em Revista.** Curitiba, n.28, p.71-87, jul./dez. 2006.
- ANDIFES. Programa de Expansão, **Excelência e Internacionalização das Universidades Federais.** Brasília. 2012. Disponível em: http://www.andifes.org.br/wp-content/files_flutter/1360930928PEEXIU.pdf. Acesso em: 10 de maio de 2015.
- ANDRÉ, M. E. D. A. **Estudo de Caso em pesquisa e avaliação educacional** Brasília: Liber Livro Editora, 2005.
- ANDRÉ, M. Pesquisa em educação: buscando rigor e qualidade. **Cadernos de Pesquisa,** São Paulo, n. 113, p. 51-64, Jul 2001.
- APPOLINÁRIO, Fábio. **Dicionário de metodologia científica: um guia para a produção do conhecimento científico.** São Paulo: Atlas, 2004.
- ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. **História da Educação.** 2ª. Ed. São Paulo: Moderna, 1996.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva,** São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.
- ARRUDA, Ana Lúcia Borba de. Políticas da educação superior no Brasil: Expansão democratização: um debate contemporâneo. **Espaço do Currículo,** v.3, n.2, pp.501-510 Setembro de 2010 à Março de 2011.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. **Relatório de acompanhamento do Programa de apoio a planos de reestruturação e expansão das universidades federais (Reuni)**. Brasília, jan. 2010.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DO ENSINO SUPERIOR – SINDICATO NACIONAL. **As Novas Faces da Reforma Universitária do Governo Lula e os Impactos do PDE Sobre a Educação Superior**. Cadernos ANDES. Brasília, n. 25, p. 1-41, ago. 2007.

AZEVEDO, Janete de Lins. **A Educação como Política Pública. Polêmicas do nosso tempo**. Campinas: Autores Associados, 1997.

AZEVEDO, Janete M. Lins. **O Estado, A Política Educacional e a Regulação do Setor educação no Brasil: uma abordagem histórica**. In: FERREIRA, Naura S. Carapeto e AGUIAR, Márcia Angela da S. (orgs). *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 5ª. ed. São Paulo: Cortez, 2006, p. 17-42.

BALDIN, Nelma. MUNHOZ, Elzira M. Bagatin. **Snowball (bola de neve): uma técnica BARDIN**, Laurence. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2011.

BALL, S. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. **Revista Portuguesa de Educação**, 2002, 15ed, p. 03-23.

BALL, S.J. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. **Currículo sem Fronteiras**, v. 6, n. 2, p. 10-32, jul./dez. 2006.

BALL, Stephen. BOWE, Richard. **Subject departments and the “implementation” of National Curriculum policy: an overview of the issues**. *Journal of Curriculum Studies*, London, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992.

BANDEIRA, Pedro. Origens, evolução e situação atual das desigualdades regionais no Rio Grande do Sul. In: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos. A.; GALVÃO, Antônio C. F. (org.) **Regiões e Cidades, Cidades nas Regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: Editora da UNICAMP, 2003.

BARBALHO, Maria Goretti. **Políticas para a educação superior no período de 1995 a 2006: a (re) configuração do ensino superior no Rio Grande do Norte**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. 2011.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2002.

BARREYRO, Gladys Beatriz. **Mapa do Ensino Superior Privado**. Brasília – DF. MEC/INEP, 2008. Disponível em: <http://each.uspnet.usp.br/gladysb/Mapa%20do%20ensino%20superior%20privado.p df>. Acesso 01 de maio de 2015.

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. Disponível em: http://ibict.metodista.br/tedeSimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1198. Acesso em 16 abril de 2016.

BIANCHI, C.A. (et al) **O estado da arte da pesquisa sobre o fracasso escolar (1991-2002)- um estudo introdutório**. Educação e Pesquisa. 2004. nº01. p. 51-72.

BOGDAN, R., BIKLEN, S. **Investigação Qualitativa em Educação – uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto: Porto Editora, 1994.

BRASIL. **Lei nº 11.096, de 13 de jan. de 2005**. Institui o Programa Universidade para Todos PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social, no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 24 de abril de 2015.

BRASIL, **Decreto nº 19.851 de 11 de abril de 1931**. Estatuto das Universidades Brasileiras disponível: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19851-11-abril-1931-505837-publicacaooriginal-1-pe.html>. acesso em 20 de agosto de 2016.

BRASIL, **Programa de apoio a planos de reestruturação e expansão das universidades federais. REUNI, 2008 – Relatório de Primeiro ano**. Brasília, DF: MEC/SESu/DIFES, 2009.

BRASIL. **Balanco de Governo 2003-2010** – Brasília: Presidência da República, 2010. Disponível: <http://www.balancodegoverno.presidencia.gov.br/>. Acesso em 20 de abril de 2015.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Decreto de 20 de outubro de 2003. Brasília, 2003**. Institui Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de analisar a situação atual e apresentar plano de ação visando a reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES. Disponível em: <http://www.sintunesp.org.br/refuniv/GT-Interministerial%20-%20Estudo.htm>. Acesso em: 10 de maio de 2015.

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

BRASIL. **Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf>>. Acesso em: 30 de abril de 2015.

BRASIL. Lei nº 11.640 de 11 de janeiro de 2008. **Criação da Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA. Brasília. Presidência da República, 2008**. Disponível

em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11640.htm. Acesso em: 20 de abril de 2015.

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.

BRASIL. Ministério da Educação. **Diretrizes Gerais do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI**. Brasília, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf>. Acesso em: 10 de maio de 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. **Educação superior brasileira: 1991 – 2004**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006. Disponível em: <http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/636>. Acesso em: 10 de maio de 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. Legislação Educacional. **Lei no 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 24 de abril de 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. **Universidade: expandir até ficar do tamanho do Brasil**. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/expansao/revistaexpansao.pdf>>. Acesso em 22 de abril de 2015.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Estado de 1996**. Brasília, 2005. Disponível: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 30 de maio de 2015.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 3.860 de 09 de julho de 2001**. Revogado pelo Decreto 5.773/2006. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3860.htm Acesso em 10 de maio de 2015.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº2306 de 19 de agosto de 1997**. Revogado pelo Decreto 3.860/01. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2306.htm. Acesso em: 10 de maio de 2015.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 5.773 de 09 de maio de 2006**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm#art79. Acesso em: 10 de maio de 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. **Políticas e Programas na Educação Superior. REUNI – Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Diretrizes Gerais**. Agosto/2007. Disponível em:< <http://portal.mec.gov.br/sesu/>>. Acesso em: 24 de abril de 2015.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. Revista do Serviço Público. 47(1) janeiro-abril. 1996. Trabalho apresentado ao seminário sobre Reforma do Estado na América Latina organizado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e patrocinado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (Brasília, maio de 1996). Disponível em: <http://blogs.al.ce.gov.br/unipace/files/2011/11/Bresser1.pdf>.

CAMARGO, Elenita Ferreira Meira. **Democratização ao acesso a educação Superior: o caso de UFSCAR – campus Sorocaba**. Sorocaba/SP 2011. Dissertação de Mestrado.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Política para o ensino superior no Brasil (1995- 2006): ruptura e continuidade nas relações entre público e privado. In: SILVA JUNIOR, João dos Reis; OLIVEIRA, João Ferreira de; MANCEBO, Deise (Org.). **Reforma universitária: dimensões e perspectivas**. Campinas: Alínea, p.125-139, 2006.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. **Políticas para o ensino superior no Brasil (1995-2006): rupturas e continuidade nas relações entre público e privado**. ANPEd. 29º. Caxambú, MG, 2006.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida. **Política do ES e Renúncia Fiscal: da reforma Universitária de 1968 ao PROUNI**. ANPEd. 28º. Caxambú, MG, 2005.

CARVALHO, M. L.; BARBOSA, Telma Regina da Costa Guimarães. Modelos Orientadores da Implementação de Política Pública: uma lacuna da literatura. In: **ENANPAD 2011 - XXXV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa**, 2011, Rio de Janeiro. Anais do XXXV Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa, 2011.

CASTELLS, Manuel. **O Poder da Identidade**. v.2. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. **A expansão e o acesso ao Ensino Superior: os novos desafios da educação brasileira**. In: SOUSA JUNIOR, Luiz de; FRANÇA, Magna; FARIAS, Maria Salete Barboza de (Orgs.). **Políticas de Gestão e Práticas Educativas: a qualidade do ensino**. Brasília: Liber Livro, 2011.

CATANI, Afrânio Mendes; HEY, Ana Paula; GILIOLI, Renato de Sousa Porto. **PROUNI: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior?** Educar, Editora UFPR, Curitiba, n. 28, p. 125-140, 2006.

CHAUÍ, Marilena. **A universidade pública sob a nova perspectiva**. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 26, 2003, Poços de Caldas. Anais... Conferência na Sessão de Abertura. Poços de Caldas: Anped, 2003.

COLLINS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em Administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CONGRESSO NACIONAL. **Lei 13.005/14. Plano Nacional de Educação 2011 - 2020.** Disponível: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf

CORBUCCI, P. R. (2007). Desafios da educação superior e desenvolvimento no Brasil. IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, texto para discussão Nº1287, disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4846 acesso em 19 de Julho de 2016.

COSTA, S. **Análise do conteúdo das matérias sobre expansão Universitária veiculadas por jornais de grande Circulação no estado do ceará no período de 2005-2008.** Dissertação. UFC. Mestrado Prof. em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior. Fortaleza, 2009.

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

CUNHA, Luiz Antônio. **Educ. O desenvolvimento meandroso da educação Brasileira entre o estado e o mercado.** Educação e Sociedade, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 809-829, out. 2007.

CUNHA, M. I. da. Inovações pedagógicas: o desafio da reconfiguração de saberes na docência universitária. Cadernos Pedagogia Universitária, USP, 2008.

CURI, Luiz Roberto Liza. **O paroxismo da qualidade: avaliação do ensino superior no Brasil.** Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas. 2011.

CURY, Carlos R. Jamil. O Conselho Nacional de Educação e a Gestão Democrática. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 199-206.

DECLARAÇÃO de Bolonha. Disponível em: <http://www.ispa.pt/NR/rdonlyres/7AECBFAD-6B1A-4153-B61E-5BA122E02D42/0/Declara%EF%BF%BD%C3%A3odeBolonha1.pdf> Acesso em 01 jan. 2010.

DECLARAÇÃO SORBONNE. Disponível em: http://www.uc.pt/ge3s/pasta_docs/outros_docs/decl_sorbonne. Acesso em 20 de setembro 2016.

DIAS, Marco Antônio. **Comercialização no ensino superior: é possível manter a idéia de bem público?** Educação & Sociedade, Campinas, v.24, 2003. nº 84, p. 817- 838.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação e Transformações da educação Superior Brasileira (1995 – 2009): do provão ao SINAES. Avaliação, Campinas; Sorocaba, v.15, n.1 p.195-224, mar. 2010.

DIAS SOBRINHO, J. **Universidade: processos de socialização e processos pedagógicos**. In: BALZAN, N. C; DIAS SOBRINHO, J. Avaliação institucional: teorias e experiências. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000a.

DIAS SOBRINHO, J.. **Avaliação da educação superior**. Petrópolis: Vozes, 2000b.

DIAS, Suzana. **Do império à atualidade: marcas de continuidade na história das universidades**. Editorial. In: Revista Eletrônica Com Ciência. Disponível em: <http://www.comciencia.br/reportagens/universidades/uni03.shtml>. Acesso em 14 março 2016.

DIAS, Marco Antonio. **Dez anos de antagonismo nas políticas sobre ensino superior em nível internacional**. Educação & Sociedade, Campinas, v.25,2004. nº88, p.893- 914.

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.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em Educação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 44, p. 380- 393, maio/ago. 2010.

FARIA, Susan. **Aumentam para 48 os projetos de expansão universitária. 2006**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6729&catid=212:educacao-superior. Acesso em: 30 de abril de 2015.

FÁVERO, Maia de Lourdes de A. **Universidade do Brasil: das origens à construção**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/INEP, 2000.

FÁVERO, Maria de Lurdes Albuquerque. UDF: **Construção criadora e extinção autoritária**. IN: MOROSINI, Marília (Org). A universidade no Brasil: concepções e modelos. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2011.

FEE/RS. **O Ambiente Regional Três décadas de economia gaúcha**. Porto Alegre: Editora da FEE/RS, v. 1, 2 e 3, 2010.

FEREEIRA, Norma Sandra de Almeida. As Pesquisas denominadas “estado da arte”. **Educação e Sociedade**, São Paulo, nº 79, p. 257-272, agosto, 2002.

FERREIRA, Suely. **Reforma do ES no Brasil e na Europa: em debate novos papéis sociais para Universidade**. ANPEd. 33º. Caxambú, MG, 2010.

FIALHO, Nadia Hage. Universidade multicampi. Brasília: Autores Associados – Plano Editora, 2005.

FLICK, Uwe. **Introdução à Pesquisa Qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

FRANCO, Maria Laura Publisi Barbosa. **Análise de Conteúdo**. Brasília: 2ª ed. Líber Livro Editora, 2006.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. 25. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001. 158p.

FREIRE, Paulo. Pedagogia do oprimido 30 anos depois. In: FREIRE. A. A.F. Pedagogia dos Sonhos Possíveis. São Paulo. Unesp. 2001.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI**. Revista Brasileira de Educação, v. 16, n. 46, jan./abr. 2011.

GADOTTI, Moacir. Concepção dialética da educação: um estudo introdutório. São Paulo: Cortez, 2001.

GATTI, Bernadete A. **Pesquisa em educação: pontuando algumas questões metodológicas**. In Revista Eletrônica nas Redes da Educação. Campinas: Unicamp, outubro/2003. Disponível em: <www.fae.unicamp.br/revista/gati.html>. Acessado em: 30 de setembro 2016.

GIARETA, Paulo Fioravante; PFEIFER, Mariana. **Expansão da Educação Superior no Brasil: Panorama e perspectiva para formação de professores**. Observatório da Educação Superior. Curitiba (PR): UFPR: PPGE, 2009. Disponível em: <http://www.observatoriodaeducacaosuperior.ufpr.br/artigos_1/ARTIGO-02.pdf>. Acesso em: 13 abril. 2015.

GILES, T R. **História da Educação**. São Paulo: Ed. Pedagógica e Universitária Ltda., 1987.

SOUZA, Celina. **Estado da arte da pesquisa em políticas públicas**. In: HOCHMAN, G; ARRETCHE, M; MARQUES, E. (org). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007. p. 65- 86.

GOLDSTEIN, H. A.; GLASER, K. Research universities as actors in the governance of local and regional development. **The Journal of Technology Transfer**, Estados Unidos da América, vol. 37, p. 158–174, abr. 2010.

GOMES, Alfredo Macedo Gomes e MORAES, Karine Nunes de. **Educação superior no Brasil contemporâneo: transição para um sistema de massa**. Revista Educ. Soc., Campinas, v. 33, n. 118, p. 171-190, jan.-mar. 2012. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>.

GOMES, Alfredo Macedo. MORAES, Karine Nunes. **A Expansão da Educação Superior no Brasil Contemporâneo: questões para debate**. ANPEd. 32º. Caxambú, MG, 2009.

GRAÇAS, Luciene das. MEDEIROS, Miranda. **REUNI: uma nova regulação para a expansão da educação superior pública ou um maior controle das universidades federais?**. ANPEd. 35^o. Portode Galinhas, PE, 2012.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho com a colaboração de Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2000. v. 2.

HERNANDEZ, Fernando. **Inovações: aprendendo com as inovações nas escolas**. Porto Alegre: Artmed Editora, 2000.

HOFF, D. N. et al. **A Universidade e o desenvolvimento regional: contribuições da Uniplac para o desenvolvimento de Lages e região**. Lages: Uniplac, 2004.

HOFF, D. N.; SAN MARTIN, A. S.; SOPEÑA, M. B. **Universidades e desenvolvimento regional: impactos quantitativos da Unipampa em Sant'Ana do Livramento**. REDES, Santa Cruz do Sul, v. 16, n. 3, p. 157 – 183, set/dez 2011.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e políticas (públicas) sociais**. Cadernos Cedes, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

HORTALE, Virginia Alonso e MORA, José-Ginés. **Tendências das reformas da educação superior na Europa no contexto do processo de Bolonha**. Educação & Sociedade. Campinas, vol.25, nº88, out. 2004.

ILHA, A.S., ALVES, F.D., SARAIVA, L.H.B. **Desigualdades Regionais no Rio Grande do Sul: O Caso da Metade Sul**. 1^o Encontro de Economia Gaúcha PUCRS/FEE. Porto Alegre, 2002.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística do Ensino Superior – Graduação 2001**. Brasília: Inep, 2003.

_____. **Sinopse Estatística do Ensino Superior – Graduação 2007**. Brasília: Inep, 2009.

_____. **Sinopse Estatística do Ensino Superior – Graduação 2008**. Brasília: Inep, 2009.

_____. **Sinopse Estatística do Ensino Superior – Graduação 2011**. Brasília: Inep, 2013.

INEP. **Resumo técnico. Censo da educação superior 2005**. Brasília: MEC/Inep, 2007.

_____. **Resumo técnico. Censo da educação superior 2010**. Brasília: MEC/Inep, 2012.

_____. **Resumo técnico. Censo da educação superior 2012**. Brasília: MEC/Inep, 2014.

JACOB, Vera Lúcia. **A política para a educação superior: entre o público e privado.** ANPEd. 28º. Caxambú, MG, 2005.

LAVILLE, Christian. **A construção do saber. Manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas.** Porto alegre. Editora Artes Médicas Sul Ltda, 1999.

LÉDA, Celia Regina. **Universidade nova/plano de reestruturação e expansão das universidades federais: mais uma dose da reforma universitária?.** ANPEd. 30º. Caxambú, MG, 2007.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e Gestão da Escola: teoria e prática.** 5. ed. Revista e ampliada. Goiânia: MF Livros, 2008.

LIMA, Claudia Goncalves. **Educação Superior no Brasil no Limiar no Século XXI.** Tese de Doutorado. Universidade Federal do Ceará. 2012.

LIMA, Kátia Regina de Souza. **O Banco Mundial e a educação superior brasileira na primeira década do novo século.** R. Katál, Florianópolis, v. 14, n.1, p. 86-94, jan./jun. 2011.

LIMA, Maria Lúcia de Oliveira Feliciano de; MEDEIROS, Janann Joslin. **Empreendedores de políticas públicas na implementação de programas governamentais.** Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, Oct. 2012.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PAVEZ, Thais Regina. **Agentes de implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais.** Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 15, n. 56, art. 7, p. 109-125, 2010.

LUCE, Maria Beatriz. **Documento I.** UNIPAMPA – Bagé, 2010.

LUCKESI, Cipriano. **Fazer Universidade: uma proposta metodológica.** Editora Cortez. São Paulo. 1985.

LUDKE, Menga e ANDRÉ, Marli E.D.A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas.** São Paulo:EPU,1986.

LUGÃO, Ricardo Gandini. **Consequências, limites e potencialidades na implementação do programa REUNI em IFES de MG: um estudo multicaso.** Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Viçosa. 2011.

LUNDVALL, Bengt-AKE. **Políticas de Inovação na economia do aprendizado.** IN: Revista parceria estratégicas. Nº 10. Março de 2001. Disponível em: www.scielo.br. Acesso em 10 de abril de 2016.

MAINARDES, J. **Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais.** Educação & Sociedade, Campinas, v.27, n.94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MAINARDES, J.; MARCONDES, M.I. **Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional.** Educação & Sociedade, Campinas, v.30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009.

MARIA L. B. **Avaliação da educação superior na Revista Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação: ênfases e tendências.** Ensaio: aval. pol. públ. Educ, Rio de Janeiro, v. 19, n. 71, p. 233-258, abr./jun. 2011.

MARTINS, Carlos Benedito. **A Reforma Universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil.** Educação e Sociedade, Campinas, vol. 30, n. 106, p. 15-35, jan./abr. 2009. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>.

MARTINS, Carlos Benedito. **Notas sobre o sistema de ensino superior brasileiro contemporâneo.** Revista USP, São Paulo, n. 39, p. 58-82, set/nov. 1998.

MARTINS, Carlos Benito. **O Ensino Superior Brasileiro nos Anos 90.** In: Revista São Paulo em Perspectiva. vol.14 no.1. São Paulo Jan/Mar 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000100006. Acesso em 20 de março de 2016.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea.** 3 ed. São Paulo. Atlas, 2012.

MATOS, Manuel. **O que é sociedade da informação. Educação, Sociedade & Cultura.** Porto: Edições Aprofundamento, nº18, 2002.

MAUÉS, Olgaíses Cabral. SOUZA, Michele Borges de. **A expansão da educação superior no Brasil e as políticas de formação de professores.** ANPEd. 36º. Goiânia, GO, 2013.

MCCOWAN, Tristan. **Expansion without equity: an analysis of current policy on access to higher education in Brazil.** Higher education , v. 53, n. 5, p. 579-598, 2007.

MEDEIROS, Luciane das Graças. **O REUNI – Uma nova regulação da política de expansão da educação superior: o caso da UFPA.** 2012. Tese de Doutorado

MELO, Livia Veleda de Souza. **Democratização do acesso à educação superior: o caso da universidade de Brasília – Campus Planaltina.** ANPEd. 32º. Caxambú, MG, 2009.

MELO, P. A.; MELO, M. B.; NUNES, R. S. **A Educação a distância como política de expansão e interiorização da Educação superior no Brasil.** Revista de Ciências da Administração, [S. l.], v. 11, n. 24, p. 278-304, maio/ago. 2009

MENDONÇA, Ana Waleska. **Anísio Teixeira e a universidade de educação.** Rio de Janeiro: EdUERJ, 2002.

MICHELOTTO, Regina Maria; COELHO, Rúbia Helena; ZAINKO, Maria Amélia Sabbag. **A política de expansão da educação superior e a proposta de reforma universitária do governo Lula.** Educar, Curitiba, n. 28, p. 179-198, 2006.

MONROE, Paul. **História da Educação**. São Paulo: Ed. Nacional, 1979.

MORAES, Maria Célia Marcondes de. **Avaliação na pós-graduação brasileira: novos paradigmas, antigas controvérsias**. In: BIANCHETTI, Lucídio; MACHADO, Ana Maria Netto. (Org.). *A bússola do escrever: desafios e estratégias na orientação e escrita de teses e dissertações*. 2. ed. São Paulo: Cortez; Florianópolis: Ed. UFSC, 2006. p. 187-214.

MORAES, R. **Uma tempestade de luz: a compreensão possibilitada pela análise textual discursiva**. *Ciência & Educação*, 9 (2), p. 191-211, 2003.

MORAES, R.; GALLIAZZI, M.C. **Análise Textual Discursiva**. Ed. Unijuí, 2007.

MORAES, R.; GALLIAZZI, M.C. **Análise textual discursiva: processo reconstrutivo de múltiplas faces**. *Ciência & Educação*, v. 12, n. 1, p. 117-128, 2006.

MOREIRA, Daniel Augusto. **O Método fenomenológico na pesquisa**. São Paulo: Pioneira Thomson, 2002.

MORIN E. **A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento**. 15ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil; 2008.

MOROSINI, Marília Costa. **Enciclopédia de pedagogia universitária - glossário**. Brasília: INEP, v. 2, 2006a.

MOROSINI, Marília Costa. **Estado do conhecimento sobre internacionalização da Educação Superior: conceitos e Práticas**. *Educar em Revista*, Paraná, v.28, p. 107-124, 2006b.

MOROSINI, Marília (Org). **A universidade no Brasil: concepções e modelos**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2011.

NASCIMENTO, Francivaldo dos Santos. **Expansão e interiorização das Universidades Federais: uma análise do Processo de Implantação do Campus do Litoral Norte da UFPA**. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual da Paraíba. 2013.

NOGUEIRA, E. Eros da S. **Identidade organizacional – estudo de caso do sistema aduaneiro brasileiro**. Curitiba, 2000. Dissertação (Mestrado em Administração) -Setor de Ciências Sociais. UFPR.

NOMERIANO, Aline Soares. **Expansão do Ensino Superior no Governo Lula da Silva: PROUNI, e Interiorização das IFES**. In: VI Colóquio Internacional “Educação e Contemporaneidade”, 2012, São Cristóvão- SE/Brasil. Disponível http://educonse.com.br/2012/eixo_13/PDF/11.pdf: Acesso em 10 de abril de 2015.

NÓVOA, Antônio. (org.). (a) **Profissão professor**. Porto: Porto Editora. 1995, 2ª ed.

NÓVOA, Antônio. **Para uma análise das instituições escolares.** In. _____ (org.). *As organizações escolares em análise.* Publicações Dom Quixote. Lisboa: 1995. p.13 -42.

OLIVEIRA, A. C. P.; MARTINS, S.; SILVEIRA, S. F. R. **Uma análise da implementação do programa Minas PCH: o caso da PCH Cachoeirão.** *Contabilidade, Gestão e Governança: Brasília*, v. 15, n. 1, jan/abr 2012, pp. 44-59.

OLIVEIRA, Crispiano Carneiro de. **Educação superior publica na Bahia pós-LDB/96: expansão e financiamento.** Dissertação de Mestrado. Universidade Federal da Bahia. 2011.

OLIVEIRA, Francisco de. **A face do Horror.** In: SILVA JUNIOR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar(org). *Novas faces da educação superior no Brasil.* São Paulo: Cortez, 2001.

OLIVEIRA, Luiz de. **Tratado de metodologia científica: projetos de pesquisa, TGI, TCC, monografias, dissertações e teses.** 2ª ed. São Paulo. Pioneira, 1999.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer pesquisa qualitativa.** 5ªed. – Petrópolis, RJ. Vozes, 2013.

OLIVEIRA, Silvio Luiz de. **Tratado de Metodologia Científica.** São Paulo: Pioneira, 1997.

OLLAIK, L. G.; MEDEIROS, J. J. **Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil.** *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 1943-1967, dez. 2011.

OTRANTO, Celia Regina. **A Reforma da Educação Superior do Governo Lula: da inspiração à implantação.** ANPEd. 29º. Caxambú, MG, 2006.

OURIQUES, N. D. RAMPINELLI, W. J. (orgs). **No Fio da Navalha: Crítica das Reformas Neoliberais de FHC.** São Paulo: Xamã, 1997.

PAIVA, Fernando de Souza. **A política de interiorização dos institutos superiores de educação no rio de janeiro: agentes, concepções e interesses em disputa.** Tese de Doutorado. Universidade Federal Fluminense. 2012.

PANIZZI, Wrana Maria. **Universidade Pública, Gratuita e de Qualidade.** Porto Alegre, Editora da UFRS, 2004.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública.** 3 ed. São Paulo: Ática, 2006.

PEREIRA, T. I. ; SILVA, L. F. S. C. **As Políticas Públicas do Ensino Superior no Governo Lula: expansão ou democratização?** *Revista debates (UFRGS)*, v. 4, p. 10-31, 2010.

PERONI, Vera. **Política educacional e papel do estado no Brasil dos anos 90**. São Paulo: Cortez, 1995.

PERSEGUINO, Silvana Aparecida. **Interfaces entre os avanços científicos e tecnológicos e as novas competências da área de gestão de pessoas em universidades: o caso da UFSCAR**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de São Carlos. 2011.

PFEIFER, Mariana; GIARETA, P. F. **Expansão da Educação Superior no Brasil: panorama e perspectiva para a formação de professores**. In: IX Congresso Nacional de Educação - Educere e no III Encontro Sul Brasileiro de Psicopedagogia - ESBPp, 2009, Curitiba. Anais do... Congresso Nacional de Educação. Curitiba: Champagnat, 2009.

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

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

_____. **A questão da universidade**. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1986.

PRATES, Antonio e COLLARES, Ana Cristina Murta. **Desigualdade e expansão do ensino superior na sociedade contemporânea - O caso brasileiro do final do século XX ao princípio do século XXI**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2014.

PROUNI. **Portal Prouni**. Disponível em: <<http://prouniportal.mec.gov.br>>. Acesso 30 de abril de 2015.

RAMPINELLI, Waldir José. Paco Ignacio Taibo II. **'Pancho Villa – una biografía narrativa'**. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 24., 2007, São Leopoldo, RS. Anais do XXIV Simpósio Nacional de História – História e multidisciplinaridade: territórios e deslocamentos. São Leopoldo: Unisinos, 2007. CD-ROM.

RAVAZOLI, Márcia Luiza Rossi. **A expansão na Universidade Federal do Paraná e na Universidade Tecnológica Federal do Paraná, antes e depois da implantação do REUNI (programa de apoio a planos de reestruturação e expansão das universidades federais)**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Paraná, 2011.

REAL, Giselle Cristina Martins. **Expansão e avaliação na fronteira: efeitos da política de educação superior..** ANPEd. 36º. Goiânia, GO, 2013.

RIDDER-SYMOENS, H. (Coord. Ed.) (1996). **As universidades na Idade Média**. V.1. RUEGG, W. (Coord.Geral) Uma historia da universidade na Europa. CRE (Org) Cambridge University. Press. Trad.Faculdade de Letras do Porto. CRUP: Imprensa Nacional – Casa da Moeda. 1996.

RIGUI, Moacir Luiz. Universidade, **Desenvolvimento Regional e Empreendedorismo: uma relação de imanência**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Maria. 2012.

RISTOFF, Dilvo. **“A Universidade Brasileira Contemporânea: tendências e perspectivas”**. In: MOROSINI, Marília (Org.). A Universidade no Brasil: concepções e modelos. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.

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.

ROCHA, V.A. **Políticas de avaliação docente no ensino superior – a Gratificação de Estímulo à Docência (GED) na Universidade Federal de Uberlândia**. Uberlândia, 2005, p.225. Dissertação de Mestrado em Educação.

ROSSATO, Ricardo. **Universidade: nove séculos de História**. Passo Fundo: UPF, 2005.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas** - Florianópolis: Departamento de Ciências. UFSC; Brasília. CAPES: UAB, 2009.

RÜEGG, Walter. **Uma história da universidade na Europa Vol. II**. Lisboa: Casa da Moeda, 1996.

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

SANTOS, Antonio Raimundo dos. **Metodologia Científica: a construção do conhecimento**. 3. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SANTOS, Flavio Antônio. **A recente interiorização da universidade pública e o desenvolvimento: o caso da implantação do campus da Universidade Federal de Campina Grande em Sumé PB**. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual da Paraíba. 2012.

SANTOS, Nara Poliana de Souza. **Políticas públicas, financiamento e democratização da educação superior: avaliação do REUNI na Universidade Federal de Tocantins (UFT)**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Ceará. 2011.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação**. Revista Brasileira de Educação, v. 15, n. 44, p. 380- 393, maio/ago. 2010.

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

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional**. 3ª ed. Campinas: Autores Associados, 2008.

SAVIANI, Dermeval. **PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do MEC**. Campinas: Autores Associados, 2009.

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

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: **Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Concretos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Expansão do ensino superior: contextos, desafios, possibilidades**. Avaliação, Campinas, Sorocaba, 2009, vol.14, n.2, pp. 253-266, jul.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23ªed. São Paulo. Cortez, 2007.

SGUISSARDI, V. **Universidade brasileira na século XXI**. São Paulo: Cortez, 2009.

SGUISSARDI, Valdemar. **Reforma universitária no Brasil – 1995-2006: Precária trajetória e incerto futuro**. Educ. Soc., Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 1021-1056, out. 2006.

SILVA JUNIOR, João dos Reis, SGUISARDI, Valdemar. **Novas Faces da Educação Superior no Brasil- reformas do Estado e mudanças na produção**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA JUNIOR, João dos Reis. **Reforma do Estado e da educação no Brasil de FHC**. São Paulo: Xamã, 2002.

SILVA, Aurelino Ferreira da; MARTINS, Tatiana Carence. **O REUNI no Contexto de expansão das Universidades Federais de 2003 a 2012**. XIV Colóquio Internacional de Gestão Universitária – CIGU. Florianópolis –Santa Catarina _ 2014. Disponível: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/131935>. Acesso em 10 de abril de 2015.

SILVA, Marco Wandercil da; BALZAN, Newton César. **Universidade Corporativa (Pré-) tendência do Ensino Superior ou ameaça**. Avaliação, Campinas. 2007, v.12, n.2, p. 233-256.

SILVA, Maria Abadia. Gestão da Educação Superior Pública. In: **A idéia de Universidade: Rumos e Desafios**. Maria Abadia da Silva e Ronalda Barreto Silva(orgs) Brasília. Livro Ed, 2006, p.179-207.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. **O processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: Características e Determinantes da avaliação de Programas e Projetos**. UNICAMPI/NEPP 2000. Disponível em: <http://www.nepp.unicamp.br/index.php?p=42>. Acesso em 30 de jun. de 2012.

SILVA, P.L.B., MELO, M.A.B. **O Processo de Implementação de políticas públicas no Brasil: Características e Determinantes da Avaliação de Programas**

e Projetos. Campinas: Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP. Caderno nº 48. 2000.

SLEUTJES, Maria Helena. **Origens e papel da universidades.** In: Recanto das Letras. 2006. Disponível em: <http://www.recantodasletras.com.br/artigos/169550>. Acesso em: 20 set 2010. SOUZA, Jesus de. **Desenvolvimento Econômico.** São Paulo: Atlas, 1999.

SOBRINHO, J. Dias; BRITO, M. R. F. La educación superior en Brasil: principales tendencias y desafíos. **Avaliação.** Sorocaba, v. 13, n. 2, p. 487-507, jul. 2008. **Sonhos Possíveis.** São Paulo: Unesp, 2001b

SOUSA JUNIOR, L. **A expansão da universidade pública: uma experiência de democratização do ensino superior.** In: XXV Simpósio brasileiro e II Congresso Iberoamericano de política e administração da educação, 2011, São Paulo. Políticas públicas e gestão da educação: construção histórica, debates contemporâneos e novas perspectivas. Rio de Janeiro: Anais Anpae, 2011. p. 1-10.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Sociologia, ano 2008, nº16, jul/dez 2006.p.20-45.

SOUZA, Tatiana Machiavelli. **Docência Universitária: representações sociais das Constituições subjetivas.** Tese de Doutorado. Universidade Estadual Julio de Mesquita Filho/Franca. 2012.

STAKE, R.E. **Investigación com estúdio de casos.** Ediciones Morata, S.L. Mejía Lequerica, Madri, 1998.

TAVARES, Maria das Graças M.; OLIVEIRA, Maria Antonieta A. de; SEIFFERT, Otilia Maria L. B. **Avaliação da educação superior na Revista Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação: ênfases e tendências.** Ensaio: aval. pol.públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 19, n. 71, p. 233-258, abr./jun. 2011.

TEIXEIRA, Anísio. **Ensino Superior no Brasil: Análises e interpretações de sua evolução até 1969.** Rio de Janeiro: Editoração Getulio Vargas,1989.

TEIXEIRA, Anísio. **Uma perspectiva da educação superior no Brasil.** Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, 50, 1968.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação e Universidade.** Rio de Janeiro. Editora UFRJ, 1988.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas no desenvolvimento local e na transformação da realidade.** Working paper (2002). Disponível em: http://www.fit.br/home/link/texto/politicas_publicas.pdf. Acesso em: 10 maio de 2012.

TOBIAS, José Antonio. **Universidade.** Editora Unioeste. Presidente Prudente, 1988.

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

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UMA ESCOLA do tamanho do Brasil. Brasília, DF: Comitê Lula Presidente, [2002] Disponível em: <http://www.construindounovobrasil.com.br/images/downloads/umaescoladotamanhodo brasil.pdf> . Acesso em: 10 junho 2015.

UNIPAMPA – Universidade Federa do Pampa. **PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional 2010-2014**. Bagé– RS, 2010.

VEIGA, I. P. A. (Org.) **Projeto Político Pedagógico – Uma Construção Possível**. Campinas, SP: Papirus, 1997.

VERGARA, S. C. **Projeto e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas Editora, 2003.

WANDERLEY, L. E. W. **O Que é Universidade?** São Paulo: Brasiliense, 2003.

WANZINACK, Clovis. **Expansão do ensino superior federal e desenvolvimento regional: o caso da Universidade Federal do Paraná no Litoral Paranaense**. Dissertação de Mestrado. Universidade Regional de Blumenau. 2011.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução Ana Thorell. 3º ed. Porto Alegre: Bookmam, 2005.

APÊNDICES

APÊNDICE A - Roteiro de entrevista gravada para gestores e lideranças

- 1) De onde é oriunda a proposta de implantação de universidades (Unipampa) no interior do RS?
- 2) Qual a origem da ideia de criação da UNIPAMPA? Sob qual modelo educacional estava oriunda esta proposição?
- 3) Quem foram as principais lideranças que se envolveram neste processo?
- 4) Quais e como foram constituídos os primeiros processos, para implantação desta nova universidade no interior do Estado?
- 5) Quando e como iniciou-se a elaboração dos textos destas políticas, legislações e normas para implantação da UNIPAMPA?
- 6) Quem participou e como se desenvolveu este processo de criação e implantação da Unipampa?
- 7) Além dos documentos publicados houveram outros documentos produzidos?
OBS: o senhor tem cópias de documentos da época (2005-2008)
- 8) Os profissionais envolvidos na implantação tiveram autonomia e oportunidade de discussão diante das legislações, documentos e processos produzidos?
- 9) Como a criação da UNIPAMPA foi recebida pela comunidade local e regional?
- 10) Houveram conflitos, contradições e tensões entre as políticas propostas e sua implantação por parte dos interlocutores envolvidos na criação da UNIPAMPA? Quais? De que tipo?

Outros pontos:

- Envolve nestas questões a estrutura acadêmica da Universidade, como foi formada...
- Processos e vínculos acadêmicos e administrativos no processo de implantação, anterior e pós estruturação da comissão de implantação...

APÊNDICE B - Roteiro de entrevista gravada para professores e técnicos administrativos

- 1) Qual a origem da ideia de criação da UNIPAMPA?
- 2) Quais foram as políticas educacionais que promoveram a implantação ou criação da Unipampa?
- 3) Quem foram as principais lideranças que se envolveram neste processo?

- 4) Quando e como se iniciou a elaboração do textos destas políticas e legislações de implantação de universidades para expansão universitária?
- 5) Quem participou da elaboração das políticas e legislações de estruturação da Universidade? Quais foram os primeiros documentos?
- 6) Como e de que forma acontecia a participação nos processos de implantação da UNIPAMPA?
- 7) Você tem conhecimento de outros documentos produzidos e não publicados?
- 8) Como a criação da UNIPAMPA foi recebida? E como foi sua implantação?
- 9) Você acredita que os profissionais envolvidos na implantação tiveram autonomia e oportunidade de discussão diante das legislações e documentos produzidos?
- 10) Houve conflito, contradições e tensões entre as políticas propostas e sua implantação na criação da UNIPAMPA?
- 11) As pessoas envolvidas na implantação tinham compreensão da dimensão deste processo de implantação?

APÊNDICE C - Modelo de termo de consentimento livre e esclarecido**TERMO DE ANUÊNCIA PARA A REALIZAÇÃO DE PESQUISA CIENTÍFICA**

Você está sendo convidado a participar da pesquisa intitulada “Expansão, interiorização e democratização de acesso da Educação Superior Pública: o caso da UNIPAMPA/RS”, que tem por objetivo compreender e analisar uma política educacional de expansão e interiorização da Educação Superior Pública, com foco no processo de implantação da UNIPAMPA – Campus Bagé

O estudo será desenvolvido através de entrevistas semiestruturadas, sendo que o pesquisador se apoiará em instrumentos qualitativos que serão analisados.

Eu, Viviane Kanitz Gentil, (fone 53 99949429, email vivianegentil@gmail.com), Doutoranda em Educação, Prof.^a Dr.^a Miriam Pires Corrêa de Lacerda (fone 51 33203500 ramal 8244, e-mail: miriam.lacerda@pucrs.br) orientadora da pesquisa e professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS, responsáveis por esta pesquisa, asseguramos a manutenção da privacidade das pessoas e instituições eventualmente citadas em qualquer momento da pesquisa. O Comitê de Ética da PUCRS, localiza-se na Av. Ipiranga, 6681 – Prédio 40 – Sala 505, CEP: 90619-900 - Porto Alegre – RS, Fone: 3320.3345. Horário de atendimento de segunda-feira à sexta-feira, pela manhã das 8h30min as 12h e a tarde das 13h30min as 17h.

Eu, _____, gestor/professor/técnico ou convidado, declaro que recebi informações de forma clara e detalhada a respeito dos objetivos e da forma como participarei nesta investigação, sem ser coagido a responder eventuais questões por mim consideradas de menor importância ou constrangedoras. Assim, estou informado de que a qualquer momento posso esclarecer as dúvidas que tiver em relação à entrevista, assim como usar da liberdade de deixar de participar do estudo, sem que isso traga qualquer dificuldade para mim ou implique em problemas pessoais e profissionais. A minha assinatura neste Termo de Consentimento autoriza os pesquisadores a utilizar e divulgar dados obtidos, sempre preservando a minha privacidade, bem como a de pessoas ou escolas eventualmente por mim citadas.

Declaro que recebi uma cópia do presente Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e que o mesmo foi suficientemente esclarecido pelo pesquisador.

Porto Alegre, _____ de _____ de 2015.

Assinatura

ANEXOS

ANEXO 1 - Acordo de cooperação técnica



Acordo de Cooperação Técnica para Implantação dos Campi Universitários de Bagé, Santana do Livramento, Caçapava do Sul, Dom Pedrito, Jaguarão, São Gabriel, Alegrete, São Borja, Uruguaiana e Itaqui que entre si celebram o Ministério da Educação, a Universidade Federal de Pelotas e a Universidade Federal de Santa Maria.

O MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (doravante denominado MEC) neste ato representado pelo Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Educação, **Fernando Haddad**, por intermédio da SECRETARIA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR, (doravante denominada SESu), inscrita no CNPJ nº 00.394.445/0074-59, localizada na Esplanada dos Ministérios, Bloco L, 3º andar, neste ato representada pelo Secretário de Educação Superior, **Nelson Maculan Filho**, nomeado pela Portaria nº 148, da Casa Civil da Presidência da República, de 10/02/2004, publicada no D.O.U. de 11/02/2004, brasileiro, portador da Carteira de Identidade nº 001.659.352-1, CPF nº 245720987-00, da Universidade Federal de Pelotas (doravante denominada UFPEl), inscrita no CNPJ/MF nº 92.242.090/0001-00, representada por seu Magnífico Reitor **Antonio Cesar Gonçalves Borges**, brasileiro, nomeado pelo Decreto de 27/12/2004, RG nº 2011707111-SSP/RS, CPF nº 113.076.840-68, residente e domiciliado na Rua General Osório, 399 apto. 501 - Centro - Pelotas - RS, da Universidade Federal de Santa Maria (doravante denominada UFSM), inscrita no CNPJ/MF nº 95.591.764-0001/05, representada por seu Magnífico Reitor **Paulo Jorge Sarkis**, brasileiro, nomeado pelo Decreto S/Nº, de 20 de dezembro de 2001, RG nº 1000682789 - SSP/RS, CPF 007.412.480-34, residente e domiciliado na Rua Aut. 815/101 - Centro CEP: 97010-150 - Santa Maria - RS, considerando:

- que a expansão da rede de ensino superior e a ampliação do investimento em ciência e tecnologia são objetivos centrais do governo federal;
- a necessidade de ampliar a oferta de educação superior no estado do Rio Grande do Sul, favorecendo a interiorização desse nível de ensino;
- que o desenvolvimento da Metade Sul do estado do Rio Grande do Sul requer a formação de pessoal de nível superior;

1



- que o desenvolvimento da agropecuária, extrativismo mineral e comércio, principais atividades econômicas da Metade Sul do estado, exige a implantação de cursos na área de Veterinária, Direito, Psicologia, Geologia, Comércio Exterior, Engenharia de Minas, Geofísica e Administração;
- que a sociedade local anseia por desenvolvimento sustentável que advirá à região com a implantação de um campus universitário gerador de investimento e cultura;
- que a criação campi universitários irá fixar os jovens na região da metade sul do Rio Grande do Sul possibilitando a aquisição de conhecimento e formação profissional sem a necessidade de deslocamento do interior para as grandes cidades;
- que o projeto elaborado pelas universidades e o Ministério da Educação caracteriza-se por uma estrutura multicampi, com a instalação, nos anos de 2006, 2007, 2008 e 2009 com 13 unidades acadêmicas em 10 campi distribuídos por toda região sul do estado; e
- que a partir dos cursos iniciados em 2006/07 receberão 9.050 alunos, atendendo quando de sua total implantação 13.150 alunos em 67 cursos de graduação oferecidos.

RESOLVE celebrar o presente Acordo de Cooperação Técnica, em conformidade, no que couber, com a Lei 8.666/93, e com a Lei nº 9.394/96 e legislação correlata, mediante as Cláusulas e condições seguintes.

CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO

O presente Acordo de Cooperação Técnica tem por objeto a conjugação de esforços entre os participantes para a implantação dos Campi Universitários de Bagé, Santana do Livramento, Caçapava do Sul, Dom Pedrito, Jaguarão, São Gabriel, Alegrete, São Borja, Uruguaiana e Itaqui com vistas à promoção do ensino, da pesquisa e da extensão, no estado do Rio Grande do Sul.

CLÁUSULA SEGUNDA - DAS METAS

Os trabalhos serão destinados à implantação de 13 unidades acadêmicas nos Municípios supramencionados, bem como a criação de 67 cursos nos anos 2006, 2007 e 2008.

CLÁUSULA TERCEIRA - DOS COMPROMISSOS

Para viabilizar o objeto e as metas deste instrumento, os participantes se comprometem a:



I- MEC:

- apoiar, de maneira intensa e efetiva, o processo de implantação dos campi nos referidos Municípios;
- constituir uma comissão de coordenação de implantação dos campi.

II- UFPEL:

- implantar os campi nos seguintes Municípios: Bagé, Santana do Livramento, Caçapava do Sul, Dom Pedrito, Jaguarão;
- instituir, de acordo com a legislação vigente, as seguintes unidades acadêmicas: Faculdade de Engenharia de Bagé, Instituto de Educação, Ciências e Letras de Bagé, Faculdade de Ciências Agrárias de Bagé, Faculdade de Ciências da Saúde de Bagé, Instituto de Relações Internacionais de Santana do Livramento, Instituto de Geociências de Caçapava do Sul, Faculdade de Ciências Rurais de Dom Pedrito e Instituto de Educação e Ciências Humanas de Jaguarão.

III- UFSM:

- implantar os campi nos seguintes Municípios: São Borja, São Gabriel, Alegrete, Uruguaiana e Itaqui;
- instituir, de acordo com a legislação vigente, as seguintes unidades acadêmicas: Centro de Ciências Sociais de São Borja, Centro de Ciências Rurais de São Gabriel, Centro de Tecnologia de Alegrete, Centro de Ciências da Saúde de Uruguaiana e Centro de Ciências Agrárias de Itaqui.

CLÁUSULA QUARTA - DA OPERACIONALIZAÇÃO

A operacionalização do presente Acordo dar-se-á mediante a celebração de instrumentos específicos, de conformidade com a legislação correlata.

CLÁUSULA QUINTA - DOS RECURSOS FINANCEIROS

O presente Acordo de Cooperação Técnica não envolve transferência de recursos financeiros entre os participantes.

SUBCLÁUSULA PRIMEIRA - As dotações ou destinações de verbas específicas por demandas ou projetos que venham a ser objeto de negociação serão devidamente processadas na forma da lei, sempre com instrumento próprio.

SUBCLÁUSULA SEGUNDA - As despesas necessárias à consecução do objeto deste instrumento serão assumidas pelos participantes, dentro dos limites de suas respectivas atribuições, não podendo os participantes nada exigir um do outro.

CLÁUSULA SEXTA - DA VIGÊNCIA

O presente Acordo de Cooperação Técnica entra em vigor a partir da data de sua assinatura, com vigência de 36 (trinta e seis) meses, podendo ser prorrogado, mediante celebração do Termo Aditivo, por acordo dos participantes.

CLÁUSULA SÉTIMA - DA DENÚNCIA E RESCISÃO

O presente Acordo de Cooperação Técnica poderá ser denunciado por iniciativa de qualquer dos participantes, mediante troca de avisos, com antecedência mínima de trinta dias ou rescindido por descumprimento de qualquer de suas cláusulas, assumindo cada parte os respectivos ônus decorrentes das obrigações acordadas.

CLÁUSULA OITAVA - DA PUBLICAÇÃO

O presente Instrumento será publicado, em extrafo, no Diário Oficial da União, às expensas do MEC, de conformidade com o parágrafo único do art.61 da Lei 8.666/93.

CLÁUSULA NONA - DO FORO

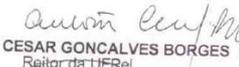
O foro para dirimir quaisquer questões oriundas do presente Instrumento é o da Circunscrição Judiciária de Brasília, Distrito Federal.

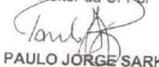
E, assim por estarem livremente justos e acordados, os participantes firmam entre si o presente Acordo de Cooperação Técnica, em 03 (três) vias de igual teor e forma, para os mesmos efeitos jurídicos e legais, na presença das testemunhas abaixo nomeadas.

Brasília, 22 de novembro de 2005.


FERNANDO HADDAD
Ministro de Estado da Educação


NELSON MACULAN FILHO
Secretário de Educação Superior do MEC


ANTONIO CESAR GONCALVES BORGES
Reitor da UFPEl


PAULO JORGE SARKIS
Reitor da UFSM

ANEXO 2 -Primeiro documento oficial referente a Unipampa



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

“UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA”

Apresentação

Localizada no extremo meridional do país, a Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul é composta por 103 municípios, abrangendo uma população de aproximadamente 2.600.000 habitantes (25% da população do Estado). Estendendo-se por uma área de 153.879 km², equivalente a cerca de 52% do território gaúcho, apresenta a maior área fronteiriça do Mercosul.

Historicamente, a estruturação de sua economia se deu a partir do porto de Rio Grande (1736), da ocupação do vale do Jacuí, da conquista das Missões e, mais tarde, das cidades de Pelotas e Bagé, com o estabelecimento das charqueadas e sua consolidação como polos de beneficiamento e escoamento da produção. No século XX, observa-se a substituição desse processo pelo abate industrial de rebanhos e a introdução da pecuária ovina laneira voltada à indústria têxtil. Ainda nas primeiras décadas do século XX aparecem os primeiros empreendimentos agrícolas, destacando-se as lavouras tritoricas e orzícolas. A última grande transformação histórica na região ocorre com o advento da cultura do arroz em terras úmidas, concomitantemente à diminuição dos rebanhos bovinos e à desvalorização da lã natural frente aos tecidos sintéticos.

O fim do ciclo das charqueadas, na década de 1930, gera uma crise que se aprofunda a partir da década de 1980. Com a desindustrialização e a concorrência promovida pelo Mercosul nos setores da agricultura e da pecuária, a região foi perdendo competitividade e dinamismo, chegando a níveis surpreendentes de estagnação. A Metade Sul conta com índices de pobreza que lembram, em muitos aspectos, aqueles das regiões mais atrasadas do país. Sua economia é baseada principalmente no setor primário. O PIB representa apenas 16% do PIB estadual. A região também apresenta, proporcionalmente, a maior incidência de municípios com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) abaixo da média estadual. Uma parcela significativa da população vive em condições precárias de moradia e saneamento básico.

Expansão da Educação Superior na Metade Sul

O Plano de Expansão do Sistema Federal Público de Educação Superior propõe a criação da Universidade Federal do Pampa UFP, com a instalação inicial de campi nos municípios de Bagé, Jaguarão, São Gabriel, Santana do Livramento, Uruguaiana, São Borja, Cacapava, Dom Pedro, Itaqui e Alegrete. Serão oferecidos, no primeiro ano, 14 cursos de graduação em diferentes áreas:

<p>1. Ciências Agrárias:</p> <p>a) Agronomia b) Zootecnia</p> <p>3. Ciências Sociais Aplicadas:</p> <p>a) Economia b) Administração c) Cooperativismo</p> <p>5. Ciências da Saúde:</p> <p>A) Enfermagem</p>	<p>2. Ciências Exatas:</p> <p>a) Ciência da Computação b) Engenharia de Produção c) Matemática (licenciatura e bacharelado)</p> <p>4. Educação, Letras e Ciências Humanas:</p> <p>a) Pedagogia b) Licenciatura em Ciências c) Letras d) História e) Geografia</p>
--	---

Cada curso é estruturado em dois ciclos: o ciclo básico, que oferece um conteúdo geral, com caráter multidisciplinar, contemplando as diversidades e especificidades das diferentes campos do conhecimento, servindo nos diversos cursos de graduação; e o ciclo profissional, caracterizado por conteúdos objetivos, específicos da formação final de cada curso.

A Universidade Federal do Pampa se caracteriza por uma flexibilidade curricular que permitirá reduzir a necessidade de grandes deslocamentos para cursar o ensino superior. Com efeito, os estudantes iniciarão seus cursos nos seus municípios de origem e poderão concluí-los em um município vizinho, sem ter que, necessariamente, emigrar até o polo central. O elevado grau de flexibilidade curricular do consórcio oferece ao aluno, por outro lado, a possibilidade de desenhá-la sua formação de acordo com sua vocação e suas aspirações. A partir de uma e adequada formação básica o aluno poderá, posteriormente, complementar seus estudos em outra área de conhecimento.

Além disso, os campi universitários contarão com uma infra-estrutura que permitirá o desenvolvimento de atividades não apenas nas salas de aula, mas também através do uso de bibliotecas e da internet. Também será oferecido amplo apoio estudantil. Assim, a UFP representa uma grande inovação institucional, permitindo ampliar as oportunidades de formação profissional. Quando de sua completa implantação, prevista para 2008, a UFP contará com 480 professores e atenderá a 12.000 alunos em seus cursos de graduação.

Implantação dos Campi Universitários

Para dar início imediato à expansão da educação superior pública na região, os dez campi universitários previstos no projeto da Universidade Federal do Pampa iniciarão suas atividades vinculados à Universidade Federal de Pelotas e à Universidade Federal de Santa Maria. Posteriormente, quando da aprovação da Lei de criação da nova Universidade, as instalações e pessoal desses campi serão transferidos para a UFP.

Em sessenta dias o Governo Federal enviará ao Poder Legislativo um Projeto de Lei regulamentando a instalação da Universidade da Região do Pampa em três anos, com base nos campi federais instalados na região a partir das extensões referidas.

Investimentos previstos:

- 2005: Realização de vestibular para admissão de alunos nos campi de Jaguarão e Bagé, vinculados à Universidade Federal de Pelotas.
- 2005/2006: Realização de concursos públicos para a contratação de 200 professores e 150 servidores técnico-administrativos que serão alocados nos dez campi: Bagé, Jaguarão, São Gabriel, Santana do Livramento, Uruguaiana, São Borja, Cacapava, Dom Pedro, Itaqui e Alegrete.
- 2006/2007: Investimentos na aquisição de equipamentos e construção de edificações de R\$ 54.000.000,00.
- 2007: Realização de concursos públicos para a contratação de 280 professores para a integralização do corpo docente dos dez campi e 180 servidores técnico-administrativos.

Etapas para instalação da Universidade Federal do Pampa

1-O Ministério da Educação tem conhecimento de que há, neste momento, intensa mobilização popular na região da metade sul do Estado do Rio Grande do Sul, para que a capacidade de oferta de educação superior seja ampliada. Reconhece, também, que existe por parte da comunidade uma antiga reivindicação para a instalação de uma instituição federal na região, com a ampliação dos investimentos do Governo Federal e que a Metade Sul vive, hoje, um processo de mobilização para a superação da estagnação econômica que afeta a mesorregião nas últimas duas décadas.

2-O MEC está disposto a apoiar e trabalhar para que a URCAMP transforme-se em um caso exemplar de instituição pública não-estatal, mediante alteração estatutária, que assegure no Conselho Superior da Fundação a participação de representantes dos municípios, nos quais a URCAMP tem unidades administrativas, representantes da comunidade acadêmica e da sociedade civil, configurando-se, a um só tempo, um experimento de natureza pública, comunitária e cooperativa;

3-Contudo, diante das informações sobre os débitos trabalhistas e tributários da Fundação Átila Taborda, entendemos que as negociações sobre o apoio federal a este empreendimento devem assentar-se nos seguintes pressupostos:

- A redução drástica de despesas que não sejam de primeira necessidade para o funcionamento da instituição e a realização de um acordo (cujas condições serão discutidas e pactuadas), para a solução do passivo trabalhista dos atuais empregados;
- A consolidação dos débitos perante a União.
- 4-Cumpridos esses requisitos, combinaremos as iniciativas já definidas pelo Governo Federal, de constituição de cursos federais na região, com o apoio ao processo de publicização da URCAMP, mediante a utilização de vários instrumentos, dentre os quais:
 - Remessa, pelo Poder Executivo, em 60 dias, de Projeto de Lei ao Congresso Nacional, para a criação, em no máximo 3 anos, a partir dos novos cursos federais já referidos acima, da Universidade Federal do Pampa.
 - Implantação de um programa de bolsas de estudo integrais, com o apoio do Governo Federal, para além daquelas bolsas já oferecidas no âmbito do Programa Universidade Para Todos PROUNI;
 - Como passo inicial, para a constituição de uma instituição federal na metade sul, promoveremos a extensão das universidades federais existentes, através da implantação de um consórcio que viabilize uma estrutura multicampi nos municípios onde a URCAMP mantém sede administrativa, podendo as universidades, neste período, realizar convênios com a URCAMP para a oferta de outros cursos de interesse da Região.

Brasília, 27 de julho de 2005



ANEXO 3 - Lei de Criação da Unipampa

PROJETO DE LEI

Institui a Fundação Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1^ª Fica instituída a Fundação Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA, de natureza pública, vinculada ao Ministério da Educação, com sede e foro na cidade de Bagé, Estado do Rio Grande do Sul.

Parágrafo único. A inscrição do ato constitutivo da UNIPAMPA, do qual será parte integrante o seu estatuto, no cartório de registro civil competente conferir-lhe-á personalidade jurídica.

Art. 2^ª A UNIPAMPA terá por objetivo ministrar ensino superior, desenvolver pesquisa nas diversas áreas do conhecimento e promover a extensão universitária, caracterizando sua inserção regional, mediante atuação *multicampi* na região Metade Sul do Rio Grande do Sul.

Art. 3^ª O patrimônio da UNIPAMPA será constituído pelos:

I - bens patrimoniais de Universidades Federais, disponibilizados para o funcionamento dos campi de Bagé, Jaguarão, São Gabriel, Santana do Livramento, Uruguaiana, Alegrete, São Borja, Ináculi, Caçapava do Sul e Dom Pedro, na data de publicação desta Lei, formalizando-se a transferência nos termos da legislação e procedimentos pertinentes;

II - bens e direitos que a UNIPAMPA vier a adquirir ou incorporar;

III - doações ou legados que receber da União, Estados, Municípios e de outras entidades públicas e particulares; e

IV - incorporações que resultem de serviços realizados pela UNIPAMPA, observados os limites da legislação.

§ 1^º Os bens e os direitos da UNIPAMPA serão utilizados ou aplicados exclusivamente para consecução de seus objetivos, não podendo ser alienados, a não ser nos casos e nas condições permitidos em lei.

§ 2^º Só será admitida a doação à UNIPAMPA de bens livres e desembaraçados de quaisquer ônus.

Art. 4^ª Passam a integrar a UNIPAMPA, independentemente de qualquer formalidade, na data de publicação desta Lei, os cursos de todos os níveis, integrantes dos campi das Universidades Federais de Pelotas e de Santa Maria existentes nos Municípios citados no inciso I do art. 3^ª.

Parágrafo único. Os alunos regularmente matriculados nos cursos ora transferidos passam automaticamente, independentemente de qualquer outra exigência, a integrar o corpo discente da UNIPAMPA.

Art. 5^ª Ficam redistribuídos para a UNIPAMPA os cargos ocupados e vagas do Quadro de Pessoal das Universidades Federais de Pelotas e de Santa Maria, disponibilizados para funcionamento dos campi dos Municípios citados no inciso I do art. 3^ª, na data de publicação desta Lei.

Art. 6^ª Fica o Poder Executivo autorizado a transferir para a UNIPAMPA bens móveis e imóveis necessários ao seu funcionamento, integrantes do patrimônio da União.

Art. 7^ª Os recursos financeiros da UNIPAMPA serão provenientes de:

I - dotação consignada no orçamento da União;

II - auxílios e subvenções que lhe venham a ser concedidos por quaisquer entidades públicas ou particulares;

III - remuneração por serviços prestados a entidades públicas ou particulares;

IV - convênios, acordos e contratos celebrados com entidades ou organismos nacionais ou internacionais; e

V - outras receitas eventuais.

Parágrafo único. A implantação da UNIPAMPA fica sujeita à existência de dotação específica no orçamento da União.

Art. 8^ª A administração superior da UNIPAMPA será exercida pelo Reitor e pelo Conselho Universitário, no âmbito de suas respectivas competências, a serem definidas no estatuto e no regimento geral.

§ 1^º A Presidência do Conselho Universitário será exercida pelo Reitor da UNIPAMPA.

§ 2^º O Vice-Reitor, nomeado de acordo com a legislação pertinente, substituirá o Reitor em suas faltas ou impedimentos legais ou temporários.

§ 3^º O estatuto da UNIPAMPA disporá sobre a composição e as competências do seu Conselho Universitário, de acordo com a legislação pertinente.

Art. 9^ª Ficam criados, para compor o quadro de pessoal da UNIPAMPA, no âmbito do Ministério da Educação, quatrocentos cargos de Professor da Carreira do Magistério de 3^ª grau e os cargos e funções constantes dos Anexos I, II e III a esta Lei.

Art. 10. Ficam criados os cargos de Reitor e Vice-Reitor da UNIPAMPA.

Parágrafo único. Os cargos de Reitor e de Vice-Reitor serão providos *pro tempore*, em ato do Ministro de Estado da Educação, até que a UNIPAMPA seja implantada na forma de seu estatuto.

Art. 11. Até o preenchimento de setenta por cento dos seus cargos de provimento efetivos, a UNIPAMPA poderá contar com a colaboração de pessoal docente e técnico-administrativo, mediante cessão dos governos federal, estaduais e municipais, nos termos do inciso II do art. 93 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

4

Art. 12. A UNIPAMPA encaminhará ao Ministério da Educação a proposta de estatuto para aprovação pelas instâncias competentes, no prazo de cento e oitenta dias contado da data de provimento dos cargos de Reitor e Vice-Reitor *pro tempore*.

Art. 13. Ficam extintos, no âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior, quatrocentos cargos técnico-administrativos relacionados no Anexo IV a esta Lei.

Parágrafo único. O Ministro de Estado da Educação, no prazo de noventa dias após a entrada em vigor desta Lei, publicará a discriminação por Instituição Federal de Ensino Superior da relação de cargos extintos de que trata este artigo.

Art. 14. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília,

ANEXO 4 – Parecer consubstanciado do CEP

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE
CATÓLICA DO RIO GRANDE
DO SUL - PUC/RS



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: Expansão, Interiorização e Democratização de acesso à Educação Superior Pública: o caso da UNIPAMPA/RS

Pesquisador: MIRIAM PIRES CORRÊA DE LACERDA

Área Temática:

Versão: 2

CAAE: 51734115.9.0000.5336

Instituição Proponente: UNIAO BRASILEIRA DE EDUCACAO E ASSISTENCIA

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 1.427.161

Apresentação do Projeto:

A presente proposta de Tese propõe compreender e analisar a política educacional de expansão e interiorização da Educação Superior Pública. Em especial, é proposto um estudo de caso, o da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) implantada no contexto de uma política de expansão formulada pelo Ministério da Educação (MEC). Através de investigação empírica e documental, este trabalho visa apresentar, um histórico da evolução da educação superior em dois períodos antagônicos envolvendo o Governo Fernando Henrique (1996-2002) e o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010). Frente a esta expansão são descritos os diversos programas que buscam formas de atender à demanda da Educação Superior. Entre estes programas enfatizou-se o Programa Expandir, mostrando que ele busca levar a universidade pública a todos. Neste contexto de expansão, democratização e interiorização apresenta-se o Campus Bagé - UNIPAMPA, cuja implantação veio preencher uma lacuna na educação superior em Bagé e região. O percurso metodológico é delineado pela abordagem qualitativa da pesquisa, classificada como descritiva, e propõem-se um estudo de caso como estratégia metodológica. Para coleta de dados está previsto um estudo documental, além de entrevistas para coleta de dados primário com docentes, primeiros gestores e lideranças políticas envolvidas na implantação.

Endereço: Av. Ipiranga, 6681, prédio 40, sala 505
Bairro: Partenon **CEP:** 90.619-900
UF: RS **Município:** PORTO ALEGRE
Telefone: (51)3320-3345 **Fax:** (51)3320-3345 **E-mail:** cep@pucrs.br

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE
CATÓLICA DO RIO GRANDE
DO SUL - PUC/RS



Continuação do Parecer: 1.427.161

Para análise dados e organização de categorias de análise está prevista a observância dos fundamentos teóricos-metodológicos do Ciclo de Políticas e a análise textual discursiva.

Objetivo da Pesquisa:

Objetivo da Pesquisa:

Compreender e analisar a política educacional de expansão e interiorização da Educação Superior Pública, com foco no processo de implantação da UNIPAMPA – Campus Bagé.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Conforme os autores os riscos e benefícios da pesquisa são:

Riscos:

Riscos mínimos

Benefícios:

Este trabalho irá contribuir para compreensão do significado do processo de expansão, interiorização e democratização do acesso à Educação Superior Pública. Além disso, como trata-se de um primeiro estudo nesta temática envolvendo a UNIPAMPA/RS irá concorrer para a construção e reconhecimento da Identidade Institucional, através da divulgação dos achados do estudo em Congressos científicos e publicação em revistas qualificadas do campo da Educação e Políticas Públicas.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

A pesquisa está relacionada ao levantamento das informações para uma tese do Programa de Pós-Graduação em educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Desta forma, a pesquisa busca reconhecer a contribuição das Políticas Públicas da Educação para a concretização do processo de expansão de vagas em Universidades Públicas Federais.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Os termos de apresentação obrigatórios são anexados no projeto da Plataforma Brasil.

Folha de Rosto;

Cartas de ciência das instituições envolvidas;

Documento unificado do SIPESQ;

Carta de aprovação da Comissão Científica;

Links de acesso aos currículos;

Orçamento assinado;

TCLE.

Endereço: Av. Ipiranga, 6681, prédio 40, sala 505
Bairro: Partenon **CEP:** 90.619-900
UF: RS **Município:** PORTO ALEGRE
Telefone: (51)3320-3345 **Fax:** (51)3320-3345 **E-mail:** cep@pucrs.br

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE
CATÓLICA DO RIO GRANDE
DO SUL - PUC/RS



Continuação do Parecer: 1.427.161

Recomendações:

O TCLE está escrito em linguagem adequada e sob a forma de convite. Entretanto, no TCLE deve constar o endereço completo e horários de funcionamento do CEP da PUCRS;

Resposta da pesquisadora para a solicitação:

"Foram realizadas adequações no TCLE, acrescentando o endereço e horário de atendimento da CEP PUCRS."

No orçamento não constam as identificações das fontes de financiamento. (Caso o item "mensalidades" seja relativo ao pagamento da bolsa do doutorando este deve ser retirado do orçamento).

Resposta da pesquisadora para a solicitação:

"Também foi anexado um novo documento que trata do orçamento, considerando que a aluna que desenvolve a pesquisa não é bolsita do programa de pós-graduação - Doutorado em Educação, sendo todo o orçamento com fonte do próprio pesquisador."

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Todas as recomendações solicitadas foram respondidas adequadamente.

Considerações Finais a critério do CEP:

O colegiado está de acordo com o parecer do relator.