

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

LEONARDO GUSTAVO SCHNEIDER

**O CAMPO DE AÇÃO ESTRATÉGICA DAS INSTITUIÇÕES
COMUNITÁRIAS DE ENSINO DO RIO GRANDE DO SUL**

Porto Alegre
2021

LEONARDO GUSTAVO SCHNEIDER

**O CAMPO DE AÇÃO ESTRATÉGICA DAS INSTITUIÇÕES
COMUNITÁRIAS DE ENSINO DO RIO GRANDE DO SUL**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGA/UFRGS), como requisito para a obtenção do título de doutor em administração.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Dias Lopes

Linha de Pesquisa: Estudos Organizacionais

Porto Alegre

2021

CIP - Catalogação na Publicação

Schneider, Leonardo Gustavo
O Campo de Ação Estratégica das Instituições
Comunitárias de Ensino do Rio Grande do Sul / Leonardo
Gustavo Schneider. -- 2021.
288 f.
Orientador: Fernando Dias Lopes.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Escola de Administração, Programa de
Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, BR-RS,
2021.

1. Educação superior. 2. Instituições comunitárias
de ensino. 3. Campo da educação superior. 4. Campo de
Ação Estratégica. I. Lopes, Fernando Dias, orient.
II. Título.

Leonardo Gustavo Schneider

**O CAMPO DE AÇÃO ESTRATÉGICA DAS INSTITUIÇÕES
COMUNITÁRIAS DE ENSINO DO RIO GRANDE DO SUL**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGA/UFRGS), como requisito para a obtenção do título de doutor em administração.

Aprovada em:

Orientador: Prof. Dr. Fernando Dias Lopes – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Davide Carbonai – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Mariana Baldi – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo André Niederle – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. João Pedro Schmidt – Universidade de Santa Cruz do Sul

AGRADECIMENTOS

Esta tese assinala o final de um ciclo marcado por condições atípicas na história da humanidade. Sem o apoio de um conjunto de pessoas, certamente não teria tido condições de chegar até aqui.

Agradeço imensamente ao meu orientador, professor Fernando Dias Lopes, pela paciência e confiança na minha pessoa, ao longo dos quatro anos de doutorado. Além de todo o ensinamento compartilhado, deixa um importante legado de acolhimento e dedicação ao desenvolvimento dos alunos, compreendendo suas dificuldades e estimulando o seu crescimento. Aos professores Davide Carbonai, Mariana Baldi, João Pedro Schmidt e Paulo André Niederle, meu reconhecimento pelas valiosas contribuições no decorrer deste estudo e por marcarem de forma significativa esta importante etapa da minha formação acadêmica.

Ao meu pai Gustavo, pelo imprescindível e determinante apoio ao longo da minha formação e o esforço para proporcionar o acesso a uma educação de qualidade, desde o nível básico até o superior. À minha mãe Jessi, pelo apoio e carinho. À minha vó Nelcida, à Adriana, aos primos e às primas, aos tios e às tias, e a todos os demais familiares pela compreensão nos momentos em que precisei me afastar e no entendimento das minhas escolhas.

À Patrícia, minha amada, apoiadora incansável desde o período de mestrado, que é minha fonte de inspiração e tem sido extremamente compreensiva em relação à minha ausência e também partilhando dos momentos de instabilidade, típicos da trajetória de um doutorando, com toda sua sensibilidade e carinho.

Aos meus amigos, Jacson Mai, Guilherme Waechter, Norberto Schuster Jr., Samuel Eckert (e família) e Tiago Scarano, obrigado pelo apoio e incentivo durante toda a jornada e por entenderem quando eu não podia estar presente.

Ao Programa de Pós-Graduação em Administração da UFRGS, o meu reconhecimento pela qualidade no ensino e pelo competente corpo docente, fundamentais para o desenvolvimento dos alunos. À área de Estudos Organizacionais, por toda a sua inestimável contribuição na minha formação. Além disso, aos técnicos administrativos, representados na pessoa do Thiago (*In Memoriam*), por todo o empenho em melhor atender aos alunos.

À UNISC, no nome do Vice-Reitor Rafael Henn e o Pró-Reitor Dorivaldo Brites, o meu muito obrigado pelo importante auxílio na pesquisa, através da disponibilização de material e na intermediação com as outras instituições de ensino superior. Ao professor Vanderlei Becker Ribeiro, pela amizade, pelo reconhecimento da minha aptidão para docência e estímulo para a continuidade da jornada acadêmica. Ao professor Jaime Laufer, pela amizade e por contribuir na minha compreensão do universo das comunitárias e do desenvolvimento do ensino superior.

Às IES Comunitárias Regionais, representadas por seus gestores, meu agradecimento pela participação e depoimentos fundamentais para a concretização deste estudo. À professora Ligia Margaret Hertzner, pela relevante contribuição e valioso incentivo ao longo da revisão desta tese, a minha estima e o meu reconhecimento. O presente trabalho foi realizado com

o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil
(CAPES) – Código de Financiamento 001.

(...)
*It matters not how strait the gate,
How charged with punishments the scroll
I am the master of my fate:
I am the captain of my soul.¹*

Invictus - William Ernest Henley

¹ Tradução: Não importa quão estreita a passagem, Quantas punições ainda sofrerei, Sou o senhor do meu destino, E o condutor da minha alma.

RESUMO

As instituições de ensino superior comunitárias são caracterizadas pelo vínculo estreito com as comunidades onde atuam, sendo consideradas como um patrimônio público. Essas não possuem fins lucrativos, contam com uma gestão participativa e democrática, e podem ser entendidas como instituições públicas não estatais. Esse modelo de instituição foi idealizado na década de 1950, mas teve o ápice de sua propagação na década de 1980. O conceito de universidade comunitária não é homogêneo, sendo dividido em dois tipos: as universidades comunitárias regionais (mantidas por entidades regionais/locais) e as universidades confessionais (mantidas por instituições religiosas). A partir dos anos 2000, uma série de mudanças tem afetado, de forma significativa, as instituições de ensino superior no Brasil, como a liberalização do ensino superior privado, as descontinuidades dos programas de financiamento estudantil, a expansão dos cursos de graduação na modalidade a distância (EaD) e o movimento de fusões e aquisições no segmento da educação superior. Diante disso, o presente estudo pretende analisar: Como as transformações do campo da educação superior no Rio Grande do Sul e a atuação dos grupos educacionais têm influenciado a dinâmica das instituições comunitárias regionais nas dimensões acadêmicas, administrativas e sociais? A análise do campo é realizada a partir da perspectiva do Campo de Ação Estratégica de Fligstein e McAdam. O presente trabalho caracteriza-se como uma investigação de natureza qualitativa, com uma abordagem exploratória por meio da utilização de dados primários e secundários. Os dados primários foram originados de entrevistas com sete (ex-)pró-Reitores das Instituições Comunitárias Regionais. Os dados secundários são provenientes de literatura especializada em educação superior e de uma plataforma denominada MercadoEdu. O argumento central proposto na tese foi de que “a atuação de grupos educacionais, com projetos de expansão via aquisições de Instituições de Ensino Superior nacionais e com mudanças estruturais (tanto acadêmicas quanto administrativas), facilitadas pela flexibilização das relações de trabalho tem influenciado negativamente a dinâmica das instituições comunitárias regionais nas suas dimensões acadêmicas, administrativas e sociais”. Considerando esse argumento, com base nos dados empíricos, pode-se evidenciar que o avanço dos grupos privados na modalidade presencial e, em especial, no EaD, impactou na redução das matrículas nas IES Comunitárias Regionais. A consequência disso é uma diminuição nas receitas, gerando um encolhimento no quadro docente e técnico. Apesar de o Estado ter fomentado o desenvolvimento das IES Comunitárias Regionais, com o fortalecimento do FIES, o Proies, etc., as suas ações também acabam gerando dificuldades na atuação dessas instituições pelo fato de que se desenvolvem de forma semelhante às demais instituições. Portanto, para uma mudança de cenário, é necessário que ocorra, de parte do poder público, uma atuação específica para as IES Comunitárias. Isso é extremamente significativo, pois essas instituições são patrimônio histórico das regiões onde estão localizadas e, além de possuírem papel relevante no desenvolvimento econômico e regional, surgem para preencher a ausência do Estado na educação superior ainda na década de 1960. O propósito dessas instituições é a oferta de um ensino de qualidade e geração de conhecimento útil nas comunidades onde estão inseridas. Por fim, é preciso que o Estado tenha políticas mais duradouras na educação superior. As mudanças de governos, além das frequentes alterações na pasta da educação, criam um cenário muito volátil, o que tem acentuado as dificuldades dessas IES.

Palavras-chave: Educação superior. Instituições comunitárias de ensino. Campo da educação superior. Campo de Ação Estratégica.

ABSTRACT

Community higher education institutions are characterized by their close ties with the communities where they operate and are characterized as public patrimony. They are non-profit, have participatory and democratic management, and can be understood as public non-state institutions. This model of institution was idealized in the 1950s but reached its peak in the 1980s. The concept of Community University is not homogeneous, being divided into two types: regional community universities (maintained by regional/local entities) and confessional universities (maintained by religious institutions). Since the 2000s, a series of changes have significantly affected higher education institutions in Brazil, such as the liberalization of private higher education, the discontinuities of student financing programs, the expansion of distance learning (DL) degree programs, and the movement of mergers and acquisitions in the higher education segment. Given this, the present study aims to analyze: How have the transformations in the field of higher education in the Rio Grande do Sul state and the operation of educational business groups influenced the dynamics of regional community institutions in the academic, administrative and social dimensions? The field analysis is carried out from the perspective of the Strategic Action Field of Fligstein and McAdam (2012). The present study is characterized as an investigation of qualitative nature, with an exploratory approach using primary and secondary data. Primary data originated from interviews with seven (former) Pro-Rectors of Regional Community Institutions. The secondary data comes from specialized literature on higher education and from a platform called MercadoEdu. The main hypothesis proposed in the thesis was that "the performance of educational groups, with expansion projects via acquisitions of national Higher Education Institutions and with structural changes (both academic and administrative), facilitated by the loosen of labor relations has negatively influenced the dynamics of regional community institutions in their academic, administrative and social dimensions. Considering this argument, based on empirical data, it can be evidenced that the advance of private groups in the face-to-face modality and, especially, in the distance learning modality, has influenced the reduction of enrollments in Regional Community HEIs. The resulting effect of that is a decrease in revenues, generating a shrinkage in the teaching and technical staff. Although the State has fostered the development of Regional Community HEIs by strengthening programs like FIES, Proies, etc., its actions also end up generating difficulties in the operation of these institutions since they develop in a similar way to other institutions. Therefore, to change this scenario, the public authorities must take specific action for the Community HEIs. This is extremely significant because these institutions are the historical heritage of the regions where they are located and, besides having a relevant role in the economic and regional development, they emerged to fill the absence of the State in the higher education sector back in the 1960s. The purpose of these institutions is to offer quality education and to generate useful knowledge in the communities where they are located. Finally, the State must have policies that are more lasting in the higher education sector. The changes of government administrations, besides the frequent alterations in the education administration, create a very volatile scenario, which has accentuated the difficulties of these HEIs.

Keywords: Higher education. Community Education Institutions. Field of higher education. Strategic Action Fields.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Distribuição das IES Comunitárias do RS.	53
Figura 2 – Imagem da edição eletrônica do Diário Oficial da União – Edição nº 221-A de 12 de Novembro de 2013.	63
Figura 3 – Processo de mobilização altamente contingente.....	85
Figura 4 – Etapas do estudo.....	91
Figura 5 – As mesorregiões do estado do Rio Grande do Sul.....	128
Figura 6 – Evolução do número de alunos matriculados na Região Noroeste Rio-grandense entre 2009 e 2019.	129
Figura 7 – Evolução do número de alunos concluintes na Região Noroeste Rio-grandense (NOR) entre 2009 e 2019.	132
Figura 8 – Evolução do número de docentes (únicos) na Região Noroeste Rio-grandense (NOR) entre 2009 e 2019.	133
Figura 9 – Evolução dos gastos com salários de técnicos na Região Noroeste Rio-grandense entre 2009 e 2019.	134
Figura 10 – Evolução da quantidade de técnicos na Região Noroeste Rio-grandense entre 2009 e 2019.	134
Figura 11 – Evolução da quantidade de alunos com financiamento estudantil na Região Noroeste Rio-grandense entre 2009 e 2019.....	135
Figura 12 – Localização do município de Frederico Westphalen	137
Figura 13 – Evolução da quantidade de alunos matriculados na URI entre 2009 e 2019.	138
Figura 14 – Evolução do total de docentes (únicos) na URI entre 2009 e 2019.	140
Figura 15 – Evolução do total de pessoal técnico na URI entre 2009 e 2019.	141
Figura 16 – Evolução dos gastos com salários de técnicos na URI entre 2009 e 2019.....	141
Figura 17 – Evolução do número de financiamentos estudantis na URI entre 2009 e 2019.	142
Figura 18 – Evolução da proporção de financiamentos estudantis por <i>campi</i> na URI entre 2009 e 2019.	143
Figura 19 – Localização do município de Ijuí.....	145
Figura 20 – Evolução da quantidade de alunos matriculados na Unijuí entre 2009 e 2019.	146
Figura 21 – Evolução do total de docentes (únicos) na Unijuí entre 2009 e 2019.....	148
Figura 22 – Evolução do total de pessoal técnico na Unijuí entre 2009 e 2019.....	149
Figura 23 – Evolução dos gastos com salários de técnicos na Unijuí entre 2009 e 2019.	149
Figura 24 – Evolução do número de financiamentos estudantis na Unijuí entre 2009 e 2019.	150
Figura 25 – Localização do município de Cruz Alta.....	152
Figura 26 – Evolução da quantidade de alunos matriculados na Unicruz entre 2009 e 2019.	154
Figura 27 – Quantidade de cursos ofertados na Unicruz entre 2009 e 2019.	154
Figura 28 – Evolução do total de docentes (únicos) na Unicruz entre 2009 e 2019.	155
Figura 29 – Evolução do total de pessoal técnico na Unicruz entre 2009 e 2019.....	155
Figura 30 – Evolução dos gastos com salários de técnicos na Unicruz entre 2009 e 2019.	156
Figura 31 – Evolução do número de financiamentos estudantis na Unicruz entre 2009 e 2019.	157
Figura 32 – Localização do município de Passo Fundo	158
Figura 33 – Evolução da quantidade de alunos matriculados na UPF entre 2009 e 2019.	160

Figura 34 – Evolução do total de docentes (únicos) na UPF entre 2009 e 2019.....	162
Figura 35 – Evolução do total de pessoal técnico na UPF entre 2009 e 2019.....	162
Figura 36 – Evolução dos gastos com salários de técnicos na UPF entre 2009 e 2019. ...	163
Figura 37 – Evolução do número de financiamentos estudantis na UPF entre 2009 e 2019.	164
Figura 38 – Evolução do número de alunos matriculados na região Nordeste Rio-grandense (NER) entre 2009 e 2019.....	165
Figura 39 – Evolução da quantidade de cursos ofertados na região Nordeste Rio-grandense (NER) entre 2009 e 2019.....	167
Figura 40 – Evolução do número de docentes (únicos) na região Nordeste Rio-grandense (NER) entre 2009 e 2019.....	168
Figura 41 – Evolução dos gastos com salários de técnicos na região Nordeste Rio-grandense (NER) entre 2009 e 2019.....	169
Figura 42 – Evolução da quantidade de pessoal técnico na região Nordeste Rio-grandense (NER) entre 2009 e 2019.....	170
Figura 43 – Evolução da quantidade de alunos com financiamento estudantil na região Nordeste Rio-grandense (NER) entre 2009 e 2019.....	170
Figura 44 – Localização do município de Caxias do Sul	172
Figura 45 – Evolução da quantidade de alunos matriculados na UCS entre 2009 e 2019.	174
Figura 46 – Evolução do total de docentes (únicos) na UCS entre 2009 e 2019.	177
Figura 47 – Evolução do total de pessoal técnico na UCS entre 2009 e 2019.	177
Figura 48 – Evolução dos gastos com salários de técnicos na UCS entre 2010 e 2019....	178
Figura 49 – Evolução do número de financiamentos estudantis na UCS entre 2009 e 2019.	179
Figura 50 – Evolução do número de alunos matriculados na região Centro Oriental Rio- grandense (COR) entre 2009 e 2019.	181
Figura 51 – Evolução da quantidade de cursos ofertados na região Centro Oriental Rio- grandense (COR) entre 2009 e 2019.	184
Figura 52 – Evolução do número de docentes (únicos) na região Centro Oriental Rio- grandense (COR) entre 2009 e 2019.	185
Figura 53 – Evolução dos gastos com salários de técnicos na região Centro Oriental Rio- grandense (COR) entre 2009 e 2019.	185
Figura 54 – Evolução da quantidade de pessoal técnico na região Centro Oriental Rio- grandense (COR) entre 2009 e 2019.	186
Figura 55 – Evolução da quantidade de alunos com financiamento estudantil na região Centro Oriental Rio-grandense (COR) entre 2009 e 2019.....	186
Figura 56 – Localização do município de Santa Cruz do Sul	188
Figura 57 – Evolução da quantidade de alunos matriculados na Unisc entre 2009 e 2019.	190
Figura 58 – Evolução do total de docentes (únicos) na Unisc entre 2009 e 2019.....	192
Figura 59 – Evolução do total de pessoal técnico na Unisc entre 2009 e 2019.....	192
Figura 60 – Evolução dos gastos com salários de técnicos na Unisc entre 2009 e 2019. .	193
Figura 61 – Evolução do número de financiamentos estudantis na Unisc entre 2009 e 2019.	194
Figura 62 – Localização do município de Lajeado.....	196
Figura 63 – Evolução da quantidade de alunos matriculados na Univates entre 2009 e 2019.	197
Figura 64 – Evolução do total de docentes (únicos) na Univates entre 2009 e 2019.....	199
Figura 65 – Evolução do total de pessoal técnico na Univates entre 2009 e 2019.....	200

Figura 66 – Evolução dos gastos com salários de técnicos na Univates entre 2009 e 2019.	200
Figura 67 – Evolução do número de financiamentos estudantis na Univates entre 2009 e 2019.	201
Figura 68 – Evolução do número de alunos matriculados na região Metropolitana de Porto Alegre (MPA) entre 2009 e 2019.	203
Figura 69 – Evolução da quantidade de cursos ofertados na região Metropolitana de Porto Alegre (MPA) entre 2009 e 2019.	205
Figura 70 – Evolução do número de docentes (únicos) na região Metropolitana de Porto Alegre (MPA) entre 2009 e 2019.	206
Figura 71 – Evolução dos gastos com salários de técnicos na região Metropolitana de Porto Alegre (MPA) entre 2009 e 2019.	206
Figura 72 – Evolução da quantidade de pessoal técnico na região Metropolitana de Porto Alegre (MPA) entre 2009 e 2019.	207
Figura 73 – Evolução da quantidade de alunos com financiamento estudantil na região Metropolitana de Porto Alegre (MPA) entre 2009 e 2019.	207
Figura 74 – Localização do município de Novo Hamburgo	209
Figura 75 – Evolução da quantidade de alunos matriculados na Feevale entre 2009 e 2019.	211
Figura 76 – Evolução do total de docentes (únicos) na Feevale entre 2009 e 2019.	213
Figura 77 – Evolução do total de pessoal técnico na Feevale entre 2009 e 2019.	213
Figura 78 – Evolução dos gastos com salários de técnicos na Feevale entre 2009 e 2019.	214
Figura 79 – Evolução do número de financiamentos estudantis na Feevale entre 2009 e 2019.	215
Figura 80 – Evolução do número de alunos matriculados na região Sudoeste Rio-grandense (SOR) entre 2009 e 2019.	216
Figura 81 – Evolução da quantidade de cursos ofertados na região Sudoeste Rio-grandense (SOR) entre 2009 e 2019.	218
Figura 82 – Evolução do número de docentes (únicos) na região Sudoeste Rio-grandense (SOR).	219
Figura 83 – Evolução dos gastos com salários de técnicos na região Sudoeste Rio-grandense (SOR) entre 2009 e 2019.	220
Figura 84 – Evolução da quantidade de pessoal técnico na região Sudoeste Rio-grandense (SOR).	220
Figura 85 – Evolução da quantidade de alunos com financiamento estudantil na região Sudoeste Rio-grandense (SOR) entre 2009 e 2019.	221
Figura 86 – Localização do município de Bagé	222
Figura 87 – Evolução da quantidade de alunos matriculados na Urcamp entre 2009 e 2019.	224
Figura 88 – Evolução do total de docentes (únicos) na Urcamp entre 2009 e 2019.	226
Figura 89 – Evolução do total de pessoal técnico na Urcamp entre 2009 e 2019.	226
Figura 90 – Evolução dos gastos com salários de técnicos na Urcamp entre 2009 e 2019.	227
Figura 91 – Evolução do número de financiamentos estudantis na Urcamp entre 2009 e 2019.	228
Figura 92 - O campo de ação estratégica das IES Comunitárias	269

Quadro 1 – Relação das IES Comunitárias do RS	51
Quadro 2 – Características das IES públicas, comunitárias e privadas	56
Quadro 3 – Perspectivas teóricas sobre campo	65
Quadro 4 – Tipologias de campos ou distinções binárias	84
Quadro 5 – Classificação das questões por categoria analítica do esquema teórico-conceitual de Fligstein e McAdam (2012).....	92
Quadro 6 – Relação dos Ministros da Educação no período de 1988 a 2019.	97
Quadro 7 – Perfil da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI)	136
Quadro 8 – Perfil da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí).....	144
Quadro 9 – Perfil da Universidade de Cruz Alta (Unicruz)	152
Quadro 10 – Perfil da Universidade de Passo Fundo (UPF).....	158
Quadro 11 – Perfil da Universidade de Caxias do Sul (UCS).....	172
Quadro 12 – Perfil da Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc)	188
Quadro 13 – Perfil da Universidade do Vale do Taquari (Univates)	195
Quadro 14 – Perfil da Universidade Feevale.....	209
Quadro 15 – Perfil da Universidade da Região da Campanha (Urcamp).....	222
Quadro 16 – Síntese das principais ações no período de 1988 a 2018.....	232
Quadro 17 – Avaliação dos entrevistados sobre os diferentes financiamentos estudantis.....	242
Quadro 18 – Avaliação dos entrevistados sobre o papel do COMUNG	265
Tabela 1 – Expansão do Sistema de Ensino Superior entre 1900 até 1968.....	37
Tabela 2 – Evolução das matrículas nas instituições públicas e privadas no Brasil (1940-1960).....	41
Tabela 3 – Número de estabelecimentos e matrículas nas instituições privadas de ensino superior no Brasil.	41
Tabela 4 – Evolução das matrículas nas instituições de ensino públicas e privadas no Brasil (1960-1980).	45
Tabela 5 – As universidades e o Sistema de Ensino Superior em 1986.....	46
Tabela 6 – Os subsistemas das universidades.	47
Tabela 7 – Participação das IES comunitárias na rede de Ensino Superior do RS.	54

Tabela 8 – Participação das 10 IES com maior quantidade de matrículas na região Noroeste Rio-grandense (NOR) em 2009.....	130
Tabela 9 – Participação das 10 IES com maior quantidade de matrículas na região Noroeste Rio-grandense (NOR) em 2015.....	130
Tabela 10 – Participação das 10 IES com maior quantidade de matrículas na região Noroeste Rio-grandense (NOR) em 2019.....	131
Tabela 11 – Evolução da quantidade de alunos matriculados na URI por <i>campi</i> entre 2009 e 2019.....	139
Tabela 12 – Evolução da oferta de cursos na URI por <i>campi</i> entre 2009 e 2019.....	140
Tabela 13 – Evolução da média de salários anuais do pessoal técnico na URI por <i>campi</i> entre 2009 e 2019.....	142
Tabela 14 – Evolução da quantidade de alunos matriculados na Unijuí por <i>campi</i> entre 2009 e 2019.....	147
Tabela 15 – Evolução da oferta de cursos na Unijuí por <i>campi</i> entre 2009 e 2019.....	147
Tabela 16 – Evolução da média de salários anuais do pessoal técnico na Unijuí entre 2010 e 2019.....	150
Tabela 17 – Evolução da proporção de financiamentos estudantis por <i>campi</i> na Unijuí entre 2009 e 2019.....	151
Tabela 18 – Evolução da média de salários anuais do pessoal técnico na Unicruz entre 2009 e 2019.....	156
Tabela 19 – Evolução da quantidade de alunos matriculados na UPF por <i>campi</i> entre 2009 e 2019.....	160
Tabela 20 – Evolução da oferta de cursos na UPF por <i>campi</i> entre 2009 e 2019.....	161
Tabela 21 – Evolução da média de salários anuais do pessoal técnico na UPF por <i>campi</i> entre 2009 e 2019.....	163
Tabela 22 – Evolução da proporção de financiamentos estudantis por <i>campi</i> na UPF entre 2009 e 2019.....	164
Tabela 23 – Participação das 10 IES com maior quantidade de matrículas na região Nordeste Rio-grandense (NER) em 2009.....	166
Tabela 24 – Participação das 10 IES com maior quantidade de matrículas na região Nordeste Rio-grandense (NER) em 2019.....	167
Tabela 25 – Evolução da quantidade de alunos matriculados na UCS por <i>campi</i> entre 2009 e 2019.....	175

Tabela 26 – Evolução da oferta de cursos na UCS por <i>campi</i> entre 2009 e 2019.....	176
Tabela 27 – Evolução da média de salários anuais do pessoal técnico na UCS por <i>campi</i> entre 2010 e 2019.	178
Tabela 28 – Evolução da proporção de financiamentos estudantis por <i>campi</i> na UCS entre 2009 e 2019.	179
Tabela 29 – Participação das 10 IES com maior quantidade de matrículas na região Centro Oriental Rio-grandense (COR) em 2009.....	181
Tabela 30 – Participação das 10 IES com maior quantidade de matrículas na região Centro Oriental Rio-grandense (COR) em 2016.....	182
Tabela 31 – Participação das 10 IES com maior quantidade de matrículas na região Centro Oriental Rio-grandense (COR) em 2019.....	183
Tabela 32 – Evolução da quantidade de alunos matriculados na Unisc por <i>campi</i> entre 2009 e 2019.	190
Tabela 33 – Evolução da oferta de cursos na Unisc por <i>campi</i> entre 2009 e 2019.....	191
Tabela 34 – Evolução da média de salários anuais do pessoal técnico na Unisc por <i>campi</i> entre 2009 e 2019.	193
Tabela 35 – Evolução da proporção de financiamentos estudantis por <i>campi</i> na UNISC entre 2009 e 2019.	194
Tabela 36 – Evolução da quantidade de alunos matriculados na Univates por <i>campi</i> entre 2009 e 2019.	198
Tabela 37 – Evolução da oferta de cursos na Univates por <i>campi</i> entre 2009 e 2019.	198
Tabela 38 – Evolução da média de salários anuais do pessoal técnico na Univates por <i>campi</i> entre 2009 e 2019.	201
Tabela 39 – Evolução da proporção de financiamentos estudantis por <i>campi</i> na Univates entre 2009 e 2019.	202
Tabela 40 – Participação das 10 IES com maior quantidade de matrículas na região Metropolitana de Porto Alegre (MPA) em 2009.....	203
Tabela 41 – Participação das 10 IES com maior quantidade de matrículas na região Metropolitana de Porto Alegre (MPA) em 2019.....	204
Tabela 42 – Evolução da quantidade de alunos matriculados na Feevale por <i>campi</i> entre 2009 e 2019.	211
Tabela 43 – Evolução da oferta de cursos na Feevale por <i>campi</i> entre 2009 e 2019.....	212

Tabela 44 – Evolução da média de salários anuais do pessoal técnico na Feevale entre 2009 e 2019.	214
Tabela 45 – Evolução da proporção de financiamentos estudantis por <i>campi</i> na Feevale entre 2009 e 2019.	215
Tabela 46 – Participação das 10 IES com maior quantidade de matrículas na região Sudoeste Rio-grandense (SOR) em 2009.	217
Tabela 47 – Participação das 10 IES com maior quantidade de matrículas na região Sudoeste Rio-grandense (SOR) em 2019.	218
Tabela 48 – Evolução da quantidade de alunos matriculados na Urcamp por <i>campi</i> entre 2009 e 2019.	224
Tabela 49 – Evolução da oferta de cursos na Urcamp por <i>campi</i> entre 2009 e 2019.....	225
Tabela 50 – Evolução da média de salários anuais do pessoal técnico na Urcamp por <i>campi</i> entre 2009 e 2019.	227
Tabela 51 – Evolução da proporção de financiamentos estudantis por <i>campi</i> na Urcamp entre 2009 e 2019.	228
Tabela 52 – Número de matrículas na região NOR por tipo de IES em 2009 e 2019.....	249
Tabela 53 – As 10 IES privadas com maior número de matrículas na região NOR em 2009.	250
Tabela 54 – Número de matrículas na região NER por tipo de IES em 2009 e 2019.	251
Tabela 55 – As 10 IES privadas com maior número de matrículas na região NER em 2009.	252
Tabela 56 – Número de matrículas na região COR por tipo de IES em 2009 e 2019.....	253
Tabela 57 – Número de matrículas na região MPA por tipo de IES em 2009 e 2019.	254
Tabela 58 – As 10 IES privadas com maior número de matrículas na região MPA em 2009.	254
Tabela 59 – Número de matrículas na região SOR por tipo de IES em 2009 e 2019.	255

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	20
2 OBJETIVOS E JUSTIFICATIVA	27
3 ESQUEMA TEÓRICO-CONCEITUAL.....	30
3.1 Origens da Educação Superior.....	30
3.2 A criação da Instituição de Ensino Superior no Brasil.....	32
3.3 A evolução do Ensino Superior no Brasil.....	39
3.4 As instituições de ensino superior comunitárias e a sua regulamentação.....	55
3.5 As principais vertentes teóricas sobre o campo nos estudos organizacionais.....	64
3.5.1 Teoria Institucional e o Neoinstitucionalismo.....	67
3.5.2 Campo de Ação Estratégica (CAE).....	72
4 MÉTODO DE PESQUISA	89
4.1 Especificação do problema	89
4.2 Delineamento do estudo	89
4.3 Tipos de dados e forma de coleta	90
4.4 O instrumento de pesquisa e a coleta de dados.....	91
4.5 Análise dos dados.....	94
4.6 Limitações da pesquisa.....	95
5 AS TRANSFORMAÇÕES DO CAMPO EDUCACIONAL SUPERIOR DO BRASIL A PARTIR DA REDEMOCRATIZAÇÃO	97
5.1 As origens do povoamento e o perfil socioeconômico e educacional das mesorregiões do estado do Rio Grande do Sul.	125
5.2 O estado do Rio Grande do Sul e suas regiões intermediárias.....	126
5.3 O perfil educacional das mesorregiões e informações socioeconômicas das cidades com IES Comunitárias Regionais no estado do Rio Grande do Sul	128
5.3.1 Noroeste Rio-grandense (NOR)	128

5.3.1.1 O Ensino Superior e o perfil da(s) IES Comunitária(s) do tipo Regional na região Noroeste Rio-grandense (NOR)	129
5.3.1.1.1 Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI)	136
5.3.1.1.2 Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí)	144
5.3.1.1.3 Universidade de Cruz Alta (Unicruz).....	151
5.3.1.1.4 Universidade de Passo Fundo (UPF).....	157
5.3.2 Nordeste Rio-grandense (NER).....	165
5.3.2.1 O Ensino Superior e o perfil da(s) IES Comunitária(s) do tipo Regional na região Nordeste Rio-grandense (NER).....	165
5.3.2.1.1 Universidade de Caxias do Sul (UCS)	171
5.3.3 Centro Oriental Rio-grandense (COR).....	180
5.3.3.1 O Ensino Superior e o perfil da(s) IES Comunitária(s) do tipo Regional na região Centro Oriental Rio-grandense (COR).....	181
5.3.3.1.1 Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc)	187
5.3.3.1.2 Universidade do Vale do Taquari (Univates)	195
5.3.4 Metropolitana de Porto Alegre (MPA).....	202
5.3.4.1 O Ensino Superior e o perfil da(s) IES Comunitária(s) do tipo Regional na região Metropolitana de Porto Alegre (MPA).....	203
5.3.4.1.1 Universidade Feevale	208
5.3.5 Sudoeste Rio-grandense (SOR).....	216
5.3.5.1 O Ensino Superior e o perfil da(s) IES Comunitária(s) do tipo Regional na região Sudoeste Rio-grandense (SOR).....	216
5.3.5.1.1 Universidade da Região da Campanha (Urcamp)	221
6 A ANÁLISE DO CAMPO DE AÇÃO ESTRATÉGICA DAS INSTITUIÇÕES COMUNITÁRIAS DE ENSINO DO RIO GRANDE DO SUL: O PAPEL DO ESTADO, OS GRUPOS PRIVADOS DE ENSINO E A SUA CONFIGURAÇÃO..	230
6.1 O papel do Estado na alteração do campo do Ensino Superior do Brasil.....	230

6.2 A atuação dos grupos educacionais e das instituições públicas e comunitárias a partir das alterações no campo da Educação Superior no Brasil.....	246
6.3 A configuração do Campo de Ação Estratégica das IES Comunitárias Regionais do RS.....	264
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	270
REFERENCIAL	277
APÊNDICE I – ROTEIRO DE QUESTÕES PARA OS (EX-)PRÓ-REITORES DE ADMINISTRAÇÃO	284
APÊNDICE II – QUADRO COMPARATIVO DE EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS (2009-2019).....	285
APÊNDICE III – QUADRO COMPARATIVO DE EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE DOCENTES (2009-2019).....	286
APÊNDICE IV – QUADRO COMPARATIVO DE EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE TÉCNICOS (2009-2019).....	287
APÊNDICE V – QUADRO COMPARATIVO DE EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE ALUNOS COM FINANCIAMENTO (2009-2019).....	288

1 INTRODUÇÃO

O surgimento e o estabelecimento da educação superior no Brasil são pautados por dificuldades, interesses e disputas. Apesar de alguns historiadores entenderem que sua origem deu-se em 1572, com a formação dos cursos de Artes e Teologia no Colégio dos Jesuítas da Bahia, a educação superior não religiosa somente ganhou forma após a vinda da família real portuguesa ao Brasil (Barreyro, 2008). Ao contrário da América Espanhola, que teve suas primeiras universidades ainda no período colonial, a exemplo de países como México e Peru, o ensino superior brasileiro apenas alcançou o status universitário na década de 1930. O período que antecedeu a criação das universidades foi marcado pelo intervencionismo e pela falta de interesse do seu desenvolvimento pelo Estado que, em diversas situações, criou entraves para a sua consolidação (Sampaio, 1991).

A partir da década de 1930, as instituições de educação superior surgiram oficialmente por meio de dois grandes projetos: a Universidade de São Paulo e a Universidade do Brasil, além do projeto frustrado da Universidade do Distrito Federal, no Rio de Janeiro. Estas iniciativas e seu posterior desenvolvimento ocorreram, principalmente, na esfera pública da educação. As instituições públicas concentravam as ofertas de matrículas e eram dominantes em número de instituições (em 1970, 2/3 das instituições de ensino superior eram públicas). De forma gradual, as instituições privadas de ensino superior começaram a ganhar relevância e investimento, tornando-se o formato dominante no Brasil (Sampaio, 1991).

Segundo o INEP (<http://portal.inep.gov.br>, recuperado em 06, junho, 2020), o número de instituições privadas de ensino superior em 2017 foi de 2.152, atingindo 87% do total de instituições de ensino superior no território nacional (2.448). No que se refere a matrículas, o ensino público foi responsável por apenas 24% do seu total. Tradicionalmente, tem acontecido um agrupamento das IES em dois grupos: privado e público. Contudo, um modelo distinto, originado na década de 1950 e reconhecido por meio de uma legislação específica no ano de 2013, termina com essa dicotomia: as instituições de ensino superior comunitárias.

O conceito de universidades comunitárias propagou-se na década de 1980. Diversas instituições com este formato encontram-se em todas as regiões, sendo que, no sul do Brasil, representam o modelo predominante de educação superior (Schmidt, 2018). A entidade

representativa desta categoria institucional, em nível nacional, é a Associação Brasileira de Universidades Comunitárias (ABRUC), reunindo outras quatro entidades: o Consórcio das Universidades Gaúchas (COMUNG), a Associação Catarinense de Fundações Educacionais (ACAFE), a Associação Nacional de Educação Católica do Brasil (ANEC) e a Associação Brasileira de Instituições Educacionais Evangélicas (ABIEE).

As universidades comunitárias não apresentam um tipo homogêneo, possuindo aspectos diferentes, como a divisão em dois diferentes grupos: as universidades comunitárias regionais (mantidas por entidades regionais/locais) e as universidades confessionais (mantidas por instituições religiosas) (Schmidt, 2018). As IES comunitárias têm um “[...] forte vínculo com suas comunidades, constituindo-se de um patrimônio público. Sem fins lucrativos, com gestão democrática e participativa [...], são autênticas instituições públicas não Estatais”. Este *status* é previsto na Lei Federal nº 12.881, de 12 de novembro de 2013. No ano de 2019, por meio da Lei 13.868/2019 a extinção da dualidade de IES públicas e privadas foi incorporada à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. No estado do Rio Grande do Sul, o Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas (COMUNG) integra 15 membros, atendendo mais de 38% dos estudantes de graduação gaúchos (COMUNG, 2019).

Recentemente, a partir dos anos 2000, as instituições de ensino superior do Brasil têm enfrentado transformações significativas na sua estrutura. Entre as principais mudanças que ocasionaram importantes reflexões estão a alteração na legislação de abertura de instituições de ensino superior privado (Ex.: Centros Universitários), as descontinuidades dos programas de financiamento estudantil ocorridas a partir de 2015, a expansão dos cursos de graduação modalidade a distância (EaD) impulsionada pela flexibilização das exigências nas ofertas e, possivelmente o principal fator, a competição por alunos. Um fato relevante que contribui para esta alteração de cenário, ocorreu em 2007, com a entrada de Instituições de Ensino Superior (IES) na BM&F Bovespa, criando um movimento de fusões e aquisições (Ruas & Oliveira, 2016). Segundo Scrivano (2016), com a bilionária incorporação da Estácio pela Kroton, atingindo a marca de uma em cada cinco matrículas de alunos no ensino superior privado no Brasil, grupos estrangeiros estão com as suas atenções voltadas ao mercado nacional e outros já em plena atuação.

Além disso, grupos de investimento têm buscado oportunidades no mercado nacional. Esse movimento de fusões e aquisições afetou diretamente a concentração de

matrículas. Em 2003, os 20 maiores grupos educacionais possuíam 14% do mercado em número de alunos. Em 2015, os 12 maiores grupos educacionais já detinham 43,9% das matrículas (Scrivano, 2016). É importante destacar que este contexto de aumento de competição – do número de instituições de ensino superior ofertando cursos, da mercantilização dos cursos universitários por meio da redução das mensalidades, da escassez de financiamentos federais aos estudantes e da falta de profissionalização da gestão – em muitas destas instituições comunitárias, gera uma situação grave e com reflexos sérios para sua sobrevivência e para a oferta de serviços de qualidade. Diante deste cenário, é urgente a compreensão de como a ação de grupos educacionais tem interferido na dinâmica das instituições comunitárias no que concerne às dimensões acadêmicas (matrículas, ofertas de curso, qualidade, produção acadêmica, diversidade e criticidade de conteúdo), administrativas (contratações/demissões, estrutura física e ações conjuntas com outras instituições, carreira da área administrativa e acadêmica) e sociais (ações comunitárias e vínculo da produção acadêmica com a região).

Segundo Justino (2019), as IES particulares como um todo, comunitárias ou não, que eram responsáveis pelo ingresso de três em cada quatro alunos na graduação, encontram-se em uma situação delicada. Pela primeira vez, desde que os dados específicos são divulgados pelo Ministério da Educação (MEC) em 1991, o número de matrículas nos cursos presenciais reduziu. Enquanto, em todo o Brasil, no ano de 2016, a queda foi de 2,5% nas instituições particulares, no Rio Grande do Sul este número atingiu 3,5%. Como comparativo, nos 10 anos anteriores, o crescimento médio das matrículas na educação superior havia sido de 4%. Como uma forma de reagir à queda das matrículas, as IES privadas têm oferecido mais vagas, porém obtendo um índice de ocupação menor. A queda no ingresso de alunos acaba refletindo em uma mudança de postura das instituições de ensino pautada na postergação de investimentos: a tendência é que parem de concentrar os esforços em pesquisa e adequem o quadro docente.

Atribuindo, em grande parte, a queda das matrículas à crise econômica, as entidades representativas das instituições privadas não entendem o governo federal como um parceiro confiável (mesmo que, nos anos anteriores, tenha estimulado o ingresso à graduação por meio de fortes investimentos em financiamentos estudantis). O cenário próximo não é visto com otimismo. As maiores IES do Estado, Universidade de Caxias do Sul (UCS), Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos) e Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), todas comunitárias, divulgaram, no fim de 2017, diversas obras e

medidas com o propósito de transformar a dinâmica das aulas e a relação entre alunos e professores. Além destas, a Universidade Luterana do Brasil (Ulbra) e o Centro Universitário Ritter dos Reis (UniRitter), que completam as cinco instituições gaúchas com o maior número de matrículas na graduação, promoveram modificação nos currículos de cursos que tiveram início em 2018. Apesar de admitirem que a crise reflète no planejamento de uma IES, nenhuma destas instituições confere as mudanças citadas acima, à queda de matrículas, mas entendem as novidades como uma dinâmica natural de adaptação e inovação (Justino, 2019).

Para Justino (2019), o Censo da Educação Superior de 2016 revelou que 59% das vagas oferecidas nas IES particulares do RS não foram preenchidas. O indicador é bem superior aos anos anteriores, com exceção ao ano de 2015 (totalizou 55% de vagas ociosas), enquanto o patamar mais favorável foi em 2014, quando o índice de vagas não preenchidas foi de 40%. De um total de 103 mil ingressantes em graduações presenciais em 2014, as IES privadas do RS acompanharam uma queda de 11,5% em dois anos (91 mil novos estudantes em 2016). Ainda era prevista uma queda maior para o ano de 2018. Somado a isso, uma boa parte dos 733 mil discentes que ingressaram no ano de 2014, por meio de Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) se formaram em 2018, gerando uma queda no número de alunos matriculados.

A redução do número de matrículas tem consequência direta para as IES privadas e comunitárias. No período compreendido entre 2015 e 2017, foram necessárias significativas readequações no que se refere ao quadro docente. As demissões se tornaram mais frequentes, atingindo uma média de 2 mil por ano no RS. Em 2017, houve 1.879 demissões de professores. No entanto, o total de docentes contratados se manteve praticamente estável, pois eles tendem a ser realocados (ainda que com o salário menor que o recebido anteriormente). O número médio de docentes em cursos de graduação na rede privada é de 15,9 mil. De 2015 para 2016, mesmo com 2 mil demissões, o MEC detectou apenas 306 docentes a menos no Rio Grande do Sul. Dois casos recentes geraram repercussão na rede privada de ensino superior do Rio Grande do Sul. No final de 2017, o Centro Universitário UniRitter comunicou a demissão de aproximadamente 150 professores (25% do total estimado da instituição). Apesar da decisão ser suspensa pela Justiça, o resultado foi mantido pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST). Na metade de 2017, a PUCRS demitiu cerca de 130 docentes (aproximadamente 10% do total). A readequação do quadro de docentes faz parte dos planos das instituições que continuam contratando profissionais com titulação e

qualificações menores. Os docentes de início de carreira, que substituem professores demitidos, começam com salário entre 25%-30% inferior (Justino, 2018).

No fim de 2017, algumas das maiores universidades anunciaram novos modelos de ensino que tiveram início em 2018. As mudanças passam por investimentos estruturais, principalmente acadêmicos, como novas metodologias de aula e atenção na formação de lideranças e no empreendedorismo, permitindo uma formação mais personalizada e interdisciplinar. Outra ação que ganhou força nas instituições privadas foi o aumento do número de disciplinas EaD e a oferta de cursos EaD.

Com o intuito de realizar uma reflexão em torno da evolução da atuação das IES Comunitárias pertencentes ao COMUNG, foi feita uma comparação de um período de cinco anos (2012 e 2017²). Em 2012, havia 208.007 alunos matriculados em cursos técnicos/tecnólogos, graduações e pós-graduações nas modalidades presencial e EaD. Em 2017, esse indicador foi reduzido em mais de 9%, atingindo um número total de 189.224. O número de docentes teve uma variação de 8.908 (2012) para 8.735 (2017), totalizando uma queda de 2%. Em 2012, o número de cursos ofertados, incluindo superior de tecnologia, graduação, especialização, mestrado e doutorado, foi de 1.399 a 1.465, representando um aumento de 4,7%. Talvez, o indicador mais preocupante refere-se à queda de alunos em um período de cinco anos, evidenciando um prolongamento na dificuldade de captação de estudantes, mesmo com um ligeiro aumento na oferta de cursos. Fica evidente que o segmento comunitário de educação superior encontra-se em um período de desafios que precisa ser enfrentado.

Dessa forma, para analisar a ação dos atores individuais e coletivos nas transformações do campo de educação superior, foi adotada uma perspectiva do Campo de Ação Estratégica de Fligstein e McAdam (2012). Este aparato explicativo é uma alternativa a outras correntes teóricas, talvez mais tradicionais, como a abordagem neoclássica que tenderia a apontar unicamente, ou em grande parte, na eficiência e na melhor alocação dos recursos. O CAE possibilita a compreensão de como atores coletivos e individuais interferem na estrutura da sociedade por meio da habilidade social e da apropriação de recursos importantes na dinâmica do campo. Nesta perspectiva, o mercado não surge, mas é desencadeado a partir da estrutura social e da disposição dos diferentes atores na busca da estabilidade em um dado campo e permite o entendimento de que a ação coletiva pode, ao

2 Dados cedidos pelo COMUNG por meio de mensagem eletrônica em julho de 2019.

longo do tempo, criar turbulências para romper a ordem vigente, ou obter uma posição mais privilegiada a partir desta nova configuração.

Ao buscar-se uma aproximação do arcabouço teórico de Fligstein e McAdam e/ou Campo de Ação Estratégica com as transformações do Campo da Educação Superior, é possível levantar algumas possibilidades face às evidências coletadas até o presente estágio do trabalho. O Campo da Educação Superior tem enfrentado um período de instabilidade, ocasionado, provavelmente, pela atuação do Estado na elaboração das políticas de incentivo, ausência de debate sobre o futuro da educação, falta de clareza na construção e desenvolvimento do Ensino Superior, ampliação e estímulo da oferta de cursos EaD e, possivelmente, na frouxidão das barreiras de entrada de grupos empresariais estrangeiros de educação. O Estado teve um importante papel na democratização e inclusão da população no ensino superior, mas isso refletiu em uma forte dependência das IES comunitárias às políticas públicas (Fundo de Financiamento Estudantil do Ensino Superior – FIES, por exemplo). Apesar de ter sido um momento ímpar no crescimento das IES comunitárias, o seu abrupto fim não permitiu a formulação de alternativas na mesma velocidade que a exigida, gerando pesados impactos. Antes, muito provavelmente, este campo contava com as instituições federais de ensino como atores dominantes que influenciavam nas regras do campo e exerciam considerável apelo junto às unidades de governança para modificação das legislações a seu favor. As demais instituições, tanto comunitárias como particulares, ocupavam posições de desafiantes neste embate, buscando influenciar as unidades de governança por meio de coalizões. A grande mudança nesta dinâmica é a entrada de grupos empresariais com uma estratégia de obter um volume expressivo de matrículas na sua carteira corporativa, impulsionando-se ao nível de dominadores. O Estado, ao reduzir os investimentos nas instituições públicas, acaba alterando a posição dos atores do campo, influenciando na projeção das IES empresariais ao nível de dominadores em posição semelhante às IES públicas. Um aspecto que tende a favorecer a disputa por parte dos atores desafiantes mais antigos, neste caso as IES comunitárias, é a experiência adquirida em outras crises, refletindo na sua habilidade social de achar alternativas e responder a episódios de disputa. Uma das possibilidades para a superação da crise reside na capacidade de encontrar mecanismos que permitam disputar este espaço sem abdicar da qualidade e dos referenciais construídos ao longo do tempo pelas IES Comunitárias. A chave para esta condição está na mobilização que as coalizões terão na busca de estratégias que permitam o ganho da eficiência e redução do custo por meio de ações conjuntas. Compreende-se, inicialmente, o

papel vital do COMUNG na reorientação e mobilização destes atores desafiadores em busca de novos e promissores horizontes futuros. Por intermédio da teoria do Campo de Ação Estratégica, será possível focar na obtenção de respostas quanto a aspectos sensíveis desta análise tais como: quem são os atores que têm controlado este processo? Qual a relação que estes atores têm com o Estado? Quais são as identidades e significados que eles manejam nestas disputas?

Diante do exposto, o presente estudo pretende analisar: como as transformações do campo da educação superior no Rio Grande do Sul e a atuação dos grupos educacionais empresariais têm influenciado a dinâmica das instituições comunitárias regionais nas dimensões acadêmicas, administrativas e sociais?

O argumento empírico deste estudo é que a atuação de grupos educacionais, com projetos de expansão via aquisições de Instituições de Ensino Superior nacionais e com mudanças estruturais (tanto acadêmicas quanto administrativas), facilitadas pela flexibilização das relações de trabalho tem influenciado negativamente a dinâmica das instituições comunitárias regionais nas suas dimensões acadêmicas, administrativas e sociais. Ou seja, as transformações no campo, pautadas na atuação desses novos atores, têm produzido dificuldades para garantir o foco na qualidade do ensino e nas condições de trabalho adequadas para docentes e técnicos administrativos dessas instituições. Do ponto de vista teórico, o trabalho busca contribuir com a perspectiva do Campo de Ação Estratégica a partir da sua adoção e identificação de possíveis lacunas.

2 OBJETIVOS E JUSTIFICATIVA

O objetivo geral desta tese é compreender como as transformações do campo da educação superior no Rio Grande do Sul e a atuação dos grupos educacionais têm influenciado na dinâmica das instituições comunitárias regionais.

Objetivos específicos:

- Caracterizar as instituições de ensino superior comunitárias e o campo da Educação Superior no Rio Grande do Sul;
- Descrever as transformações do campo da Educação Superior no Brasil a partir da redemocratização do Brasil (1988);
- Analisar a atuação dos grupos educacionais e das instituições públicas e comunitárias a partir das alterações no campo da Educação Superior no Brasil;
- Compreender o papel do Estado na alteração do campo do Ensino Superior do Brasil.

Segundo Sobrinho (2013), o processo de democratização do ensino conquistou a centralidade na agenda das políticas públicas dos Estados, de organismos multilaterais e movimentos sociais ao redor do mundo. Em geral, o argumento capitalista para esse investimento maciço ou, ao menos, a priorização de orçamentos para a educação superior é basicamente motorizar a economia. No entanto, o entendimento da educação apenas como um motor da economia é demasiado simplista. A educação tem que ser entendida como um bem público e um direito social, pois possui a finalidade principal da formação de sujeitos, e, conseqüentemente, o desenvolvimento da cidadania e da democratização da sociedade. O emprego de bem público deve ser compreendido como um princípio, ou seja, um imperativo moral que coloca a dignidade humana acima de qualquer interesse ou circunstâncias individuais.

A compreensão da educação como um bem público é fundamental para a preparação de cidadãos conscientes e profissionais qualificados. Neste sentido, a formação do cidadão

e a capacitação profissional são aspectos que coexistem mutuamente na formação do sujeito social. Com isso, cidadãos profissionais, com perfil ético e com qualificada formação, serão os verdadeiros motores da economia. Diante deste cenário, a educação como um bem comum deve ser uma missão para as instituições de ensino superior que têm como propósito a formação ética, científica e técnica dos sujeitos na construção da sociedade. Uma característica das instituições que possuem uma identidade regional e o caráter de bem público arraigado nos seus princípios e raízes é estimular a formação profissional sem abdicar da formação de um sujeito crítico. É neste contexto que entram instituições de ensino, como as IES comunitárias, que apresentam na sua concepção estes aspectos.

As instituições comunitárias de ensino superior apresentam, historicamente, um papel relevante no desenvolvimento das regiões onde atuam pela democratização do acesso, ações pautadas pelas necessidades locais e priorização de um ensino de qualidade. As ações desenvolvidas não têm um caráter utilitarista ou de acumulação de recursos, mas sim de efetividade na alocação dos recursos e na melhora gradativa das regiões onde atuam. No entanto, o mesmo embrião que trazia um modelo diferente de instituições de ensino, apresenta os elementos que afetam diretamente a sua capacidade de sobrevivência, como, por exemplo, falta de preparo para lidar em um cenário de ofertas vastas de cursos de ensino superior com mensalidades cada vez mais baixas e com o sucateamento dos programas de financiamento estudantil. Esta falta de preparo, também denominada de profissionalização da gestão, carrega, em seu núcleo, a noção de eficiência de caráter mercantil, que costuma ser frequentemente suscitada quando se debate o modelo comunitário. Diante disso, guiar-se pela eficiência em tempos de crise significa orientar-se por um modelo padrão pautado no fechamento de cursos deficitários, maximizar matrículas em cursos mais rentáveis e competir com base no preço. Não obstante, é preciso resgatar o exemplo de instituições que seguiram outros caminhos e procuraram alternativas de forma a preservar seus aspectos fundamentais e a qualidade de educação. É preciso, assim, entender as transformações ocorridas nas últimas décadas com o intuito de compreender o papel das comunitárias nessa dinâmica e reorientar a sua atuação, de forma a tentar garantir a sua sobrevivência e perpetuidade.

Apesar de sua trajetória remontar à década de 1950, a luta pelo reconhecimento das instituições comunitárias persiste. Mesmo com a intensificação dos esforços realizados na primeira década deste século entre a sociedade civil, instituições de ensino comunitárias,

órgãos representativos e demais apoiadores, que culminaram na Lei Federal nº 12.881, de 12 de novembro de 2013, a dicotomia entre privado e público ainda domina as discussões em torno da categorização das instituições de ensino superior. Cabe ressaltar que isso não ocorre apenas na educação superior, mas nas organizações em geral. A dicotomia público/privado ainda é estruturante da cultura política e jurídica em nível nacional e internacional.

Talvez a grande diferença consista na inclusão das instituições comunitárias nas notas de rodapé. Para se ter uma noção deste panorama, pode-se conferir, no último relatório do INEP, a segmentação do número de instituições pública (federal, estadual e municipal) e privada³. Cabe ressaltar que a personalidade jurídica das comunitárias é distinta das demais (pública e privada) e, por esta razão, deveriam, na prática, estar representadas em um campo específico. O intuito deste estudo é fomentar e suscitar estas discussões, de modo a trazer um novo olhar sobre o papel e a importância destas instituições.

³ Sobre a categoria, a classificação utilizada pelo Ministério da Educação (MEC) até 2008 dividia em dois tipos: IES particulares e IES comunitárias, confessionais e filantrópicas (CCF). A partir de 2010, o INEP (2010) começou a enquadrar todas as IES privadas em uma única categoria nos macrodados (Bittencourt et al., 2014).

3 ESQUEMA TEÓRICO-CONCEITUAL

O primeiro tópico aborda a origem da Educação Superior. O segundo, trata sobre a criação da Instituição de Ensino Superior no Brasil. O tópico seguinte descreve a evolução do Ensino Superior no Brasil. O quarto, retrata o surgimento e desenvolvimento das Instituições de Ensino Superior Comunitárias no Rio Grande do Sul. Por fim, o quinto tópico discute acerca das principais vertentes teóricas sobre campo nos estudos organizacionais e, mais especificamente, a definição do Campo de Ação Estratégica (CAE) de Fligstein e McAdam, que visa fornecer a sustentação teórica do presente estudo.

3.1 Origens da Educação Superior

Segundo Rossato (1998), até o século XI, a escola no Ocidente apresentava um sistema medíocre, uma herança de mais de duzentos anos, advinda dos carolíngios. Entre os séculos VIII e X, o modelo carolíngio estipulava que todo espaço eclesiástico (como abadia, paróquia e catedral) precisava sustentar uma escola para a preparação de jovens, especialmente os clérigos e monges. Após as guerras, estas escolas foram afetadas diretamente e abrigaram-se nos mosteiros e abadias onde encontraram segurança para crescerem ao longo do século XI, no período em que se constituía a sociedade feudal. Nessas circunstâncias, foi criada uma nova forma de ensino: a leitura, em grupo, dos textos que continham determinada importância, podendo ser acompanhada de discussões ou do diálogo entre mestre e discípulo. Um conjunto de circunstâncias no período compreendido entre o fim do século XI e o século XII contribuiu para o aumento deste tipo de escola: o desenvolvimento da economia, o crescimento demográfico, a evolução da produção agrícola, a expansão do uso da moeda, o surgimento das organizações públicas e privadas, a reforma da Igreja; e conseqüentemente, o acesso para diferentes povos, principalmente no Mediterrâneo, com as Cruzadas e as Reconquistas. O contato com as regiões mediterrâneas, especialmente as de Bizâncio e Islam, permitiu a entrada de tradições culturais antigas que haviam resistido mais no Oriente Próximo, proporcionando um conjunto amplo de traduções para o Latim dos textos mais importantes da filosofia grega, que versavam sobre o fim da antiguidade e de autores árabes. Diante desse movimento, a obra completa de Aristóteles foi reproduzida em latim, assim como de outros sábios gregos como Arquimedes, Euclides, Ptolomeu e Galeno.

Conforme Rossato (1998), as universidades tornaram-se o reduto destas obras símbolos da cultura greco-romana e devem reconhecimento às escolas monásticas da época, como Monte Cassino (Itália), Fulda (Alemanha), Cluny (França) e Canterbury (Inglaterra). A partir da necessidade de formar os clérigos, a Igreja criou os seminários e, em seguida, as escolas catedrais/episcopais. Este processo é denominado como a primeira fase das universidades, que seriam colocadas a cargo da Igreja, pois se caracterizavam como um sucedâneo do antigo modelo. Somado a isso, as universidades também devem créditos às influentes escolas corânicas (islâmicas) que, no Oriente Médio, no ápice, fundaram as cidades de Damasco, Bagdá e Córdoba; e as escolas de Fez (Marrocos) e Al-Azhar (Egito). Os novos conhecimentos originados nestes distintos espaços foram recebidos e imediatamente adicionados aos ensinamentos das escolas. A universidade, assim, é o resultado do Ocidente cristão, inspirada nas escolas antigas que, durante a Idade Média, mantiveram alguns aspectos do mundo monástico como base, caso da teologia. As primeiras universidades foram criadas sob a guarda da Igreja, que teve a iniciativa e chegou a criar as universidades com o propósito de combater a heresia (através da preservação da unidade e da fé).

As primeiras instituições de ensino superior foram criadas como corporações que reuniam, assim como as demais, em um trabalho conjunto, os mestres e os aprendizes, ou seja, os alunos e os professores. Em Paris, foi fundada a *Universitas Magistrorum et Scholarium Parisiensis*. Em Bolonha, a partir do momento em que os mestres das escolas de direito abdicaram de se organizar em corporações, os próprios estudantes criaram “nações”. Essas corporações adotaram formatos e alcunhas diferentes – confraria, associação de defesa de interesses comuns, *communio*, *consortium*, *studia generalia*, *universitas*. A primeira instituição de ensino superior que atingiu plenamente o caráter de universidade foi a de Bolonha. Juntamente à de Paris, são consideradas as precursoras. Enquanto a de Bolonha se considera a mais antiga, a de Paris é entendida como a mais importante, por ter se tornado o modelo para as demais instituições. Bolonha foi reconhecida em 1158, pelo imperador Frederico Barbaroxa e, pelo papa, em 1291. No entanto, no século XI, já estava em funcionamento e tem como data da fundação o ano de 1088. Esta universidade italiana era designada como uma universidade de estudantes pela sua postura de se estruturar em grandes *nações*: os citramontanos (italianos) e os ultramontanos (não italianos). Cada *nação* (*natio*) definia o seu reitor (mandato de um ou dois anos), que era o encarregado da corporação dos estudantes e os defendia junto ao poder civil, rapidamente se responsabilizando pela

sistematização do ensino, contratação de professores e garantindo a prestação de serviços. O poder das nações era tão significativo, que a instituição ficou conhecida como a universidade dos estudantes. A Universidade de Bolonha acabou se constituindo em um paradigma, que seria acompanhado por outras instituições ao longo dos séculos XII e XIII, como as Universidades de Montpellier, Módena, Vicenza (1204), Arezzo (1215) e Pádua (1222) (Rossato, 1998).

Posteriormente, a partir do processo de colonização europeia ao redor do mundo, a universidade passa também a romper as fronteiras da Europa. O processo de colonização na América foi, em grande parte, um movimento de expansão do Cristianismo, sendo que os próprios espanhóis e portugueses foram enviados pelos reis e papas. A primeira cátedra de Teologia na América foi fundada em 1532, em Santo Domingo (atual República Dominicana). Para os conquistadores, esta região seria a ponte para a colonização do Novo Mundo. Seis anos mais tarde, foi fundada a Universidade de Santo Domingo, apenas 46 anos depois do descobrimento (1492). No século XVI, foi fundada a Universidade de San Marcos, em Lima, e também a da Cidade do México (1551). Na América do Norte, a primeira instituição foi a de Quebec (1635) e, no ano seguinte, surgiu a primeira da América anglo-saxônica, a Universidade de Harvard. No continente africano, o início da implementação ocorreu em 1873 com as universidades do Cabo e África do Sul. Na Oceania, as universidades surgiram inicialmente na Austrália, através da fundação das Universidades de Sydney (1850), Melbourne (1853) e Adelaide (1873). Na Ásia, três relevantes redes de ensino superior da atualidade tiveram seus berços no Japão, na China e na Índia. No Japão, alterações feitas pela dinastia Meiji, a partir de 1870, favoreceram o surgimento de 16 universidades na segunda metade do século XIX, sendo a principal dessas, a Universidade Imperial de Tóquio (1877). Na Índia, ainda submetida à dominação da Inglaterra, em 1857, são criadas as Universidades de Madras, Bombaim e Calcutá. Por fim, na China, foram fundadas quatro instituições no fim do século XIX: Tiangen (1895), Xian Jiaotong (1896), Zheijiang (1897) e Pequim (1898) (Rossato, 1998).

3.2 A criação da Instituição de Ensino Superior no Brasil

Segundo Barreyro (2008), a educação superior no Brasil teve início em 1572, com a constituição dos cursos de Artes e Teologia no Colégio dos Jesuítas da Bahia. Após a expulsão desse grupo religioso, no ano de 1759, iniciaram-se aulas de disciplinas isoladas, o

que persistiu até 1776, quando da fundação de uma faculdade no Seminário dos Franciscanos, no Rio de Janeiro. Posteriormente, em 1798, fundou-se outra faculdade no Seminário de Olinda (Cunha, 1980). No entanto, a educação superior de cunho não religioso no país principiou somente após a mudança da sede do império português para o Brasil.

Conforme Sampaio (1991), o ensino superior do Brasil apenas vem a adquirir o status universitário a partir dos anos 1930. Alguns países da América Espanhola, diferentemente, instituíram suas primeiras universidades ainda no período colonial, como o México e o Peru, ou no período pós-independência, como o Chile.

De acordo com Guerrini e Oliveira (2016), o colonialismo português foi impeditivo para o surgimento do ensino superior do Brasil, já que o movimento era entendido como nocivo aos seus interesses e diminuiria o novo território a uma mera colônia de exploração. Com isso, nesse apanhado distinto de universalismo e obscurantismo que simbolizou o Império Português ao longo de todo o período colonial, a universidade brasileira – ou seja, a instituição de ensino superior da elite colonial – foi a Universidade de Coimbra.

Durante mais de um século, de 1808 – quando foram formadas as primeiras escolas superiores – até 1935, o sistema de ensino superior foi pautado pela formação de profissionais liberais, tais como os do direito, da medicina e das engenharias. Apenas no século XX, foram realizadas algumas alterações no modelo de ensino com a intenção de dar maior atenção à formação tecnológica. Em contrapartida, o sistema de ensino superior brasileiro evidenciou, desde cedo, sinais de descontinuidade no que concerne, sobretudo, aos elementos que abrangem a relação com o Estado. Ao analisar a evolução do ensino superior brasileiro entre os anos de 1808-1990, Sampaio (1991) identifica nos anos 1808, 1898, 1930, 1968 e 1985 marcos históricos, cujos processos de transformação político-sociais balizam, em linhas gerais, os períodos de alteração no formato do sistema de ensino superior.

Conforme Sampaio (1991), no primeiro período, entre 1808 e 1898, a chegada da família real portuguesa dá início à construção do núcleo de ensino superior no Brasil, cujo formato de desenvolvimento teve como principais aspectos a inclinação para a formação profissional e o controle do Estado sobre o sistema. No ano de 1808, foram fundadas as escolas de Cirurgia e Anatomia em Salvador (atual Faculdade de Medicina da Universidade Federal da Bahia), de Anatomia e Cirurgia no Rio de Janeiro (atual Faculdade de Medicina da Universidade Federal do Rio de Janeiro) e a Academia de Guarda Marinha no Rio de Janeiro. Em 1810, foi fundada a Academia Real Militar (atual Escola Nacional de Engenharia da UFRJ). Posteriormente, em 1814, instituiu-se o curso de Agricultura e, em

1816, a Real Academia de Pintura e Escultura. O modelo de formação profissional compatibilizou, em seu princípio, duas influências: o pragmatismo e o modelo napoleônico de separação do ensino e da pesquisa científica. As instituições que seguiam este modelo procuravam formar quadro profissional para a administração dos negócios do Estado e para a conquista de novas riquezas, rejeitando que o papel educacional da Igreja Católica avançasse o ensino das primeiras letras. Apesar da tendência de favorecimento à formação especializada, acabou prevalecendo no Brasil a formação de profissionais liberais. As escolas de Medicina e Engenharia e, posteriormente, de Direito, formaram a espinha dorsal do sistema e situavam-se entre as atividades de maior prestígio e demanda. Entre 1808 e 1889, o sistema de ensino superior desenvolveu-se paulatinamente, em consonância com as rasas transformações sociais e econômicas da sociedade do Brasil. Este sistema era voltado ao ensino que garantia um diploma profissional, que permitia o direito a conquistar uma colocação privilegiada no limitado mercado de trabalho e a assegurar o prestígio social.

A independência política, em 1822, não implicou uma alteração de formato no ensino superior. Os novos governantes não percebiam qualquer vantagem na formação de universidades, predominando o modelo de educação para profissões em faculdades isoladas. A emancipação política não foi além de uma transmissão formal de poder. A sociedade pós-colonial manteve-se escravocrata, com uma economia alicerçada na exportação de produtos, com uma atividade urbana restrita a escassos núcleos de assentamento – tradicionais e/ou decadentes – e a poucos centros administrativos e exportadores. Neste contexto, foram criados dois cursos de Direito em 1827 (São Paulo e Olinda). Após 1850, com condução do governo por D. Pedro II, período marcado pela estabilidade política e desenvolvimento econômico, presencia-se um “relativo” crescimento paulatino das instituições educacionais e o fortalecimento de alguns centros científicos (Observatório Nacional, o Museu Nacional e a Comissão Imperial Geológica). Apesar dessa expansão, o ensino superior permaneceu limitado às profissões liberais em poucas instituições isoladas, de tempo parcial. Com relação à atividade científica, até o princípio da República, esta pode ser definida por sua extrema precariedade, alternando entre a instabilidade de ações desenvolvidas em favor imperial e as deficiências das escolas profissionais burocráticas, sem autonomia e utilitaristas em seus princípios (Sampaio, 1991).

De acordo com Sampaio (1991), o ensino superior no Brasil, até a Reforma Leôncio de Carvalho (1878), caracterizou-se como exclusivamente público e privativo ao poder central, o que concedia ao sistema uma determinada imobilidade. A possibilidade de

ampliação e diversificação era contida pela capacidade de investimento na área e submetida ao interesse político do governo central. Além de definir quais seriam as instituições criadas e com qual propósito, normatizando criteriosamente o currículo e os programas, a autoridade do Estado revelava-se ainda pela proximidade que o governo central buscava manter com aqueles que as conduziam ou com os que lecionavam. A partilha das cátedras, muitas vezes, considerava mais princípios políticos do que acadêmicos, tendo a indicação regional na nomeação dos primeiros docentes. Cabe salientar que o fato de os interesses do poder central estarem representados nesta escolha, como ocorria no Brasil, não era um fato isolado na época, mas uma alternativa adotada em outros sistemas de educação superior, como na Alemanha, por exemplo. Nessa condição de centralismo político, a discussão em torno da construção de uma universidade no Brasil estava ligada, inevitavelmente, ao debate sobre o grau de controle do governo central na educação. Com isso, para muitos, a universidade tornar-se-ia exatamente um instrumento para satisfazer os propósitos do poder central. Dessa forma, tanto para os defensores deste formato de instituição de ensino superior bem como para os positivistas (principais opositores), a concepção de universidade estava ligada, com poucas exceções, à de interferência estatal no ensino. Uma das exceções consiste no projeto de Paulino de Sousa que, quando ministro do Império em 1870, defendeu a fundação de uma universidade na capital do Império, formada por quatro faculdades (direito, medicina, ciências naturais e matemáticas e teologia). No entanto, não passava de uma mera reunião de faculdades, sem conferir à instituição qualquer nova incumbência. Ao longo do século XIX, novos debates sobre a oferta de cursos emergiram, separando-se em dois blocos: o primeiro defendia que os cursos especializados (engenharia, minas e agronomia), por possuírem caráter (mais) pragmático, seriam convenientes à ex-colônia e inexistiam bases para formações mais amplas e desinteressadas, segundo convém a uma universidade. No segundo bloco, situavam-se aqueles que tinham os cursos de viés mais humanístico como fúteis e ultrapassados, visto que estavam ligados ao modelo escolástico da decadente Universidade de Coimbra anterior a sua reforma. Limpo de Abreu, ministro do Império em 1837, pontua em seus registros:

A conveniência de se fundar estabelecimentos de ensino de que tenho tratado e de formar, com outros já existentes, uma só corporação científica com o título de universidade foi nos largamente demonstrada em um dos anteriores relatórios de repartição interinamente a meu cargo (...) É, porém, o meu dever o lembrar-vos a absoluta precisão de criar-se uma autoridade individual ou coletiva a quem não só se incumba a tarefa de vigiar sobre as doutrinas ensinadas à mocidade, mas também se dê mais influência e respeito aos lentes e certa jurisdição correccional para compellir o aluno ao cumprimento de suas obrigações escolásticas e manter a

necessária decência, respeito e subordinação (Sampaio, 1991, p. 5 Apud Paim, 1982, p. 21).

Ainda conforme Sampaio (1991), posteriormente, outro projeto de cunho centralizador foi externado por Homem de Mello, em 1881. No entanto, contrários à interferência do governo central na educação, ao menos enquanto não fosse instituído um estado positivista, os positivistas representavam uma pesada corrente de oposição nas discussões de implementação de uma universidade no Brasil. As alegações destes eram semelhantes à de Comte, com uma análise própria da condição brasileira. Raymundo Teixeira Mendes (1855-1927), um grande positivista brasileiro, apesar de favorável a uma reforma no ensino, não acreditava que a universidade fosse uma alternativa viável para se proceder. Ele julgava que o poder central deveria abrir mão da criação de um sistema nacional de educação, buscando somente assegurar a educação básica, sem compromissos com as demais filosofias existentes, e fortalecer o ensino profissional sem conferir privilégio àqueles que o cursarem. No ano de 1881, em entrevista para a publicação francesa *Revue Occidentale*, Miguel Lemos, líder da igreja positivista no Brasil, afirmou que

[...] o Brasil possui número mais do que suficiente de escolas superiores para satisfazer às necessidades profissionais e a fundação de uma universidade só teria como resultado estender e dar maior intensidade às deploráveis pretensões pedantocráticas de nossa burguesia (Sampaio, 1991, p. 6 Apud Mattos, 1985, p. 16).

De determinada forma, os positivistas obtiveram certo êxito no prevailecimento de suas posições ao longo do século XIX e início do século XX. Diante deste contexto, a educação superior não se organizou sob o formato de universidades e continuou sendo de cursos para a formação de atividades tradicionais. No entanto, a conquista positivista era parcial, pois a sua busca era conter que as carreiras de nível superior fossem voltadas para características das profissões liberais e, com isso, fracassando tanto no Brasil como na França. Este período foi marcado por uma atuação de rédeas curtas com a educação superior, frustrando os positivistas que ansiavam por um ensino livre.

Com a virada do século, o Brasil passou por um período de intensas mudanças sociais, resultado de uma série de eventos como a Abolição da Escravidão (1888), a queda do Império e Proclamação da República (1889), que acabaram influenciando os rumos da educação. A nova Constituição retira a centralização do ensino superior do poder central para os governos estaduais e autoriza a formação de instituições privadas, gerando, de forma imediata, um aumento e diversificação do sistema. Durante o período compreendido entre

1889 e 1918, cinquenta e seis novas escolas de ensino superior, grande parte privadas, foram fundadas no país. A fundação do sistema educacional paulista, no final do século XIX, é parte importante deste movimento. Este sistema, cuja evolução está diretamente relacionada com a modernização do estado de São Paulo, caracteriza-se como a primeira importante ruptura do modelo de escolas profissionais centralizadas e submetidas a um rigoroso controle burocrático por parte do governo federal (Sampaio, 1991).

Tabela 1 – Expansão do Sistema de Ensino Superior entre 1900 até 1968.

Período	Nº de escolas de ensino superior criadas no período
Até 1900	24
1900 – 1910	13
1910 – 1920	34
1920 – 1930	86
1930 – 1945	95
1945 – 1960	223
1960 – 1968	375

Fonte: Elaborado por Sampaio (2000) a partir de dados de Teixeira (1969).

Ao longo das três primeiras décadas do século XX, o número de estabelecimentos de ensino superior passou de 24 para 133. Destes, 86 surgiram na década de 1920 (Tabela 1). As alterações não foram somente de natureza quantitativa; o ensino superior começou a enfatizar a formação tecnológica que, na sua fundamentação, demandava uma base científica melhor. Exemplo desta mudança é a fundação de escolas politécnicas (de minas, agricultura e farmácia), que se espalham neste período. Mesmo que estas escolas utilizassem tecnologia de fora do Brasil, necessitavam amparar-se em uma formação científica mais desenvolvida e despertavam interesse. Com o avanço do café, o centro da economia brasileira passa a ser o estado de São Paulo, onde começou um processo de desenvolvimento urbano e industrial. A vinda de imigrantes europeus e japoneses consolida a formação de uma classe média urbana (Sampaio, 1991).

A pesquisa foi um aspecto importante que renovou a discussão sobre a criação da universidade em meados do século XX. Existia a necessidade de abranger a pesquisa de forma estável e possibilitar a formação do pesquisador, que se encontrava reclusa, até aquele momento, às escolas profissionais (impróprias para esta finalidade). A pesquisa necessitava de uma área mais distanciada de soluções práticas e com mais autonomia de experimentação

e reflexão. As discussões em torno da fundação de uma universidade no Brasil reaparecem sob uma nova abordagem, rompendo com a questão unicamente política (presente no século XIX) e, a partir deste momento, concedendo à universidade um novo papel: alojar a ciência, os cientistas, e fomentar a pesquisa. Duas associações, a Associação Brasileira de Educação (ABE) e a Academia Brasileira de Ciência (ABC), tiveram um papel relevante para este novo entendimento. Estas organizações colocaram em andamento um plano de reformulação completo do sistema educacional nacional, desde o primário (projeto Escola Nova) até o superior (projeto Universidade brasileira). O debate que ocorreu a partir das discussões do plano de reformulação do sistema educacional envolveu diversos segmentos ligados à educação em uma esfera nacional, incluindo cursos, pesquisas, projetos de lei, basicamente, por meio de duas atividades: os “inquéritos” entre os líderes da educação e as Conferências Nacionais de Educação. Essas iniciativas permitiram que se estruturasse e se difundisse entre os educadores do Brasil uma noção de universidade que se tornaria realidade na década seguinte, mais precisamente em 1920, na formação da Universidade do Brasil. É relevante destacar que, em 1912, já havia ocorrido a primeira constituição formal de uma universidade, a Universidade do Paraná, por um governo estadual. No entanto, em ambas as situações, tratava-se de juntar formalmente as escolas tradicionais que já existiam naquela época. A universidade moderna seria organizada da seguinte maneira: a) de forma que se unam em um único modelo, sob condução autônoma, as faculdades profissionais (medicina, engenharia, direito), institutos técnicos (farmácia, odontologia), e instituições de altos estudos (faculdades de filosofia e letras, de ciências matemáticas, físicas e naturais, de ciências econômicas e sociais, de educação, etc.); b) com o propósito de, sem se afastar da condição de universalidade, criar uma instituição orgânica e viva, instalada devido ao seu espírito científico, pelo grau de estudo, pelo caráter e pela eficácia de sua atuação, encarregada pela formação e desenvolvimento da cultura do Brasil. No andamento dos debates, a autonomia das universidades era vista como condição *sine qua non* para o sucesso das reformas. Entendia-se que a ingerência da esfera pública nos tópicos referentes à universidade poderia impedir o desenvolvimento da pesquisa científica.

Para fins de entendimento sobre o contingente de matrículas neste período embrionário do ensino superior nacional, estima-se que, em 1880, havia cerca de dois mil e trezentos estudantes; em 1915, ultrapassava as dez mil matrículas. Em 1930, atingia-se uma soma próxima de vinte mil alunos (Barreyro, 2008). Para fins de comparação, o número da população brasileira, de acordo com o IBGE (<https://www.ibge.gov.br>, recuperado em 15,

Junho, 2019) em 1872 (marco do primeiro censo) era de 9.930.478 e em 1920 (data de registro mais próxima de 1915) foi de 30.635.605. Por meio desta relação entre população e número de matrículas de ensino superior, torna-se evidente a dificuldade no acesso e o privilégio concedido àqueles que tinham o título superior. Um outro exemplo que ilustra o nosso caráter embrionário é o desempenho da instituição símbolo do Império Português, a Universidade de Coimbra, que no período entre 1880-1926 foi frequentada por 47.828 alunos⁴.

3.3 A evolução do Ensino Superior no Brasil

No contexto brasileiro, segundo Sampaio (1991), apesar de não ter fundado, efetivamente, a universidade moderna, o governo provisório de Getúlio Vargas, após a criação do Ministério da Educação e Saúde, sancionou a lei intitulada “Reforma Francisco Campos” (nome do primeiro Ministro da Educação do Brasil), que estipulava como essa universidade deveria ser configurada. Esta reforma previa que a educação superior devia ocorrer na universidade a partir da fundação de uma faculdade de Educação, Ciências e Letras. No que concerne à estruturação do sistema, esta nova legislação estabelecia dois tipos de ensino superior: o universitário (oficial, sustentado pelos governos federais ou estaduais; ou o livre, sustentado por particulares) e o instituto isolado. A gestão central da universidade ficaria a cargo do conselho universitário e do reitor (que era selecionado a partir de uma lista tríplice). Esta legislação também dispunha das diretrizes para a composição do corpo docente (catedráticos e auxiliares de ensino, submetidos a concursos, títulos e provas) e ainda previa questões como ensino pago e diretório de estudantes. Mesmo com estas transformações, a Reforma Francisco Campos pouco fez para implementar o ideal de universidade que mobilizou intelectuais e educadores na década de 1920.

O aspecto central da reforma pairava sobre a nova Faculdade de Ciências, que tinha como principal propósito a formação de professores para o ensino secundário e, ainda que visando a objetivos incompatíveis com a produção do conhecimento e pesquisa, passou a ser a principal prioridade. Dessa forma, justifica-se a universidade idealizada na década de 1920 não ter encontrado respaldo na Reforma Francisco Campos e, tampouco, a legitimidade na

4 Dado retirado da obra “Academia de Coimbra (1880-1926): contributo para a sua história”, de Manuel Alberto Carvalho Prata, de 2002.

política de Vargas ao longo da década seguinte. Este período acompanhou a criação de dois projetos universitários que teriam prosseguimento, o da Universidade de São Paulo e o da Universidade do Brasil, além da tentativa frustrada da implementação da Universidade do Distrito Federal no Rio de Janeiro (ao contrário da Universidade do Brasil – com o controle e supervisão da Igreja, esta seria mantida pelo governo local e teria como premissa um centro de pensamento libertário e leigo, no entanto, após conflitos sociais e repressão à insurreição comunista em alguns quartéis, este projeto foi extinto). A Universidade de São Paulo tem uma trajetória diferente e foi símbolo da resistência da elite paulista ao governo federal, que teve como ápice a Revolução Constitucionalista (1932/1933). No ano seguinte, ocorre a reconciliação entre a elite paulista e o governo central, refletindo na criação da Universidade de São Paulo, dentro das diretrizes da Reforma Francisco Campos, como uma Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, porém com uma marca própria e com grande autonomia. A Universidade do Brasil, por outro lado, acabou por não cumprir o papel de uma instituição clerical ao qual estava destinada, pois sua Faculdade de Filosofia não chegou a prover um espaço de efervescência intelectual e de pesquisa científica como a instituição paulista. As novas universidades, com isso, não foram criadas a partir de reivindicações de amplos setores da sociedade e nem de demandas de profissionais das instituições de educação superior existentes. Foram, sim, uma proposição de grupos políticos, intelectuais e profissionais educadores sem ligação com o ensino superior. A implementação das universidades é fruto de confrontos, negociações e compromissos que abrangiam intelectuais e segmentos da burocracia estatal. Esta dinâmica é muito complexa, pois ocorreu em um momento de alteração de regime político, de tal forma que os proponentes da reforma estavam ora incorporados aos grupos dominantes, ora em oposição a estes (Sampaio, 1991).

Segundo Sampaio (1991), nos vinte anos que sucederam a criação das primeiras universidades (entre as décadas de 1940 e 1960), o ensino superior brasileiro não apresenta nenhum desenvolvimento significativo. Tampouco foram realizadas grandes reformas na sua formatação, caso se tomar como referência a organização universitária na década de 1930. Porém, é neste ínterim que o sistema ganha amplitude, apoiado pela criação da rede de universidades federais, com a criação da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), a primeira universidade católica e particular, além de um extenso sistema estadual em São Paulo e a formação de instituições menores (estaduais e locais) em outras regiões. O desenvolvimento do sistema federal, a partir de 1945, foi ocasionado, em grande parte, pela federalização de algumas universidades estaduais fundadas na década de 1930 e (início de)

1940; de forma concomitante, ocorreu a propagação da concepção de que cada estado da federação tinha o direito a uma instituição de ensino superior federal. A criação da PUC-RJ reforçou a falência do acordo entre Estado e Igreja, na década de 1930, e levou a Igreja a procurar suas próprias alternativas.

Tabela 2 – Evolução das matrículas nas instituições públicas e privadas no Brasil (1940-1960).

Ano	Total de matriculados	% de crescimento	Matrículas em instituições privadas	% das matrículas privadas sobre o total
1940	27.671	-	-	-
1950	48.999	-	-	-
1954	64.645	-	26.905	41,6
1955	72.652	12	30.755	42,3
1956	78.659	8	38.362	48,8
1957	79.505	1	38.051	47,9
1958	84.481	6	37.570	44,5
1959	87.603	4	38.562	44,0
1960	93.202	7	41.287	44,3

Fonte: Elaborado por Sampaio (1991) a partir de dados de Levy (1990).

Durante o período de 1940 e 1960, as matrículas em instituições de ensino superior aumentaram 336% e o percentual de matrículas em instituições privadas, que até na década de 1950 era 0, atingiu 44,3% na década de 1960 (Tabela 2). Este aumento de matrículas não foi ocasionado por uma expansão planejada do sistema, mas por um ajuste da demanda crescente, resultado do desenvolvimento urbano-industrial. Contrariando estes números, Barreyro (2008), retrata a evolução das instituições privadas de ensino superior desde a década de 1930 (Tabela 3). Com isso, evidencia-se a grande expansão das instituições privadas na década de 1930.

Tabela 3 – Número de estabelecimentos e matrículas nas instituições privadas de ensino superior no Brasil.

Ano	Estabelecimentos		Matrículas	
	Nº	%	Nº	%
1933	265	64,4	14.737	43,7
1935	259	61,7	16.590	48,5
1940	293	62,5	12.485	45,1
1945	391	63,1	19.668	48,0

Fonte: Elaborado por Barreyro (2008) a partir de dados de Sampaio (2000, p. 46).

Nesta lógica, é menos relevante o aumento do que a forma como se sucedeu esta evolução, por meio da sobreposição de sistemas – formação de profissões tradicionais e de pesquisas, em diferentes tipos de instituições (públicas, privadas, laicas e religiosas) que estavam sendo fundadas (Sampaio, 1991).

No final da década de 1950, o sistema híbrido já apresentava evidências de tensão. Desde a criação das primeiras universidades (década de 1930), a sociedade se modificou de forma acelerada e os setores médios de uma formação social, industrial e urbana se expandiram. A exigência desses grupos em expansão foi, no princípio, pelo aumento do ensino público de nível médio. O atendimento dessa necessidade, ainda que restrito a um pequeno número de setores, gerou uma demanda para o ensino superior. A evolução das burocracias estatais e das organizações de grande porte colaborou para a criação de um novo mercado de trabalho, concorrido pelas classes médias. O diploma de ensino superior passa a se caracterizar como uma garantia de acesso a este mercado. Foi a procura por ensino e, inclusive, a busca pelo diploma, que intensificou as demandas por modificações na década de 1960. Em determinada intensidade, reprisavam-se os anos 50 e o movimento da década de 1920, retomando a discussão sobre a necessidade de reformulação do sistema educacional, mais especificamente a reforma das universidades. As proposições se baseavam, em grande parte, na retomada dos ideais da década de 1920, modificados pela influência das universidades americanas. Três críticas principais eram atribuídas à estrutura universitária em andamento: a adoção de cátedras; o compromisso assumido na década de 1930 com as escolas profissionais, determinando a existência de universidades compartimentalizadas; e o caráter elitista das instituições de ensino superior que atendia, em grande parte, os estratos alto e médio urbanos. O formato de cátedra – cada matéria ou área do conhecimento ficava a cargo de um professor vitalício, abrangendo a tarefa de decidir sobre escolha e demissão de auxiliares – era entendido como um empecilho a quaisquer esforços de estruturar uma carreira universitária. Em sua troca foi proposta a criação de departamentos, no formato das universidades americanas, e a adoção de carreira aberta, de acordo com a titulação acadêmica, que criaria oportunidades aos jovens com formação no exterior ou aos escassos centros de pesquisa do país. O sistema catedrático passou a ser entendido como um símbolo de uma instituição de ensino rígida, arcaica e autoritária que acarretava não somente na rejeição dos jovens pesquisadores, incluindo também a do movimento estudantil, que iniciava a considerar os ideais de modernização. A nova

universidade, fruto das discussões entre intelectuais e estudantes ao longo das décadas de 1950 e 1960, seria popular, deselitizada, estruturada por departamentos que tomariam as decisões em conjunto e afastada dos antigos catedráticos e do poder das antigas universidades (Sampaio, 1991).

Um fato relevante ocorrido neste período foi a aprovação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), no ano de 1961, cuja legislação asseverou a autorização e o reconhecimento das instituições de ensino superior no Brasil. No entanto, a LDB sustentou aspectos controversos na época, como as cátedras vitalícias. Em geral, esta legislação decepcionou face às reivindicações estudantis que objetivavam o impulsionamento de uma universidade fundada em valores nacionais e anseios liberais que buscavam uma estruturação universitária. Esta legislação contemplou a dualidade entre instituições públicas e particulares em vários momentos. Não houve nenhuma menção às instituições comunitárias, mas o art. 107 refere-se às fundações e instituições sem finalidades lucrativas. Estes fatores, ligados ao crescimento desorganizado do sistema, com a implementação de institutos isolados e afastados do controle governamental, acarretaram uma necessidade de reforma universitária. Em paralelo à LDB, o movimento estudantil havia feito diversos seminários de discussão sobre o assunto, como o 1º Seminário Nacional de Reforma do Ensino (1957), e o I Seminário Nacional de Reforma Universitária (1961). Este último, ocorrido em Salvador, redigiu a “Carta da Bahia”, em que foram formalizadas as diretrizes necessárias para a melhoria da educação, tais como: queda dos obstáculos entre as faculdades; fundação de institutos; estruturação do regime departamental e o trabalho dos professores e estudantes em turno integral; e fim da cátedra vitalícia. Também houve reivindicações de bolsas de estudo, alimentação, alojamento e atividade laboral remunerada nas instituições de ensino. A gratuidade não fez parte dos protestos, pois já estava ocorrendo desde 1950 (Barreyro, 2008).

Conforme Sampaio (1991), a reforma nacional promulgada em 1968 representava uma versão conservadora do projeto desenvolvido por Darcy Ribeiro para a Universidade de Brasília (UnB), que abrangia diversas reivindicações do movimento docente e estudantil. Entre as principais mudanças estavam: abolição da cátedra e criação dos departamentos como partes menores de ensino e pesquisa; adotou o modelo de institutos básicos; estruturou o currículo em duas partes – básico e o de formação profissionalizante; determinou a flexibilidade curricular com o modelo de créditos e semestralidade; criou duplo modelo de organização: o primeiro, vertical, integrando departamentos, unidades e reitoria, e o

segundo, horizontal, estabelecendo a criação de colegiados de curso, que precisariam reunir professores de distintos departamentos e unidades responsáveis por um currículo. A partir destas mudanças, seria possível estruturar uma universidade próxima dos ideais dos movimentos estudantis e docentes. Na prática, o andamento do processo ocorreu de modo diverso. O recente sistema adotado, no final da década de 1960, sob um regime político autoritário, condicionava as universidades à intensa vigilância policial; as escolas profissionais sobreviveram com êxito à sua dissolução em institutos e departamentos, e existia, no âmago, uma contradição entre os ideais de democratização e participação estudantil nas instituições de ensino superior e o sistema de universidade de elite que havia sido estabelecido a partir das "*research universities*" dos EUA, e criado, a partir de um ato legal, em todo o Brasil. Para o entendimento dos desvios dessa reforma, é fundamental que se compreendam dois movimentos (um endógeno e o outro exógeno): o primeiro está ligado ao período de repressão política que contaminou a reforma, levando a uma deslegitimação do modelo pretendido; o segundo está ligado à expansão do modelo (ao modo como o governo respondeu à grande demanda de ensino superior sustentado no movimento de 1968).

Segundo Sampaio (1991), os anos de 1960, no contexto latino-americano, foram anos de repressão e expansão. A repressão foi resultado do confronto estudantil (e em alguns momentos, docente) aos regimes militares que surgiram relativamente no mesmo período como na Argentina (após 1966), no Brasil (1964), no Chile (1973) e no massacre dos estudantes na Cidade do México (1968). Para os militares, sobretudo no princípio, a solução para o ensino superior era a polícia e a disciplina. Em diferentes intensidades em cada um dos países citados, os reitores foram substituídos por coronéis, docentes foram demitidos, discentes foram presos, as ciências sociais foram banidas e a educação cívica foi incluída. Diversos setores das instituições de ensino superior foram suspensos. Paradoxalmente, a universidade repensada na reforma de 1968, período de aumento da repressão político-ideológica no Brasil, abrangia ações de democratização interna e grande envolvimento de estudantes e docentes na gestão das universidades, e implementava medidas como a promoção e o fortalecimento de valores acadêmicos (organização da carreira e valorização da pesquisa).

Em função da intensa cisão ocorrida entre as bases deste modelo (alunos e professores) e governo militar, o novo modelo universitário, devido a sua vocação democrática e valores universais, impossibilitava o controle ideológico e político do governo central. O segundo processo em andamento está relacionado à forma como o Estado atendeu

à intensa necessidade de ensino superior, realizado de duas formas: aumento de oferta de matrículas no ensino público e incentivo à expansão do ensino privado. No período compreendido entre 1960 e 1980, houve um aumento superior a 14 vezes no número de matriculados, sendo o período compreendido entre 1968-1971 os anos com maiores taxas de crescimento, variando de 24% a 32% de crescimento (Tabela 4) (Sampaio, 1991).

Tabela 4 – Evolução das matrículas nas instituições de ensino públicas e privadas no Brasil (1960-1980).

Ano	Total de matrículas	% de crescimento	Matrículas instituições privadas	% das matrículas privadas sobre o total
1961	98.892	6	43.560	44,0
1962	107.299	9	43.275	40,3
1963	124.214	16	47.428	38,2
1964	142.386	15	54.721	38,4
1965	155.781	9	68.194	43,8
1966	180.109	16	81.667	45,3
1967	212.882	18	91.608	43,0
1968	278.295	31	124.496	44,7
1969	342.886	23	157.826	46,0
1970	425.478	24	214.865	50,5
1971	561.397	32	309.134	55,1
1972	688.392	23	409.971	59,6
1973	772.800	12	472.721	61,2
1974	937.593	21	596.565	63,6
1975	1.072.548	14	662.323	61,8
1976	1.044.472	--	648.862	62,1
1977	1.137.070	9	708.554	62,3
1978	1.267.559	11	779.592	61,5
1979	1.298.331	2	808.253	62,3
1980	1.345.000	4	852.000	63,3

Fonte: Elaborado por Sampaio (1991) a partir de dados de Levy (1990).

Esse rápido aumento teve como consequência uma separação cada vez mais acentuada de um modelo preconizado pela legislação de 1968. Tal separação ocorreu em diferentes níveis, formatando um sistema de ensino superior em que as características diferentes refletiam no Brasil profundamente diferenciado e desigual. Na esfera pública, a ampliação do sistema ocorreu por meio da multiplicação do elenco restrito de formações, resultando no crescimento do número de docentes. De outro lado, o aumento deste sistema por meio de rígidos controles burocráticos impedia a flexibilidade exigida para uma reestruturação do corpo docente, ocasionando sistemas paralelos de contratação e grande

heterogeneidade nas remunerações adotadas. As distintas características deste modelo auxiliaram na desvalorização ainda maior dos critérios acadêmicos: pela contratação de profissionais pouco qualificados; pela manipulação de influências clientelísticas e critérios nas contratações; pela adoção de diferenciais salariais e de condições de trabalho que não tinham qualquer relação com exigências de competência e *performance*. Os fundamentos acadêmicos da carreira universitária, criados pela reforma, foram desfeitos. De outro lado, no setor privado, a expansão também foi muito intensa. Em 1960, a participação do número de matrículas das instituições privadas foi de 44,3%, enquanto que em 1980 alcançou 63%, o que contribui com o argumento de que a ampliação do ensino superior se deu em função do desenvolvimento do setor privado.

De acordo com Tramontin e Braga (1988), no ano de 1986, havia 79 universidades, 50 públicas e 29 particulares. A rede pública era composta por 35 universidades federais, 11 estaduais e 4 municipais. Das 29 universidades particulares, havia 20 comunitárias (17 confessionais e 3 leigas) e 9 dirigidas por grupos empresariais e/ou familiares. Neste ano, o número de matrículas na graduação era de 672.624 (Tabela 5).

Tabela 5 – As universidades e o Sistema de Ensino Superior em 1986.

Variável	Universidades	Total Sistema	Participação Percentual
1. Número de IES	79	847	9,0
2. Matrículas graduação	672.624	1.399.539	48,0
3. Matrículas pós-grad.	34.282	37.696	90,9
4. Vagas Iniciais (grad.)	118.579	335.028	35,4
5. Conclusões	94.478	238.096	39,7
6. Professores	68.739	113.844	60,4
7. Cursos	1.659	3.806	43,6

Fonte: Tramontin e Braga (1988, p. 14)

Em 1986, os principais indicadores evidenciavam uma supremacia das universidades federais, mas o segundo grupo com melhor participação era o das comunitárias. Cabe ressaltar que as instituições estaduais apresentavam índices próximos das federais em algumas variáveis (Tabela 6).

Tabela 6 – Os subsistemas das universidades.

Tipos de universidades	Nº. univ.	Matric. grad.	Vagas iniciais	Cursos	Matric. em pós-grad.	Docentes
1. Federais	35	314.194	46.929	921	15.642	39.570
2. Estaduais	10	106.066	17.771	272	13.425	13.591
3. Municipais	04	17.602	4.025	45	-	1.200
4. Comunitárias	20	210.479	33.794	471	7.629	12.707
5. Particulares	11	43.383	16.060	140	1.000	3.500
Total	79	672.624	118.579	1.849	37.696	70.568

Fonte: Tramontin e Braga (1988, p. 15)

Segundo Tramontin e Braga (1988), em um âmbito geral, as universidades atravessavam uma crise na metade para o fim da década de 1980, que, conforme James Perkins, poderia ser desdobrada em cinco, sendo que cada uma delas poderia levar, de forma isolada, à falência da universidade: crise financeira, crise dos números, crise de conteúdo acadêmico, crise de racionalismo e crise de identidade. Todas as dimensões destacadas atingiam as universidades nacionais de modo desigual, mas de forma intensa. A crise que demanda um papel mais decisivo do governo, e que é passível de uma ação mais enérgica, é a crise financeira. Nesse cenário, as universidades federais encontravam-se com suas verbas de outros custeios e capital (O. C. C.) diminuídas a um terço dos cursos de 1981, não alcançando nem 10% do orçamento anual, mesmo que naquele período o mínimo indispensável fosse situar acima de 20%. As universidades estaduais (com exceção das instaladas no Estado de São Paulo) tinham um sistema de financiamento misto: o Estado era responsável pela folha e os encargos de pessoal, enquanto a cobrança de anuidades dos alunos tinha a finalidade de suprir outros custeios e capital. Devido às pressões eleitorais, o modelo das instituições estaduais passou para o mesmo regime de gratuidades indiscriminadas das federais. Diante deste contexto, os Estados encontravam dificuldades em manter os altos recursos exigidos para o pagamento de salários e exigem contrapartida do governo. Os recursos da União entram nos orçamentos das instituições estaduais de maneira indireta, contribuindo com 10%-30% de seus orçamentos (projetos de pesquisa, bolsas de pós-graduação, convênios com organizações governamentais). Mesmo abaixo da necessidade, as verbas federais oferecem aos orçamentos das instituições superiores de ensino estaduais uma diversificação de efeitos significativos (se comparados aos de instituições federais).

As universidades particulares, que se encontram em outro extremo, têm seu orçamento baseado unicamente nas anuidades pagas pelos discentes. O equilíbrio econômico buscado, em geral, era alcançado por meio da readequação do salário docente (regime hora-aula) e redução dos investimentos em estrutura (biblioteca, laboratórios, equipamentos, etc.). Apesar de possível durante muitos anos, a abertura política e expansão das organizações sindicais de professores têm alterado este cenário, colocando estas instituições em uma situação insustentável. Por fim, a crise que tem preocupado as autoridades governamentais está relacionada às universidades particulares confessionais e comunitárias, em função do seu caráter social e do alcance bastante difuso das suas ações. Quase todas as comunitárias foram fundadas sob a tutela governamental, que, caso não tenha tomado a iniciativa da sua criação, subsidiou, de forma significativa, os seus orçamentos, contribuindo na consolidação de instituições de grande porte para o desenvolvimento do ensino, pesquisa e extensão. A crise ocorrida na década de 1980 afetou as comunitárias em maior intensidade do que as públicas, aumentando o risco da sua manutenção.

Apesar deste cenário, com o passar dos anos, o aumento do número de ingressantes e o desenvolvimento do Ensino Superior em outras regiões, permitem o aparecimento de novos estabelecimentos de ensino. Segundo Sampaio (1991), o aumento dos estabelecimentos particulares e não universitários está pautado por leis de mercado, portanto, relacionado aos aspectos mais urgentes da demanda social no que se refere ao recebimento do diploma. Forma-se, com isso, um modelo empresarial de ensino em que a qualidade do ensino oferecido é secundária e a pesquisa científica é irrelevante. Essa maneira de atender à demanda influencia tanto o modelo público como o privado, destacando aspectos conservadores, ao passo que liga a formação universitária ao acesso das atividades regulamentadas e se sustenta na tentativa de manter ou obter posições privilegiadas.

De acordo com Barreyro (2008), o movimento de ampliação e expansão da educação superior no Brasil foi acelerado na década de 1990, principalmente ao longo do mandato de Fernando Henrique Cardoso, em função da sanção de uma legislação específica. A Constituição de 1988 havia preservado o ensino livre à iniciativa privada, atendendo à regulamentação da educação e com o aval e controle do poder público (art. 209). Também é prevista a gratuidade do ensino público e autonomia didático-científica, administração financeira e patrimonial para as instituições de ensino superior, bem como a indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão (art. 206 e 207). Além disso, permitia que recursos públicos fossem repassados a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9.394/96) que regulamenta a Constituição, autoriza a fundação de universidades privadas *stricto sensu*. Com isso, o modelo federal de ensino superior seria composto pelas Instituições de Ensino Superior (IES) mantidas pelo Estado e pela iniciativa privada.

3.3 O surgimento e desenvolvimento das Instituições de Ensino Superior Comunitárias no Rio Grande do Sul

Segundo Oliveira (2016), a partir da década de 1950, ocorreu um conjunto de transformações na sociedade gaúcha. Uma das mais relevantes se refere à consolidação e desenvolvimento econômico das regiões, em sua maioria, nos principais centros urbanos, que passavam pelo processo de industrialização ligado à ampliação das áreas agrícolas e que rapidamente reuniram-se em cadeias produtivas dirigidas pela indústria da região sudeste do Brasil. No que concerne à definição de bases estratégicas para o desenvolvimento regional, os governos representaram sucessivos fracassos, com exceção do notável voluntarista Brizola, na crise político-institucional que acabou com o golpe de Estado de 1964. O aparelho do Estado já acusava um aumento da sua obsolescência, reduzindo a sua influência na formação de órgãos técnicos de prospecção econômica e no apoio ao crescimento industrial e agrícola. Mais do que essas iniciativas, será a UFRGS – com base na sua essência técnico-científica herdada a partir da antiga Escola de Engenharia e das demais instituições que esta criou (Instituto de Química e as faculdades de Agronomia e Veterinária) e, principalmente, pelo vínculo entre o ensino e a pesquisa como amparo na oferta de serviços à sociedade – que proverá as condições exigidas para a alteração da base tecnológica da economia do RS. Mais relevante que isso é uma elite de professores e pesquisadores que assumiram as iniciativas as quais, articuladas às necessidades do empresariado da região, superaram em grande medida os horizontes das iniciativas do meio político da região. A essas modificações, que correspondiam a uma modernização endógena da sociedade, evidentemente não alheia a conflitos, somavam-se outros, provenientes da submissão da economia regional aos centros econômicos nacionais, que avançaram como um desfecho da política econômica adotada pelo regime militar no que se convencionou chamar de “modernização conservadora da economia”. Essa “modernização” teve reflexo social significativo e está na origem do incremento exponencial da demanda de educação superior em grande parte do país, ocasionando a “crise dos excedentes” dos processos de vestibular

no fim da década de 1960⁵ e que foi uma das causas para a reforma da educação superior realizada pela ditadura militar (1969-1970). O aumento da demanda do ensino superior está ligado tanto à expansão econômica quanto à ausência de horizonte econômico da pequena burguesia. Embora as diretrizes econômicas do regime militar tenham intensificado as mudanças sociais, devido ao intenso financiamento ao desenvolvimento do capital oligopólico que começou a ocupar outros setores (rede de comércio urbano), ocorreu também o incremento na produtividade do campo pelo aumento de insumos tecnológicos atrelados à concentração da propriedade fundiária. Essa transição no campo também se deve às mudanças demográficas ocorridas a partir da década de 1950, com o desenvolvimento da indústria, em que a sociedade, até então grande parte rural, passa a ser majoritariamente urbana na década de 1960.

Entre de 1960-1970, enquanto a população total e a urbana do Brasil apresentavam crescimento, a população rural apresentava redução. Durante este período, o êxodo rural tornou-se intenso, invertendo o predomínio rural para o urbano. Ao encontro da situação brasileira, o estado do Rio Grande do Sul vivenciou um crescimento populacional urbano na década de 1950 (até então a taxa de urbanização era de 31,14%), ultrapassando a população rural na década de 1960 e obtendo um crescimento constante. A população rural passou a decrescer na década de 1970 e manteve-se em queda até os anos 2000⁶, atingindo cerca de 1,8 milhões de habitantes e, em 2010, um índice de urbanização de 85,1%. Outro dado importante da década de 1950 refere-se à inversão do balanço migratório. Até então um receptor de imigrantes, o RS atinge saldo negativo, devido a um contingente superior de emigrantes, e alcança seus índices mais significativos na década de 1970, período em que os gaúchos expandem suas atuações no Centro-Oeste e Norte (Guerrini & Oliveira, 2016).

Conforme Guerrini e Oliveira (2016), de forma simultânea à percepção da necessidade de emigração como uma alternativa natural e imperativa para o

5 Até a reforma universitária realizada em 1969, os vestibulares eram do tipo aprobatórios, ou seja, o estudante que fosse aprovado teria a prerrogativa de pleitear sua matrícula na instituição em que realizou o exame. Até meados dos anos 1960, não houve grandes problemas, mas o grande crescimento da demanda por educação superior ocasionou um número enorme de “excedentes” (alunos aprovados que não obtinham vagas nas universidades públicas). Para se ter uma ideia, apenas na cidade do Rio de Janeiro, houve mais de 100 mil excedentes em 1968. De forma a confrontar com essa situação alarmante, a partir de 1969, o processo de vestibular modificou-se para a sistemática de classificação, garantindo a vaga apenas para os melhores [sic] classificados nos exames, respeitando o limite de vagas ofertadas pela respectiva universidade.

6 Em 1991, a população rural é reduzida ao mesmo patamar de 1940.

desenvolvimento, outra perspectiva, atrelada ao engajamento a uma “causa comum”, e que caracteriza as lideranças, emerge nos centros urbanos. Naquela época, surgia a necessidade dos jovens empresários cursarem o ensino superior. O sistema tradicional, baseado na transmissão dos pais para os filhos, já não atendia às necessidades de então, e os pais estimulavam as gerações sucessoras a buscarem uma melhor formação. Um conjunto de novas condições marcou intensamente a sociedade gaúcha no período compreendido entre as décadas de 1950 e 1970, como as alterações no mercado industrial no eixo Porto Alegre-Caxias do Sul, a modernização na agricultura nas regiões Noroeste e Missões, e a estagnação ocorrida na região da Campanha. Em um período crucial no Rio Grande do Sul, com uma dinâmica social que se dirigia para uma integração e para um novo patamar de desenvolvimento, a esfera política optou pela postura de autovitimização, transferindo a responsabilidade do ensino superior para o governo federal. Diante disso, as comunidades regionais assumiram para si esta tarefa e decidiram por agir em outra direção. Com isso, apareceram as ações para o surgimento das instituições comunitárias de ensino superior no RS (Quadro 1).

Quadro 1 – Relação das IES Comunitárias do RS

Logomarca	Instituição	Tipo	Surgimento
	Universidade Feevale	Regional	Constituída como universidade em 2009. Fundada em 1970, a partir da Associação Pró-Ensino Superior em Novo Hamburgo (ASPEUR).
	Centro Universitário Metodista	Confessional	Constituído formalmente em 2006. Fundado em 1970, a partir da Escola Superior de Educação Física do antigo Instituto Porto Alegre – IPA.
	Pontifícia Universidade Católica (RS)	Confessional	Constituída como universidade em 1948, a partir da Escola Superior de Comércio, fundada em 1931.
	Universidade Católica de Pelotas	Confessional	Constituída como universidade em 1960, a partir da Universidade Católica Sul-rio-grandense de Pelotas ⁷ .
	Universidade de Caxias do Sul	Regional	Constituída como universidade em 1967, a partir da Escola Superior de Belas Artes da Prefeitura (1949), da Faculdade de Ciências Econômicas da Mitra Diocesana (1958), da Escola de Enfermagem das Irmãs da Congregação de São José (1957) e do Curso

7 Abrangia a Faculdade de Ciências Econômicas (1937), Filosofia (1953), Comunicação Social (1958), Filosofia, Ciências e Letras de Bagé (1959) e Direito de Rio Grande (1960).

			de Direito da Sociedade Hospitalar Nossa Senhora de Fátima (1960).
	Universidade Franciscana (UFN)	Confessional	Constituída como universidade em 2018, a partir da Sociedade Caritativa e Literária São Francisco de Assis, com apoio da Associação Pró-Ensino Superior de Santa Maria em 1953.
	Universidade La Salle (Unilassalle)	Confessional	Constituída como universidade em 2017, a partir do Centro Universitário La Salle Canoas (1976).
	Universidade de Cruz Alta (Unicruz)	Regional	Constituída como universidade em 2017, a partir da Associação dos Professores da Escola Técnica de Comércio de Cruz Alta (1948), que em 1958 passa a ser Associação de Professores de Cruz Alta, fundando a Faculdade de Ciências Econômicas (1959) e Direito (1968).
	Universidade Regional do Noroeste do RS (Unijui)	Regional	Constituída como universidade em 1985 como Universidade de Ijuí (obtendo a atual denominação em 1993). A sua origem é na Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, fundada em 1957 pelos Frades Menores Capuchinhos, que, em 1969, passa para o patrimônio da Fundação de Integração, Desenvolvimento e Educação do Noroeste do Estado do RS (Fidene).
	Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc)	Regional	Constituída como universidade em 1993, é mantida pela Associação Pró-Ensino em Santa Cruz do Sul – APESC (1962). O primeiro curso foi de Ciências Contábeis (1964).
	Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS)	Confessional	Constituída como universidade em 1969, sendo a sua origem o Colégio Jesuíta Conceição (1869).
	Universidade do Vale do Taquari (UNIVATES)	Regional	Constituída como universidade em 2017, a partir de cursos de extensão da Universidade de Caxias do Sul em Lajeado (1969), assumidos em 1974 pela Fundação Alto Taquari de Ensino Superior (Fates), mantenedora da Univates.
	Universidade de Passo Fundo – UPF	Regional	Constituída como universidade em 1968, a partir da fusão da Sociedade Pró-Universitária (1950) e do Consórcio Universitário Católico (1955).
	Universidade da Região da Campanha (Urcamp)	Regional	Constituída como universidade em 1989, a partir da Faculdade de Ciências Econômicas (1953), e da Faculdade Católica de Filosofia, Ciências e Letras (1955) e instituída como Fundação Universidade de Bagé (1969).
	Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI)	Regional	Constituída como universidade em 1992, a partir dos Centros de Ensino Superior de Erechim, Frederico Westphalen, Santo Ângelo e Santiago, e Movimentos Pró-Ensino Superior de São Luiz Gonzaga e de Cerro Largo (1960).

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Guerrini e Oliveira (2017).

em 27 de abril de 1996, o COMUNG simboliza a concretização de uma série de conquistas para seus membros, tais como: compartilhamento de experiências, avaliações institucionais, intercâmbio de docentes e discentes, aprimoramento e capacitações de funcionários e docentes, e integração de diversos setores (assessorias jurídicas, recursos humanos, assessorias de comunicação, bibliotecas, etc.). Além disso, o órgão atua como interlocutor das instituições, na formação de convênios e promoção de políticas públicas, estimulando a formação acadêmica das comunidades, incentivando atividades culturais e ações de inovação (COMUNG, 2019).

O Rio Grande do Sul, em 2017, contava com 21 Universidades, 103 Faculdades, 7 Centros Universitários e 3 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, totalizando 134 IES (Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul, 2019). As instituições de ensino superior comunitárias representam 11% do número de IES do RS. No que se refere ao modelo administrativo, as IES comunitárias representam mais de 67% do total das Universidades e 14% dos Centros Universitários no RS. Segundo dados do COMUNG (2019), em 2016, havia cerca de 189.220 alunos matriculados na rede de IES comunitárias do RS, correspondendo a 38,29%⁸ do total de matriculados no estado do Rio Grande do Sul. Quanto ao número de cursos, havia 1320 cursos de graduação, 132 mestrados e 75 doutorados. De acordo com o Atlas Socioeconômico do RS (2019), em 2017, havia 396 programas de pós-graduação *stricto sensu* no RS, divididos em 392 mestrados (destes 72 programas de mestrado profissional) e 229 doutorados. Deste montante, as IES comunitárias ofertam 33% dos mestrados e 31% dos doutorados do RS (Tabela 7).

Tabela 7 – Participação das IES comunitárias na rede de Ensino Superior do RS.

Categorias	IES comunitárias ⁹	IES do RS ¹⁰	% Part. das IES Comunitárias
Universidades (2017)	14	21	66,66%
Centros universitários (2017)	1	7	14,28%
Matrículas na graduação (2016)	189.224	494.154	38,29%
Cursos de mestrado (2017)	392	132	33,67%
Cursos de doutorado (2017)	229	75	32,75%

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

⁸ O número de matriculados em 2016 no RS foi 494.154 (Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul, 2019)

⁹ Dados fornecidos pelo COMUNG (2019).

¹⁰ Dados retirados do Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul (2019).

Por fim, cabe salientar os aspectos de fomento à inovação e ao empreendedorismo. No Rio Grande do Sul, existem 15 Parques Tecnológicos e 30 Incubadoras Tecnológicas (Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul, 2019). As IES comunitárias contribuem com 60% dos Parques Tecnológicos (9) e Incubadoras Tecnológicas (18).

3.4 As instituições de ensino superior comunitárias e a sua regulamentação

Conforme Schmidt (2018), as organizações e instituições executam uma função importante no que concerne aos valores que dirigem o comportamento humano. Em cada momento histórico e contexto social, predominam os valores e orientações que fundamentam as organizações, as quais formam a estrutura moral das sociedades e são intermediações imprescindíveis na nossa vinculação ao mundo (Bellah, 1992; Etzioni, 1967). Portanto, fomentar a inclusão social, a participação democrática e o senso comunitário exigem um fortalecimento nas organizações apoiadas nestes valores. No Brasil, existe um contingente importante de organizações da sociedade civil, como universidades, escolas, entidades de radiodifusão, bancos comunitários e hospitais, que além de exercer serviços de interesse coletivo e propiciar emprego e renda, exercem uma significativa função de disseminar valores de coesão e inclusão social. A investigação dessas organizações não pode se limitar a aspectos como eficiência (econômica) e eficácia: é essencial visualizar o aspecto valorativo/moral, sob a penalidade de desconsiderar um dos aspectos basilares deste tipo de instituição (Schmidt, 2018). Em especial, a Instituição Comunitária de Educação Superior (por economicidade também sinalizada por universidades comunitárias) é retratada em detalhes no decorrer deste texto.

As instituições comunitárias são definidas como “(...) *uma universidade sem fins lucrativos, pertencente a uma comunidade e dirigida por representantes dessa comunidade, comprometidos com o desenvolvimento dela*” (Vannucchi, 2013, p. 34 como citado em Cimadon & Cimadon, 2015, p. 182). A designação *universidades comunitárias* difundiu-se na década de 1980, porém a sua concepção de modelo teve origem na década de 1940. Na segunda década do século XXI, encontram-se instaladas em todas as regiões do país, com destaque para a região Sul, em cujo território é o tipo predominante de educação superior. Sua entidade representativa em esfera nacional é a Associação Brasileira de Universidades Comunitárias (ABRUC), reunindo outras quatro entidades: o Consórcio das Universidades

Gaúchas (COMUNG), a Associação Catarinense de Fundações Educacionais (ACAFE), a Associação Nacional de Educação Católica do Brasil (ANEC) e a Associação Brasileira de Instituições Educacionais Evangélicas (ABIEE). As universidades comunitárias no Brasil não possuem um formato homogêneo; caracterizam-se por aspectos distintos como, por exemplo, os existentes entre as universidades regionais (subordinadas a entidades regionais/locais) e universidades confessionais (subordinadas a instituições religiosas) (Schmidt, 2018).

De acordo com Schmidt (2018), ainda que, em geral sejam confundidas com as instituições privadas (particulares), as particularidades das comunitárias chamam atenção. De forma resumida, o quadro 2 apresenta um conjunto de aspectos que diferenciam os modelos público estatal, comunitário e privado de educação superior no Brasil. Com o propósito de orientar uma discussão focada na universidade comunitária, é preciso detalhar alguns aspectos básicos de sua formatação, tais como: origem, mantenedora, autonomia, fins públicos, inserção comunitária, autogestão, gestão com caráter público, participação e transparência. Quanto a sua origem, as universidades comunitárias são concebidas por organizações da sociedade civil e pelo poder público local/regional, ao mesmo tempo que as universidades públicas estatais são criadas pelo poder público e as privadas, por indivíduos, grupos empresariais ou familiares. Entre as organizações fundadoras de universidades comunitárias estão entidades religiosas, associações empresariais, prefeituras, sindicato de professores, câmara de vereadores, associações de classe, entre outras. A entidade mantenedora (bem como a entidade mantida) em instituições de ensino superior privadas é um requisito legal obrigatório no país. A entidade mantenedora é que apresenta personalidade jurídica e tem a função de fornecer os meios necessários indispensáveis para o exercício da instituição de ensino.

Quadro 2 – Características das IES públicas, comunitárias e privadas

	IES públicas	IES comunitárias	IES privadas (particulares)
Iniciativa de criação	Governo federal, estadual ou municipal	Entidades e lideranças da sociedade civil	Grupo privado (empresarial ou familiar)
Responsabilidade pela manutenção	União, estados ou municípios	Entidades da sociedade civil e entes do poder público local	Grupo privado (empresarial ou familiar)
Natureza e finalidade	Pública estatal	Pública não estatal	Privada
Destinação dos resultados econômicos	Reinvestimento na universidade	Reinvestimento na universidade	Apropriação privada

Forma de escolha dos dirigentes	Nas IFES, nomeação pelo presidente da República a partir de lista trílice	Eleição (em certas instituições) ou nomeação pela mantenedora (em outras)	Nomeação pela mantenedora
Tipo de pessoa jurídica	Pessoa jurídica de direito público	Pessoa jurídica de direito privado	Pessoa jurídica de direito privado.
Forma de constituição	Autarquia ou fundação pública	Mantida por associação ou fundação	Mantida por sociedade empresarial (anônima ou limitada)
Amparo na Constituição Federal	Art. 206, 207 e 211	Art. 205 e 213	Art. 205 e 209

Fonte: Schmidt (2018, p. 45)

Já a universidade, ou entidade mantida, não apresenta personalidade jurídica. Todas as ações jurídicas são realizadas na razão social da entidade mantenedora. Para fins de comparação, enquanto na universidade pública a entidade mantenedora é o Estado, na universidade comunitária é uma associação ou fundação, enquanto a instituição privada adota alguma forma de sociedade definida na legislação. O fato das mantenedoras das instituições comunitárias serem associações ou fundações apresenta uma consequência relevante em relação à sua natureza pública: no encerramento das operações da associação ou fundação, o patrimônio desta é designado a uma outra organização congênera (comunitária ou pública). A expressiva autonomia administrativa e científica é devido a não pertencerem a proprietários individuais ou ao Estado. Esta autonomia administrativa é restrita pela mantenedora, constituída por representantes da comunidade (regionais e religiosas), que compreende o espaço acadêmico através de uma visão externa, podendo ocasionar conflitos no que diz respeito à sustentabilidade financeira na relação da mantida e mantenedora. A definição dos limites da autonomia entre estas instituições está diretamente relacionada à habilidade do diálogo. Ao contrário da autonomia administrativa, a autonomia científica é um item muito respeitado e são raras as interferências externas com relação ao ensino, à pesquisa e à extensão. Com relação aos fins públicos, as universidades comunitárias possuem como missão a oferta de ensino de qualidade ao público em geral e os recursos obtidos são reinvestidos na manutenção e na melhoria dos serviços prestados. Ainda sobre a denominação universitária, é possível entender a IES Comunitária como “*um modelo alternativo, ou seja, ela não é nem pública, no sentido de estatal, nem privada, no sentido estrito, empresarial. É pública não estatal.*” (Vannucchi, 2013, p. 30 como citado em Cimadon & Cimadon, 2015, p. 181).

Segundo Moraes (1989), a Constituição estabelece, como requisitos para as escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas receberem verbas públicas, que apresentem

finalidade não lucrativa; destinem seus excedentes financeiros à educação; garantam a destinação do seu patrimônio a outra instituição de mesmo caráter ou ao Poder Público (caso tenha interrompidas as suas atividades). As três exigências afetam o interesse particular e procuram garantir o interesse coletivo, impondo uma natureza não lucrativa àquelas instituições.

No que tange à inserção comunitária, as instituições comunitárias de ensino se caracterizam pela atenção constante às demandas do contexto social e pela inclusão nas comunidades regionais, o que se materializa no compromisso com a extensão. Além de socializar o conhecimento científico através das aulas e gerar novos conhecimentos por meio da pesquisa, empregam grande esforço para compartilhar e socializar o conhecimento nas comunidades. As comunitárias prestam suporte em projetos sociais realizados em regiões carentes, respondem a demandas do poder público local/regional, contribuem na qualificação acadêmica dos profissionais das escolas, entidades e organizações sociais. Ademais, realizam assistência jurídica gratuita e atendimento em suas clínicas a pessoas de baixa renda, promovem eventos culturais e artísticos na comunidade, entre outras ações. A maior parte destas ações ocorre de forma gratuita e o relacionamento com a comunidade é traduzido em uma via dupla: a instituição comunitária ensina e também aprende e se transforma neste diálogo (Schmidt, 2018).

Para Schmidt (2018), outro aspecto importante nas universidades comunitárias é a autogestão. A condução das universidades comunitárias é realizada pelos professores. No contexto das universidades regionais, várias se utilizam de um processo democrático através do voto direto de professores, estudantes, técnicos administrativos e representantes da comunidade para a escolha de seus representantes. Existem instituições, por exemplo, que possuem avançados mecanismos de descentralização, transparência e democracia participativa, sendo esta, inclusive, mais desenvolvida que nas instituições públicas de ensino. Porém, a eleição democrática dos dirigentes não é um aspecto universal nas instituições comunitárias de ensino: é incomum nas instituições confessionais. Nas conversas preliminares que antecederam o marco legal das instituições comunitárias, culminando na aprovação da Lei 12.881/013, o tema foi assunto das discussões e prevaleceu o parecer de que deve ser respeitada a autonomia das instituições, considerando a imposição legal imprópria.

No que se refere à gestão de caráter público, é possível citar o tratamento isonômico a qualquer cidadão na realização dos serviços. Os fundadores, tanto da entidade mantenedora

ou da comunidade acadêmica, não possuem regalias ou privilégio em relação aos outros cidadãos. Isso conta, por exemplo, para os honorários pagos pelos serviços oferecidos, adotados mediante regras formalmente estabelecidas. Um outro aspecto público, comum em grande número das comunitárias, é a admissão de professores por meio de concursos públicos, evitando nepotismo e privilégios. Não se pode deixar de citar as ambiguidades e contradições na gestão de muitas instituições, o que compreende ações autoritárias e inexistência de espírito público, o que também ocorre em outras concepções de universidade. Em situações de crise, tendem a desenvolver perfis de gestão que exibem uma concepção mercantil. A participação e a transparência, por sua vez, são aspectos visíveis da identidade das universidades comunitárias, principalmente das instituições regionais. Nestas ocorre uma colaboração ativa de vários segmentos de decisões, garantidos pela disposição dos colégios superiores da Universidade, com a participação de representantes dos professores, técnicos administrativos, estudantes e comunidade. A transparência é garantida pela possibilidade de acesso constante a informações de cunho acadêmico e quanto à condição financeira através dos integrantes da mantenedora e dos componentes da comunidade acadêmica.

Conforme Morais (1989), a Constituição de 1988 estabelecia três tipos de escolas: comunitárias, confessionais ou filantrópicas. Ao classificar estes três tipos de instituições, ao que tudo indica, não houve a pretensão de estabelecer um caráter distintivo entre elas, mas legitimar a existência de diferentes tipos de escolas, sob a alcunha consagrada historicamente. Na prática, têm sido classificadas como confessionais as escolas vinculadas a um grupo confessional e filantrópicas aquelas que desenvolvem serviços educacionais gratuitamente. A denominação é dada com base no traço predominante, não impedindo que possa ter uma condição complementar (Ex.: uma universidade confessional possuir também o status de comunitária). Além das características gerais citadas anteriormente (ausência de finalidade lucrativa e vinculação dos ativos a um objetivo) existem outras que em algumas situações se aproximam e em outras se diferenciam para estes tipos de IES.

A categoria de filantrópicas foi modificada para entidades beneficentes de assistência social, receptoras do certificado CEBAS, regulamentado por meio da Lei 12.101/2009 (Schmidt, 2018). De acordo com a Secretaria Especial do Desenvolvimento Social

(<https://www.mds.gov.br/>, recuperado em 18, março, 2020)¹¹, o CEBAS é relevante, pois permite a isenção de contribuições sociais e a possibilidade de firmar convênios com o poder público. A sua solicitação é feita mediante o preenchimento do Formulário de Requerimento e a apresentação da documentação comprobatória. Cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome a tarefa de certificar as instituições que atuam no segmento de assistência social.

A criação de instituições privadas em territórios onde antes as instituições comunitárias funcionavam sem concorrência, modificou intensamente a sua dinâmica e o perfil de gestão, deixando muitas em risco com relação a sua continuidade. A partir do primeiro mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, ocorreu uma série de mudanças que permitiram o reequilíbrio da condição financeira das instituições comunitárias, tais como o aumento da rigidez nas regras de qualidade, a consolidação do sistema de avaliação nacional (diminuindo as instituições que concorriam somente pelo preço) e, mais tarde, com a adoção do novo financiamento estudantil (FIES). Essa configuração vem, novamente, sendo ameaçada pelo enfraquecimento do FIES nos últimos anos, o que expõe novamente as instituições comunitárias a uma situação de risco face às instituições privadas que competem pelo menor preço da mensalidade. É por meio de um contexto de concorrência controlado pela obrigatoriedade de qualidade e de uma vigorosa política de financiamento para alunos de baixa renda que as instituições comunitárias têm a capacidade de cumprir satisfatoriamente os requisitos de eficácia (atingimento dos objetivos institucionais) e eficiência (oferecimento de uma educação de qualidade com custos compatíveis com a qualidade) (Schmidt, 2018).

Para Schmidt (2018), o caráter público das universidades comunitárias desponta de forma mais perceptível no sul do Brasil. Este é um fenômeno relacionado ao fortalecimento de um vínculo comunitário em regiões de colonização europeia (alemã, italiana, polonesa, entre outras). Os imigrantes europeus que desembarcaram no século XIX caracterizavam-se por um intenso associativismo e comunitarismo. As escolas comunitárias foram exemplos importantes desta prática de organização, o que assegurou, nas regiões de colonização, altos índices de alfabetização para a época. Fato representativo do impacto dessas práticas, em 1930, um levantamento revelou que o percentual de analfabetismo nas regiões de

11 Retirado da Cartilha “Passos para Certificação CEBAS Assistência Social”.

colonização europeia era inferior a 10% da população (quatro vezes menor que as demais regiões). O fechamento forçado da maior parte das escolas comunitárias no período do Estado Novo, apesar do reflexo nas comunidades, não diminuiu o capital social e o espírito associativo da população local. O senso comunitário permaneceu com a sua vitalidade e prosseguiu florescendo de várias formas. Uma de suas manifestações mais relevantes nas últimas décadas são as universidades comunitárias regionais.

Os estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina são tomados por universidades moldadas pelas comunidades de diversas regiões. A movimentação que culminou no aparecimento das instituições regionais pioneiras aconteceu no fim da década de 1940. Diante da ausência de educação superior, lideranças locais de distintas regiões organizaram-se com o intuito de estabelecer instituições com a capacidade de atender a essa lacuna. Durante as décadas de 1950, 1960 e 1970 foram constituídas universidades em todos os polos regionais. No Rio Grande do Sul, as quinze maiores universidades fazem parte do Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas (COMUNG), fundado em 1996. No estado de Santa Catarina (SC), o formato comunitário apresenta uma característica peculiar: a intensa articulação com o poder público local, principalmente com as prefeituras. As instituições se organizam por meio da Associação Catarinense das Fundações Educacionais, criada em 1974. Em SC, o modelo comunitário é destacado pelas autoridades catarinenses como um dos principais aspectos para o alto Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e pela colocação de segundo posto em matrículas na educação superior do Brasil. Em todos os locais onde estão inseridas, as universidades comunitárias exercem relevante papel no desenvolvimento local, através da formação de recursos humanos qualificados e cumprimento de demandas do poder público: contribuem para a atração de novos investimentos, cooperam com empresas, fomentam a abertura de novas empresas, difundem conhecimentos relevantes, realizam pesquisas relacionadas a necessidades da sociedade local e consolidam o caráter democrático pelo modelo de gestão participativa e transparente (Schmidt, 2018).

De acordo com Schmidt (2018), a importância e o papel público das universidades comunitárias foram pautas de discussões acaloradas nas últimas décadas, destacando-se três situações: a constituinte de 1986/1987, a reforma da Lei de Diretrizes e Bases em 1996 e o transcurso da formulação da Lei 12.881/2013. No primeiro momento, na Constituinte de 1986/1987, duas posições distintas sobre o tema da transferência ou não de recursos públicos para instituições educacionais não governamentais foram confrontadas. De maneira oposta

à ocorrência de transferências destes recursos, foi realizada uma emenda patrocinada pela Confederação dos Professores do Brasil (CPB), Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES), Central Única dos Trabalhadores (CUT), União Nacional de Estudantes (UNE), e Central Geral dos Trabalhadores (CGT), reunindo mais de duzentas e setenta mil assinaturas.

Conforme Schmidt (2018), em um momento de dificuldades, resultante da intensificação da competição gerada pelas instituições privadas, lideranças gaúchas e catarinenses iniciaram uma mobilização junto ao Ministério da Justiça para o apoio na constituição de um marco legal. Apesar da receptividade de várias lideranças do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva à causa das comunitárias, percebia-se como improvável uma ação do próprio governo em formular uma legislação pertinente. Diante disso, os dirigentes das instituições comunitárias optaram por assumir o desafio de formular uma proposição de projeto de lei. O primeiro encontro de lideranças gaúchas e catarinenses ocorreu em 07 de maio de 2008 na Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Desse encontro, resultou uma minuta inicial, denominada de Lei das Instituições Públicas não Estatais, que contemplava, além das universidades, hospitais, e demais instituições comunitárias. Os debates em torno do projeto de lei passaram a ter caráter nacional por intermédio da direção da Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC). O marco legal das instituições comunitárias foi temática principal na Assembleia Nacional da ABRUC, em outubro de 2009 na PUC/RJ, que avalizou a proposta criada pelas entidades gaúchas e catarinenses. Na ocasião, discutiu-se a redação base do projeto de lei e recomendou-se que o texto fosse adaptado à necessidade do grupo de instituições comunitárias de todo o Brasil, abrangendo as entidades confessionais católicas e evangélicas, vinculadas respectivamente à Associação Nacional de Educação Católica do Brasil (ANEC) e à Associação Brasileira de Instituições Educacionais Evangélicas (ABIEE). A conclusão das adaptações foi realizada no princípio de 2010, tornando unificada a proposta do Projeto de Lei das Instituições Comunitárias de Educação Superior, apoiada pela ABRUC, COMUNG, ACAFE, ANEC e ABIEE.

Depois de intensa articulação e disputas, em 12 de novembro de 2013, o Diário Oficial da União publica a Lei 12.881 sancionada pela Presidenta Dilma Roussef e demais ministros (Figura 2).

Figura 2 – Imagem da edição eletrônica do Diário Oficial da União – Edição nº 221-A de 12 de Novembro de 2013.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO
República Federativa do Brasil - Imprensa Nacional
Em circulação desde 1º de outubro de 1862

Ano CL Nº 221-A
Brasília - DF, quarta-feira, 13 de novembro de 2013

Sumário

	PÁGINA
Atos do Poder Legislativo.....	1
Presidência da República.....	2

Atos do Poder Legislativo

LEI Nº 12.880, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2013

Altera a Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, que "dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde", para incluir tratamentos entre as coberturas obrigatórias.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA
Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei inclui entre as coberturas obrigatórias dos planos privados de assistência à saúde, em todo o território nacional, tratamentos antineoplásicos de uso oral, procedimentos radioterápicos para tratamento de câncer e hemoterapia.

Art. 2º A Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 10.

VI - fornecimento de medicamentos para tratamento domiciliar, ressalvado o disposto nas alíneas 'c' do inciso I e 'g' do inciso II do art. 12;

§ 4º As coberturas a que se referem as alíneas 'c' do inciso I e 'g' do inciso II deste artigo serão objeto de protocolos clínicos e diretrizes terapêuticas, revisados periodicamente, ouvidas as sociedades médicas de especialistas da área, publicados pela ANS.

§ 5º O fornecimento previsto nas alíneas 'c' do inciso I e 'g' do inciso II deste artigo dar-se-á, por meio de rede própria, credenciada, contratada ou referenciada, diretamente ao paciente ou ao seu representante legal, podendo ser realizado de maneira fracionada por ciclo, observadas as normas estabelecidas pelos órgãos reguladores e de acordo com prescrição médica." (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor após decorridos 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação oficial.

Brasília, 12 de novembro de 2013; 192ª da Independência e 125ª da República.

DILMA ROUSSEFF
José Eduardo Cardozo
Alexandre Rocha Santos Padilha

LEI Nº 12.880, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2013

Dispõe sobre a definição, qualificação, prerogativas e finalidades das Instituições Comunitárias de Educação Superior - ICES, disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA
Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I
DA DEFINIÇÃO, QUALIFICAÇÃO, PRERROGATIVAS E FINALIDADES DAS INSTITUIÇÕES COMUNITÁRIAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

Art. 1º As Instituições Comunitárias de Educação Superior são organizações da sociedade civil brasileira que possuem, cumulativamente, as seguintes características:

§ 3º As Instituições Comunitárias de Educação Superior ofertarão serviços gratuitos à população, proporcionais aos recursos obtidos do poder público, conforme previsto em instrumento específico.

§ 4º As Instituições Comunitárias de Educação Superior institucionalizarão programas permanentes de extensão e ação comunitária voltados à formação e desenvolvimento dos alunos e ao desenvolvimento da sociedade.

Art. 2º As Instituições Comunitárias de Educação Superior contam com as seguintes prerogativas:

I - ter acesso aos editais de órgãos governamentais de fomento direcionados às instituições públicas;

II - receber recursos orçamentários do poder público para o desenvolvimento de atividades de interesse público;

III - (VETADO).

IV - ser alternativa na oferta de serviços públicos nos casos em que não são proporcionados diretamente por entidades públicas estatais;

V - oferecer de forma conjunta com órgãos públicos estatais, mediante parceria, serviços de interesse público, de modo a bem aproveitar recursos físicos e humanos existentes nas instituições comunitárias, evitar a multiplicação de estruturas e assegurar o bom uso dos recursos públicos.

Art. 3º Para obter a qualificação de Comunitária, a Instituição de Educação Superior deve prever em seu estatuto normas que disponham sobre:

I - a adoção de práticas de gestão administrativa, necessárias e suficientes para cobrir a obtenção, de forma individual ou coletiva, de privilégios, benefícios ou vantagens pessoais;

II - a constituição de conselho fiscal ou órgão equivalente, dotado de competência para opinar sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil e sobre as operações patrimoniais realizadas, emitindo pareceres para os organismos superiores da entidade;

III - normas de prestação de contas a serem atendidas pela entidade, que determinarão, no mínimo:

Fonte: Disponível no Portal do MEC (<http://portal.mec.gov.br>, recuperado em 03, maio, 2009).

O texto aprovado condiz, na íntegra, com a redação do projeto de lei encaminhado pela ABRUC. Este exemplo ilustra uma legislação criada pela sociedade civil e ratificada pelo Estado. Essa legislação confere uma nova etapa para as comunitárias, oferecendo um mecanismo maior de cooperação entre o ente público e as comunidades para permitir a ampliação da oferta de um ensino superior de qualidade.

Um aspecto relevante desta regulamentação refere-se à qualificação como uma Instituição Comunitária de Ensino Superior (ICES). Segundo a ABRUC (<https://www.abruc.org.br/>, recuperado em 19, outubro, 2020), para a obtenção desta

alcança, e o respectivo certificado de comprovação, a instituição necessita, além do cumprimento dos requisitos previstos na Lei 12.881/2013 e na Portaria nº 863/2014, encaminhar o requerimento, acompanhado dos documentos exigidos na respectiva legislação, à Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES). A partir da posse do Certificado de Qualificação de Comunitária, é habilitada a possibilidade de realização de parcerias com o poder público no que concerne ao vínculo de cooperação entre as partes.

3.5 As principais vertentes teóricas sobre o campo nos estudos organizacionais

Conforme Candido *et al.* (2018), nas últimas décadas, com a ampliação das discussões sobre o institucionalismo sociológico, o uso da definição de campo se espalhou e tem suscitado cada vez mais interesse nos estudos organizacionais. O conceito tem sido empregado com o intuito de enfatizar o traço socialmente constituído, ao contrário do emprego anterior de ambiente. Este processo de acentuada difusão e apropriação por diferentes correntes do conhecimento acaba fazendo com que o conceito adquira múltiplos significados e interpretações.

Recentemente têm surgido diversas tentativas de agrupar as diferentes noções de campo (Machado, Guarido & Rossoni; 2006; Fligstein & Kluttz, 2016; Candido *et al.* 2018). O resultado deste esforço tem sido bastante eclético, mas o mais importante é o aumento da atenção, e conseqüentemente, a intensificação da discussão acerca do tema.

Machado *et al.* (2006), com o objetivo de tratar a dinâmica do campo organizacional a partir de uma vertente estruturacionista, resgatam a importância da prática no processo de estruturação do campo organizacional no âmbito histórico. Para estes autores, a definição de campo surge como “unidade fundamental na associação dos níveis organizacional e societário no estudo da mudança social e da comunidade” (DiMaggio; 1986, p. 337). Com o passar do tempo, porém, forma-se um amplo debate de diferentes interpretações na tentativa de aperfeiçoar o conceito e sua operacionalização. Neste estudo, foram reconhecidas diversas abordagens sobre a temática, levando à classificação de seis diferentes perspectivas sobre campo organizacional (Quadro 3).

Quadro 3 – Perspectivas teóricas sobre campo

Perspectiva Teórica	Autores	Elementos-Chaves	Descrição
Campo como a totalidade dos atores relevantes	DiMaggio; Powell.	Significação e Relacionamento	Conjunto de organizações que compartilham sistemas de significados comuns e que interagem mais frequentemente entre si do que com atores de fora do campo, constituindo assim uma área reconhecida da vida institucional.
Campo como arena funcionalmente específica	Scott; Meyer.	Função Social	Conjunto de organizações similares e diferentes, porém interdependentes, operando numa arena funcionalmente específica, compreendida técnica e institucionalmente, em associação com seus parceiros de troca, fontes de financiamento e reguladores.
Campo como centro de diálogo e de discussão.	Hoffman; Zietsma; Winn.	Debate por Interesse Temático	Conjunto de organizações, muitas vezes com propósitos díspares, que se reconhecem como participantes de um mesmo debate acerca de temáticas específicas, além daquelas preocupadas com a reprodução de práticas ou de arranjos institucionais relacionados à questão.
Campo como arena de poder e de conflito	Vieira; Carvalho; Misoczky.	Dominação e Poder de Posição	Campo como resultado de disputa por sua dominação, numa dinâmica pautada pela (re)alocação de recursos de poder dos atores e pela sua posição relativa a outros autores.
Campo como esfera institucional de interesses em disputa	Fligstein; Swedberg; Jepperson.	Poder e Estruturas Cognitivas	Construções produzidas por organizações detentoras de poder, que influenciam as regras de interação e de dependência do campo em função de seus interesses, que, por sua vez, são reflexos da posição delas na estrutura social.
Campo como rede estruturada de relacionamentos	Powell; White; Owen-Smith.	Articulação Estrutural	Conjunto formado por redes de relacionamentos usualmente integradas e entrelaçadas, que emergem como ambientes estruturados e estruturantes para organizações e indivíduos, revelados a partir de estudos topológicos e de coesão estrutural.

Fonte: Machado, Guarido & Rossoni (2006, p. 4).

Fligstein e Kluttz (2016), ao revisarem as teorias de campo contemporâneas, entendem a sua articulação em três principais *statements* teóricas na sociologia: Teoria de

Campo, de Pierre Bourdieu (1992), a abordagem neoinstitucional para “campo organizacional” (DiMaggio e Powell, 1983) e o modelo de Campo de Ação Estratégica recentemente proposto por Fligstein e McAdam (2012). No que concerne às raízes clássicas das teorias de campo, remete-se a Lewin e Weber.

Candido *et al.* (2018), por sua vez, procuram entender as origens do emprego de campo, bem como estabelecer as principais perspectivas contemporâneas. Para estes autores existem apenas duas perspectivas apreciadas como influentes e satisfatoriamente desenvolvidas: a perspectiva do institucionalismo sociológico (DiMaggio & Powell, 1983) e a abordagem de Fligstein e McAdam (2012). A adoção da definição de campo nas ciências sociais está ligada à filosofia dos conceitos científicos desenvolvida por Ernst Cassirer. Para este filósofo, o indivíduo é considerado um animal simbólico, e a ciência, assim como toda atividade humana, é mediada a partir de conceitos. Nas abordagens positivistas, essa conciliação é realizada pelo que se denomina de conceitos substanciais, que estabelecem os tipos de classificação semelhantes às adotadas na linguagem do senso comum e fundamentadas na teoria do conceito aristotélico. Esta teoria versa sobre a maneira de criar conceitos que integram ideias mais específicas e concretas em outras mais genéricas e abstratas, separando aspectos qualitativos comuns através do processo de abstração.

Nesses formatos de hierarquização, o papel de um conceito teórico baseia-se em isolar substâncias e classificá-las, de modo a ilustrar a realidade como uma multiplicidade discreta de aspectos presentes. Com isso, Cassirer percebeu que a forma como os conceitos científicos eram aplicados na matemática e nas ciências naturais modernas se afastava da teoria aristotélica do conceito. Cassirer e outros estudiosos observaram que a sua forma de compreender a teoria permitia um rompimento com as perspectivas positivistas e empiristas, tornando-o particularmente proficuo nas ciências sociais. O entendimento científico das dinâmicas sociais necessitaria da construção de um conjunto de conceitos intrinsecamente ligados e criados a partir de fatos sociais que funcionariam como ferramentas teóricas a serem empregadas em pesquisas empíricas com a capacidade de serem progressivamente refinadas. Um dos pioneiros a utilizar esta perspectiva nas ciências humanas e sociais foi Kurt Lewin (Candido *et al.*, 2018).

Segundo Martin (2003, p. 16), a abordagem de Kurt Lewin, responsável por trazer a discussão de campo para a psicologia social, define campo como “a totalidade de fatos coexistentes que são concebidos como mutuamente dependentes”. Este entendimento tem como influência a *Gestalt*, no sentido de totalidade, e a ideia de campo espacial de Albert

Einstein. Nesta perspectiva, o comportamento é entendido como a função da interação entre personalidade e ambiente (um influencia o outro e vice-versa). Lewin elaborou a primeira teoria de campos externa ao âmbito da física, procurando evitar teorizações rígidas e simplificações teóricas excessivamente expandidas e abstratas (Candido *et al.*, 2018).

Entre as principais abordagens adotadas nos estudos organizacionais, estão a perspectiva de Pierre Bourdieu (1992), a abordagem institucional, e o modelo de Campo de Ação Estratégica, de Fligstein e McAdam (2012).

3.5.1 Teoria Institucional e o Neoinstitucionalismo

Na década de 1950, somaram-se aos estudos empíricos no campo organizacional com ênfase na estrutura e comportamento, as contribuições da perspectiva institucional. Philip Selznick, ao elaborar as bases da perspectiva institucional, percebeu as organizações como um modelo estrutural da ação racional dos indivíduos que, ao longo do tempo, devido às pressões do ambiente social, são convertidos em sistemas orgânicos. Este movimento é denominado de “processo de institucionalização”, em que os valores se sobrepõem aos aspectos técnicos na indicação das tarefas organizativas (Carvalho, Lopes & Vieira, 1999).

De acordo com Tolbert e Zucker (1999), o final da década de 1960 foi marcado pela contribuição de Berger e Luckmann (1967), a partir da corrente filosófica fenomenológica, que identificou a institucionalização como um aspecto central na formação e consolidação dos grupos sociais duradouros. A instituição, resultado final do processo institucional, é entendida como uma tipificação de práticas transformadas em cotidianas por um grupo específico de atores. Nesta conceituação, as práticas tornadas cotidianas se manifestam empiricamente e são adotadas por um ator ou um grupo, com a finalidade de solucionar problemas habituais. Este processo de institucionalização ainda poderia ser dividido em duas partes sequenciais: habitualização e objetivação. A primeira refere-se ao desenvolvimento de atitudes padronizadas para a elucidação de problemas a partir de estímulos particulares. Já a objetivação é a determinação de significados gerais socialmente difundidos, associados a esses comportamentos. Posteriormente, Berger e Luckmann (1967) adicionam a exterioridade como novo aspecto da institucionalização. A exterioridade refere-se ao grau em que as tipificações são vivenciadas, dispendo de uma realidade própria que confronta o sujeito com um fato externo e coercitivo. Essa análise focava-se na observação dos processos

de institucionalização entre atores individuais e não organizacionais. É pertinente destacar que foi Zucker quem expandiu a análise às organizações, porém ainda em um nível micro.

A década de 1970 foi um período que representou a crise do paradigma estrutural-funcionalista e a denominada pluralidade dos estudos organizacionais. A perspectiva contingencial, representada pelo binômio organização e ambiente, é alvo de críticas daqueles que consideravam também os fatores sociais e culturais no funcionamento da organização (Carvalho, Lopes & Vieira, 1999). Segundo Tolbert e Zucker (1999), o artigo clássico de Meyer e Rowan (1977) oferece uma alteração radical no entendimento sobre a estrutura formal e a decisão organizacional. Sua ideia-chave consistia no fato de as estruturas formais apresentarem tanto propriedades simbólicas como a faculdade de gerar ação. Dessa forma, as estruturas podem ser preenchidas de significado socialmente partilhado. Assim, além de funções “objetivas”, serviam para noticiar os públicos interno e externo sobre a organização. Apesar de a ideia não ser absolutamente inaugural, uma vez que outros autores já a haviam abordado, o estudo de Meyer e Rowan contribuiu no sentido de alertar para o fato de as organizações incorporarem práticas e procedimentos racionalizados do trabalho organizacional para aumentarem (ou alcançarem) a legitimidade e a capacidade de sobrevivência, independentemente da eficácia de tais práticas.

Segundo Wotten e Hoffman (2016), a definição de teoria institucional compreende uma extensa literatura que tem ganhado destaque nos últimos 20 anos. No entanto, a construção dos limites desta área de estudo nem sempre foi fácil. Existe um conjunto de perguntas que ainda geram discordância na literatura. Um aspecto em comum refere-se ao entendimento de que tanto arranjos institucionais quanto os processos sociais são relevantes na formação da ação organizacional (DiMaggio & Powell, 1991). Em seu cerne, a literatura entende o motivo da ação como um aspecto exógeno ao ator, caracterizando-se como uma resposta às pressões do ambiente externo em que a teoria institucional questiona sobre como as preferências sociais são moldadas, mediadas e direcionadas pelo ambiente institucional. A ação organizacional passa a ser uma resposta das perspectivas adotadas pelo grupo de membros que forma o ambiente institucional, dos quais emergem os sistemas regulador, normativo e cultural-cognitivo, que proveem o significado para as organizações (Scott, 1995; Scott, 2001). A ação não é uma seleção de opções ilimitadas, mas dentro de um conjunto de possibilidades entendidas como legítimas.

Ao passo que as organizações compreendem a sua dependência ao ambiente externo, o seu entendimento sobre si se modifica, com reflexos nos mais diferentes níveis. É esse

instante que Selznick (1957) define como a instalação da institucionalização. Com isso, o processo de institucionalização representa tanto um processo como um resultado (DiMaggio, 1988). Ainda que não seja reforçado nas análises institucionais iniciais, o constructo principal da teoria neoinstitucional é o campo organizacional (Scott, 1991).

A abordagem institucionalista define o campo como “o resultado de atividades diversas de um grupo de organizações” e também como “o processo de homogeneização dessas organizações bem como dos novos entrantes, uma vez que esse campo é estabelecido” e atribuído às “organizações juntas que constituem uma reconhecida área da vida institucional: fornecedores principais, recursos e os consumidores, agências regulatórias e outras organizações que produzem serviço ou produtos similares” (DiMaggio & Powell, 1983, p. 148).

De acordo com Wotten e Hoffman (2016), o campo pode ser entendido como um conjunto de organizações que colabora em um sistema de significado único e que os participantes compartilham mais regularmente e com mais êxito do que com atores externos ao campo (Scott, 1995).

DiMaggio e Powell (2005)¹² desenvolvem a discussão de Meyer e Rowan (1977), na tentativa de elucidar o que tornava as organizações tão semelhantes, e percebem que o mecanismo de racionalização e burocratização é alterado do mercado competitivo para o Estado e para os grupos profissionais. A partir do momento em que um conjunto de organizações surge como um campo, emerge um paradoxo: atores racionais moldam suas organizações cada vez mais idênticas, ao passo que tentam modificá-las. Para explicar este resultado, os autores descrevem o papel do isomorfismo no nível societal para o campo organizacional por meio de três processos: coercitivos (resultante da influência política), normativos (referente à profissionalização) e miméticos (reação padronizada em face à incerteza). Essas descobertas foram responsáveis pelo surgimento do Neoinstitucionalismo, marcado pela rejeição à racionalidade como uma resposta à estrutura organizacional e à ênfase ao papel da legitimidade.

No início da Teoria Neoinstitucional, a unidade central já apresentou diversas definições como a esfera institucional (Fligstein, 1990), campo institucional (Meyer & Rowan, 1977; DiMaggio, 1991), setor societal (Scott & Meyer, 1992) e ambiente

12 Artigo originalmente publicado sob o título “The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields”, de Paul J. DiMaggio e Walter W. Powell, na *American Sociological Review*, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.

institucional (Orru, Biggart & Hamilton, 1991). Porém, a definição de campo organizacional acabou se tornando a principal definição para o nível de análise. Assim como o campo de Bourdieu, em que as ações de um agente em uma determinada arena (política, econômica ou cultural) foram moldadas por meio de uma rede de relações sociais, desta forma os teóricos institucionais conceituaram o campo organizacional como o espaço onde as ações de uma organização foram constituídas por uma rede de relações sociais dentro das quais foi incluído (Warren, 1967). Warren exemplificou, através das organizações comunitárias (bancos, organizações de assistência social e igrejas) que atuam em conjunto, a relevância de entender o campo “interorganizacional” como uma unidade de análise. Ao atentar para esse nível de análise, os estudiosos compreenderam melhor os processos de tomada de decisão entre diferentes organizações e, mesmo com diferentes propósitos, entendiam como necessário e vantajoso relacionar-se um com os outros com a intenção de fazer determinada tarefa. Com a evolução dos estudos das relações interorganizacionais, os pesquisadores expandiram o campo para adicionar as organizações que não tinham vínculo por geografia ou objetivos, mas formavam um espaço reconhecido da vida institucional. Neste caso, podem ser incluídas organizações que desenvolvem produtos ou serviços similares, fornecedores, consumidores, agências reguladoras, entre outros (DiMaggio & Powell, 1983). Estas organizações tinham em comum a participação em uma comunidade de organizações que partilhavam de um conjunto de significados comuns, e os participantes se relacionavam com mais frequência e com maior fidelidade entre si do que com as demais organizações (Wotten & Hoffman, 2016).

Conforme Wotten e Hoffman (2016), a partir de então, passa a se entender o campo organizacional como um mecanismo para compreender o impacto da racionalização das organizações. Entendia-se que a postura das organizações em um determinado campo era guiada por instituições por meio de estruturas cultural, cognitiva, normativa e reguladora que permitiam estabilidade e significado coletivo ao comportamento social (Scott, 1995). Estas estruturas agiam como “fatos sociais” que os atores tomavam por base para optar pela ação apropriada (Zucker, 1977; Meyer & Rowan, 1983). A propagação dos “fatos sociais de um grupo de atores para outros passou a ser uma condição de regra e de tomada de posse, tornando-se institucionalizada (Zucker, 1977). A partir da institucionalização, um fato social transmitia aos atores modelos de ação que conduziam respostas unificadas a incertezas, que conduziam ao isomorfismo (tanto em forma como em ação) (DiMaggio & Powell, 1983). Os aspectos centrais dos estudos de campo organizacional partem para a compreensão dos

processos que conduzem o comportamento dos atores do campo de forma inconsciente. Meyer e Rowan (1977) indicaram que a adoção de aspectos (tais como estruturas, práticas e procedimentos) do ambiente institucional atribui legitimidade para uma organização. A partir disso, por exemplo, uma organização pode vir a contratar um consultor não para aconselhamento, mas para obter legitimidade. Uma organização que alcança a legitimidade aumenta suas chances de sobrevivência, porque não haveria questionamento acerca de intenção ou propósito desta organização. Com a adoção de elementos institucionais comuns por um número crescente de organizações, passa a se obter um conjunto de organizações homogêneas em estrutura (DiMaggio & Powell, 1983). A partir disso, um conjunto de pesquisa passou a utilizar a premissa segundo a qual as organizações tendem a priorizar a sobrevivência e legitimidade em oposição à eficiência. Posteriormente, os estudiosos institucionais passaram para outro estágio das pesquisas, denominado “virada cognitiva” (Lindenberg, 1998; Meindl, Stubbart & Porac, 1994). Nesse momento, o foco passa para dentro do campo organizacional, buscando a compreensão dos processos culturais e cognitivos que conduzem às práticas dos membros neste espaço. Os estudiosos procuram entender como as práticas materiais e construções simbólicas se transformam em modelos de organização para os atores de um campo (Friedland & Alford, 1991). Essas “lógicas” na dimensão do campo fornecem às organizações esquemas para dirigir as suas ações. Ao longo desse percurso de estudos, a ênfase dada na similaridade manteve-se constante. O campo organizacional foi entendido como estático em suas configurações, unitário em sua formatação e estruturado em torno de mesmas tecnologias, indústrias ou laços discretos (DiMaggio, 1995; Greenwood & Hinings, 1996), criando homogeneidade a partir de influências regulatórias, normativas ou cognitivas. Esta ênfase rapidamente se tornou alvo de críticas.

No final da década de 1990, os estudiosos passaram a alegar que a literatura institucional focava-se em demasia à homogeneidade das populações organizacionais e não no modo como os processos originam este resultado. Para os críticos, a grande ênfase no isomorfismo contribuiu para um equívoco na medida em que incorporou a estabilidade e a inércia como uma configuração definitiva. De forma a buscar uma alternativa entre as disputas entre o antigo e o novo institucionalismo, e retomar na literatura institucional os aspectos de agência, política e mudança, buscaram-se elementos da literatura macro-organizacional (Selznick, 1949). Esse resgate visava corrigir a visão sobressocializada (Granovetter, 1985), que entendia os receptores da influência na dimensão do campo como

um conjunto de atores organizacionais homogêneos seguindo um roteiro social previamente estabelecido. Em reação a isso, estudos emergentes passam a analisar a ação dos membros do campo organizacional a partir de seus contextos institucionais, avançando em aspectos-chaves como estabilidade e inércia para acrescentar a noção de mudança no campo (por meio de interesses e agências organizacionais) (Covaleski & Dirsmith, 1988; DiMaggio, 1988; Perrow, 1986), avançando a visão de que algumas empresas podem responder estrategicamente a pressões para se tornarem empreendedores institucionais (DiMaggio, 1988; Fligstein, 1997; Zucker, 1988; Lawrence, 1999). O primeiro aspecto para reconfigurar o entendimento de campo foi a noção de mudança. Apesar dos estudiosos entenderem que a mudança ocorria mesmo em ambientes altamente institucionalizados, a teoria até então não lidava de forma adequada nestas circunstâncias. O campo passa a ser entendido, a partir daí, como uma formação em torno de assuntos relevantes para os interesses e propósitos de um campo. Os momentos de configuração do campo permitiam às partes interessadas espaços para discussão, definição e debate sobre aspectos em jogo no surgimento e evolução do campo. Ao contrário de um espaço de diálogo isomórfico, o campo passou a ser entendido como um campo de disputas (Bourdieu & Wacquant, 1992), em que os participantes estão engajados em uma disputa por capital específico e cuja acumulação orienta as diretrizes futuras. As organizações enfrentam conflitos na dimensão do campo, ganhando habilidades e capital para futuros conflitos. Com esta finalidade, Fligstein e McAdam (2012) definem o campo como um local de ação estratégica em que os atores convivem uns com os outros através de entendimentos compartilhados (nem sempre consensuais) quanto ao campo.

3.5.2 Campo de Ação Estratégica (CAE)

Uma das mais recentes teorias de campo é o Campo de Ação Estratégica (CAE), elaborada por Fligstein e McAdam. A teoria é engendrada a partir de um rico corpo integrativo de conhecimento desenvolvido nos últimos anos por economistas, sociólogos, teóricos institucionalistas, cientistas políticos, sociólogos e teóricos de movimentos sociais. Contudo, antes de descrever essas contribuições, é necessário destacar três importantes componentes. O primeiro refere-se ao CAE ou às “ordens sociais de *mesolevel*, que são um bloco estrutural básico da vida política/organizacional moderna na economia, na sociedade

civil e no Estado”¹³ (Fligstein & McAdam, 2012, p. 3). Um segundo aspecto importante diz respeito a qualquer campo estar imerso em um ambiente amplo, consistindo em inúmeros campos próximos ou distantes, como os Estados, que são ordenados entre si como um sistema complexo dos CAE. A fonte de muitas oportunidades e desafios de um dado campo é proveniente da relação com este ambiente amplo. As crises e oportunidades de criação ou transformação de um campo existente surgem a partir de um processo de mudanças desestabilizador em um campo próximo (estatal ou não estatal).

O terceiro aspecto é o núcleo da teoria que busca responder “como atores sociais imersos procuram moldar e manter a ordem em determinado campo?”¹⁴ (Fligstein & McAdam, 2012, p. 3). Enquanto a maioria das perspectivas depositam a importância central em aspectos como interesse e poder, o CAE ativa uma intrincada combinação material e de considerações “existenciais”. Nessa perspectiva, é adicionada pelos autores uma microfundação subjacente, amparada no entendimento do que denominam “funções existenciais humanas” – que auxilia a elucidar a essência da sociabilidade dos indivíduos e a capacidade associada à ação estratégica. Esta microfundação orienta a concepção de habilidade social, que se caracteriza como a capacidade para o pensamento intersubjetivo e ações que permitem o fornecimento de significado, interesse e identidade nos serviços de fim coletivo. Para Carneiro, Assis, Souza e Dourado (2020), o CAE foi elaborado com a intenção de entender como alguns atores se envolvem em ações coletivas, por meio de suas habilidades em certos contextos sociais, também denominados de campos, revelando como ocorrem as disputas para estabilização ou transformação deste campo social.

Na visão de Fligstein e McAdam (2012), em termos de contribuições, a perspectiva do CAE é baseada profundamente nos estudos das áreas da sociologia econômica, movimentos sociais e institucionalismo histórico, das ciências políticas, que estão interessados em descobrir como as organizações podem controlar e efetuar mudanças em seus ambientes e têm crescido especialmente na última década e meia. Este corpo teórico busca entender: a) como as regras do jogo estão postas e como isto forma os vencedores e perdedores; b) como os atores cooperam uns com os outros, mesmo em conflito e competição, e como esta cooperação pode servir para criar amplas arenas de ação. O núcleo

13 Conceito original: “(...) mesolevel social orders, as the basic structural building block of modern political/organizational life in the economy, civil society, and the state”.

14 how embedded social actors seek to fashion and maintain order in a given field?

deste interesse está amparado em um problema na fundação do CAE. Todos têm constatado que, em tempos de mudanças dramáticas, novas formas de organização, como novos quadros culturais (*cultural frames*) ou lógicas de ação (*logics of action*) passam a existir. Estes são ampliados pelas habilidades sociais de atores, às vezes denominados de empreendedores institucionais, que atuam para inovar, propagar e organizar os CAE. Um importante alerta de Fligstein e McAdam é quanto à crescente tendência à especialização disciplinar, formando especialistas empíricos em uma área estreita do conhecimento, o que restringiria um discurso integrador, mais amplo, devido a distintos vocabulários, ideias e métodos presos a uma subárea. Em um sentido oposto a esta corrente, estes autores buscam, dentro de diferentes perspectivas teóricas (que abrange a teoria de movimentos sociais, sociologia econômica e teoria institucionalista), as respostas para a fundação de uma realidade social no trabalho, possibilitando uma teoria genérica da ação social.

Um tópico relevante a ser considerado é o que esses campos, nas subáreas ou subcampos do conhecimento, têm de semelhante. As teorias, em geral, têm focado na “emergência, estabilização/institucionalização e transformação das arenas socialmente construídas em que atores imersos competem por recompensas materiais e de status” (Fligstein & McAdam, 2012, p. 5). Os sociólogos políticos têm direcionado seus esforços nos estudos de estabilidade e mudança das instituições e agências do Estado, e a sua relação com a sociedade civil, ou na tentativa de explicar como o Estado é um conjunto de organizações e como atores poderosos não estatais remetem suas queixas ao Estado. De outro lado, os teóricos de movimentos sociais têm priorizado o entendimento de como a percepção das ameaças e oportunidades impulsionam a mobilização de novos atores que tenham a capacidade de desordenar as instituições e campos em uma sociedade.

A teoria organizacional tem procurado explicar o surgimento e a disseminação de organizações formais, e o papel do ambiente, atores chaves e o Estado neste processo. Já a sociologia econômica tem focado seus esforços na formação dos mercados e no papel das firmas e do Estado na sua construção. Por sua vez, os institucionalistas históricos, nas ciências políticas, têm buscado entender o surgimento das instituições como uma resposta a impasses ocasionados pelo enfrentamento e a coordenação e como estes são reproduzidos ou não, ao longo do tempo. Todas estas perspectivas teóricas, ou subcampos do conhecimento, estão conduzindo a sua atenção para entender como a habilidade dos atores pode gerar uma ação estratégica coletiva de sucesso dentro de uma ordem social construída. Outros dois aspectos que merecem ser pontuados: o Estado e a cultura. O Estado atrai a

atenção de diversas vertentes teóricas. Para os sociólogos políticos e os teóricos de movimentos sociais, por exemplo, o interesse é no sentido intuitivo. Já os teóricos organizacionais, sociólogos e economistas têm entendido o Estado como uma força principalmente exógena, promovendo as regras que constituem a organização, e como fundador dessas regras e criador do ambiente organizacional (Fligstein & McAdam, 2012).

Os elementos citados anteriormente – ação coletiva, espaço social, cultura, Estado – apesar de estarem presentes na vasta literatura, não configuram uma teoria sistemática e integrativa em nenhum destes subcampos. Além disso, os teóricos tendem a focar de forma específica apenas um fenômeno estreito, ao contrário de buscar um engajamento na construção de uma teoria mais geral que incorpore os elementos acima. Um outro aspecto necessário nesse debate, repensado por Fligstein e McAdam, refere-se à discussão entre agência e estrutura, e a ligação dela no processo macrosocial e as suas microinterações (Fligstein & McAdam, 2012).

Para Fligstein e McAdam (2012), uma parte da sociologia tem postulado que os indivíduos estão envolvidos em uma estrutura social concebida fora de seu controle e agindo em um nível acima deles. Isso permite pouco espaço para os indivíduos atuarem de forma autônoma ou espontânea, tornando-os sujeitos ao controle das forças sociais, como, por exemplo, o sistema de classes e o patriarcado. Os estudiosos que se preocupam com questões sobre micro/macro e/ou agente/estrutura têm se esforçado para entender como os sujeitos atuam apesar destes macroprocessos ou restrições da estrutura. Alguns teóricos também buscam saber as condições em que os atores serão beneficiados ou vítimas da estrutura e sob quais circunstâncias os atores têm condição de resistir às estruturas e criar espaços alternativos.

Afora alguns avanços obtidos nesse debate, ainda permanece uma orientação altamente abstrata. Um aspecto ilustrado com sucesso consiste em que relatos estruturais subestimam o papel dos atores na reprodução da vida cotidiana. Apesar de o sujeito reproduzir a porção que é desempenhada no sistema de relação de trabalho na atividade, se uma fração dos indivíduos em uma determinada região parasse de trabalhar, uma parte considerável da população deste espaço teria rapidamente a sua vida afetada. No entanto, o exemplo provou ser menos útil de outras formas, pois foi feito em um nível tão abstrato e especulativo, que não forneceu bases sólidas à sociologia. Com isso, os significados de estrutura e ação ainda estão empiricamente inacabados. (Fligstein & McAdam, 2012).

De acordo com Fligstein e McAdam (2012), mesmo com a preocupação quanto à resistência dos atores à estrutura, ainda é escassa a elaboração de uma perspectiva genuinamente sociológica que explique as razões que conduzem os atores, primeiramente, na promoção da estrutura e, depois, na manutenção ou mudança desta estrutura com o passar do tempo. De forma a responder a este complexo debate, os campos de ação estratégica buscam explicar esta profunda dinâmica de emergência e institucionalização, estabilidade/mudança e ruptura/fundação da construção social de mundos. Em contrapartida, alguns estudiosos têm persistido na ideia de empreendedores institucionais como agendas de mudança, mas com pouca atenção em refletir sobre os processos e habilidades sociais que auxiliam os atores a obterem o que almejam ou a resistirem com êxito ao poder dos demais atores. Somado a isso, também admite-se a falta de atenção aos aspectos que oportunizam ou restringem as perspectivas de ação estratégica dependentes criticamente do profundo trabalho que liga o campo de ação estratégica a uma série de outros campos estatais e não estatais.

A literatura sobre organizações, presente no institucionalismo histórico, na sociologia econômica e nos estudos de movimentos sociais, está focada em entender como alguns atores agem para criar mundos sociais estáveis e *mesolevel*, priorizando a assimilação de como as ordens são estabelecidas, mantidas e destruídas. A descoberta foi que a forma mais frutífera de promover a discussão sobre agente e estrutura é a criação de uma teoria da ação *mesolevel* (implica a ocorrência da ação entre e dentro de grupos organizados) que contemple um olhar sociológico sobre os atores (Fligstein & McAdam, 2012).

A partir do entendimento mais efetivo do papel dos atores sociais na produção, reprodução e transformação dos campos locais de ação, será possível alcançar um grande avanço em muitas questões fundamentais da vida social. E, como último aspecto relevante, encontra-se a inevitabilidade de compreender o problema da mudança social. Por um lado, diversos pontos da vida social aparentam ser estáveis durante a vida ou ao longo de gerações; por outro, muitas vezes, a sensação é de que a mudança é um elemento onipresente na vida social. No entanto, não é que haja uma contradição entre estes dois extremos. A estabilidade, neste caso, passa a ser entendida como relativa e, ainda que alcançada, será em decorrência de atores que operam muito para reproduzir a sua ordem social local. Mesmo em situações normalmente estáveis, os atores encontram-se envolvidos em um conjunto de ajustes que incorporam mudanças incrementais em espaços sociais construídos. Dessa forma, os atores sociais qualificados atuam para melhorar a sua posição em um campo de ação estratégica

existente ou para manter o seu privilégio. Com isso, até certo ponto, a mudança está permanentemente em andamento. Com o intuito de continuar os esforços em novas proposições, a partir do surgimento de novas arenas ou campos sociais, o entendimento de alguns problemas é fundamental, tais como: verificar em quais condições isso acontece e teorizar sobre a agência compreendida neste processo, identificando o como, por quem e com que propósito elas são criadas (Fligstein & McAdam, 2012).

Por meio de uma teoria integrativa que reúne esforço em subcampos do conhecimento, aliado a uma operacionalização de componentes chaves, Fligstein e McAdam buscam através da perspectiva do CAE, fornecer as ferramentas necessárias para conceber a dinâmica de determinado mercado, oferecendo uma resposta viável e coerente quanto ao (antigo) debate de agência e estrutura. Com o propósito de permitir a sua aplicação e apropriação, descrevem-se abaixo os elementos centrais desta teoria: (1) Campos de Ação Estratégica (CAE); (2) Dominadores, desafiantes e unidades de governança; (3) Habilidade social; (4) Ambiente mais amplo do campo; (5) Choques exógenos, rupturas do campo e o início das disputas; (6) Episódios de contenção; e (7) estabelecimento institucional (*settlement*).

Para Fligstein e McAdam (2012), os Campos de Ação Estratégica (CAE) são as unidades basilares da ação coletiva na sociedade, caracterizando-se como uma ordem social de mésolevel em que os atores (individuais ou coletivos) são atados e interagem entre si com base em entendimentos compartilhados sobre a finalidade do campo, relações com outros campos (quem tem poder e por quê) e as regras que definem as ações legítimas neste espaço. Um campo é considerado estável quando os atores principais conseguem reproduzir os seus propósitos durante um tempo razoavelmente extenso. Os próprios atores coletivos (tais como organizações, clãs, cadeias de suprimentos, movimentos sociais e sistemas governamentais) são, estes próprios, formados por CAE.

A partir do momento em que os campos são ordenados em uma hierarquia formal burocrática, com campos embutidos em outros campos, o sistema vertical decorrente se parece com uma *Matryoshka* ou Matriosca, boneca russa tradicional, podendo apresentar qualquer quantidade de campos menores dentro de grandes. Por exemplo, o escritório de uma empresa pode ser um CAE, localizado em uma estrutura maior dentro de uma divisão (disputa recursos com o restante da estrutura) e interage em um campo mais amplo com concorrentes e desafiantes, inseridos em uma divisão internacional do trabalho, por sua vez. Cada campo de ação estratégica integra uma ordem social de *mesolevel*, pois pode ser

amplamente analisada, possuindo todos os aspectos de uma ordem a partir da perspectiva descrita acima. Geralmente, os laços entre campos evidenciam a interdependência entre os CAE e sua capacidade de influenciar a mudança de um em outro. Estes laços são uma das propriedades fundamentais da mudança e estabilidade nos campos (Fligstein & McAdam, 2012).

Na presente perspectiva, busca-se combinar aspectos construcionistas com a intenção de compreender as causas de estabilidade e mudança em um campo. Os campos de ação estratégica são socialmente constituídos em três aspectos significativos. Em primeiro lugar, a atuação nesses campos consiste muito mais em “critérios” subjetivos do que objetivos. Um exemplo disso são as duas mil e quinhentas faculdades norte-americanas. Estas, em geral, não formam um único CAE. Em vez disso, uma parcela dessas instituições se consideram comparativas e, dentro destes subgrupos, ocorre a competição e cooperação de umas com as outras. Os limites dos CAE não são fixos; alteram dependendo do estabelecimento, da situação e das questões em jogo. Caso, por exemplo, o Congresso Americano aprovasse um projeto de alteração abrangente que previsse uma reforma tributária em todas as universidades e faculdades, é possível que, ao longo do conflito, os campos de ação estratégica, comparados de forma mais estreita, deixassem de ser importantes. Muito possivelmente, o conflito formataria um novo campo, contendo todas as duas mil e quinhentas instituições que se juntariam para se opor à nova legislação. Dessa forma, os campos são constituídos com base em uma determinada situação, à medida que alterações junto aos atores definam novas questões e preocupações como significativas (Fligstein & McAdam, 2012).

Ao contrário das outras versões da teoria institucional, essa perspectiva entende o campo como raramente organizado em volta de uma realidade efetivamente consensual, tomada como certa. O retrato geral de grande parte dos institucionalistas são as ordens como reproduções sociais da rotina, devido ao entendimento segundo o qual os atores compartilham percepções iguais de suas oportunidades e constrangimentos e agem de acordo. As mudanças que ocorrem são relativamente raras e praticamente nunca intencionais. Em contraste, a presente perspectiva entende que há constantes embates no campo como resultado da sua natureza incerta. Os atores realizam movimentos e os demais atores do campo têm que interpretá-los, verificar suas possibilidades e proceder em resposta. Os atores que detêm certo poder no campo estão frequentemente realizando ajustes nas condições do campo, devido a sua posição e ação dos demais. Isso permite uma brecha para

as manobras rotineiras e alterações graduais no posicionamento ocupado pelos atores. Inclusive, os atores menos poderosos podem aprender como se apropriar daquilo que o sistema lhes fornece e estão, constantemente, buscando melhorar marginalmente o seu posicionamento no campo. Pequenas restrições e mudanças cotidianas são a norma do campo e não, como em outras teorias, a imagem da reprodução da rotina (Fligstein & McAdam, 2012).

Esta discussão pode ser ampliada através da alteração da distinção simplista entre campos estáveis e instáveis. Mesmo os campos estáveis possuem uma grande variação na medida em que existe um consenso estabelecido nos CAE. Os campos liderados pelo Estado precisariam ser colocados ao longo de um *continuum*, ligados a uma ponta àqueles CAE raros, que apresentam um consenso elevado em todas as dimensões e, em outro extremo, àqueles que, apesar da divergência e conflito, mostram uma estrutura estável. Ao observar os CAE ao longo de um período, seria possível verificar um movimento de ida e volta, enquanto a crise atinge os relacionamentos e significados existentes e uma outra ordem se estabelece com um novo conjunto de relacionamento entre os grupos. Caso o campo estiver mais orientado para consenso elevado, o conflito tende a ser diminuído e as posições de atores, apenas reproduzidas. No entanto, caso haja condições mais instáveis e o poder esteja equalizado entre os atores, há chances de uma disputa sobre as vantagens deste espaço.

Cabe ressaltar que todos os aspectos de um campo podem ser quebrados, envolvendo o propósito do campo, a posição que ocupa, as regras do jogo e a interpretação dos atores sobre os demais. Nesse instante, deixa-se de lado este *continuum* e cria-se um conflito aberto, em que tanto a existência quanto a estrutura do campo de ação estratégica estão em disputa. Com isso, abre-se a possibilidade do aparecimento de uma nova ordem, ocasionando uma redefinição das posições, das regras e dos objetivos em jogo neste campo de ação estratégica. Portanto, o propósito desta teoria é compreender melhor como tais ordens surgem e como estas são continuamente desafiadas e sofrem constantes oscilações com maiores ou menores períodos de estabilidade (Fligstein & McAdam, 2012).

Segundo Fligstein e McAdam (2012), a composição dos campos, representados pelos dominadores, desafiadores e unidades de governança, reflete o interesse sobre a dinâmica do campo de conflito/mudança e estabilidade/ordem. Em geral, é possível observar todos os campos com dominadores e desafiadores e, em grande parte destes, as unidades de governança. Os dominadores são os atores que exercem grande (e desproporcional) influência no campo de ação estratégica. De acordo com Kungl e Hess (2021), estudos

recentes têm ampliado a análise, normalmente centrada na relação dominadores e desafiantes, para uma discussão acerca da diferenciação do poder e da postura dos agentes. Fligstein e McAdam (2012), no trabalho original, destacam que os propósitos e a estrutura do campo são adaptados de acordo com o interesse dos dominadores que reivindicam as recompensas materiais e de *status*. Ademais, as regras do campo tendem a privilegiá-los e os significados compartilhados visam legitimar e apoiar a sua posição de destaque neste espaço. Os desafiantes, por sua vez, ocupam posições de menos destaque e, normalmente, exercem pouca influência no campo. Ainda que reconheçam a dinâmica do campo e a lógica dos atores dominantes, os atores desafiantes acabam articulando uma visão alternativa e sua posição nele. Isto não quer dizer que os desafiantes estão constantemente em rebelião declarada em contraposição às desigualdades do campo. Na verdade, ocorre o inverso: muitas vezes, estes atores estão em conformidade com a ordem corrente, embora com relutância, adquirindo aquilo que o sistema lhe fornece e esperando novas oportunidades de desafiar a lógica e a estrutura vigente. Kungl e Hess (2021) destacam, também, em uma revisão sistemática recente sobre abordagem do CAE, um avanço na teoria que, inicialmente, entendia que o poder dependia do acesso e do uso estratégico dos recursos para um maior refinamento, buscando apontar os diferentes tipos de recurso em disputa (econômico, social ou reputacional).

Conforme Fligstein (2021), a teoria de campo postula que os mercados estáveis contam com desafiantes e dominadores. Neste contexto as maiores empresas dominam os espaços e definem os termos de seu funcionamento. O aspecto de contestação em um campo, bem como o seu posicionamento, afetam diretamente a manutenção da estabilidade e mudança.

Além dos dominadores e desafiantes, muitos campos de ação estratégica dispõem de unidades de governança informais, com o propósito de fiscalizar o cumprimento das regras vigentes e garantir o bom funcionamento (ou seja, reprodução do sistema). Estas regras são internas ao campo e não possuem jurisdição sobre todas ou algumas particularidades, como se exemplifica nas associações comerciais. É relevante destacar que quase todas as unidades de governança são influenciadas pelos principais dominadores e o posicionamento adotado serve para justificar e legitimar o domínio destes atores. Apesar de uma retórica pautada pela atuação como um “árbitro neutro” de conflitos entre os dominadores e desafiantes, este atua para reforçar a posição do ator dominante e proteger os seus interesses, por, pelo menos, três maneiras: (1) fiscalizam o funcionamento do sistema, libertando os dominadores de

necessitarem ocupar este papel; (2) sua presença tem a finalidade tanto de legitimar como “neutralizar” possíveis mudanças na lógica e nas regras; (3) serve como elo entre o campo de ação estratégica em que está situado com os campos externos importantes. Com isso, a partir de uma crise iminente (instabilidade na lógica vigente), a unidade de governança informal pode solicitar apoio aos aliados de fora do campo para solucionar a situação.

De acordo com Fligstein e McAdam (2012), a estabilidade em um campo é, normalmente, obtida de dois modos: pela determinação de um poder hierárquico através de um grupo dominante, ou por meio de uma coalizão política pautada pela cooperação de vários grupos. A grande dúvida que paira sobre o campo de ação estratégica é a construção (ou não) por meio de coerção (o uso da força para acumulação dos recursos valiosos), competição (grupos distintos competem por vantagem sem utilizar a violência, mas aplicando os recursos que possuem, a força dos aliados – internos e externos – e sua habilidade social) ou cooperação (a formação de coalizão política marcada pela manutenção do campo estratégico em conjunto com outros atores, exigindo uma habilidade social desenvolvida). Apesar de o campo conter os três tipos de construção, é prudente entendê-los como tipos ideais. Kungl e Hess (2021) reforçam a existência de categorias conceituais em literatura recente sobre o CAE, quando se trata do aspecto de estabilidade, podendo ser divididas em estável, em crise ou emergente.

Fligstein e McAdam (2012) destacam que a estrutura ou a posição dos dominadores e desafiantes depende da natureza do campo de ação estratégica. O número de dominadores tende a refletir o poder relativo e a sua base encoberta. Os grupos responsáveis podem estabelecer um acordo informal para partilhar o campo, resultando em espaços distintos de influência sem causar interferência para o outro. Já os desafiantes podem utilizar sua dependência de recursos em um campo de ação estratégica como uma vantagem, pois se algum grupo necessita de outros aliados ou parceiros, isso pode gerar uma situação estável para a adoção de “contratos”. Neste arranjo, é possível afirmar que sempre haverá tensão nos relacionamentos, pois a definição dos papéis dos parceiros é desigual.

Apesar de costumeiramente associar a coação e a competição à hierarquia, e as coalizões políticas à cooperação, nem sempre as hierarquias são construídas apenas com vantagens coercitivas ou competitivas, e as coalizões políticas não se resumem unicamente à cooperação. As hierarquias podem depender do consentimento tácito dos concorrentes, podendo oferecer algumas recompensas pela obediência a uma ordem hierárquica. Com isso, os dominadores mantêm parte dos recursos para si, porém autorizam que os desafiantes

sobrevivam e façam parte do legado, mesmo de forma desigual, ao mesmo tempo em que coalizões políticas seguidamente enfrentam algum grau de conflito e competição. Em algumas situações, algum(ns) ator(es) pode(m) acreditar que não está(ão) recebendo a recompensa adequada e que a coalizão não está sendo honrada. Em resposta a isso, vai existir uma tentativa de mobilizar uma coleção diferente de grupos em uma posição oposicionista emergente neste espaço. Com a conseqüente alteração na dimensão dos grupos e dos seus recursos poderá refletir na política hierárquica e de coalizão.

A habilidade social é um elemento necessário e relevante no que concerne à possibilidade de alteração na estrutura e na dinâmica dos CAE em diferentes momentos da sua trajetória. A ação estratégica advém da tentativa dos atores sociais de construir e sustentar mundos sociais, obtendo a cooperação de outros, ou mais precisamente, o controle de um certo contexto. A formação de identidades, coalizões políticas e interesse talvez ocorra pelo desejo de estabelecer esse controle sobre os demais, porém, a capacidade de estabelecer acordos e aplicá-los exige que os atores sejam capazes de sair de sua própria mente e pensar acerca do papel do outro, atuando na adaptação de mundos a partir de identidades compartilhadas. O conceito de habilidade social realça a forma como os indivíduos ou atores coletivos qualificados utilizam a capacidade cognitiva para a leitura dos indivíduos e espaços, adotando linhas de ação e mobilizando atores a serviço de suas próprias concepções. A busca pelo encontro, articulação, apropriação e propagação destas concepções é inerente à capacidade cognitiva, utilizando-se da dimensão cultural ou da construção da ação social. A habilidade social é uma capacidade individual e distribuída pela população. O resultado desta aptidão dependerá do papel que este ator ocupa no campo de ação estratégica. Em mundos sociais estáveis, atores estratégicos qualificados em grupos estabelecidos auxiliam a produzir e reproduzir a ordem em vigência. Este ator estratégico é ajudado por um conjunto coletivo de significados compartilhados pelos demais atores que apontam as identidades e interesses deles como uma premissa para estabelecer uma concepção mais abrangente do coletivo enraizado em uma emergente cosmovisão (Fligstein & McAdam, 2012).

Muitos teóricos apresentaram a caracterização do tipo *mesolevel*, que nesta perspectiva é denominada de Campos de Ação Estratégica (CAE). Grande parte dos trabalhos anteriores priorizavam as suas observações no funcionamento interno destas ordens, caracterizando-os como (ou em grande parte) autônomos. O seguinte aspecto distintivo desta abordagem deriva da relevância analítica central, que é atribuída ao ambiente mais amplo do campo no qual qualquer outro campo de ação estratégica está incorporado.

Nesta concepção, todos os campos são incluídos em teias complexas com outros campos. Os agrupamentos de distinções binárias auxiliam a moldar a natureza dos “outros campos” e suas ligações com os dados de ação estratégica (Quadro 4). A primeira distinção refere-se aos campos distantes (não têm vínculos e praticamente não possuem aptidão para afetar um determinado campo) e próximos (possuem ligações frequentes e suas ações rotineiras influenciam o campo em questão). A distinção seguinte aborda os campos dependentes e independentes. Esta distinção capta a extensão e o sentido da influência que define a relação entre dois campos. A partir do momento em que um campo é, em larga medida, sujeito à influência de outro, é nomeado de dependente. Esta dependência pode ocorrer por uma variedade de fontes, entre as quais a autoridade legal e burocrática formal, a dependência de recursos e/ou força física/militar. Nos sistemas organizados verticalmente, numa hierarquia burocrática, os campos de nível inferior dependem, frequentemente, do nível superior. Ao passo que quando há dois campos interligados, realizando uma influência mais ou menos igualitária entre eles, considera-se uma relação interdependente. Além disso, os campos podem ser independentes uns dos outros quando não são afetados pela ação do outro. De fato, a ampla maioria dos campos de ação estratégica são independentes dos outros. A última distinção é entre campos estatais e não estatais.

No mundo moderno, os atores estatais dispõem de autoridade formal para interceder, criar regras, e normalmente, se manifestar quanto à legitimidade e viabilidade de grande parte dos campos não estatais. Isso outorga sobre o Estado um potencial notável e, praticamente, inigualável para influenciar a estabilidade dos demais campos de ação estratégica. Contudo, o Estado, nesta abordagem, é uma complexa coleção de campos, cujas ligações também podem ser identificadas como distantes ou próximas (com relação horizontal ou vertical entre si). Aqui, neste contexto, a noção popular de um Estado singular e hegemônico é refutada, pois, a partir de uma análise aprofundada do Estado, é possível ver a sua composição de distintas ordens sociais com uma dinâmica quase incompreensível aos demais campos. Um exemplo disso seria uma única divisão de produtos em uma grande empresa que representaria um campo em si mesmo, mas ligado verticalmente a um campo maior estipulado por esta organização e todas as demais divisões, competindo rotineiramente pelo mesmo recurso. A divisão acaba sendo, ao mesmo tempo, inserida em uma confusa teia de campos próximos externos à empresa: fornecedores, clientes concorrentes e agências reguladoras.

A dificuldade em levar em consideração as condicionantes (e oportunizantes) impostas a essas ordens pelo emaranhado de laços que compartilham com os demais campos, atrapalha, de forma considerável, a compreensão da dinâmica do campo e, especialmente, o potencial de conflito e alteração da estrutura do campo. A estabilidade atingida por um campo é resultado, em grande parte, das relações estabelecidas com outros campos. Ainda que os campos tenham capacidade de serem convertidos para uma situação de conflito a partir dos processos internos, é mais frequente que um episódio de disputa ocorra em função das pressões para alteração da estrutura oriundas de estados próximos e/ou não estatais (Fligstein & McAdam, 2012).

Quadro 4 – Tipologias de campos ou distinções binárias

Tipo	Definição
Campo próximo	Possui ligação frequente e sua ação rotineira influencia o campo em questão.
Campo distante	Não tem vínculo e/ou aptidão para afetar um determinado campo.
Campo dependente	Quando um determinado campo é sujeito à influência de outro(s).
Campo independente	Um campo é independente quando não é afetado pela ação de outro.
Campo estatal	É resultado da atuação dos atores estatais na disposição da autoridade formal para interceder, criar regras e, normalmente, se manifestar quanto à legitimidade e viabilidade destes espaços.
Campo não estatal	Os demais campos que não têm sua constituição unicamente de atores estatais.

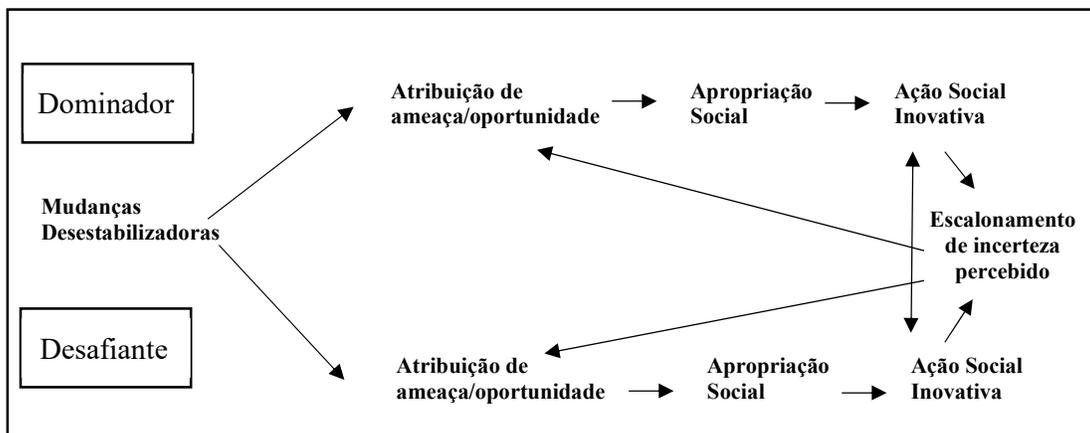
Fonte: Elaborado pelo autor

Para Fligstein e McAdam (2012), outro elemento-chave da perspectiva são os choques exógenos, a mobilização e o início da disputa. A principal implicação teórica da interdependência dos campos consiste no fato de o ambiente mais amplo do campo ser o gerador de turbulências frequentes na sociedade moderna. Uma alteração considerável em um determinado campo de ação estratégica é como o lançamento de uma pedra em um lago parado: cria ondas que se espalham ao seu redor (ou em campos próximos). Isso quer dizer que grande parte, senão todas, as ondulações desestabilizarão outros campos. Assim como o exemplo da pedra, as mudanças surgem em todos os tamanhos. Somente aquelas mudanças

mais radicais têm capacidade de enviar ondulações de força suficiente para gerar uma ameaça concreta à estabilidade dos demais campos próximos.

Apesar dos momentos de intensa turbulência oferecerem oportunidades aos desafiantes para aprimorar o seu posicionamento ou alterar as regras do jogo em campos existentes, a maioria dos dominadores geralmente está posicionada de maneira estratégica para resistir a essas pressões devido às vantagens de recursos adquiridas sobre os demais atores. Além disso, se necessário, os dominadores podem contar com o apoio dos aliados nas unidades de governança no próprio campo, em campos próximos estatais e não estatais. Devido aos recursos materiais, culturais e políticos conquistados ao longo do tempo, os dominadores estão preparados para sobreviver às crises. Às vezes, porém, essas vantagens podem não ser capazes de impedir um episódio de disputa. Raramente, no entanto, a magnitude da desestabilização ocasionada por uma mudança é tão acentuada a ponto de gerar uma crise. Uma forma de entender melhor os processos de mudanças desestabilizadoras é a partir do processo de mobilização altamente contingente (Figura 3).

Figura 3 – Processo de mobilização altamente contingente



Fonte: Fligstein & McAdam (2012, p. 20).

O primeiro passo deste processo se refere ao significado dado pelos desafiantes e dominadores sobre a mudança desestabilizadora como uma séria ameaça, ou oportunidade aos interesses coletivos para prosseguimento no processo, caso contrário este fato não será visto como um aspecto relevante para uma crise no campo ou início de disputa. No entanto, a atribuição coletiva como ameaça ou oportunidade não é o bastante para o início de uma disputa. Para que isso possa acontecer, é necessário que ocorram duas situações: (1) os atores

que perceberem a ameaça/oportunidade precisam controlar os recursos organizacionais (por exemplo, uma apropriação organizacional), importante para mobilização e sustentação da ação; (2) o vestígio característico de um episódio de disputa é um contato intensificado, abrangendo o uso de maneiras inovadoras anteriormente não permitidas à ação coletiva. Se os desafiantes, diante de um sentimento compartilhado de ameaça ou oportunidade, continuam a se propagar pelos “canais apropriados” e a criar regras para pressionar suas reivindicações, não haverá crise ou início de disputa.

Segundo Fligstein e McAdam (2012), o episódio de disputa pode ser entendido como o período de relação conturbada e persistente em um campo, entre atores que utilizam maneiras inovadoras de ação um contra o outro. Fora a ação inovadora, os episódios de disputa possuem um senso compartilhado de crise e incerteza com relação às regras e ligações de poder que conduzem o campo. Em campos estabelecidos por dominadores e desafiantes, a mobilização de ambos pode alcançar uma magnitude extraordinária, obtendo uma duração enquanto houver o senso compartilhado de incerteza em relação à ordem e à estrutura do campo. À medida que o compromisso com a estrutura do campo de ação estratégica sofre um colapso, aumenta a tendência de entrarem novos atores na briga. Em resposta a uma crise em ascensão, os dominadores têm a possibilidade, ao menos no início, de apelar para o *status quo* com a finalidade de buscar estabilizar a situação.

Ao mesmo tempo, é possível que os desafiantes sejam os primeiros a adotar ações inovadoras, percebendo uma oportunidade de qualificar a sua posição no campo. Novos grupos também tendem a surgir durante a crise. Uma estratégia de ação muito presente durante os episódios de disputa é o enquadramento (*framing*). É aguardado que todos os perfis de combatentes, eventualmente até atores de outros campos, proponham e busquem criar consensos sobre uma concepção particular de campo. Os dominadores tentam persistir na tentativa de reconstruir a antiga ordem com o auxílio das unidades de governança do campo ou de estados próximos. Cabe ressaltar que a estratégia de impor um acordo via atores estatais é uma ação comum para resolução de um episódio de disputa devido às vantagens (materiais, culturais e políticas) destas unidades de governança serem suficientes para terminar com a crise e restaurar a ordem. Dessa forma, todos os (tipos de) atores – inclusive os beneficiados por crises difíceis e prolongadas – dispõem de interesse em restabelecer o senso comum de ordem em que repousa a vida social.

Para Fligstein e McAdam (2012), por meio da mobilização oposicionista estruturada, ou retorno ao *status quo* pelos dominadores e/ou unidades de governança, o campo inicia

seu funcionamento em direção a uma nova/renovada ordem institucional quanto a regras e normas culturais. É possível afirmar que o campo já superou a crise a partir da criação/retorno de um senso generalizado de certeza e consenso sobre as posições ocupadas pelos dominadores e desafiantes (pode haver também a participação de unidades de governança na recomposição da ordem do campo). Outros participantes deste processo são os campos próximos que, apesar de fontes das desestabilizações e promotores dos episódios de disputa, fornecem as bases para o estabelecimento institucional que termina com a crise. No momento em que as regras do campo são duvidosas, os atores tendem a ser mais abertos a novas perspectivas e a aderir à busca de alternativas. Campos próximos são bases disponíveis e, frequentemente, confiáveis para novas ideias.

Em trabalho recente intitulado “Inovação e a Teoria de Campo” (*Innovation and the Theory of fields*), Flisgtein (2021) aprofunda a discussão sobre inovação, destacando este conceito para além de apenas um novo produto, mas incluindo novos tipos de processo e inovação. Nessa discussão, a Teoria de Campo pode ser útil para o entendimento do porquê algumas inovações serem mais fragmentadas e outras mais revolucionárias. Alguns aspectos importantes retratados pelo estudioso é que, primeiramente, toda inovação ocorre sempre em um campo já existente. A criação de novos produtos tende a acontecer dentro de um mercado (ou campo existente) a partir da extensão de um produto ou serviço em resposta a uma oportunidade. Nesse caso, a teoria de campo ajuda a entender que novos produtos, serviços e organizações podem ser gerados por atores desafiantes que atuam em um campo existente e prometem oferecer algum diferencial em um atributo de seus serviços, como a forma de entrega. A criação de novos mercados, ou campos, pode gerar a necessidade de inovação não apenas em produtos, mas também em processo e novas organizações. As inovações revolucionárias estão ligadas à construção de um novo mercado, ou conjunto de mercados, bem como a transformação ou extinção de mercados já existentes.

Flisgtein (2021) destaca o comportamento dos desafiantes, dominadores e do governo em face de três tipos de mercados existentes (emergente, um mercado estável e um mercado em transformação). Em um mercado emergente, o tipo de inovação utilizado pelos desafiantes é o de produtos, processo e novas organizações. Neste cenário, a atuação por parte dos dominadores, com relação à inovação, é nula. O governo, em um campo emergente, atua na disponibilização de fundos para investimento em pesquisa e na criação de mecanismos de regulação para promover a formação de um novo mercado. Já em um campo estável, os desafiantes tendem a seguir os dominadores. Estes, por sua vez, atuam na busca

de garantir a sua posição por meio da extensão de seu produto, ou adquirindo aqueles desafiantes que criam alguma inovação e alcançam um espaço mais privilegiado no campo. Nos mercados estáveis, o governo atua para regular a competição e, em algumas situações, defende os dominadores de ataques realizados pelos desafiantes. Por fim, os mercados em transformação normalmente surgem a partir de choques exógenos. Nesse ambiente, assim como nos mercados emergentes, os desafiantes inovam por meio de produtos, processos e novas organizações. Os dominadores buscam defender a ordem anterior, buscar apoio do governo e seguir ou cooptar os desafiantes. O governo tende a auxiliar nessa nova ordem, mas defendendo os interesses dos dominadores. Eventualmente, pode vir a beneficiar os desafiantes.

4 MÉTODO DE PESQUISA

4.1 Especificação do problema

Este estudo buscou contribuir com a Teoria de Campos, de Fligstein e McAdam, por meio da análise do Campo da Educação Superior no Rio Grande do Sul. Esta perspectiva tem se tornado cada vez mais conhecida por meio da obra *A Theory of Fields* (Fligstein e McAdam, 2012). Apesar dos recentes avanços no que se refere a sua adoção empiricamente, a perspectiva ainda carece de maior aplicação. De forma a colaborar com este propósito, o presente trabalho busca compreender como as transformações do Campo da Educação Superior no Rio Grande do Sul têm influenciado as práticas de gestão dos grupos educacionais e quais os seus efeitos nas dimensões acadêmicas, administrativas e sociais das instituições comunitárias regionais de ensino superior. Apesar das Instituições Comunitárias serem objeto de estudo, este trabalho versa sobre uma temática que amplia as presentes discussões, tais como suas origens, importância, papel social, distinções jurídicas e aspectos financeiros, para buscar compreender os impactos nas IES comunitárias face às mudanças no Campo de Ensino Superior e o surgimento dos grupos empresariais, como, por exemplo, evidenciar a influência do Estado nesta dinâmica.

4.2 Delineamento do estudo

O presente estudo apresenta uma natureza qualitativa. Para Triviños (1987), a pesquisa qualitativa contempla atividades de pesquisa que podem ser denominadas de específicas, e todas podem ser caracterizadas por traços comuns. As raízes deste tipo de pesquisa remontam às práticas desenvolvidas pelos antropólogos, inicialmente, e posteriormente, pelos sociólogos, ao analisarem a vida em comunidade. As principais características da pesquisa qualitativa, elencadas por Bogdan, são: a pesquisa qualitativa tem o ambiente natural como base direta dos dados e o pesquisador, como elemento central; a pesquisa qualitativa é essencialmente descritiva e a interpretação dos resultados ocorre como a totalidade de uma especulação que tem como fonte a percepção de um determinado fenômeno em um contexto; os pesquisadores qualitativos têm como preocupação o processo e não somente os resultados e o produto; os pesquisadores qualitativos tendem a examinar seus dados de maneira intuitiva; o significado é a principal preocupação na abordagem qualitativa.

O estudo em questão apresenta uma abordagem exploratória e descritiva. Conforme Triviños (1987, p. 110), os estudos exploratórios possibilitam ao investigador incrementar

sua experiência em torno de um problema e encontrar os elementos necessários que, em contato com uma determinada população, possibilitem os resultados desejados. Já um estudo descritivo tem como prerrogativa elencar “com exatidão os fatos e fenômenos de determinada realidade”.

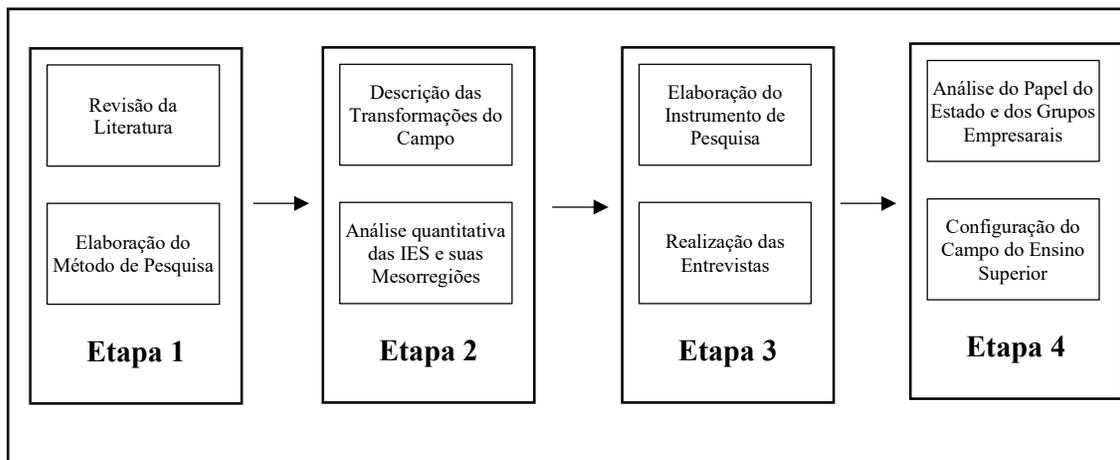
O enfoque desta investigação são as Instituições de Ensino Superior regionais do Rio Grande do Sul, pertencentes ao Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas (COMUNG): Universidade Feevale, Universidade de Caxias do Sul (UCS), Universidade de Cruz Alta (Unicruz), Universidade Regional do Noroeste do RS (Unijuí), Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc), Universidade do Vale do Taquari (Univates), Universidade de Passo Fundo (UPF), Universidade da Região da Campanha (Urcamp) e Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI). Com isso, busca-se compreender os impactos gerados pela entrada dos grupos empresariais de ensino e o papel do Estado na constituição e transformação do Campo de Ensino Superior, bem como os efeitos nas dimensões acadêmicas, financeiras e sociais das IES Comunitárias.

4.3 Tipos de dados e forma de coleta

A presente investigação é de natureza qualitativa. Segundo Triviños (1987), a pesquisa qualitativa não permite visões isoladas, parceladas ou estanques. Esta é desenvolvida a partir de uma interação dinâmica, retroalimentando-se e modificando-se constantemente, de modo que, por exemplo, a Coleta de Dados, em um dado momento, deixa de ter esta condição e passa para Análise de Dados, que, por sua vez, rapidamente passa a ser um instrumento para nova busca de informações. As técnicas de coletas de dados adotadas nesta pesquisa foram entrevistas semiestruturadas, com questões abertas (Apêndice A), dados documentais em fontes especializadas e a base de dados MercadoEdu.

Segundo Yin (2015), a adoção de fontes individuais de evidências não é recomendada neste tipo de pesquisa, pois o uso de múltiplas fontes permite que o pesquisador evidencie uma variação mais significativa de aspectos históricos e comportamentais. A vantagem reside no desenvolvimento de linhas convergentes de investigação. Para facilitar o entendimento do percurso do autor, foi realizada uma sistematização desta pesquisa (Figura 4).

Figura 4 – Etapas do estudo



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Conforme Yin (2015), entre as habilidades e valores desejados ao pesquisador estão a formulação de boas questões (mente questionadora durante a coleta de dados e não apenas antes ou depois), boa capacidade ouvinte (não significa apenas receber informações na modalidade auditiva, mas fazer observações intensas ou sentir o que pode estar acontecendo) e manter a adaptabilidade (é inevitável a necessidade de realizar pequenas adequações, variando para a necessidade de buscar uma indicação inesperada até a necessidade de identificar um novo caso para estudo). Também é preciso ter uma noção clara dos assuntos em estudo (o pesquisador precisa entender os aspectos teóricos dos estudos, pois o julgamento deve ser realizado durante a fase de coleta de dados e, além disso, a coleta de dados deve ser um exercício de interpretação em vez de um mero movimento mecânico de registro) e impedir o viés e dirigir a pesquisa com uma conduta ética (quanto ao viés, é possível verificar essa propensão a partir da reação do pesquisador a evidências contrárias aos aspectos éticos permeiam a responsabilidade sobre a produção acadêmica). Ademais, é imprescindível o não plagiar ou falsificar informações, ter honestidade nas ações e responsabilidade pela própria obra.

4.4 O instrumento de pesquisa e a coleta de dados

O instrumento de pesquisa elaborado no presente estudo foi realizado a partir da revisão teórica. O trabalho foi estruturado a partir, primeiramente, do esquema teórico-conceitual. Depois houve uma caracterização do objeto de estudo (IES Comunitárias) e foi

situada a discussão através da evolução do ensino superior no Brasil, do princípio até o período de análise (1988). Em seguida, foram reconstituídas as principais transformações do campo da educação superior no período de 1988 até 2016. E, de forma a complementar a etapa qualitativa, foi feito um levantamento quantitativo do período de onze anos (2009-2019), por mesorregião do Rio Grande do Sul e por cada uma das IES Comunitárias Regionais pertencentes ao COMUNG. Para o levantamento quantitativo, foi adotada plataforma MercadoEdu que tem como base o Censo da Educação Superior do INEP. O propósito desta etapa foi buscar dar subsídios para uma análise, mais para a frente, que conjugasse as transformações no campo com o impacto nos indicadores das IES. Além disso, este cruzamento de informação, transformações do campo e análise do levantamento quantitativo, juntamente com a seleção de categorias analíticas da Teoria do Campo de Ação Estratégica de Fligstein e McAdam (2012), permitiram a estruturação de um conjunto de questões (Quadro 5) que compõem o instrumento de coleta de dados (Apêndice 1).

Quadro 5 – Classificação das questões por categoria analítica do esquema teórico-conceitual de Fligstein e McAdam (2012)

Categoria Analítica	Questão
Estado	(1) Como você avalia o papel do Estado, seja em termos de novas regulamentações ou de desenvolvimento de políticas públicas, nesse processo de transformação do campo do ensino superior no RS? Como têm sido estes impactos na sua instituição (gerado oportunidades ou criado barreiras)? (2) No que concerne às políticas de financiamento da Educação Superior, como você avalia a importância e o êxito do Creduc, FIES e ProUni?
Coalizões políticas	(8) Qual o papel do Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas (COMUNG) e do Sindicato das Entidades Mantenedoras de Instituições Comunitárias de Educação Superior no Estado do Rio Grande do Sul (Sindiman) para a evolução das IES e auxílio na superação das dificuldades? (9) Existe(m) parceria(s) com outra(s) IES (comunitárias ou não)? Quais são os mecanismos de cooperação que cita como fundamentais para o desenvolvimento da sua instituição?
Campo de ação estratégica, dominadores e desafiantes	(4) Comente sobre os impactos da propagação dos cursos EaD na região onde a universidade atua. A instituição oferece cursos na modalidade EaD ou cursos híbridos?

	<p>(5) Quais as principais práticas adotadas pelas instituições concorrentes (em termos acadêmicos e de gestão) na região e que consequências têm trazido para a sua instituição ou para as instituições comunitárias? Que impacto você percebe em termos de qualidade da educação ofertada pela instituição e nas condições de trabalho?</p> <p>(6) De que forma a sua IES tem atuado para lidar com o aumento de oferta de cursos superiores, expansão do EaD e a redução nas políticas de financiamento?</p>
--	---

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

As demais questões (3, 7 e 10) tiveram como propósito aprofundar a discussão e entender mais sobre como os representantes da gestão superior de ensino vislumbram o futuro e caracterizam as ações governamentais.

De forma a confrontar as etapas anteriores (transformações do campo da educação superior e análise quantitativa do período de 2009-2019), foi realizada a entrevista de sete¹⁵ (ex-)Pró-reitores de Administração das seguintes instituições: Universidade de Caxias do Sul (UCS), Universidade de Cruz Alta (Unicruz), Universidade Regional do Noroeste do RS (Unijuí), Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc), Universidade do Vale do Taquari (Univates), Universidade da Região da Campanha (Urcamp) e Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI). O convite inicial foi efetivado por intermédio de um Pró-Reitor de Administração, junto aos demais gestores em canais internos de comunicação. Após essa sensibilização, foi oficializado, via e-mail a cada um, o convite para a presente pesquisa. Infelizmente, em função do tempo reduzido e da falta de disponibilidade, ocasionados, principalmente, pelo período pandêmico, não foi possível realizar entrevistas com outros atores do campo, como representantes do COMUNG e Sindiman.

De modo a validar o instrumento, foi feita uma avaliação inicial com os primeiros entrevistados que não tiveram sugestões ou dúvidas quanto ao conteúdo dos enunciados. As entrevistas ocorreram no período de dezembro de 2020 a janeiro de 2021, via *Google Meet* e tiveram uma duração média de uma hora. Posteriormente, foi realizada a transcrição e

15 Duas instituições não retornaram o convite para a entrevista: Feevale e Universidade de Passo Fundo.

análise das entrevistas. Com a finalidade de preservar a identidade dos participantes das entrevistas, utilizaram-se as nomenclaturas Entrevistado 1 a Entrevistado 7.

4.5 Análise dos dados

Para Yin (2015), um desafio para o pesquisador é a análise de evidência e, em muitos casos, é um dos aspectos menos desenvolvidos, ou não existe a menor noção por parte do pesquisador, no início do trabalho, sobre a estratégia a ser adotada. Há quatro estratégias gerais que podem servir de auxílio neste desenvolvimento. A primeira é denominada “contando com proposições teóricas”, que busca seguir os objetivos originais e o projeto do estudo, refletindo em um conjunto de questões de pesquisa, revisão da literatura e outras pressuposições. A segunda estratégia, “tratando seus dados a partir do zero”, apresenta um contraste com a primeira, já que, em vez de partir das pressuposições teóricas, deixa-se levar pelos dados (pela percepção do padrão que os dados estão lhe mostrando). A terceira estratégia refere-se ao desenvolvimento da “descrição do caso”, que é a organização do estudo de caso com base em um quadro descritivo (adotado quando as duas primeiras estratégias não são viáveis). A quarta estratégia é o “exame de explicações rivais plausíveis” no qual se busca definir e testar explicações rivais e pode ser adotada de maneira combinada com as três estratégias anteriores. Um exemplo seria a partir de uma hipótese em que a avaliação dos resultados observados são frutos de uma intervenção direta; a explicação rival é que estes resultados verificados foram provenientes de alguma outra influência além da intervenção planejada e que o investimento na intervenção talvez não fosse preciso. De forma a orientar o presente estudo, a intenção é utilizarem-se as proposições teóricas como estratégia principal.

Segundo Yin (2015), independentemente da estratégia ou técnica escolhida, o pesquisador não deve medir esforços para garantir uma análise de alta qualidade. Com o intuito de atingir este resultado, alguns cuidados são necessários. Em primeiro lugar, a pesquisa deve ilustrar todas as evidências encontradas pelo pesquisador. Em segundo, a análise deve descrever, caso seja possível, todas as interpretações rivais plausíveis. Se for verificada alguma interpretação alternativa para uma ou mais constatações, utiliza-se esta alternativa como rival. Na existência de evidências para abordar a interpretação rival, deve-se informar os resultados; caso contrário, a interpretação rival deve ser tratada como uma ponta solta e, se for relevante, indicada para investigação em estudos futuros. Em terceiro lugar, o trabalho deve focar os aspectos mais significativos, evitando desvios excessivos para

assuntos de menor relevância. Por fim, o pesquisador deve se utilizar do conhecimento prévio na condução do estudo, evidenciando o domínio sobre o raciocínio e discurso a respeito dos tópicos da investigação.

A análise das entrevistas foi feita por meio da Análise de Conteúdo de Bardin (1977). Conforme Bardin (1977, p. 38), a análise de conteúdo é “um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens”. O propósito desta técnica é a “inferência de conhecimentos relativos às condições de produção (ou eventualmente, de recepção), inferência esta que ocorre a indicadores (quantitativos ou não)”. A análise de conteúdo organiza-se em três polos cronológicos: (1) a pré-análise; (2) a exploração do material; (3) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação. A primeira etapa, denominada de pré-análise, corresponde a três principais tarefas: a seleção dos documentos a serem analisados, a elaboração de hipóteses (uma afirmação provisória do que é proposto verificar) e dos objetivos, e a elaboração de indicadores que sustentem a interpretação final. A segunda etapa consiste na exploração do material que, basicamente, é a administração sistemática das decisões tomadas na primeira etapa, consistindo essencialmente na operação de codificação. E, por fim, o tratamento dos resultados obtidos e interpretação é a etapa que transforma os resultados brutos em resultados significativos e válidos. Nesta última fase, o pesquisador, tendo a sua disposição os resultados, poderá propor inferências e adiantar interpretações sobre os objetivos previamente definidos e sobre descobertas inesperadas.

4.6 Limitações da pesquisa

Primeiramente, as escolhas basilares de um estudo e seus limites correspondem, talvez, às primeiras limitações. Neste estudo, a escolha das Instituições de Ensino Superior (IES) Comunitárias Regionais corresponde à apreensão parcial, pois não analisa as demais instituições confessionais. Um segundo aspecto é a definição pelas instituições do estado do Rio Grande do Sul, deixando de contemplar IES comunitárias de outras regiões que poderiam, ou não, acrescentar novas percepções e alternativas frente aos objetivos estabelecidos. Uma outra dificuldade refere-se à escolha dos entrevistados e ao acesso aos indivíduos. Devido à experiência e vivência na tomada de decisão no nível da gestão superior, foi definido os Pró-Reitores como os profissionais mais aptos para contribuir na pesquisa. Infelizmente, duas instituições não tiveram representantes nas entrevistas: Feevale e Universidade de Passo Fundo (UPF). Além disso, a construção do campo do ensino

superior é feita a partir da perspectiva das comunitárias, devido à ausência da participação de outros atores do campo. Um obstáculo esperado é a composição de visões convergentes face a diferenças culturais tão marcantes entre as instituições analisadas em função de diferentes colonizações, estruturas socioeconômicas e históricas.

5 AS TRANSFORMAÇÕES DO CAMPO EDUCACIONAL SUPERIOR DO BRASIL A PARTIR DA REDEMOCRATIZAÇÃO

A década de 1980 apresenta avanços tímidos no que se refere à evolução e desenvolvimento do Ensino Superior no Brasil. No período anterior à redemocratização, (1980-1987), houve uma queda de 2,89% no número de IES (882 para 853) e um aumento de 6,77% no número de matrículas (Inep, 2000). Esse desempenho está ligado ao fato de o Ensino Superior não ter conquistado espaço na agenda política do período analisado, somado às turbulências econômicas que assolaram o país nessa época, como a hiperinflação, que avança até a década de 1990. Segundo Gois (2018, p. 13), a dificuldade que residia na gestão educacional do país era também de cunho estrutural. Até a década de 1980, o MEC era, nas palavras de Eduardo Portella (ministro da Educação entre 1979 e 1980, do governo de João Figueiredo), “um ministério de proporções quase “inadministráveis”, pois contemplava, além da Educação, as pastas de Cultura, Esporte e Ciência e Tecnologia com um orçamento inferior a 3%.

No período compreendido entre 1985-1990, o governo do presidente José Sarney nomeou quatro ministros da educação. Um agravante nessas constantes trocas é fruto da necessidade de ajustes na base do governo no Congresso, ou seja, decisões de cunho estritamente político ao invés de mudanças de rota na política educacional (Gois, 2018). Cabe salientar que as posições de ministros, cargos denominados de primeiro escalão, são moedas valiosas até os dias de hoje para amarrar ligações ou apoios políticos.

Segundo o Ministério da Educação (2020), desde o ano de 1988¹⁶, o Brasil contou com 18 diferentes Ministros da Educação (Quadro 6). Este número representou uma média de um mandatário a cada um ano e oito meses, aproximadamente. De forma geral, é importante destacar a falta de continuidade e/ou instabilidade política que permeou este período, salvo raras fases de estabilidade.

Quadro 6 – Relação dos Ministros da Educação no período de 1988 a 2019.

Ministro	Período	Mandato Presidencial
Hugo Napoleão do Rego Neto	11/1987 - 01/1989	José Sarney (1985-1990)
Carlos Corrêa de Menezes Sant'anna	01/1989 - 03/1990	José Sarney (1985-1990)

16 A informação foi atualizada pelo site do Ministério da Educação no dia 21/10/20.

Carlos Alberto Chiarelli	03/1990 - 08/1991	Fernando Affonso de Collor de Mello (1990-1992)
José Goldemberg	08/1991 - 08/1992	Fernando Affonso de Collor de Mello (1990-1992)
Eraldo Tinoco Melo	08/1992 - 10/1992	Fernando Affonso de Collor de Mello (1990-1992)
Murílio de Avellar Hingel	10/1992 - 12/1994	Itamar Augusto Cautiero Franco (1992-1994)
Paulo Renato Souza	01/1995 - 12/2002	Fernando Henrique Cardoso (1995-1999 1999-2002)
Cristovam Buarque	01/2003 - 01/2004	Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 2007-2010)
Tarso Genro	01/2004 - 07/2005	Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 2007-2010)
Fernando Haddad	07/2005 - 01/2012	Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 2007-2010) Dilma Vana Rousseff (2011-2015 2015-2016)
Aloizio Mercadante	01/2012 - 02/2014 05/2015 - 05/2016	Dilma Vana Rousseff (2011-2015 2015-2016)
Henrique Paim	02/2014 - 12/2014	Dilma Vana Rousseff (2011-2015 2015-2016)
Cid Gomes	01/2015 - 03/2015	Dilma Vana Rousseff (2011-2015 2015-2016)
Renato Janine Ribeiro	04/2015 - 10/2015	Dilma Vana Rousseff (2011-2015 2015-2016)
José Mendonça Bezerra Filho	05/2016 - 04/2018	Michel Miguel Elias Temer Lulia (2016-2019)
Rossieli Soares da Silva	04/2018 - 12/2018	Michel Miguel Elias Temer Lulia (2016-2018)
Ricardo Vélez Rodrigues	01/2019 - 04/2019	Jair Messias Bolsonaro (2019-Atual)
Abraham Weintraub	04/2019 - 06/2020	Jair Messias Bolsonaro (2019-Atual)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das informações da Biblioteca da Presidência (<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br>, recuperado em 03, outubro, 2020)

Nos anos de 1987 a 1989, o número de IES e alunos matriculados sobe 5,7% (853 para 902) e 3,28% (1.470.555 para 1.518.904), respectivamente. Em termos de funções docentes, aumenta de 121.228 para 128.029 (5,6%). O número de cursos durante esses anos tem uma evolução, passando de 4.188 em 1987 para 4.453 no ano de 1989 (Inpe, 1999). Basicamente, esse período é marcado pela continuidade das ações promovidas na década de 1980. Conforme Gois (2018), as políticas de educação no governo de Sarney (1985-1990) estavam pautadas no plano criado pelo primeiro dos quatro ministros da educação, Marco Maciel, denominado de Educação para Todos, que tinha como foco a educação básica, por meio da universalização do acesso à escola, combate ao analfabetismo e aumento da qualidade. Uma importante conquista em 1989, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, foi o aumento do investimento em educação em comparação ao início da década (2,4%) para 3,9% do Produto Interno Bruto.

Segundo Nunes e Braga (2016), a reforma da educação superior, iniciada no governo de Fernando Henrique Cardoso e intensificada no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, ocorreu a partir das diretrizes do Banco Mundial dentro de uma conjuntura internacional ainda na década de 1980. A descrição das autoras, embasada pela análise de Silva (2002), destaca a inclusão da educação na pauta do Banco Mundial a partir da gestão de McNamara (1968-1981). A educação passa a ser entendida como uma indústria que necessita de desenvolvimento tecnológico, demandando investimento na sua expansão devido a sua importância para todos e essencial ao desenvolvimento econômico. Aqui a expansão é trabalhada no sentido de aumento de oferta e não na manutenção ou garantia da qualidade (aspecto este que será privilégio de uma minoria). A razão principal para a atuação do Banco Mundial, bem como a sua interferência nas políticas nacionais na América do Sul, foi a crise pelo acentuado aumento da dívida externa dos países latino-americanos que possibilitou a formulação de políticas de educação do Banco Mundial, em parceria com o Fundo Monetário Internacional (FMI), por meio de ações setoriais, alterando os rumos da educação e colocando-a em uma posição de subordinação aos interesses econômicos. Com o intuito de formalizar estas diretrizes e conduzir as reformas políticas nos países subdesenvolvidos, foi publicado um documento intitulado “Consenso de Washington”. Conforme Aguiar (2014), apesar de não tratar de forma específica a educação, as ações propostas influenciaram de forma profunda, pois reforçariam a submissão do setor ao capital econômico. Entre as medidas, destacam-se a obediência às premissas em prol do desenvolvimento e modernização pautada na abertura comercial, redução dos gastos públicos, alteração dos mecanismos que restringiam a entrada de capital externo e estímulo a privatizações.

Essa reação internacional provocou várias discussões em escala global, promovidas por vários organismos internacionais que influenciaram na adoção de políticas públicas na educação pelo Brasil. Segundo Lima (2013), a década de 1990 ficou marcada pela Conferência Mundial de Educação para Todos (1990), Encontro de Nova Delhi (1993) e Reunião de Kingston na Jamaica (1996), e ainda os eventos relacionados ao ensino superior especificamente, a Conferência Mundial sobre Ensino Superior em 1998 e a Declaração de Bolonha em 1999.

A eleição presidencial de 1989 inaugura um novo período da política brasileira e interrompe uma longa transição, desencadeando uma profunda crise. As principais mudanças neste pleito foram a utilização de dois turnos e a votação para apenas um cargo. Estas condições, aliadas a um cenário incerto, estimularam a participação maciça dos

partidos (houve 21 candidaturas) e praticamente inexistiram alianças ou coligações políticas. A vitória do candidato Fernando Affonso Collor de Mello confirma a expectativa dos analistas mais pessimistas durante a redemocratização, pois conduziu ao cargo de chefe de estado um político denominado de *outsider* (a conquista não ocorreu a partir das estruturas partidárias). Neste caso, o carisma e os traços de liderança estiveram acima do caráter partidário. A disputa do segundo turno contribuiu ainda mais para isso (Limongi & Guarnieri, 2014). Para Aguiar (2014), o candidato Collor contou com grande apoio da mídia, tanto da revista *Veja* ou da TV Globo (importantes canais de comunicação da época). Quanto ao perfil do candidato, Aguiar (2014) destaca no discurso de Collor uma influência do neoliberalismo.

A economia de mercado é a forma comprovadamente superior de geração de riquezas, de desenvolvimento intensivo e sustentado” [...] “Não abrigamos, a propósito, nenhum preconceito ante o capital estrangeiro” [...] “(...) essa proposta de modernização econômica pela privatização e abertura é a esperança de completar a liberdade política” (COLLOR, 1990, p. 15-16)

Este cenário de fragmentação nos arranjos partidários no período eleitoral, trouxe impactos importantes na articulação política após a posse de Collor, pois demandava uma base de apoio mais ampla no Congresso e no Senado para aprovação de leis e colocar em prática o plano de governo. Isso repercutiu na indicação e articulação dos ministérios, inclusive na área da Educação, como será descrito mais adiante.

O governo Collor, no início do seu mandato, tinha como prioridade combater a inflação. Em 1989, a inflação havia atingido o patamar de 1.973%. Com o intuito de tentar controlar este número, foi adotada uma das medidas mais drásticas da história do país: o confisco das poupanças. No entanto, o plano não funcionou e, rapidamente, a inflação, depois de recuar, ultrapassou novamente o patamar de 1.000% ao ano.

No que se refere à Educação Superior, o primeiro Ministro da Educação do governo Collor, Carlos Chiarelli, ao comentar sobre a atribuição da pasta no nível básico e superior, relata que (Gois, 2018, p. 68) “(...) era uma coisa incrível porque, em princípio, a maior responsabilidade era com o Ensino Básico, mas, na verdade, a maior pressão, demanda e critérios de distribuição do orçamento eram para o Ensino Superior”. Durante o período no qual esteve à frente da pasta da Educação, destacou a existência de uma corrente política que defendia a criação de outro ministério que abrigasse as atribuições do Ensino Superior, denominado de Ministério da Ciência e Tecnologia, Ensino Superior e Pesquisa. Mas isso acabou não tendo prosseguimento. Um outro aspecto destacado por Chiarelli era o clima

adverso naquele momento, impedindo a criação de grandes projetos pela falta de credibilidade e pela situação lamentável do governo. Com isso, a ênfase maior estava em colocar a “casa em ordem” (Gois, 2018).

Segundo Gois (2018), após a saída de Carlos Chiarelli, o indicado para substituí-lo foi José Goldemberg (1991-1992). Diferente de seu antecessor, Goldemberg não havia tido até então envolvimento político-partidário. Ao longo de sua trajetória, tinha estado à frente de associações científicas (como a Sociedade Brasileira de Física ou a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência). Esta isenção político-partidária era devido ao entendimento de que o envolvimento político poderia limitar a capacidade de ação à frente da comunidade científica. No que concerne à área de especialização técnica, havia sido nomeado pelo governo do estado de São Paulo para fazer a gestão de empresas de energia no período de 1983-1986. Depois foi reitor da Universidade de São Paulo e, posteriormente, indicado pelo governo do estado de São Paulo para o cargo de secretário da educação. A principal ação de Goldemberg no Ministério da Educação foi pautada em dois aspectos: autonomia das Universidades e adoção de critérios técnicos na distribuição de verbas. No aspecto de autonomia, visando à melhoria da gestão, foi buscar mecanismos que garantissem a atribuição de verbas específicas para as instituições públicas de ensino superior. Até aquele momento, as verbas eram discutidas todo ano, impedindo uma maior autonomia destas instituições. Apesar da autonomia financeira ser prevista na Constituição, não havia tido regulamentação e tampouco colocada em prática (com exceção das universidades de São Paulo). Goldemberg relata que o esforço para implementar esta autonomia foi em vão em função deste hábito de negociações e pelos reitores se esquivarem desta responsabilidade. “Isso encontrou uma oposição total de parte dos reitores, que deveriam ser os mais interessados, mas eles preferiram continuar com o pires na mão e vir ao meu gabinete, como ministro da Educação, para pedir dinheiro, pressionar, etc.” (Gois, p. 84, 2018). Outro elemento desgastante ao mandatário da Educação, e que culminou na sua saída, estava ligado à distribuição de verbas no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que, na época, era equivalente a 500 milhões de reais. Apesar de ser uma verba dirigida ao Ensino Fundamental, os problemas relatados pelo ministro revelam bastidores que certamente eram enfrentados em outras esferas. A definição de critérios técnicos para acesso às verbas gerou uma enorme insatisfação. “Havia antes um formulário que eles preenchiam para pedir dinheiro, e eu descobri que existiam escritórios de consultoria que preenchiam os formulários.” Conforme Goldemberg, a adoção desta nova sistemática “deixou muita gente

insatisfeita, porque, para receber recursos, era preciso um mínimo de justificativa”, concluindo com uma constatação alarmante: “Por isso o MEC era cobiçado pelos políticos. Veja, um grande número de ministros que passaram pela pasta eram indicados políticos, porque era um lugar formidável para fazer favores” (Gois, p. 87, 2018).

Para Traina-Chacon e Calderón (2015), o governo de Collor buscou a ampliação do acesso, cumprimento ao preceito de autonomia universitária, incentivo ao desenvolvimento de pesquisas através de parcerias entre universidades e empresas, expansão dos programas de pós-graduação e qualificação e valorização dos docentes. De acordo com Corbucci (2004)¹⁷, por outro lado, o governo não demonstrou interesse no aumento das matrículas e na melhoria da qualidade, violando, de forma sistemática, a orientação constitucional que impõe à União o investimento de, no mínimo, 18% do orçamento na educação.

No período de 1990-1992, o Ensino Superior brasileiro apresentou índices preocupantes, pois apresentou redução em indicadores relevantes. Em números de estabelecimentos de ensino superior, houve uma queda de 2,63% (918 para 893). Apesar de um impacto mais brando, o número de alunos também caiu de 1.540.080 para 1.535.788 (uma redução de 0,28%). Já o número de docentes e a quantidade de cursos apresentaram um incremento de 2,09% e 7,83%, respectivamente (INEP, 1999). O aumento expressivo do número de cursos não foi suficiente, no entanto, para gerar um impacto semelhante no índice de matrículas no período. Provavelmente, se não tivesse havido um aumento de opções, a queda no número de matrículas teria sido ainda mais significativa. Estes números ajudam a retratar um período em que a Educação Superior passou a segundo plano na agenda da Educação Brasileira e esses resultados são frutos de décadas anteriores de investimento.

Com a destituição do presidente Fernando Collor em 1992, a partir do processo de *impeachment*, o vice-presidente Itamar Franco assume a presidência, fato surpreendente até para o político mineiro. Natural de Juiz de Fora (MG), esse político, apesar de uma passagem muito breve no cargo máximo do Poder Executivo, é visto como um dos presidentes mais eficazes no processo de redemocratização do Brasil. No período do seu mandato, Itamar Franco obteve algumas conquistas importantes mesmo em um período tão adverso na política brasileira. O primeiro aspecto relevante do mandatário foi a capacidade de criar e manter uma unidade política para conduzir as ações necessárias para enfrentar a crise política

17 Corbucci, Paulo Roberto (2004) “Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma”, em *Educação e Sociedade*, vol. 25, núm. 88, Campinas, p. 677-701.

e econômica que assolava o Brasil. Um episódio que contextualiza essa facilidade de diálogo e mobilização ocorreu logo que Itamar assumiu a presidência. Mesmo sem uma equipe de governo, ele reuniu todos os partidos políticos que faziam parte da composição do Congresso e comunicou: “Não vim pedir o apoio de ninguém, mas quero garantia de governabilidade. Se houver, tudo bem. Caso contrário, renuncio e convoco eleições. Com o receio de um agravamento da crise, vários políticos acenaram positivamente ao pedido do presidente. Desta forma, mesmo com partidos fazendo oposição, foi possível ter governabilidade. Este ambiente foi importante para criar as bases de um dos mais importantes planos econômicos do Brasil: o Plano Real. Isso ilustra uma das principais orientações do governo da época, que foi o combate à inflação (Moraes, 2006).

Após a transição na Presidência da República, o político Murílio Hingel assume o Ministério da Educação. A situação na época, segundo relato de Hingel, era desanimadora: “a merenda escolar só havia chegado às escolas para 22 dias do ano letivo; o livro didático só havia chegado às escolas meses depois de iniciado o ano letivo; as universidades federais estavam em situação alarmante, não sabiam mais como pagar suas contas [...] os estados não sabiam qual era a relação deles com o Ministério da Educação” (Gois, p. 97, 2018). Outro ponto destacado pelo ministro foi que, apesar da participação do Brasil em eventos internacionais, como a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, na Tailândia, não existia nenhuma diretriz concreta no MEC sobre as medidas que o Brasil deveria adotar em função dos compromissos assumidos nesta conferência. No que se refere ao Ensino Superior, uma outra informação era preocupante: “o Programa de Crédito Educativo [...] eram administrados pela Caixa Econômica Federal [CEF]. O ministério não havia utilizado nada desses recursos nem a CEF havia dito ao MEC com quanto ele poderia contar para as bolsas de estudo nas instituições privadas” (Gois, p. 97, 2018).

Para entender a sistemática de funcionamento do financiamento do Ensino Superior, é necessário descrever sobre o surgimento, evolução e os resultados do Programa de Crédito Educativo (Creduc). De acordo com o FNDE (<https://www.fnde.gov.br>, recuperado em 18, novembro, 2020), depois do impulso vertiginoso no desenvolvimento do Ensino Superior no Brasil, na década de 1970, a partir da expansão dos recursos orçamentários para aumento das universidades federais, houve também a elaboração de políticas para ampliar o acesso ao Ensino Superior. A criação do Creduc ocorreu em 1975 com o propósito de oferecer empréstimos a estudantes para cobertura das mensalidades e custo de despesas ao longo da formação superior (cursos de graduação). A sua implementação foi no primeiro semestre de

1976, abrangendo, inicialmente, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. No segundo semestre, foi ampliado para o restante do Brasil, para todas as IES. Enquanto esteve em vigor, beneficiou em torno de 870 mil estudantes (até o ano de 1999, apresentando uma média de 37.820 alunos beneficiados anualmente). Os encargos na operação eram de 15% ao ano. Durante a sua existência, houve alterações na origem dos recursos; na primeira fase, foi a Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e bancos comerciais. Em 1983, os recursos passaram a ser providos pelo Ministério da Educação e Fundo de Assistência Social (a partir do recurso gerado pelas Loterias), passando a ser administrado por apenas um agente financeiro: Caixa Econômica Federal. A partir da Constituição Federal de 1988, o fundo deixa de receber as receitas oriundas da loteria e passa a depender dos repasses do Ministério da Educação. Em função do caráter social, o objetivo do governo era aumentar a quantidade de alunos assistidos pelo programa, mas, para isso, era necessária uma profunda reformulação. Em 1992, a partir da aprovação da Lei nº 8.436, foi regulamentado o repasse de 30% da renda líquida das loterias e dos prêmios não retirados para o Ceduc. Além disso, o financiamento passa a ser administrado pelo Ministério da Educação e Cultura. Outras mudanças que ocorreram a partir de 1996 foram as restrições do acesso (somente para pagamento de mensalidades) e a inclusão de estudantes carentes de IES particulares.

Segundo Padilha (1996), o governo de Itamar Franco priorizou o Ensino Superior. A primeira proposta que mereceu destaque, mesmo não sendo exitosa, foi a revisão da sistemática de distribuição de verba para as instituições federais. Nesta reorientação, foi buscado fixar o orçamento a partir da série histórica (90%), diferentes necessidades comprovadas pela instituição (9%) e produtividade (1%). Em seguida, houve a alteração da avaliação institucional das universidades através do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), um sistema avaliativo orientado pelas IES de maneira contínua e sistemática. Além dessas ações, o Ministério da Educação atuou na melhora da qualidade do ensino, pesquisa e extensão, no suporte aos *campi* universitários, treinamento e desenvolvimento do quadro de servidores. No setor privado, o governo federal foi responsável pela expansão do crédito estudantil através da regulamentação da Lei nº 8.436, de 1992. Esta nova regulamentação permitiu a democratização do acesso, pois retirou a exigência do fiador e cadastro financeiro, ampliando as vagas para diferentes estados da federação, gerando um crescimento de 85.000 para 125.000 alunos atendidos pelo crédito estudantil.

Conforme Nunes e Braga (2016), o governo de Fernando Henrique Cardoso apresentou um conjunto de políticas orientadas por um viés neoliberal, voltado para políticas de mercado, pautado em postulados do Consenso de Washington. A proposta de FHC tem como base o aspecto econômico da Educação, buscando estar em contato com os avanços tecnológicos e científicos por meio de parcerias com o setor privado, governo, indústria e universidade. Cabe ressaltar que, nesse período, as instituições federais tiveram a sua qualidade questionada, enquanto o setor privado era entendido como um padrão de eficiência e produtividade (Aguilar, 2014).

Ao longo dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, diversos ministérios tiveram trocas de comando, em razão de crises políticas e econômicas, com exceção de três ministérios: Fazenda, Cultura e Educação. Paulo Renato de Souza foi o segundo ministro com maior período à frente do Ministério da Educação na história do país (depois, somente, de Gustavo Capanema, primeiro ministro da educação que permaneceu no posto entre 1934-1945). Paulo Renato de Souza, economista, tinha uma trajetória no Ensino Superior: fora reitor da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e secretário da Educação de São Paulo (1984-1986) (Gois, 2018).

Para Cunha (2003), a proposta do governo para a educação superior, durante o período FHC, era criar uma efetiva parceria público-privada, criando um sólido vínculo entre universidade/empresa, contemplando a gestão, o financiamento e a evolução nas esferas científica e tecnológica. Esse plano apresentava uma visão crítica da rede pública de ensino superior. Além disso, o Estado entendia o ensino privado com qualidade compatível ao público. A avaliação era feita em termos quantitativos, em que o sistema federal de ensino superior era responsável por 70-80% das receitas do Ministério da Educação (números questionáveis) e abrangia somente 22% do total de alunos da graduação. Por esta razão, o governo avaliava a necessidade de uma “revolução administrativa”, com o propósito de buscar uma administração mais racional dos recursos e a utilização da capacidade ociosa, procurou aumentar a quantidade de cursos, aumentar as matrículas sem gerar a necessidade de elevar os investimentos. Para atingir estes resultados, as instituições precisariam de uma maior autonomia e que o volume de recursos estivesse atrelado à avaliação de desempenho. Cunha (2003) destaca que as políticas mais importantes no período de FHC, além da LDB, foram um conjunto de normatizações fragmentadas que contribuíram para uma verdadeira reforma universitária, que incluiu aspectos, como, o formato institucional, avaliação do

Ensino Superior, a criação do Conselho Nacional de Educação, aumento do poder docente na gestão universitária e o acesso aos cursos de graduação.

Um ponto fundamental neste período, objeto de intenso debate, é a privatização do ensino superior. Apesar desta premissa ser bastante questionada pelo próprio governo, é facilmente ilustrada pelos números daquela época. Nesse contexto, privatização adquire um sentido mais amplo do que venda de empresas estatais. Segundo Aguiar (2014), privatização é definida pela incapacidade do Estado agir nas dimensões política e social, subordinando a tomada de decisão e as regulações aos interesses do capital. Durante o mandato de FHC, o segmento privado teve média de crescimento de 11% ao ano, o que pode estar diretamente relacionado à instituição dos “centros universitários”. Nunes e Braga (2016) reforçam que a privatização interna das IES públicas, por meio da diversificação das receitas, foi um relevante aspecto no empresariamento do Ensino Superior. Nesse período, acontece um reordenamento jurídico que torna legal a comercialização de atividades educacionais (como os cursos de pós-graduação *latu sensu*, realização de consultorias e assessorias, mestrados profissionais, etc.). Aguiar (2014) retrata a posição irônica do ex-presidente FHC ao negar o processo de privatização das universidades, declarando que estas instituições são custosas e não gerariam lucro, afastando o interesse capitalista em adquiri-las. Além disso, um dos grandes impulsionadores desta dinâmica foi o Decreto 2.306/97¹⁸ que estabeleceu as formas de constituições permitidas para as instituições de ensino superior, passando a contemplar, além das universidades, os centros universitários, faculdades, institutos e escolas superiores.

A partir da transferência da tarefa de abertura de cursos superiores à iniciativa privada, sem um controle de qualidade, a alternativa utilizada para o efetivo controle do Estado foi a criação de um processo de avaliação. Este movimento foi bastante contestado em função da ausência de medidas corretivas e por ter remetido ao mercado a função de regulação da qualidade. Neste contexto, a instituição do Provão foi a maneira não tradicional de medir a qualidade do ensino superior. Desta forma, a representatividade dos alunos matriculados no ensino superior privado passou a ser bastante consistente, atingindo mais de 70% do total (Barreyro, 2008).

Conforme Cunha (2003, p. 50-51), a avaliação do ensino superior durante o governo de Fernando Henrique Cardoso foi alterada da esfera institucional para a pessoal. O PAIUB foi um dispositivo desacelerado, sendo substituído pelo Exame Nacional de Curso, que se

18 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2306.htm

tornaria obrigatório para qualquer aluno formando de cursos superiores no Brasil (também chamado de provão). Embora o exame seja opcional, a realização da prova é uma condição mandatória para a emissão do diploma. No histórico do aluno, não é divulgada a nota, apenas registrada a data da submissão ao teste. Caso seja do interesse do aluno, é possível submeter-se novamente ao exame em ofertas subsequentes. Mas cabe ressaltar que, para fins de avaliação do curso, é válido apenas o desempenho do teste realizado no ano da conclusão do curso. Cerca de dois anos depois da regulamentação do Exame Nacional de Cursos, o Ministério da Educação optou por criar um mecanismo legal com o propósito de responder às críticas da supressão da avaliação da esfera institucional e à inércia do PAIUB. O decreto nº 2.026, de 1996, possibilitou ao governo contestar a desaprovação sobre a situação relatada, lançando um grupo de procedimentos para aperfeiçoar a avaliação de cursos e de IES, contemplando as seguintes etapas:

(i) análise dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de ensino superior, por região e unidades da Federação, segundo as áreas do conhecimento e o tipo ou a natureza das instituições de ensino; (ii) avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior, compreendendo todas as modalidades de ensino, pesquisa e extensão; (iii) avaliação do ensino de graduação, por curso, por meio da análise das condições de oferta pelas diferentes instituições de ensino e pela análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos; e (iv) avaliação dos programas de mestrado e doutorado, por área do conhecimento (Cunha, 2003, p. 50-51).

Essas etapas, apesar de serem complementares, são independentes. Podem ocorrer em diferentes momentos, com métodos e técnicas distintas. Essa metodologia permite a manutenção do ENEM, que passa a integrar um conjunto de dados averiguados pelo MEC para medir os indicadores de desempenho. A sistemática de avaliação em cada IES é feita por uma comissão externa designada pelo MEC. Entre os elementos considerados para mensurar a qualidade do curso, estão: a eficácia das ações estabelecidas nos objetivos; a compatibilidade dos currículos de graduação; o envolvimento na comunidade local e regional; e a produção científica, cultural e tecnológica. Ainda são abrangidas, neste procedimento, a autoavaliação da instituição, a avaliação dos cursos (realizada por comitês específicos), a apuração dos exames nacionais dos cursos de graduação e a avaliação dos cursos de pós-graduação. Em paralelo à avaliação institucional, o decreto também trouxe a regulamentação da oferta de cursos, que contemplou um conjunto de fatores, tais como: organização didático-pedagógica; estrutura física; adequação de ambientes especiais (laboratórios, oficinas, etc.); biblioteca; corpo docente. Este multifacetado conjunto de procedimentos, amparado pela Lei nº 9.131, de 1995, acaba instituindo o Conselho Nacional

de Educação com a finalidade de verificar e emitir pareceres sobre os pareceres de avaliação (Cunha, 2003).

Um importante promotor de mudanças e desenvolvimento do Ensino Superior foi a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9.394/96) que regulamenta a Constituição, autoriza a fundação de universidades privadas *stricto sensu*. Com isso, o modelo federal de ensino superior seria composto pelas Instituições de Ensino Superior (IES) mantidas pelo Estado e pela iniciativa privada. O artigo 45 da LDB liberou a diversificação das instituições, permitindo a fundação de distintos formatos de organizações acadêmicas autorizadas a oferecer educação superior, tais como: centros universitários, faculdades integradas, faculdades, institutos ou escolas superiores, os quais podem ministrar educação superior sem a obrigatoriedade de realizar as funções indissociáveis de ensino, pesquisa e extensão, que são exigidas nas universidades. Outro aspecto relevante foi a flexibilização nas exigências de ingresso, porque já não eram exigidos vestibulares, senão “processos seletivos” que garantiam o acesso (art. 44, inc. II) (Barreyro, 2008). Por fim, salienta-se, também nesta legislação, a consagração da dualidade entre as IES públicas e IES privadas, colocando as comunitárias como um subtipo das privadas.

No que tange ao Ensino Superior, a Lei nº 9.394¹⁹ ainda trata de outras imposições, tais como: fundação de um Conselho Nacional de Educação com o objetivo regulador e de supervisão (art. 9); ano letivo regular com, no mínimo, duzentos dias (art. 47); 1/3 do corpo docente composto de mestres e doutores (art. 52); 1/3 dos docentes com regime de tempo integral (art. 52); as IES públicas devem seguir o princípio de gestão democrática e devem formar órgãos colegiados e deliberativos, constituídos pela comunidade interna, local e regional (art. 56); os professores terão direito a 70% das cadeiras nos colegiados e comissões, compreendendo a seleção de dirigentes (parágrafo único do art. 56); o Poder Público estimulará a elaboração de programas de ensino a distância nos diferentes níveis de educação (art. 80).

No início do seu mandato, o ministro Paulo Renato Souza afirmava, antes mesmo da aprovação da LDB, a necessidade de se alterar a forma de seleção de candidatos ao Ensino Superior que ocorria desde 1911, com a explicação de que a atual sistemática não gerava uma seleção adequada. O propósito era implementar um novo processo com avaliações semestrais. A Universidade de Brasília (UNB) possuía um mecanismo semelhante para os

19 http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394_ldbn1.pdf

alunos provenientes da rede pública que disputavam a metade das vagas desde o ano 1998, mas sem abrir mão do vestibular. Com isso, o Ministério da Educação criou o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), de forma opcional, para os alunos do terceiro ano do ensino médio com os temas abordados ao longo ensino médio, priorizando questões interdisciplinares e com adoção da prática, afastando-se do exercício da memorização. Imediatamente, as IES privadas também passaram a contar com a nota do ENEM para o desempenho na seleção. Contudo, houve relutância das instituições públicas de ensino superior. Com o passar do tempo, em função da pressão exercida pelo MEC, as IES públicas passam a adotar a nota do ENEM na primeira fase do processo de seleção, ou como uma parcela da pontuação.

Um relevante mecanismo instituído nesta altura foi o Fundo do Financiamento Estudantil. Conforme Guterres (2019), a alteração do Programa de Crédito Educativo para Estudantes Carentes (Creduc) acontece em função das dificuldades financeiras, geradas pela escassez de recursos e alto índice de inadimplência (em 1998, foi de cerca de 83%). Possivelmente, a criação de um novo tipo de financiamento foi uma forma encontrada para desvincular o grande passivo gerado pelo anterior. O FIES aparece com o intuito de ampliar e democratizar o acesso ao ensino superior por meio da disponibilização de financiamento aos estudantes da rede privada de ensino que tenham aderido ao FIES e que tenham obtido resultados positivos na avaliação do MEC.

Gois (2018, p. 120-121), na obra que registra o depoimento dos Ministros da Educação desde a redemocratização, o período do ministro Paulo Renato Souza²⁰ é avaliado por Maria Helena Guimarães de Castro, uma das importantes assessoras do ministro na época em que presidiu tanto o Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) como a Secretaria Executiva do MEC. No que concerne ao Ensino Superior, Maria Helena destaca que

“(…) nossa grande luta foi em relação às universidades federais, que reagiam muito fortemente às políticas propostas por Paulo Renato, porque ele, primeiro, não se conformava com a carga horária pequena, e introduziu, acho, a primeira política meritocrática do governo federal. O Paulo Renato queria aumentar o número de alunos nas universidades federais, melhorar a relação professor-aluno, e para isso quis criar um incentivo: o professor que desse pelo menos dois cursos por semestre teria um *plus*, do ponto de vista salarial. Então, ele criou uma matriz de desempenho dos professores das universidades federais. Isso gerou inúmeras greves. Essa política de mérito e a eficiência foram aprofundadas pelo Fernando Haddad [ministro da Educação], no governo Lula [ele ocupou a pasta por cinco

20 Infelizmente a obra não pôde contar com depoimento do ex-ministro da educação. Paulo Renato Souza morreu em 2011, vítima de um infarto.

anos e meio, de 2005 a 2010] (...) Com as particulares, o Paulo Renato criou algo muito importante. Ele chamou as universidades privadas e falou: “Não vou aceitar universidade que se diz sem fins lucrativos, mas que tem lucro. Vamos ter uma regra para quem não tem fins lucrativos e uma regra para quem tem fins lucrativos. Quem tem fins lucrativos vai ter que assumir e seguir as regras do mercado”.

No período em que Fernando Henrique Cardoso esteve na presidência da República, entre os anos de 1995-2002, houve um crescimento importante do Ensino Superior em praticamente todos os indicadores. Em 1995, havia 894 instituições de ensino superior no Brasil. Em termos de organização acadêmica, havia 135 (15,10%) universidades, 111 (12,4%) escolas e faculdades integradas e 648 (72,5%) estabelecimentos isolados. Com relação ao tipo, as instituições eram divididas em federais (57 ou 6,38%), estaduais (76 ou 8,5%), municipais (77 ou 6,12%) e particulares (684 ou 76,5%), ou seja, 24,5% públicas e 76,5% particulares. Em 2002, o número de instituições superiores era de 1.637 (um aumento de 83,10% em comparação ao ano de 1995 e uma média de crescimento anual de 10,38%). A distribuição em função da organização acadêmica era 9,8% (162) de universidades, 4,7% (77) de Centros Universitários, 6,41% (105) de Faculdades Integradas, 75,75% (1.240) de Faculdades, Escolas e Institutos e 3,24% (53) de Centros de Educação Tecnológica. Com relação ao tipo, as instituições eram divididas em federais (73 ou 4,46%), estaduais (65 ou 3,97%), municipais (57 ou 3,48%) e particulares (1.442 ou 88,09%). Entre as privadas, cabe ressaltar que havia 1.125 particulares e 317 comunitárias, confessionais e filantrópicas, ou seja, 11,91% públicas e 88,09% particulares. O aumento de IES privadas e públicas entre os anos de 1995 e 2002 foi de 211% e -8,14%, respectivamente (uma variação anual de 26,37% e -1,02%). Esses dados revelam a chamada privatização do Ensino Superior através da transferência para a iniciativa privada da responsabilidade de investimento na educação superior (<http://portal.inep.gov.br>, recuperado em 03, outubro, 2020).

Em relação à função docente²¹, em 1995, havia 161.645 no Brasil. Desse montante, 70,93% alocados nas universidades, 8,2% nas escolas ou faculdades integradas e 20,87% em estabelecimentos isolados. Com relação ao tipo de instituição, 51.252 (31,71%) federais, 29.490 (18,24%) estaduais, 6.183 (3,83%) municipais e 74.720 (46,22%) particulares. Em resumo, 53,78% dos docentes em estabelecimentos públicos e 46,22% dos docentes em estabelecimentos privados. Em 2002, havia 242.475 docentes no Brasil (um incremento superior a 50%). Este contingente era alocado da seguinte forma: 63,1% (153.003) nas

21 Dados coletados no dia 30/04 de 1995.

universidades, 9,87% (23.925) nos Centros Universitários, 4,64% (11.255) nas Faculdades Integradas, 21,02% (50.972) nas Faculdades, Escolas e Institutos e 1,37% (3.320) nos Centros de Educação Tecnológica. Nessa análise, é possível ressaltar a manutenção do papel de destaque das universidades, apresentando uma variação de 70,93% para 63,1% em oito anos, revelando a sua grande importância no emprego da maior parte do corpo docente do país. A distribuição do número de docentes por tipo de instituição foi de 51.020 (21,04%) nas federais, 35.354 (14,58%) nas estaduais, 5.841 (2,41%) nas municipais e 150.260 (61,97%) nas particulares (subdivido em 79.497 nas particulares e 70.763 nas comunitárias, filantrópicas ou confessionais). Em resumo, 38,03% dos docentes em estabelecimentos públicos e 61,97% dos docentes em estabelecimentos privados. Além da variação do número de IES privadas, cabe ressaltar a modificação na distribuição dos docentes nas instituições públicas e privadas. Enquanto em 1995 as privadas contribuíram com a contratação de 46,22%, no ano de 2002 este montante sobe para 61,97%, representando um aumento de 34,08% (<http://portal.inep.gov.br>, recuperado em 03, outubro, 2020).

Em 1995, o número de matrículas foi de 1.759.703, divididos da seguinte forma: 64,1% nas universidades, 11,1% nas escolas ou faculdades integradas e 24,8% em estabelecimentos isolados. Com relação ao tipo de instituição, 367.531 (20,89%) federais, 239.215 (13,59%) estaduais, 93.794 (5,33%) municipais e 1.059.163 (60,19%) particulares. Em suma, 39,81% das matrículas em instituições públicas e 60,19% em instituições privadas. Em 2002, o número de matrículas no Ensino Superior na graduação presencial foi de 3.479.913 alunos, distribuídos da seguinte maneira: 61,80% nas universidades, 12,37% nos Centros Universitários, 5,16% nas Faculdades Integradas, 19,43% nas Faculdades, Escolas e Institutos e 1,24% nos Centros de Educação Tecnológica. Quanto ao tipo de instituição, 531.634 (15,28%) nas federais, 415.569 (11,94%) nas estaduais, 104.452 (3,00%) nas municipais e 2.428.258 (69,78%) nas particulares (1.261.901 nas particulares e 1.166.357 nas comunitárias, confessionais ou filantrópicas). O aumento das matrículas no período de 1995 a 2002 foi de 97,75%, representando uma variação anual de 12,22%. Em suma, 20,22% das matrículas em instituições públicas e 69,78% em instituições privadas (<http://portal.inep.gov.br>, recuperado em 03, outubro, 2020).

O número de alunos concluintes no Ensino Superior em 1995 foi de 245.887, distribuídos da seguinte maneira: 55,51% alocados nas universidades, 12,85% nas escolas ou faculdades integradas e 31,64% em estabelecimentos isolados. Com relação ao tipo de instituição, a quantidade de alunos concluintes foi de 42.753 (17,39%) em federais, 31.138

(12,66%) em estaduais, 13.971 (5,68%) em municipais e 158.025 (64,27%) em particulares. Em suma, 35,73% das matrículas em instituições públicas e 64,27% em instituições privadas. Em 2002, o número de concluintes nos cursos de graduação presencial foi de 466.260, divididos da seguinte maneira: 65,26% nas universidades, 11,23% nos Centros Universitários, 6,40% nas Faculdades Integradas, 16,1% nas Faculdades, Escolas e Institutos e 1,01% nos Centros de Educação Tecnológica. Quanto ao tipo de instituição, o número de concluintes foi de 71.285 (15,29%) em federais, 63.917 (13,71%) em estaduais, 15.889 (3,40%) em municipais e 315.159 (67,6%) particulares (divididos em 171.241 nas particulares e 143.918 nas comunitárias, confessionais ou filantrópicas). Em suma, 32,40% das matrículas em instituições públicas e 67,6% em instituições privadas. Neste indicador é possível perceber uma manutenção na distribuição dos alunos concluintes devido a uma alteração inferior a 4% no incremento de alunos concluintes nas IES privadas (<http://portal.inep.gov.br>, recuperado em 03, outubro, 2020).

Durante o mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, foram criadas políticas nas esferas público e privada, com o objetivo de continuar a ampliação da educação superior no Brasil. Além disso, governo buscou a democratização do acesso através de ações de inclusão da parcela da população com baixo poder aquisitivo por meio do Programa Universidade para Todos (ProUni) (Barreyro e Costa, 2014).

O primeiro ministro da Educação no governo de Lula foi Cristovam Buarque. Com uma meta ousada de erradicar o analfabetismo (pauta frequente dos governos após o período de redemocratização) em 4 anos, ou seja, atuar na educação de cerca de 15 milhões de jovens e adultos ou 12% da população brasileira, estimativa do IBGE, que não sabiam ler nem escrever. A estratégia da pasta era o envolvimento da sociedade civil através de parcerias com organizações do terceiro setor com recursos oriundos do programa Brasil Alfabetizado. No entanto, pressões internas em diferentes alas do governo demandaram uma mudança no modelo de parceria. Apesar de não ter tido ações de destaque no ensino superior, Buarque defendia uma pauta que, segundo relato seu, causou uma insatisfação nas “corporações”:

(...) eu tinha dito ao Lula, em dezembro, antes da nomeação, que ele deveria dividir o ministério [da Educação] em dois. Eu sempre defendi que deveria haver um ministério só para a Educação de base e um para o Ensino Superior ou juntar Ensino Superior com Ciência e Tecnologia por causa de termos muitos ministérios. Ele chegou a aceitar essa ideia, sem falar no meu nome, mas ele dizia que fazia sentido. Entretanto, as pressões foram muito grandes, sobretudo das universidades federais, que temiam perder dinheiro com essa divisão. Eu continuo insistindo que o Ministério da Educação cuidando do Ensino Superior, das escolas técnicas e da Educação de base termina cuidando basicamente do Ensino Superior (Gois, 2008, p. 134).

Buarque conclui, destacando que a ausência dessa divisão acabou significando, ao longo dos oito anos, que o mandato de Lula não foi um bom governo para a educação de base, mas teve resultados expressivos no Ensino Superior. Em janeiro de 2004, Cristovam Buarque deixa o Ministério da Educação devido a desavenças no governo (críticas ao fato de o Bolsa Escola ter sido tirado da competência do MEC para integrar o Bolsa Família no Ministério do Desenvolvimento Social e divergências no programa de alfabetização). Cristovam Buarque revelou, no entanto, que sua saída tinha relação com a entrada do PMBD no governo e a necessidade de ceder espaço ao novo partido. A partir do momento da saída de Tarso Genro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, a demissão de Buarque serviria à recolocação de Genro, já que o primeiro tinha o cargo de senador (Gois, 2018).

Uma das ações inaugurais do governo, na Educação Superior, foi a Lei nº 11.079 de 2004, que regulamentou as licitações e a instituição de parcerias público-privadas (PPPs), representando-se como contratos administrativos de concessão do tipo patrocinada ou administrativa. Essa legislação elevou o uso de recursos públicos por instituições privadas de ensino (Miranda & Azevedo, 2020). Desse modo, embora houvesse uma expectativa sobre a alteração de caminho na reformulação do ensino superior, o governo de Lula adotou um caminho parecido aos seus antecessores (os presidentes Collor, Itamar e Fernando Henrique), visto que deu prosseguimento às diretrizes orientadas pelo Banco Mundial. Para Nunes e Braga (2016), estas ações podem ser percebidas por uma gama de marcos legais (leis, decretos e medidas) que estimularam a diversificação do ensino superior e as políticas de financiamento. A normativa, citada acima, também regulamentou a parceria entre as IES públicas e empresas, com a intenção de promover a inovação e pesquisa científica no setor produtivo e aumentar a tecnologia nas universidades públicas. Essa normativa ameaça a função pública destas instituições, pois acaba subordinando a pesquisa e a inovação ao meio empresarial.

Segundo Gois (2018), no início de 2004, o então ministro da Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Tarso Genro, é convidado por Lula para assumir o Ministério da Educação. Apesar de curto, o mandato de Tarso Genro foi bastante significativo no que se refere ao envolvimento em importantes mudanças na pasta. Entre as principais iniciativas do político, destacam-se o Programa Universidade para Todos (ProUni), Lei de Cotas, expansão das escolas técnicas federais e ampliação das universidades federais.

Conforme Barreyro e Costa (2014), no ano 2004, foi instituído o programa Universidade para Todos (ProUni) com a intenção de conceder bolsas de estudo (integrais ou parciais) em IES privadas com fins lucrativos, ou não, seguindo requisitos exigidos pelo governo. As instituições de ensino que aderiram ao programa dispunham de isenção de tributos, como Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), a Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e a Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS). Essa iniciativa era dirigida a estudantes provenientes do ensino médio em IES públicas (ou privadas, como bolsistas integrais), portadores de deficiência, autodeclarados negros e indígenas, ou professores da rede pública de ensino básico em cursos de graduação ou sequenciais de formação específica (que não possuam formação superior), com renda familiar *per capita* de até três salários mínimos, em instituições privadas sem finalidade lucrativa. A escolha é feita com base na nota dos candidatos no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). O ProUni concedeu 112.275 bolsas em 2005 e atingiu a soma de 284.622 em 2012, representando um aumento de 153,50%. Segundo a Agência Brasil²² (2021), a primeira seleção de 2021 contou com 162.022 bolsas de estudo, sendo 76.855 integrais e 85.167 parciais (50% de desconto).

Um aspecto relevante sobre o ProUni foi o seu papel, que inicialmente, foi uma alternativa aos questionamentos à “filantropia” de grande parte das IES comunitárias. As instituições filantrópicas tinham isenção de impostos desde a Constituição de 1988, equivalente a 20% dos tributos devidos ao governo. Em troca dessa isenção (ou imunidade), as instituições desenvolviam projetos sociais, devendo prestar contas ao MEC e à Receita Federal. Tal prestação de contas era frequentemente contestada pelos agentes fiscalizadores. Isso era divulgado pela mídia e tinha repercussão negativa nos meios políticos. O ProUni foi concebido como forma de dar “objetividade” ao retorno social devido pelas filantrópicas, na proporção de 2 bolsas para cada 10 estudantes (20%). Este foi o ponto de partida. Para ampliar o potencial do programa, foi permitido às instituições comunitárias sem filantropia e às instituições privadas aderirem ao programa nas mesmas condições. Isso acabou resultando no fato da maior fatia dos bolsistas (e dos recursos envolvidos) estar em instituições privadas.

Com o propósito de complementar o ProUni e prestar um auxílio aos estudantes de baixa renda que acessavam o ensino superior, foram instituídas no ano de 2005 as “bolsas

22 <https://www.otempo.com.br/brasil/prouni-oferta-162-022-bolsas-na-primeira-selecao-de-2021-1.2433375>

permanências”. Consoante Aguiar (2014), esta ajuda foi de R\$300,00 reais e contemplava alguns cursos de graduação. Em 2013, o valor do auxílio foi reajustado para R\$400,00 (aproximadamente 55% do valor do salário mínimo naquele período).

A partir da chegada de Lula à presidência da República, percebe-se o reaparecimento das políticas desenvolvimentistas por meio de um projeto de governo ou com a criação de um modelo de políticas de Estado. Em conjunto com políticas de distribuição de renda, alteração nas taxas para crédito popular e o Programa de Aceleração do Crescimento, as políticas públicas na área da educação, em particular o Ensino Superior, são caracterizadas por alguns estudiosos como um novo desenvolvimentismo. Esta ação moderna e atualizada de projeto nacional apresenta uma grande sintonia com um renovado compromisso social através da inclusão por meio da distribuição de capital estratégico para educação superior. Em meio ao Programa Nacional da Educação (PNE), o governo federal lançou, no ano de 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Embora o PNE trouxesse importantes contribuições sobre as dificuldades na educação, ainda faltava um conjunto de ações estruturadas (Silva, 2013).

Segundo Haddad (2008, p. 5), o conceito de educação, presente no PDE, é como “uma face do processo dialético que se estabelece entre socialização e individuação da pessoa, que tem como objetivo a construção da autonomia, isto é, a formação de indivíduos capazes de assumir uma postura crítica e criativa frente ao mundo”. Fundamentalmente, o PDE é constituído por seis pilares: visão sistêmica da educação, territorialidade, desenvolvimento, regime de colaboração, responsabilização e mobilização social. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) busca a ampliação do número de vagas, a garantia da qualidade no ensino, a inclusão social através da educação, o estímulo do ingresso em um ensino de qualidade nas diferentes regiões do país e o incentivo ao desenvolvimento econômico e social (através da formação de profissionais extremamente qualificados, ou cooperando na produção científica e tecnológica). As atividades mais relevantes na educação superior presentes no PDE são reestruturação e expansão das instituições públicas de ensino (via Reuni e Pnaes), democratização do acesso (ProUni e FIES) e sistema de avaliação (Sinaes).

Recentemente, novos estudos trataram sobre o dúbio impacto das políticas como o FIES e ProUni nas IES Comunitárias de Ensino (Gerhardt, 2021; Wbatuba, 2018). Gerhardt (2021) buscou analisar como as políticas públicas, como o FIES e o ProUni se configuram como estratégias de cooptação das universidades comunitárias e limitam a sua autonomia.

Além disso, o trabalho procurou entender os efeitos desde a implantação, expansão e descontinuidade das políticas em três universidades comunitárias gaúchas. A conclusão do estudo foi que os resultados, em geral, das IES comunitárias foram negativos em função das políticas públicas, principalmente a partir de 2015. Independente disso, as instituições de ensino superior optaram por permanecer nos programas, mesmo sabendo dos riscos envolvidos devido ao compromisso social assumido. O FIES e o ProUni geraram uma situação de dependência em torno das políticas de financiamento público e urgência de adequação na sua atividade-fim. Wbatuba (2018), por sua vez, pesquisou acerca das políticas públicas do ensino superior a partir dos anos 2000, em especial o ProUni e o FIES, e interpretação e implantação por parte de duas IES Comunitárias Regionais (UNISC e UNIJUÍ). Por meio da adoção do institucionalismo histórico, o estudo evidenciou que as instituições de ensino superior analisadas são heterogêneas e não contestam de forma mecânica e homogênea diante de uma mesma política pública. Esse comportamento distinto provém da característica de cada contexto herdado ao longo dos anos. A partir do exposto, fica evidente a dificuldade que reside em compreender, primeiramente, o reflexo das políticas públicas devido ao significativo impacto e buscar uma leitura que represente um conjunto de instituições, tendo em vista as suas particularidades e contextos próprios.

O Reuni ou Plano de Reestruturação e Ampliação das Universidades Federais foi criado com o propósito de expansão do ensino superior através, principalmente, das universidades federais até 2012. Entre as principais ações, destacaram-se a elevação gradual dos índices de conclusão de cursos para 90%, aumento da taxa de relação de alunos por professor no ensino presencial para 18. Estas estratégias buscavam a diminuição de vagas ociosas e o aumento do ingresso, principalmente no turno da noite, a flexibilidade dos currículos, a mobilidade dos alunos entre diferentes cursos da IES, diferentes organizações curriculares na graduação e metodologias de ensino, apoio ao ensino a distância e assistência estudantil. Os recursos destinados às IES pelo MEC através do Reuni, no período de 2008-2012, estavam condicionados à apresentação dos projetos de reestruturação de cada universidade federal (Barreyro & Costa, 2014).

Com a intenção de dar suporte e estimular o ensino superior privado, o governo federal criou o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (Proies) por meio da Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012. O Proies procurava assegurar a manutenção do funcionamento das mantenedoras de ensino superior por meio da adoção de projetos de recuperação tributária e permissão de moratória de dívidas

pertinentes a tributos federais. As mantenedoras que conseguissem a aprovação do requerimento de moratória e parcelamentos, poderiam quitar até 90% das parcelas mensais por meio de certificados emitidos pelo Tesouro Nacional na forma de títulos da dívida pública e, para ressarcimento, ofereciam bolsas Proies integrais em cursos de graduação presencial com avaliações favoráveis do Ministério da Educação (<https://www.gov.br/mec/pt-br>, recuperado em 2, março, 2021).

Conforme Barreyro e Costa (2014), em 2007, ocorreu outra etapa da ampliação da rede pública de ensino através da criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) com o propósito de oferecer cursos de educação superior e média técnica. Neste momento, existem 38 unidades no Brasil. De acordo com o MEC (2021), os IFs fazem parte da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica ou, apenas, Rede Federal. Este sistema é a reunião de um grupo de instituições que contemplam, além dos IFs, a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), os Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca do Rio de Janeiro (Cefet-RJ) e de Minas Gerais (Cefet-MG), as Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais e o Colégio Pedro II. No ano de 2010, havia 47.439 matrículas nos Institutos Federais e Cefets. Em 2019, o número de matrículas alcança 215.843, representando uma expansão de 354% em dez anos (<http://portal.inep.gov.br>, recuperado em 03, outubro, 2020).

No Rio Grande do Sul, mais especificamente, foi criado em 2009, através da Lei 11.892, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS). Em seu início, o IFRS surgiu a partir da reunião de três autarquias federais (o Centro Federal de Educação Tecnológica (Cefet) de Bento Gonçalves, a Escola Agrotécnica Federal de Sertão e a Escola Técnica Federal de Canoas). Posteriormente, ocorreram a inclusão de estabelecimentos ligados às Universidades Federais e a federalização de unidades de ensino técnico. Estas unidades são denominadas de *campi*. Em 2021, o IFRS contava 17 *campi*, localizados em Alvorada, Bento Gonçalves, Canoas, Caxias do Sul, Erechim, Farroupilha, Feliz, Ibirubá, Osório, Porto Alegre, Restinga (Porto Alegre), Rio Grande, Rolante, Sertão, Vacaria, Veranópolis e Viamão, estando a reitoria em Bento Gonçalves.

Em 2005, foi fundada a Universidade Aberta do Brasil (UAB), a partir da união de esforços da Secretaria de Educação a Distância (SEED/MEC) e da Diretoria de Educação a Distância (DED/CAPES), com a intenção de fomentar o desenvolvimento da modalidade EaD no Ensino Superior (Aguiar, 2014). Segundo Barreyro e Costa, (2014), a modalidade EaD era embrionária nos anos 1990, conquistando maior espaço na década seguinte, com o

intenso envolvimento do setor privado. A UAB foi um consórcio entre IES públicas com o intuito de oferecer cursos, em sua maioria, para professores da rede básica de ensino. Com recursos do MEC, a Universidade Aberta do Brasil criou parcerias com municípios em contrapartida de infraestrutura física. Consoante Aguiar (2014), em 2010, existiam 88 instituições parceiras ofertando 190.000 vagas em 557 polos no Brasil. É preciso destacar que, tecnicamente, a UAB não é entendida como universidade, pois não atua nas esferas de pesquisa e extensão. Ademais, não contava com sede, funcionários próprios e agia por intermédio de bolsas para professores e tutores vinculados a outras instituições.

Uma importante mudança ocorrida em 2004 foi quanto à avaliação do ensino superior, por meio da instituição do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) pela Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior. O Sinaes é formado por três dimensões: avaliação institucional (autoavaliação e avaliação externa), avaliação dos cursos e avaliação dos estudantes (ENADE). Ademais, essa comissão criou as Comissões Próprias de Avaliação (CPA) com o objetivo de elaborar as autoavaliações em uma abordagem formativa (Barreyro & Costa, 2014).

Por meio da Lei nº 12.202/2010 é modificado o Programa de Financiamento Estudantil (FIES). O FIES tem o propósito de financiar de 50%-100% das mensalidades de estudantes em cursos de graduação em IES privadas (Miranda & Azevedo, 2020). Entre as modificações, estão a importante diminuição da taxa de juros, a elevação do prazo de carência e o incremento no volume de recursos. De acordo com Miranda e Azevedo (2020), as mudanças no FIES permitiram um significativo acréscimo no número de financiamentos. Entre 2000 e 2009, a média anual de contratos do FIES foi de cerca de 50.000. Em 2010, este montante alcança 76.172 (um acréscimo de 132% em comparação a 2009).

Em 2003, o número de matrículas foi de 3.887.022, divididas da seguinte forma: 58,56% nas universidades, 12,89% nos centros universitários, 5,37% nas faculdades integradas, 21,64% nas faculdades, escolas e institutos e 1,54% em centros de educação tecnológica. Com relação ao tipo de instituição, 567.101 (14,59%) federais, 442.706 (11,39%) estaduais, 126.563 (3,26%) municipais e 2.750.652 (70,76%) particulares. Em suma, 29,24% das matrículas em instituições públicas e 70,76% em instituições privadas. Em 2010, o número de matrículas no Ensino Superior na graduação presencial foi de 5.449.120 alunos, distribuídos da seguinte maneira: 51,56% nas universidades, 13,61% nos centros universitários, 33,56% nas faculdades, e 1,27% nos IFs e Cefets. Com relação ao tipo de instituição, 833.934 (15,30%) nas federais, 524.698 (9,63%) nas estaduais, 103.064

(1,89%) nas municipais e 3.987.424 (73,17%) nas particulares. O aumento das matrículas no período de 2003 a 2010 foi de 40,18%, representando uma variação anual de 5,02% (<http://portal.inep.gov.br>, recuperado em 03, outubro, 2020).

O número de alunos concluintes no ensino superior em 2003 foi de 528.223, distribuídos da seguinte maneira: 62,11% nas universidades, 12,60% nos centros universitários, 6,41% nas faculdades integradas, 17,26% nas faculdades, escolas e institutos e 1,62% em centros de educação tecnológica. Com relação ao tipo de instituição, a quantidade de alunos concluintes foi de 84.341 (15,97%) em federais, 65.375 (12,38%) em estaduais, 19.443 (3,68%) em municipais e 359.064 (67,97%) em particulares. Em suma, 32,03% das matrículas em instituições públicas e 67,97% em instituições privadas. Em 2010, o número de concluintes nos cursos de graduação presencial foi de 829.286, divididos da seguinte maneira: 49,74% nas universidades, 16,34% nos centros universitários, 33,30% nas faculdades e 0,62% em IFs e Cefets. Quanto ao tipo de instituição, o número de concluintes foi de 93.442 (11,27%) em federais, 66.843 (8,06%) em estaduais, 18.122 (2,18%) em municipais e 650.879 (78,49%) em privadas. Em suma, 21,51% dos concluintes nas instituições públicas e 78,49% nas instituições privadas. Neste indicador, é possível perceber um expressivo aumento no período analisado, 2003 a 2010, de 57%, uma variação anual de 7,12% (<http://portal.inep.gov.br>, recuperado em 03, outubro, 2020).

Segundo o INEP (<http://portal.inep.gov.br>, recuperado em 03, outubro, 2020), o número de instituições em 2003 era de 1.859, divididas em 163 universidades (8,77%), 126 centros universitários (5,30%), 119 faculdades integradas (6,40%), 1.403 Faculdades, Escolas e Institutos (75,47%) e 93 Centros de Educação Tecnológica (5%). Quanto ao tipo de instituição, havia 207 (4,46%) federais, 65 (3,50%) estaduais, 59 (3,17%) municipais e 1.652 (88,86%) privadas (divididas em 1.302 nas particulares e 350 comunitárias, confessionais ou filantrópicas). Em 2010, o número de instituições passa para 2.378, divididas em 190 universidades (7,99%), 126 centros universitários (5,30%), 2.025 faculdades (85,15%) e 37 IFs e Cefets (1,56%). Quanto ao tipo de instituição, havia 99 (4,16%) federais, 108 (4,54%) estaduais, 71 (2,99%) municipais e 2.100 (88,31%) privadas. Entre 2003 e 2010, o número de instituições aumentou 27,92%, representando uma média de 3,58% ao ano.

No início do governo Dilma Vana Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT), ocorreu o lançamento do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) com a intenção de ampliar o oferecimento de cursos de educação profissional e

tecnológica (Waldow, 2014). Este programa, regulamentado pela Lei 12.513/2011, tem como propósito a expansão e democratização do ensino profissional técnico de nível médio presencial e a distância, atividades de formação (inicial e continuada) e qualificação profissional. O público-alvo do Pronatec são estudantes de ensino médio da rede pública (jovens e adultos), trabalhadores, pertencentes a programas federais de transferência de renda, agricultores familiares, incentivo a pessoas com deficiência, povos indígenas, comunidades quilombolas, etc. Conforme Gois (2018), o ex-ministro da Educação Aloizio Mercadante (período na pasta: janeiro de 2012 a fevereiro de 2014 e de outubro de 2015 até maio de 2016) destaca que o surgimento do programa buscou preencher uma lacuna da educação que, mesmo com aumento de matrículas no ensino superior de 3,5 milhões (2012) para 8 milhões (2015), o número de alunos que fazia o Enem era de 7 milhões e apenas 2 milhões conseguiam vaga nas IES. Portanto, o Pronatec serviria para capacitar este excedente de estudantes até que consigam o ingresso no ensino superior. Daí o entendimento de uma mobilidade para cima e para baixo no que se refere à qualificação profissional. O ministro Mercadante destaca que o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego foi criado a partir de um diagnóstico de que

(...) precisávamos primeiro estimular os brasileiros a ter uma atitude de estudar ao longo da vida. A mudança no mercado de trabalho, as novas tecnologias, o aumento de eficiência... tudo isso será cada vez mais veloz. Se as pessoas não estudam, não se formam, e, se não estão atualizando sua formação, vão ficar para trás – as nações, as famílias e os trabalhadores. É uma cultura de se formar profissionalmente (Gois, 2018, p. 188).

De acordo com dados do Tribunal de Contas da União (2021), entre 2011 e 2014, foram matriculados 4.348.632 alunos no Bolsa-Formação, nos programas de Formação Inicial e Continuada (78%) ou cursos técnicos (22%). O valor investido no programa foi de R\$10 bilhões.

Segundo Júnior, Daflon, Ramos e Miguel (2013), em 2012, foi instituída a Lei Federal 12.711 que tornou obrigatória a reserva de vagas nos processos seletivos em IES públicas federais para pretos, pardos, indígenas, alunos de escola pública e de baixa renda. Antes desta regulamentação, 40 de 58 instituições federais possuíam alguma ação afirmativa referente à mobilidade (cotas, bônus, reserva de sobrevagas e processos seletivos especiais), priorizando grupos heterogêneos (entre os quais, egressos de escolas públicas, pretos, pardos, indígenas, deficientes físicos, quilombolas, pessoas de baixa renda, mulheres negras, entre outros). A lei estabeleceu quatro subcotas quanto aos candidatos: (1) egressos provenientes de escolas públicas, (2) egressos provenientes de escolas públicas de baixa renda, (3) candidatos pretos, pardos e indígenas provenientes de escolas públicas e (4)

candidatos pretos, pardos e indígenas provenientes de escolas públicas de baixa renda. O proponente à vaga de cotas deve realizar três etapas distintas para se candidatar: comprovação da realização de todo o ensino médio em escola pública; autodeclaração de pertencimento a uma etnia indígena ou de cor preta e parda; comprovante de renda para aqueles que se enquadram a vagas de baixa renda²³. A aprovação da lei trouxe efeitos significativos no que tange à inclusão social racial, uma vez que envolveu todas as universidades federais (antes disso, 31% não tinham qualquer programa deste tipo). Ademais, a legislação alterou estas iniciativas de ocasionais para permanentes.

Visando internacionalizar a ciência brasileira, o Programa Ciência sem Fronteiras (CsF) aconteceu entre 2011 e 2017 com um investimento de 13,2 bilhões de reais. Conforme Ferreira (2012), o intuito do CsF foi o desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação e competitividade das indústrias através da expansão da mobilidade acadêmica internacional, na ampliação do intercâmbio de alunos e pesquisadores brasileiros em instituições de excelência e na atração de profissionais com grande qualificação para atuar no Brasil. Segundo o SBPC (2021²⁴), este programa, com promessa de aporte de recurso externo ao orçamento da pasta, foi acolhido positivamente pela comunidade científica. Porém, essa condição não foi respeitada. O programa utilizou uma parcela significativa do orçamento da pasta de educação, ciência e tecnologia. No ano de 2015, o CsF foi responsável por 50% do orçamento da Capes. Foram distribuídas cerca de 104 mil bolsas (75,86% delas na graduação sanduíche). Os principais destinos do programa foram Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, França e Austrália.

De acordo com Ferreira (2012), o mandato de Rousseff continuou com as políticas de expansão no ensino superior do seu antecessor Lula. Entre as ações, estavam a fundação de quatro universidades federais, 47 *campi* universitários e 208 IFs. O objetivo dessas medidas era expandir e levar o ensino superior para regiões mais distantes, caracterizadas por maior densidade demográfica e baixa renda *per capita*, ofertando cursos que auxiliem no desenvolvimento regional, além de fomentar a retenção destes profissionais nas suas regiões e a superação da miséria e desigualdades sociais.

23 No parágrafo único do art. 1º estabelece a baixa renda em um valor inferior 1,5 salário-mínimo *per capita*.

24 (<http://portal.sbpnet.org.br/noticias/o-fim-do-ciencia-sem-fronteiras-depois-de-r-13-bilhoes-investidos-em-bolsas-no-exterior/>, recuperado em 20, junho, 2020).

O Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) manteve o seu crescimento ao longo do governo de Dilma. As modificações realizadas em 2010 surtiriam ainda mais impactos no período de 2011 e 2014. O aumento na quantidade de contratos foi de 154.253 (2011) para 732.243 (2014), um incremento de 475% em quatro anos, uma média de 95% ao ano. O resultado desta política fica bem visível em 2013, quando foram feitas 5.373.450 matrículas no ensino superior e 22% (ou 1.168.198) pelo FIES. No ano seguinte, o montante de FIES atingiu o ápice, com 732.243 contratos de FIES em 1.290 instituições no país. O relatório de gestão do FIES, relativo ao ano de 2013, revelou que as alterações executadas em 2010 favoreceram o alcance de um milhão de beneficiários de financiamento, contemplando um público predominantemente das classes C, D e E (96%). Em 2014, o número de financiamentos salta para 1,9 milhão (Miranda & Azevedo, 2020).

O expressivo aumento no número de FIES sinaliza um comprometimento de volumosos recursos. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) registrou, em 2014, R\$12,1 bilhões em recursos federais. Em 2015, o MEC disponibilizou 15 bilhões para viabilizar a celebração de novos contratos e renovação daqueles em vigor (2,5 bilhões e 12,5 bilhões, respectivamente). No entanto, para dar conta do número superior de contratos previstos para este ano, houve uma despesa de 16,5 bilhões. Por esse montante destinado ao FIES, fica evidente a colaboração do governo federal na privatização do ensino superior (Miranda & Azevedo, 2020).

No ano de 2010, emerge um debate sobre um novo modelo de universidades, iniciado pelas universidades federais do sul-sudeste mineiro, com o apoio do governo federal, denominado de superuniversidade, megauniversidade ou multiuniversidade. Esta iniciativa, defendida por sete IES, Universidades Federais de Alfenas (UNIFALMG), Itajubá (UNIFEI), Juiz de Fora (UFJF), Lavras (UFLA), Ouro Preto (UFOP), São João del-Rei (UFSJ) e Viçosa (UFV) afirmam que este consórcio tende a gerar maior eficácia na busca e destinação de recursos, parcerias mais sólidas na área de inovação e maior capacidade de responder aos problemas regionais e nacionais.

Segundo Gois (2018), já em 2015, o governo federal enfrentava manifestações de descontentamento por parte da população, expresso por painéis e protestos na rua. Em paralelo, as notícias da Operação Lava Jato, principalmente a partir da divulgação de esquema de corrupção na Petrobras, intensificavam a insatisfação popular. Com a popularidade caindo, a economia em crise e o apoio cada vez mais escasso da base aliada, o governo encontrava muita resistência para promover os ajustes necessários a fim de atender

a sua equipe econômica. Buscando retomar o apoio político e afastar a tentativa de *impeachment*, em setembro foi realizada uma reforma ministerial. Em dezembro do mesmo ano, o deputado Eduardo Cunha autoriza a abertura do processo de *impeachment*, em retaliação à ausência de apoio da bancada petista para salvar o seu mandato no processo de sua cassação no caso de ocultação das contas bancárias na Suíça. Neste período, ocorre a divulgação da carta de Michel Temer, criticando a presidente Dilma e retirando seu apoio ao governo. Em abril de 2016, a debandada do PMDB e outros partidos aliados, levou à destituição de Dilma Rousseff pela Câmara de Deputados (com uma votação de 367 a favor e 137 contra). Em agosto, com a acusação de crime de responsabilidade fiscal, o senado ratifica o resultado da Câmara (61 votos a favor e 20 votos contrários). O vice-presidente Michel Temer assume a presidência da República.

No ano de 2016, com o objetivo de buscar equilibrar as contas e superar o momento de crise, o governo federal, por meio da PEC 241 ou 55 (depende da casa Legislativa), estabelecia um congelamento nos gastos. Conforme Rafagnin e Rafagnin (2019), o presidente encaminhou um Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) com a finalidade de criar um Novo Regime Fiscal. Uma das principais alterações para a educação era o fim da vinculação constitucional nos gastos relativos à educação e saúde. Com isso, é fixado um crescimento real de “zero” ponto percentual na evolução das despesas primárias. Em termos comparativos, no período entre 1997 a 2015, houve um acréscimo de 5,8% ao ano acima da inflação. Outro aspecto refere-se ao estudo comparativo realizado por Vazques (2016), sobre o provável efeito da PEC, caso tivesse sido implementada entre 2003 a 2015. Os gastos no período foram de 1.140,14 bilhões de reais, ao passo que o reflexo desta PEC no período implicaria um investimento de R\$701,66 bilhões, uma redução de 39%. Além disso, cabe ressaltar os reflexos do aumento populacional e a necessidade de serviços essenciais, comprometendo, ao longo do tempo, a qualidade, e gerando um decréscimo no investimento *per capita* na educação e saúde.

Uma modificação relevante na oferta de cursos superiores foi a alteração das exigências para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância. De acordo com Matos (2020), a modalidade de ensino a distância foi regulamentada em 2006, contudo em 2017 o Ministério da Educação (MEC), através do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, abrevia as exigências. As instituições de ensino não necessitavam de uma anuência prévia para oferecer cursos EaD e nem precisavam ter feito o credenciamento de cursos presenciais. Antes disso, a oferta de cursos estava condicionada a uma vistoria presencial

executada por técnicos. Porém, a partir desta mudança, passou a ser mandatário somente a demonstração de indicadores de qualidade.

Em 2011, o número de matrículas foi de 6.739.689, divididas da seguinte forma: 54,31% nas universidades, 13,11% nos centros universitários, 31,20% nas faculdades e 1,37% em IFs e Cefets. Com relação ao tipo de instituição, 1.032.936 (15,33%) federais, 619.354 (9,19%) estaduais, 121.025 (1,79%) municipais e 4.966.374 (73,69%) particulares. Em suma, 26,31% das matrículas em instituições públicas e 73,69% em instituições privadas. Em 2018, o número de matrículas no ensino superior na graduação presencial foi de 8.450.755 alunos, distribuídos da seguinte maneira: 52,87% nas universidades, 22,56% nos centros universitários, 22,24% nas faculdades, e 2,33% nos IFs e Cefets. Com relação ao tipo de instituição, 1.324.984 (15,68%) nas federais, 660.854 (7,82%) nas estaduais, 91.643 (1,08%) nas municipais e 6.373.274 (75,42%) nas particulares. O aumento das matrículas no período de 2011 a 2018 foi de 25,38%, (<http://portal.inep.gov.br>, recuperado em 03, outubro, 2020).

Conforme dados do INEP (<http://portal.inep.gov.br>, recuperado em 03, outubro, 2020), o número de alunos concluintes no ensino superior em 2011 foi de 973.839, distribuídos da seguinte maneira: 51,98% nas universidades, 15,93% nos centros universitários, 31,53% nas faculdades e 0,56% em IFs e Cefets. Com relação ao tipo de instituição, a quantidade de alunos concluintes foi de 99.945 (10,26%) em federais, 72.530 (7,45%) em estaduais, 18.122 (1,86%) em municipais e 783.242 (80,43%) em particulares. Em suma, 19,57% das matrículas em instituições públicas e 80,43% em instituições privadas. Em 2018, o número de concluintes nos cursos de graduação presencial foi de 1.264.288, divididos da seguinte maneira: 51,68% nas universidades, 23,62% nos centros universitários, 23,33% nas faculdades e 1,37% IFs e Cefets. Quanto ao tipo de instituição, o número de concluintes foi de 156.918 (12,41%) em federais, 85.886 (6,79%) em estaduais, 16.498 (1,31%) em municipais e 1.004.986 (79,49%) em privadas. Em suma, 20,51% dos concluintes são de instituições públicas e 79,49% de instituições privadas. Neste indicador, houve um aumento no período analisado, 2011 a 2018, de 29,82%.

O número de instituições em 2011 era de 2.365, divididas em 190 universidades (8,03%), 131 centros universitários (5,54%), 2.004 Faculdades (84,74%) e 40 IFs e Cefets (1,69%). Quanto ao tipo de instituição, havia 103 (4,35%) federais, 110 (4,65%) estaduais, 71 (3,01%) municipais e 2.081 (87,99%) privadas. Em 2018, o número de instituições passa para 2.537, divididas em 199 universidades (7,84%), 230 centros universitários (9,07%),

2.068 faculdades (81,51%) e 40 IFs e Cefets (1,58%). Quanto ao tipo de instituição, havia 110 (4,34%) federais, 128 (5,05%) estaduais, 61 (2,40%) municipais e 2.238 (88,21%) privadas. Entre 2003 e 2010, o número de instituições aumentou 7,27% (<http://portal.inep.gov.br>, recuperado em 03, outubro, 2020).

5.1 As origens do povoamento e o perfil socioeconômico e educacional das mesorregiões do estado do Rio Grande do Sul.

O povoamento do território do Rio Grande do Sul foi iniciado dois séculos após o descobrimento do Brasil. A partir do século XVII surge o interesse dos portugueses para explorar o solo gaúcho. O povoamento do Estado foi composto por duas etapas diferentes: povoamento na zona de campo ou ciclo pastoril e o povoamento na zona de mata ou ciclo de colonização europeia. O povoamento na zona de campo ou ciclo pastoril teve como atividade propulsora a pecuária. Este movimento foi feito pelos colonizadores portugueses e, principalmente, os paulistas, que desbravaram a região procurando gado, e nestes deslocamentos foram fundando estâncias, sementes dos futuros núcleos urbanos. Primeiramente, denominada de “Província do Tape”, era povoado basicamente de indígenas, que se espalhavam pelo território. É necessário destacar que esta fixação não foi permanente, pois os indígenas tinham o hábito de se mover continuamente. Após este período, inicia um intenso desenvolvimento da região pautado pela pecuária. Este movimento influencia o desenvolvimento dos acessos e a consolidação dos primeiros povoados. Os primeiros casais açorianos estabeleceram-se no Rio Grande do Sul em 1742. Entre os objetivos com a vinda deste contingente migratório, além da guarda das fronteiras, estava o incentivo ao desenvolvimento das pequenas propriedades. No entanto, o êxito foi parcial: os açorianos não tinham familiaridade com a lavoura, pois entendiam, na época, ser um trabalho de escravos (Thomas, 1976).

O povoamento na zona de mata ou ciclo de colonização europeia, ou também denominado de povoamento definitivo, ocorreu em função da fixação dos primeiros imigrantes alemães (vales e encostas de serra) e italianos (porção oriental do planalto). Com o objetivo de intensificar o desenvolvimento de áreas pouco aproveitadas (em especial, das matas), o governo imperial promove o período de colonização. Em um primeiro momento, as colonizações no Brasil eram em terras públicas. No entanto, mais tarde, passam a ser em propriedades particulares, modelo este que caracterizou e diferenciou o Rio Grande do Sul

do restante do Brasil. A urgência da ampliação do trabalho agrícola acelerou o processo de imigração. Até a Abolição da Escravatura, o trabalho do imigrante era visto como um apoio ao trabalho escravo. Após sancionada a Lei Áurea, percebeu-se que o papel do imigrante não se restringia à mão de obra agrícola unicamente, mas que possuíam também capacidade para exercer cargos de artesão, operário, industriário ou artífice de forma autônoma (Thomas, nd).

Após a Proclamação da República, o processo de colonização atinge seu auge, incluindo a chegada de outras etnias, entre as quais, russos, poloneses e suecos. As terras públicas passam a ser propriedades do Estado, impulsionando a colonização. Neste período, destacam-se a fundação de dois núcleos: Mariana Pimentel (em Guaíba) por poloneses, e Jaguari pelos russos, poloneses, alemães e italianos. Em 1890, a construção da ferrovia Rio Grande-São Paulo, influencia a colonização da região do Alto Uruguai, fundando os núcleos de imigração alemã em Santa Rosa, Cerro Azul (Cerro Largo), Panambi, e italianos em Santiago e Santa Bárbara. Depois disso, intensificam-se as colônias do tipo heterogêneas, como Ijuí (formado por alemães, poloneses, italianos e russos), Encantado (italianos e austríacos), Cruz Alta (alemães, italianos, russos e poloneses), Sobradinho (alemães e italianos), Erechim (alemães, italianos e poloneses), Iraí e Carazinho (alemães, italianos e poloneses) (Thomas, 1976).

Através dessa breve exposição, evidencia-se a importância da imigração europeia no crescimento e desenvolvimento do Rio Grande do Sul e na fundação das cidades que se tornariam sedes das IES Comunitárias.

5.2 O estado do Rio Grande do Sul e suas regiões intermediárias

O estado do Rio Grande do Sul localiza-se na região sul do Brasil, e suas fronteiras fazem divisa com o estado de Santa Catarina, Argentina e Uruguai. A capital do estado é Porto Alegre. O atual governador (2019-2022) é Eduardo Figueiredo Cavalheiro Leite (PSDB). Segundo o IBGE Cidades (<https://cidades.ibge.gov.br>, recuperado em 03, janeiro, 2020), no último censo, realizado em 2010, a população era de 10.693.929, colocando o estado como o 5º mais populoso do país. As estimativas indicam uma população de cerca de 11.422.973 em 2020. A densidade demográfica é de 37,96 habitantes por km² (13ª posição entre os estados brasileiros). A população residente no estado divide-se em 85,1% em áreas urbanas e 14,9% em áreas rurais.

As divisões regionais do Rio Grande do Sul têm sido objeto de estudo com o passar dos anos. Foram realizadas diversas tentativas de buscar uma alternativa que permitisse um agrupamento de municípios com maior identidade ou semelhança. Segundo Mesquita (1984), apesar da discussão em torno dos critérios ou das diferentes divisões regionais ser relevante, ainda não é alçado aos assuntos mais prioritários na pauta dos geógrafos. A variedade de modos de divisões regionais é ainda um aspecto que causa perplexidade aos distintos grupos de profissionais, como sociólogos, economistas e historiadores, que têm a necessidade de buscar algum critério técnico para discutir regiões, regionalização ou divisão regional.

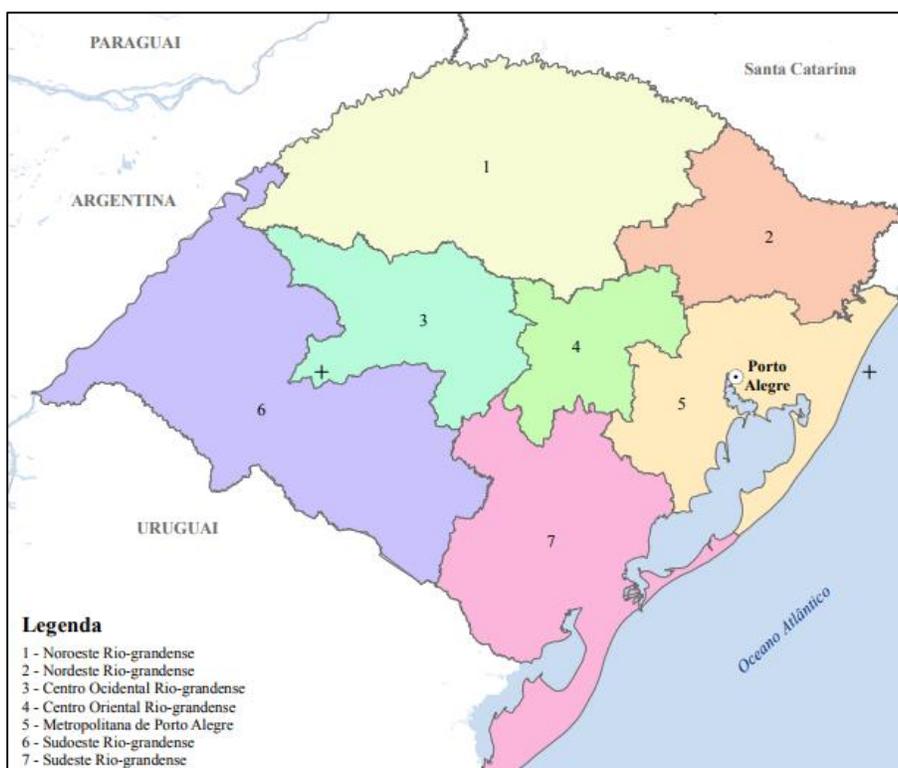
A dificuldade em propor uma divisão regional “adequada” para fins de pesquisa persiste até hoje. Ao analisar os órgãos, neste caso, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – em dimensão nacional – e Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Rio Grande do Sul – em dimensão regional –, que, direta ou indiretamente, são responsáveis por definir critérios oficiais, isto não é diferente.

Na plataforma DEEDADOS (<http://feedados.fee.tche.br/feedados/>, recuperado em 08, novembro, 2020), portal de informações socioeconômicas do estado do Rio Grande do Sul, ferramenta criada pela Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul (FEE) (com o nome de FEEDADOS) e que, a partir de 2018, passou a ser atualizada pelo Departamento de Economia e Estatística (DEE) da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, são apresentadas três formas de divisão: microrregião, mesorregião e Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES). As mesorregiões são compostas de sete regiões: Centro Ocidental Rio-grandense, Centro Oriental Rio-grandense, Metropolitana de Porto Alegre, Nordeste Rio-grandense, Noroeste Rio-grandense, Sudeste Rio-grandense e Sudoeste Rio-grandense. As microrregiões são compostas por 35 regiões e os COREDES, por 28 regiões. De forma a operacionalizar este trabalho e analisar as regiões de ocupação das IES Comunitárias, foi adotado o critério de mesorregiões da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, em função do acesso a informações estatísticas e do número reduzido de regiões, facilitando as caracterizações socioeconômicas necessárias.

5.3 O perfil educacional das mesorregiões e informações socioeconômicas das cidades com IES Comunitárias Regionais no estado do Rio Grande do Sul

O estado do Rio Grande do Sul é dividido em sete mesorregiões (Figura 5). A caracterização das regiões é feita com base na numeração da representação gráfica. Devido à inexistência de sede de instituições comunitárias do tipo regional nas regiões Centro Ocidental Rio-grandense e Sudeste Rio-grandense, não houve o desdobramento e caracterização das respectivas regiões.

Figura 5 – As mesorregiões do estado do Rio Grande do Sul



Fonte: Adaptado pelo autor com base nos mapas disponíveis no site da Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul (2020)

5.3.1 Noroeste Rio-grandense (NOR)

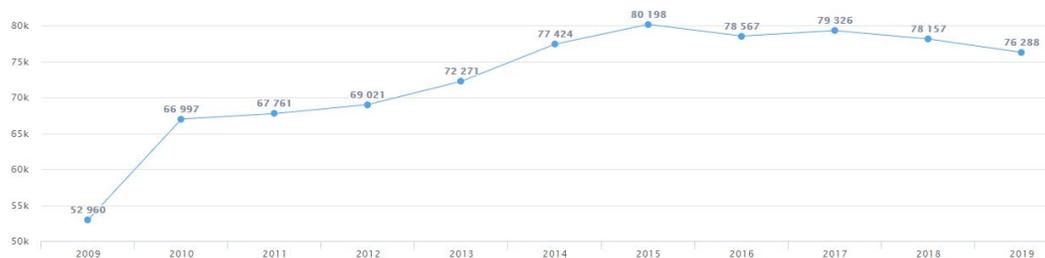
Esta mesorregião é composta por treze microrregiões e 216 municípios: Carazinho (18 municípios); Cerro Largo (11 municípios); Cruz Alta (14 municípios); Erechim (30 municípios); Frederico Westphalen (27 municípios); Ijuí (15 municípios); Não-Me-Toque (7 municípios); Passo Fundo (26 municípios); Sananduva (11 municípios); Santa Rosa (13

municípios); Santo Ângelo (16 municípios); Soledade (8 municípios); Três Passos (20 municípios). Segundo o DEEDADOS (<http://feedados.fee.tche.br/feedados/>, recuperado em 08, novembro, 2020), a população da NOR foi de 2.056.411 habitantes (19,22% da população do RS), divididos em 49,17% homens e 50,83% mulheres. A distribuição por faixa etária que apresenta o maior percentual é a faixa de 25-29 (7,55%). O número de indivíduos com vínculo empregatício foi de 659.165.

5.3.1.1 O Ensino Superior e o perfil da(s) IES Comunitária(s) do tipo Regional na região Noroeste Rio-grandense (NOR)²⁵

A evolução do número de alunos matriculados na Região Noroeste Rio-grandense entre os anos de 2009 e 2019 teve um aumento de 44,04%, representando uma variação anual de 4%. Neste período, houve apenas três anos com retração nas matrículas (2016, 2018 e 2019) (Figura 6).

Figura 6 – Evolução do número de alunos matriculados na Região Noroeste Rio-grandense entre 2009 e 2019.



Fonte: MercadoEdu (2021).

No ano de 2009, a região Noroeste Rio-grandense (NOR) contava com 52.960 matrículas em 34 instituições de Ensino Superior (91,37% dos alunos no presencial e 8,63% no EaD). As quatro primeiras posições no *ranking* de participação de mercado eram ocupadas por IES comunitárias do tipo regional (juntas somavam uma participação de 65,54% do total de matrículas) (Tabela 8).

²⁵ Nesta seção está sendo considerada apenas a IES Comunitária Regional que apresente a sua sede na região.

Tabela 8 – Participação das 10 IES com maior quantidade de matrículas na região Noroeste Rio-grandense (NOR) em 2009.

Instituição de ensino superior	Tipo	Modalidade	Total de matrículas	Participação na região
Universidade de Passo Fundo	Com. R.	Presencial	15.979	30,17%
Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões	Com. R.	Presencial	9.486	17,91%
Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul	Com. R.	Presencial	6.337	11,97%
Universidade de Cruz Alta	Com. R.	Presencial	2.905	5,49%
Faculdade CNEC Santo Ângelo	Privada	Presencial	2.210	4,17%
Faculdade Anhanguera de Passo Fundo	Privada	Presencial	2.194	4,14%
Universidade Luterana do Brasil	Privada	Presencial	1.514	2,86%
Universidade Luterana do Brasil	Privada	EaD	1.475	2,79%
Universidade Federal de Santa Maria	Pública	Presencial	1.392	2,63%
Universidade do Sul de Santa Catarina	Privada	EaD	1.131	2,14%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados disponibilizados no Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021)

O pico de matrículas ocorreu no ano de 2015 ao atingir o patamar de 80.198 em 52 IES (80,15% no presencial e 19,85% no EaD). A diferença no período (2009-2015) foi de 51,43% e uma média de crescimento anual de 7,35%.

Tabela 9 – Participação das 10 IES com maior quantidade de matrículas na região Noroeste Rio-grandense (NOR) em 2015.

Instituição de ensino superior	Tipo	Modalidade	Total de matrículas	Participação na região
Universidade de Passo Fundo	Com. R.	Presencial	16.672	20,79%
Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões	Com. R.	Presencial	12.384	15,44%
Universidade Pitágoras Unopar	Privada	EaD	8.397	10,47%
Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul	Com. R.	Presencial	8.047	10,03%
Faculdade Meridional	Privada	Presencial	3.457	4,31%
Universidade Federal da Fronteira Sul	Pública	Presencial	2.823	3,52%
Universidade de Cruz Alta	Com. R.	Presencial	2.775	3,46%
Centro Universitário Internacional	Privada	EaD	2.608	3,25%
Universidade Federal de Santa Maria	Pública	Presencial	2.397	2,99%
Universidade Luterana do Brasil	Privada	Presencial	1.891	2,36%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados disponibilizados no Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021)

Em 2015, apesar do *ranking* das dez maiores instituições em participação no mercado continuar a contar com duas representantes privadas na modalidade EaD (como em 2009), acontece uma importante ampliação na sua participação de 278% (4,93% para 13,72%) (Tabela 9). Nas quatro primeiras posições, aparecem três IES Comunitárias do tipo Regional e uma Privada (na modalidade EaD). As quatro IES Comunitárias do tipo Regional (que ocupavam a dianteira em 2009) passam a ter uma participação de 49,72% (em 2009 era de 65,54%).

O período de 2016-2019 acompanhou uma queda de 2,91% e uma oscilação anual negativa de 0,72%. No ano de 2019, o número de matrículas foi 76.288 em 78 IES (69,78% no presencial e 30,22% no EaD) (Tabela 10). Entre os anos de 2009-2019, a diferença de matrículas no presencial foi de 10% (48.390 para 53.234) enquanto o EaD variou 504,46% (4.570 para 23.054).

Tabela 10 – Participação das 10 IES com maior quantidade de matrículas na região Noroeste Rio-grandense (NOR) em 2019.

Instituição de ensino superior	Tipo	Modalidade	Total de matrículas	Participação na região
Universidade de Passo Fundo	Com. R.	Presencial	11.845	15,53%
Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões	Com. R.	Presencial	8.808	11,55%
Universidade Pitágoras Unopar	Privada	EaD	8.500	11,14%
Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul	Com. R.	Presencial	5.612	7,36%
Centro Universitário Internacional	Privada	EaD	4.384	5,75%
Faculdade Meridional	Privada	Presencial	3.224	4,23%
Universidade Federal da Fronteira Sul	Pública	Presencial	3.056	4,01%
Centro Universitário Leonardo da Vinci	Privada	EaD	2.923	3,83%
Universidade de Cruz Alta	Com. R.	Presencial	2.533	3,32%
Universidade Federal de Santa Maria	Pública	Presencial	2.104	2,76%

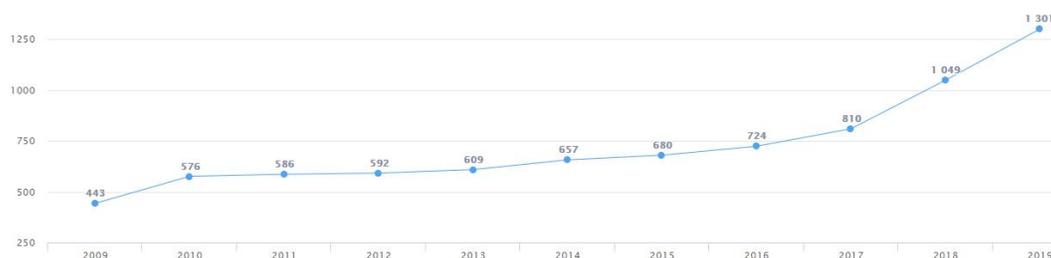
Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados disponibilizados no Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021)

Em 2019, das dez maiores instituições em participação no mercado, três eram instituições de modalidade EaD. Apesar de continuar a contar com duas representantes privadas na modalidade EaD (como em 2009), ocorre uma importante ampliação de 278% na participação da modalidade EaD nas matrículas (4,93% para 13,72%). Nas quatro primeiras posições, aparecem três IES Comunitárias do tipo Regional e uma Privada (na

modalidade EaD). As quatro IES Comunitárias do tipo Regional (que ocupavam a dianteira em 2009) passam a ter uma participação de 49,72% (em 2009 era de 65,54%).

Com relação à quantidade de cursos ofertados na região Noroeste Rio-grandense (NOR) entre os anos 2009 e 2019, observa-se um aumento constante e gradativo. A variação na quantidade de cursos no período foi de 293,67%, uma média anual de 29,37% (Figura 6). Uma possível explicação ao aumento expressivo deste indicador é a tentativa das IES de reduzirem os riscos, ou se protegerem da ameaça de queda no número de alunos, por questões ligadas ao ambiente econômico ou aumento da concorrência.

Figura 7 – Evolução do número de alunos concluintes na Região Noroeste Rio-grandense (NOR) entre 2009 e 2019.

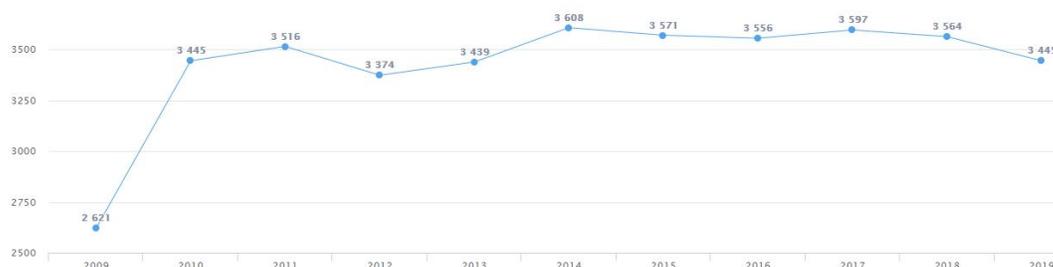


Fonte: MercadoEdu (2021).

Em 2009, a região Noroeste Rio-grandense (NOR) dispunha de 2.621 docentes (únicos) em 22 instituições de Ensino, representando uma média de mais de 119 docentes por IES (Figura 7). Cabe ressaltar que este indicador conta apenas com os profissionais que atuam na modalidade presencial. A concentração dos docentes (únicos) nas *Top 10* IES foi de 92,79%. As quatro primeiras posições no *ranking* de participação no número de docentes eram ocupadas por IES Comunitárias do tipo Regional (juntas somavam uma participação de 78,14% do total de docentes) no ensino presencial. Em 2014, houve o pico do período analisado, alcançando o emprego de 3.608 docentes, um incremento de 27,36% em comparação a 2009, um crescimento anual no período de 2009 a 2014 de 5,47%. As quatro instituições comunitárias do tipo Regional permanecem ocupando as quatro primeiras posições com uma participação de 73,17%, uma queda de mais de 5% na proporção na região em comparação a 2009. Em números absolutos, as instituições tiveram 2.048 e 2.556 docentes (únicos) em 2009 e 2014, respectivamente. Em 2019, a região contou com 3.445 docentes únicos, uma pequena redução em comparação a 2014 (4,52%). As quatro instituições comunitárias continuam líderes, com uma participação de 66,16% ou 2.229

docentes (uma diminuição de 35,30% na relação com 2014), mas agora a quarta colocação é dividida com uma faculdade privada (Faculdade Meridional) (Censo da Educação Superior, 2020).

Figura 8 – Evolução do número de docentes (únicos) na Região Noroeste Rio-grandense (NOR) entre 2009 e 2019.



Fonte: MercadoEdu (2021).

Em termos de gastos com salários de técnicos²⁶, o Censo de Educação Superior (2020) inicia a medição no ano de 2010. No primeiro ano, o montante investido na região Noroeste Rio-grandense (NOR) foi de R\$112.657.234,00 (Figura 8) para 3.056 técnicos – uma média de R\$ 36.864,28 de remuneração por ano ou R\$3.072,0227 por mês. As quatro instituições Comunitárias do tipo Regional ocuparam as posições de dois a cinco neste ano, com o desembolso de 51,04% da região ou R\$57.500.439,00 para remunerar 2.562 técnicos, uma média de R\$22.443,57 por ano ou R\$1.870,3028 por mês. No cálculo da média, é relevante destacar que existe um número que altera de forma significativa a média, que foi a remuneração paga pela Faculdade Anhanguera de Passo Fundo em 2010, de R\$49.648.737,00 para 91 técnicos, gerando uma média de remuneração de R\$545.590,00 ano ou R\$45.465,87 por mês²⁹. Caso não seja considerada a Faculdade Anhanguera de Passo Fundo, os gastos com salários de técnicos na região Noroeste Rio-grandense (NOR) foi de R\$63.008.497,00 para 3.029 técnicos, com uma média de pagamento anual de R\$20.801,74 ou R\$1.733,4830 por mês. Essa separação torna-se importante, pois evidencia

²⁶ A estimativa de remuneração mensal dos técnicos foi elaborada a partir da remuneração anual dividida em 12 meses, não considerando o 13º ou férias.

o pagamento superior na remuneração anual das Instituições Comunitárias do tipo Regional em comparação com as demais instituições de R\$22.443,57 e R\$20.801,74, respectivamente.

Figura 9 – Evolução dos gastos com salários de técnicos na Região Noroeste Rio-grandense entre 2009 e 2019.



Fonte: MercadoEdu (2021).

Em 2014, foi o período com maior dispêndio no pagamento de salários de técnicos com R\$381.929.148,11 para 3.902 (Figura 9), representando uma média anual de R\$97.800,36 ou mensal de R\$8.156,69³¹. Estes números apontam uma elevação expressiva (superior a 265% e um incremento médio de 53% ao ano). As quatro instituições Comunitárias do tipo Regional passam a contribuir com 20,37% dos gastos na região ou R\$77.816.888,95 (uma queda de mais de 30% na região em comparação ao ano de 2010, mas uma oscilação positiva, tendo em vista que, em 2010, era de R\$57.500.439,00), para remunerar 3.118 técnicos, uma média de R\$24.957,31 por ano ou R\$2.079,77 por mês.

Figura 10 – Evolução da quantidade de técnicos na Região Noroeste Rio-grandense entre 2009 e 2019.

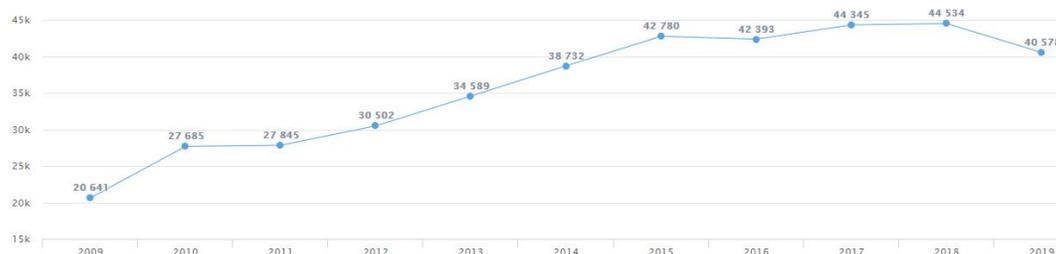


Fonte: MercadoEdu (2021).

31 Como no ano de 2010, este dado apresenta distorção em função dos gastos de técnicos de R\$209.189.046,07 (54,76% do total) oriundos da Faculdade Anhanguera de Passo Fundo em 76 colaboradores em 2014.

Em 2019, o montante investido foi de R\$198.132.617,00³² para 3.213 técnicos na região Noroeste Rio-grandense. Uma redução do número, se comparado a 2014, de 48,13% e 17,66%. A remuneração média dos técnicos foi de 61.665,92 e 5.138,82, anual e mensal, respectivamente. As quatro instituições comunitárias do tipo Regional contribuem com R\$108.240.140,00 (um aumento de 39,09% em comparação a 2014) nos gastos da região (54,63% do total) para 2.556 técnicos, uma média anual de R\$42.347,47 ou mensal de R\$3.582,95 (um incremento de 41,1%).

Figura 11 – Evolução da quantidade de alunos com financiamento estudantil na Região Noroeste Rio-grandense entre 2009 e 2019.



Fonte: MercadoEdu (2021).

No que concerne ao Financiamento Estudantil, a região Noroeste Rio-grandense teve 20.641 alunos com algum financiamento estudantil em 2009, atingindo o ápice em 2018 (44.534) e 2019 com 40.578 (Figura 11). As quatro instituições Comunitárias do tipo Regional foram responsáveis pelo financiamento de 16.854 alunos em 2009 (81,65% da região), passando para 24.850 (55,80%) em 2018 e 21.055 (51,88%) em 2019. A queda na representatividade de alunos com financiamento se deve ao aumento de instituições que ofertam financiamentos e a ascensão do EaD. Para fins de comparação, a UNOPAR que, em 2009, não aparece neste ranking, atinge, em 2018, o montante de 7.481 alunos com algum financiamento.

Ao cruzar as informações com o número de matrículas, o percentual de matriculados com algum tipo de financiamento em 2009 foi de 35,61%. Em 2018, o ano em que ocorreu o ápice de alunos com financiamento, a participação de matrículas com financiamento foi de 56,98%.

³² Neste indicador não apresenta mais a distorção encontrada nos anos anteriores. A título de curiosidade, a Faculdade Anhanguera de Passo Fundo passa a contribuir com R\$6.087.596,00 para 33 colaboradores.

A região apresenta quatro IES Comunitárias do tipo Regional: Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI), Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí), Universidade de Cruz Alta (Unicruz) e Universidade de Passo Fundo (UPF).

5.3.1.1.1 Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI)

Para fins de estudo, nesta seção é realizada a análise da presente IES, destacando-se os seguintes aspectos: Perfil da Instituição (A); Contextualização da Cidade-sede (B); Análise do Desempenho (C).

A. Perfil da Instituição

De acordo com a URI (<https://www.reitoria.uri.br/>, recuperado em 21, outubro, 2020), sua história é marcada por conexões. Ainda que distantes geograficamente, diversas instituições localizadas em diferentes cidades gaúchas reuniram-se com os mesmos propósitos, criando um importante capítulo no ensino superior no estado do RS. A instituição é formada a partir da integração das IES que compunham o Distrito Geo-Educacional 38. Mais precisamente, no dia 19 de maio de 1992, foi fundada a Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, unindo comunidades das regiões Missões, Alto e Médio Uruguai e Centro Oeste (Quadro 7).

Quadro 7 – Perfil da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI)

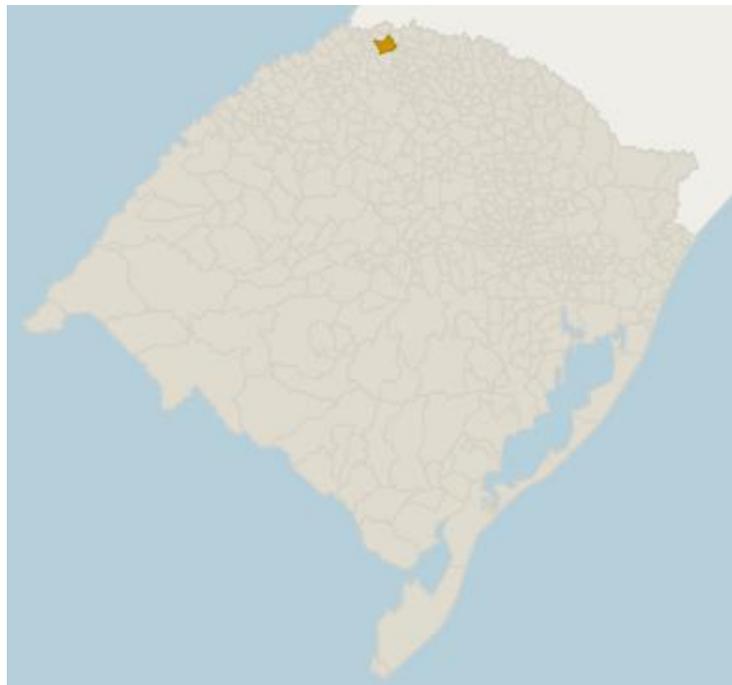
 URI		Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI) Locais de atuação: Cerro Largo, Erechim, Frederico Westphalen, Santo Ângelo e São Luiz Gonzaga Sede Administrativa: Frederico Westphalen
CURSOS		
Tipo	Modalidade	Quantidade
Graduação	Presencial	31
Graduação	EaD ou Flexível*	21
Mestrado	-	6
Doutorado	-	3

* = Parte da carga horária é presencial.

Fonte: Elaborado a partir das informações disponibilizadas em URI (<https://www.reitoria.uri.br/>, recuperado em 21, outubro, 2020).

B. Contextualização da Cidade-sede

Figura 12 – Localização do município de Frederico Westphalen



Fonte: IBGE (<https://www.ibge.gov.br>, recuperado em 03, Setembro, 2020)

Frederico Westphalen, localizado na região norte do Rio Grande do Sul (Figura 12), no Censo 2010 possuía uma população de 28.953 pessoas em uma área de 265,181 Km² (<https://cidades.ibge.gov.br>, recuperado em 03, janeiro, 2020) e uma densidade demográfica de 108,85 habitantes por Km². O salário médio mensal dos trabalhadores formais em 2018 era de 2,2 salários mínimos e contava com um contingente de 10.689 trabalhadores (34,3% da população) e uma parcela de 28% da população com rendimento nominal mensal inferior a ½ salário mínimo (<https://www.ibge.gov.br>, recuperado em 03, Setembro, 2020).

O município apresenta uma taxa de escolarização (6-14 anos) de 97,9% e um Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de 6,3 e 5,0 (anos iniciais de ensino fundamental e anos finais do ensino fundamental, respectivamente). Em 2018, possuía 1.209 matrículas no Ensino Médio, distribuídas em 6 escolas (<https://www.ibge.gov.br>, recuperado em 03, Setembro, 2020).

No ano de 2017, o Produto Interno Bruto *per capita* foi de R\$34.089,29 (na posição de 184º de 497º no RS); em 2010, era de R\$21.509,75, com um percentual de 65% das receitas provenientes de fontes externas e com um Índice de Desenvolvimento Humano

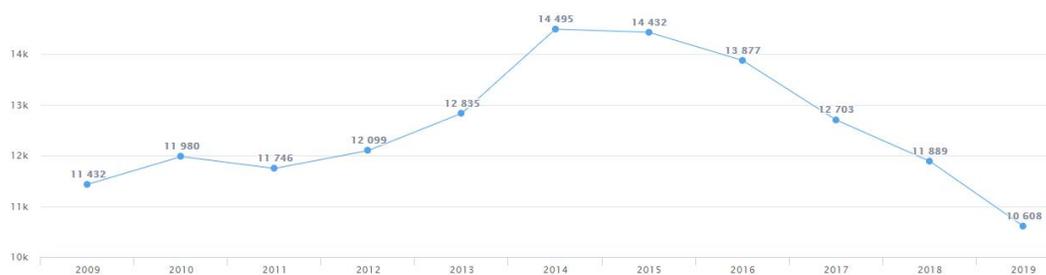
Municipal (IDHM) em 2010 de 0,760 (um aumento considerável se comparado ao 0,536 do ano de 1991).

Com relação ao Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (<https://www.firjan.com.br>, recuperado em 03, Setembro, 2020), na edição de 2018³³ obteve um conceito geral de 0,8463, ou seja, um índice que representa um alto desenvolvimento (no Brasil, apenas 7% dos municípios apresentam este desempenho). Nas categorias que compõem o índice, obteve também alto desenvolvimento na educação (0,9314)³⁴ e saúde (0,8960), enquanto em emprego e renda (0,7114) obteve um parecer de desenvolvimento moderado. Estes resultados colocam o município na posição de 17º no Rio Grande do Sul e 98º no Brasil.

C. Análise do Desempenho da IES

A Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI) contava com 11.412 alunos matriculados em 2009, distribuídos nos *campi* de Erechim (33,95%), Santo Ângelo (23,81%), Frederico Westphalen (21,65%), Santiago (21,65%), São Luiz Gonzaga (2,66%) e Cerro Largo (0,91%). Cabe salientar que havia apenas matrículas na modalidade presencial (Figura 13). No período analisado, 2009-2019, não houve expansão no número de *campi*, apenas a incorporação da modalidade EaD em 2019 (Censo do Ensino Superior, 2021).

Figura 13 – Evolução da quantidade de alunos matriculados na URI entre 2009 e 2019.



Fonte: MercadoEdu (2021).

33 Ano-Base 2016

34 Apesar do índice não contemplar indicadores do Ensino Superior, apresenta um dado em que pode haver contribuição que é “Docentes com ensino superior no ensino fundamental”.

O pico de matrículas ocorreu no ano de 2014 com 14.495, distribuídas em Erechim (35,1%), Santo Ângelo (23,3%), Frederico Westphalen (22,21%), Santiago (14,4%), São Luiz Gonzaga (3,7%) e Cerro Largo (1,5%). No período entre 2009 e 2014, houve um incremento superior a 27% (Censo do Ensino Superior, 2021). Nesse período, percebe-se um crescimento na representatividade de matrículas em todos os *campi*, com exceção de Santiago (Tabela 11).

Tabela 11 – Evolução da quantidade de alunos matriculados na URI por *campi* entre 2009 e 2019.

CAMPI	MODALIDADE	2009	%09	2014	%14	2019	%19
Erechim	Presencial	3.881	33,9%	5.086	35,1%	2.942	28,4%
Santo Ângelo	Presencial	2.722	23,8%	3.371	23,3%	2.881	27,8%
Frederico Westphalen	Presencial	2.475	21,6%	3.201	22,1%	2.221	21,4%
Santiago	Presencial	1.946	17,0%	2.092	14,4%	1.549	15,0%
São Luiz Gonzaga	Presencial	304	2,7%	534	3,7%	558	5,4%
Cerro Largo	Presencial	104	0,9%	211	1,5%	206	2,0%
Erechim	EaD	-	-	-	-	133	1,3%
Santiago	EaD	-	-	-	-	74	0,7%
São Luiz Gonzaga	EaD	-	-	-	-	23	0,2%
Cerro Largo	EaD	-	-	-	-	21	0,2%
Total		11432	-	14495	-	10357	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021).

Em 2019, o número de matrículas cai para 10.357, uma redução de 28,54%. Destas matrículas, a modalidade EaD corresponde a 2,42%. Entre 2014 e 2019, percebeu-se um aumento na representatividade de matrículas em todos os *campi*, com exceção de Erechim. No que concerne à oferta de cursos, em 2009 foram 105 (91% em Erechim, Santo Ângelo, Frederico Westphalen e Santiago) (Tabela 12). Caso não seja analisada a oferta da modalidade EaD, o pico ocorreu em 2014 (111). Em 2019, a oferta de cursos atinge 143 em função da oferta de cursos na modalidade EaD (32,86% correspondem ao ensino a distância) (Censo do Ensino Superior, 2021).

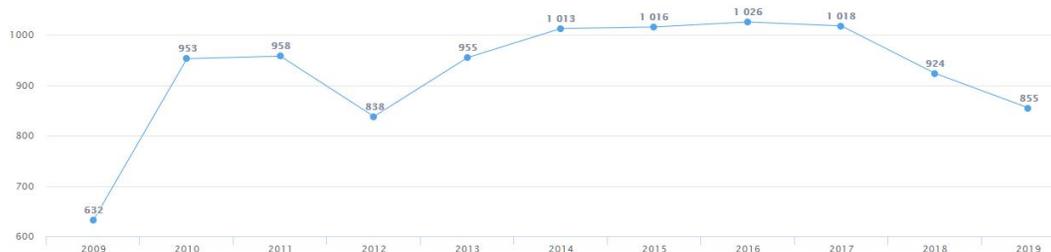
Tabela 12 – Evolução da oferta de cursos na URI por *campi* entre 2009 e 2019.

CAMPI	TIPO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Erechim	Presencial	32	33	31	31	31	32	33	28	26	28	27
Santo Ângelo	Presencial	26	23	24	23	25	25	24	24	24	22	22
Frederico Westphalen	Presencial	22	21	23	28	30	29	26	25	22	22	22
Santiago	Presencial	16	16	16	17	16	16	13	13	13	13	15
São Luiz Gonzaga	Presencial	7	7	8	8	6	7	8	8	7	6	6
Cerro Largo	Presencial	2	2	2	2	2	2	2	2	3	4	4
Erechim	EaD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	14
Santiago	EaD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12
São Luiz Gonzaga	EaD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11
Cerro Largo	EaD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10
Total		105	102	104	109	110	111	106	100	95	95	143

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021).

Em 2009, a Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI) tinha um corpo docente composto de 632 profissionais. Provavelmente, em função das atividades administrativas ligadas à gestão de pessoas serem realizadas em Erechim, a totalidade de docentes está ligada à respectiva cidade (Figura 14). No ano de 2016, a instituição alcançou 1.026 docentes, o maior resultado no período de análise, representando um aumento expressivo de 62,34% em comparação a 2009. Entre 2009 e 2019, a URI obteve queda no número de docentes em três anos (2012, 2018 e 2019). O comportamento aparente e provável deste indicador, em caso da manutenção da tendência, é apresentar ainda mais redução.

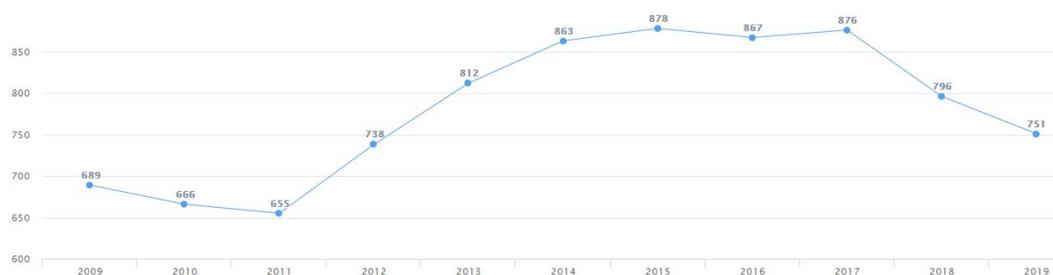
Figura 14 – Evolução do total de docentes (únicos) na URI entre 2009 e 2019.



Fonte: MercadoEdu (2021).

Em termos de quantidade de pessoal técnico, a URI dispunha de 689 profissionais no ano de 2009 (Figura 15). Assim como no corpo docente, provavelmente em função das atividades de gestão de pessoas estarem concentradas em uma unidade, a totalidade dos profissionais está em Erechim. O auge na quantidade de pessoal técnico foi de 878 em 2015, representando uma expansão de 27,43%. Ao longo do período analisado, houve cinco anos de queda (2010-2011, 2016 e 2018-2019), o que revela uma tendência de possível queda para os próximos anos.

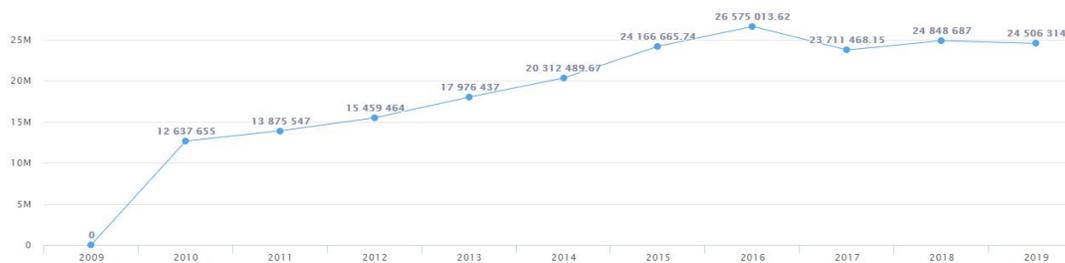
Figura 15 – Evolução do total de pessoal técnico na URI entre 2009 e 2019.



Fonte: MercadoEdu (2021).

A URI dispendia R\$12.637.655,00 com o salário de técnicos no ano de 2010. Este número cresceu anualmente até no ano de 2016, atingindo R\$26.575.013,62 ou uma variação de 210% no montante gasto (Figura 16). Cabe ressaltar que um aspecto positivo nas condições de trabalho foi uma elevação de 210% nos gastos de salários para um incremento de 25,83% na quantidade de técnicos, revelando, possivelmente, um aumento real nas remunerações desta categoria de profissionais.

Figura 16 – Evolução dos gastos com salários de técnicos na URI entre 2009 e 2019.



Fonte: MercadoEdu (2021).

Ao calcular-se a média salarial entre 2010-2019, percebe-se que o ano que apresentou a maior média de salários anuais foi 2019 com R\$32.631,58 (Tabela 13). Em 2010, a URI tinha uma média anual nos gastos com o pessoal técnico de R\$18.973,46, representando uma variação no período de 10 anos de 71,99%. Em termos comparativos, a variação da inflação no período foi de 87,66%³⁵, representando uma perda superior a 15% no poder aquisitivo.

Tabela 13 – Evolução da média de salários anuais do pessoal técnico na URI por *campi* entre 2009 e 2019.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Pessoal técnico	666	655	738	812	863	878	867	876	796	751
Média de salários anuais (R\$)	18.975	21.184	20.948	22.138	23.537	27.525	30.652	27.068	31.217	32.632

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021).

A Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI) tinha 5.471 estudantes com financiamento estudantil em 2009, distribuídos nos *campi* de Erechim (24,31%), Santo Ângelo (36,76%), Frederico Westphalen (20,23%), Santiago (13,20%), São Luiz Gonzaga (3,87%) e Cerro Largo (1,63%) (Figura 17). Todos esses estudantes estavam matriculados na modalidade presencial. No período analisado, 2009-2019, houve cinco anos de queda – em 2011 e depois entre 2016-2019 –, revelando probabilidade de queda ainda maior nos próximos anos (Censo do Ensino Superior, 2021).

Figura 17 – Evolução do número de financiamentos estudantis na URI entre 2009 e 2019.

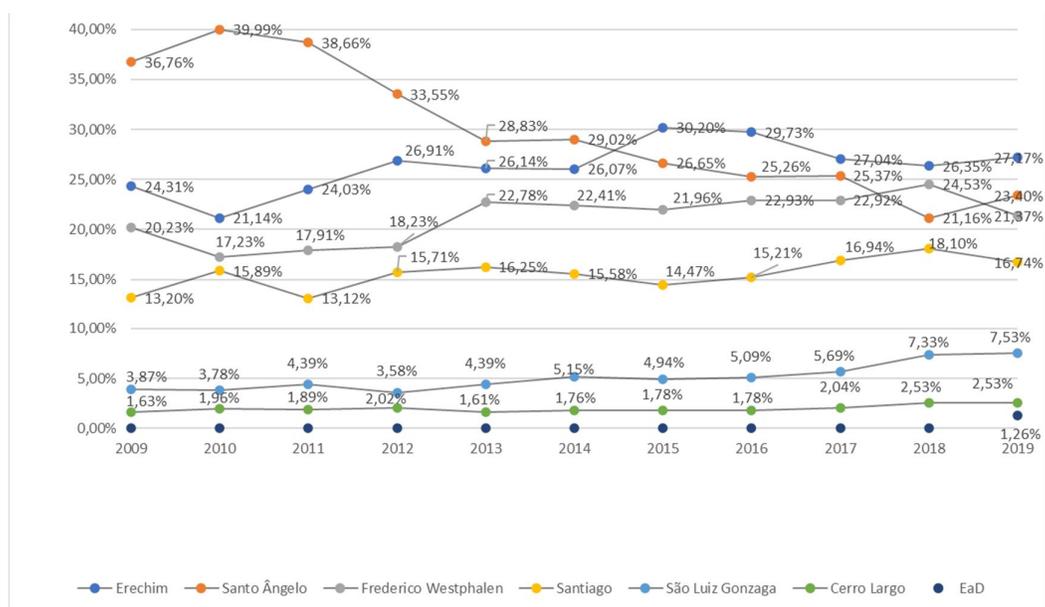


Fonte: MercadoEdu (2021).

35 Este cálculo foi realizado na Calculadora do Cidadão, ferramenta do Banco Central, no período 01/2010 até 12/2019 no site <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>.

Em termos de origem dos estudantes em relação aos *campi*, percebe-se uma variação acentuada na representatividade de Santo Ângelo de 36,76% para 23,40% entre 2009-2019 (Figura 18). Os demais *campi* em até 3% (Erechim, Frederico Westphalen e Santiago), enquanto que São Luiz Gonzaga passou de 3,87% para 7,53% e Cerro Largo de 1,63% passa para 2,53% (Censo do Ensino Superior, 2021).

Figura 18 – Evolução da proporção de financiamentos estudantis por *campi* na URI entre 2009 e 2019³⁶.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021).

A modalidade EaD começa a dispor de financiamento estudantil na IES analisada no ano de 2019 com uma representatividade de 1,26% das matrículas, distribuídas nos *campi* de Santiago (0,55%), Erechim (0,44%), São Luiz Gonzaga (0,15%) e Cerro Largo (0,12%). É provável que esta modalidade ganhe participação ao longo dos próximos anos, em função da democratização dos cursos na modalidade EaD e seu rápido crescimento.

³⁶ Em função da visualização, os diferentes *campi* que dispunham de financiamento estudantil foram consolidados em um mesmo indicador (EaD).

5.3.1.1.2 Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí)

Para fins de estudo, nesta seção é realizada a análise da presente IES, destacando-se os seguintes aspectos: Perfil da Instituição (A); Contextualização da Cidade-sede (B); Análise do Desempenho (C).

A. Perfil da Instituição

A trajetória da Unijuí tem início na década de 1950 a partir da busca de qualificação para o corpo docente do ensino secundário. Neste contexto, surge uma mobilização da Ordem dos Frades Franciscanos (Capuchinhos) e da comunidade de Ijuí e região para a implementação do ensino superior. O resultado deste movimento foi a constituição da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ijuí (FAFI) em 1956, tornando-se pioneira no ensino superior na região noroeste do Rio Grande do Sul. Em 1969, ocorre a transferência do patrimônio da FAFI para a mantenedora Fundação de Integração, Desenvolvimento e Educação do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (FIDENE).

No ano de 1993, após a oficialização do caráter regional e multicampi, a instituição passa a ser denominada de Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Quadro 8).

Quadro 8 – Perfil da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí)

			Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí) Campus: Santa Rosa, Panambi, Três Passos
CURSOS			
Tipo	Modalidade	Quantidade	
Graduação	Presencial	28	
Graduação	EaD	15	
Mestrado	-	7	
Doutorado	-	4	

Fonte: Elaborado a partir das informações disponibilizadas em Unijuí (<https://www.unijui.edu.br>, recuperado em 21, outubro, 2020).

B. Contextualização da Cidade-sede

Figura 19 – Localização do município de Ijuí



Fonte: IBGE (<https://www.ibge.gov.br>, recuperado em 03, Setembro, 2020)

Ijuí, localizado na região noroeste do Rio Grande do Sul (Figura 19), no Censo de 2010 possuía uma população de 83.764 pessoas em uma área de 689,064 Km² (<https://cidades.ibge.gov.br>, recuperado em 03, janeiro, 2020) e uma densidade demográfica de 114,51 habitantes por Km². O salário médio mensal dos trabalhadores formais em 2018 era de 2,8 salários mínimos e contava com um contingente de 27.360 trabalhadores (32,9% da população) e uma parcela de 28,3% da população com rendimento nominal mensal inferior a ½ salário mínimo (<https://www.ibge.gov.br>, recuperado em 03, Setembro, 2020).

O município apresenta uma taxa de escolarização (6-14 anos) de 98,9% e um Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de 6,6 e 5,0 (anos iniciais do ensino fundamental e anos finais do ensino fundamental, respectivamente). Em 2018, possuía 2.779 matrículas no Ensino Médio, distribuídas em 13 escolas (<https://www.ibge.gov.br>, recuperado em 03, Setembro, 2020).

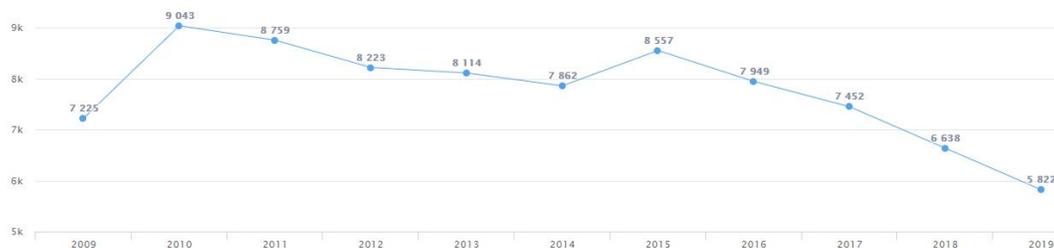
No ano de 2017, o Produto Interno Bruto *per capita* foi de R\$38.341,14 (na posição de 142º de 497º no RS); em 2010 era de R\$20.617,40, com um percentual de 41,7% das receitas provenientes de fontes externas e com um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) em 2010 de 0,781 (um aumento se comparado ao 0,553 do ano de 1991).

Com relação ao Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (<https://www.firjan.com.br>, recuperado em 03, Setembro, 2020), na edição de 2018³⁷ obteve um conceito geral de 0,8466, ou seja, um índice que representa um alto desenvolvimento (no Brasil, apenas 7% dos municípios apresentam este desempenho). Nas categorias que compõem o índice, obteve também alto desenvolvimento na educação (0,9079)³⁸ e saúde (0,8995), enquanto em emprego e renda (0,7325) obteve um parecer de desenvolvimento moderado. Estes resultados colocam o município na posição de 15º no Rio Grande do Sul e 95º no Brasil.

C. Análise do Desempenho da IES

A Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí) contava com 7.225 alunos matriculados em 2009, distribuídos nos *campi* de Ijuí (71,63%), Santa Rosa (18,95%), Panambi (4,89%) e Três Passos (4,54%). Cabe salientar que 12,29% das matrículas eram na modalidade EaD no *campus* de Ijuí (Figura 20). No período analisado, 2009-2019, não houve expansão no número de *campi* (Censo do Ensino Superior, 2021).

Figura 20 – Evolução da quantidade de alunos matriculados na Unijuí entre 2009 e 2019.



Fonte: MercadoEdu (2021).

³⁷ Ano-Base 2016

³⁸ Apesar do índice não contemplar indicadores do Ensino Superior, apresenta um dado em que pode haver contribuição que é “Docentes com ensino superior no ensino fundamental”.

O pico de matrículas ocorreu no ano de 2010 com 9.045, distribuídas em Ijuí (71,63%), Santa Rosa (18,95%), Panambi (4,89%) e Três Passos (4,54%). No período entre 2009 e 2010, houve um incremento superior a 25,16% (Censo do Ensino Superior, 2021). Nesse período, percebe-se um crescimento na representatividade de matrículas em, com exceção de Santa Rosa e Três Passos (Tabela 14).

Tabela 14 – Evolução da quantidade de alunos matriculados na Unijuí por *campi* entre 2009 e 2019.

CAMPI	TIPO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ijuí	Presencial	4287	5385	5191	4987	4987	4867	5481	5189	4940	4588	4022
Santa Rosa	Presencial	1369	1599	1598	1441	1368	1451	1635	1591	1497	1235	1037
Panambi	Presencial	353	519	510	497	529	515	539	465	404	366	314
Três Passos	Presencial	328	403	395	365	352	357	392	376	363	306	239
Ijuí	EaD	888	1137	1065	933	878	672	510	328	248	143	210
Total		7225	9043	8759	8223	8114	7862	8557	7949	7452	6638	5822

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021).

Em 2019, o número de matrículas cai para 5.822, uma redução de 19,42% em comparação ao ano de 2009. Destas matrículas, a modalidade EaD corresponde a 3,61%. Entre 2010 e 2019, percebeu-se um aumento na representatividade de matrículas em Ijuí, Santa Rosa e Panambi, com exceção da pequena redução de Três Passos e da acentuada diminuição do EaD. No que concerne à oferta de cursos, em 2009 ocorreu o maior número de oferta de cursos com o total de 76 (os cursos presenciais de Ijuí e Santa Rosa representam mais de 81% da oferta da instituição) (Tabela 15). Em 2019, a oferta de cursos é reduzida para 60 (16,67% correspondem ao ensino a distância) (Censo do Ensino Superior, 2021).

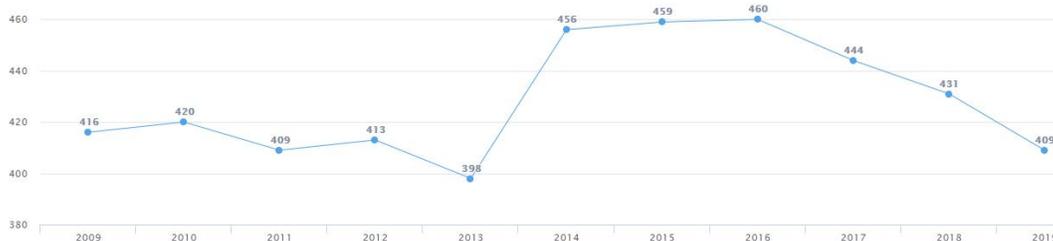
Tabela 15 – Evolução da oferta de cursos na Unijuí por *campi* entre 2009 e 2019.

CAMPI	TIPO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ijuí	Presencial	41	36	35	34	34	35	33	31	30	30	31
Santa Rosa	Presencial	21	18	17	18	15	12	11	12	12	10	14
Ijuí	EaD	10	11	10	9	9	9	9	9	6	6	10
Panambi	Presencial	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3
Três Passos	Presencial	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Total		76	69	66	65	62	60	57	56	52	50	60

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021).

Em 2009, a Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí) tinha um corpo docente composto de 416 profissionais. Provavelmente, em função das atividades administrativas ligadas à gestão de pessoas serem realizadas em Ijuí, a totalidade de docentes está ligada à respectiva cidade (Figura 21). No ano de 2016, a instituição alcançou 460 docentes, o maior resultado no período de análise, representando um aumento de 10,58% em comparação a 2009. Entre 2009 e 2019, a Unijuí obteve queda no número de docentes em cinco anos (2011, 2013 e 2017-2019). O comportamento aparente e provável deste indicador, em caso da manutenção da tendência, é apresentar ainda mais redução.

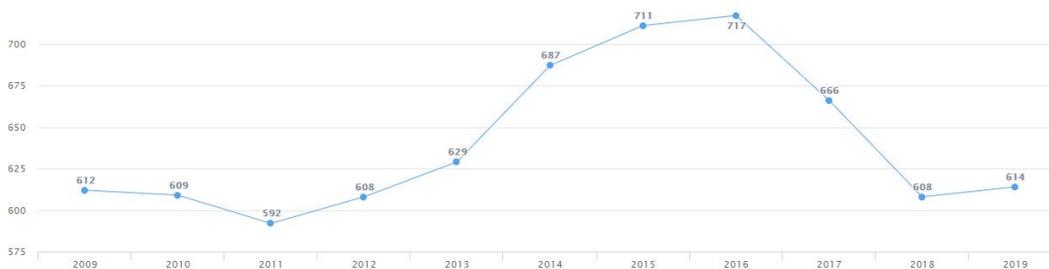
Figura 21 – Evolução do total de docentes (únicos) na Unijuí entre 2009 e 2019.



Fonte: MercadoEdu (2021).

Em termos de quantidade de pessoal técnico, a Unijuí dispunha de 612 profissionais no ano de 2009 (Figura 22). Assim como no corpo docente, provavelmente em função das atividades de gestão de pessoas estarem concentradas em uma unidade, a totalidade dos profissionais está em Ijuí. O auge na quantidade de pessoal técnico foi de 717 em 2016, representando uma expansão de 17,16%. Ao longo do período analisado, houve quatro anos de queda (2010-2011 e 2017-2018).

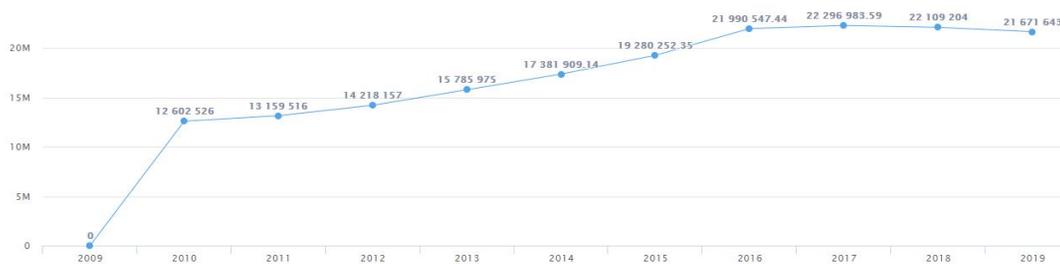
Figura 22 – Evolução do total de pessoal técnico na Unijuí entre 2009 e 2019.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021).

A Unijuí dispndia R\$12.602.526,00 com o salário de técnicos no ano de 2010. Este número cresceu anualmente até no ano de 2017, atingindo R\$22.296.983,59 ou uma variação de 76,92% no montante gasto. Cabe ressaltar que um aspecto positivo nas condições de trabalho foi uma elevação de 76,92% nos gastos de salários para um incremento de 8,82% na quantidade de técnicos, revelando, possivelmente, um aumento real nas remunerações desta categoria de profissionais (Figura 23).

Figura 23 – Evolução dos gastos com salários de técnicos na Unijuí entre 2009 e 2019.



Fonte: MercadoEdu (2021).

Ao calcular-se a média salarial entre 2010-2019, percebe-se que o ano que apresentou a maior média de salários anuais foi 2016 com R\$36.370,00. Em 2010, a Unijuí tinha uma média anual nos gastos com o pessoal técnico de R\$20.694,00. Ao analisar, a variação no período de 10 anos (2010-2019) foi de 70,56%. Em termos comparativos, a variação da

inflação no período foi de 87,66%³⁹, representando uma perda superior a 17,10% no poder aquisitivo.

Tabela 16 – Evolução da média de salários anuais do pessoal técnico na Unijuí entre 2010 e 2019.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Pessoal técnico	609	592	608	629	687	711	717	666	608	614
Média de salários anuais (R\$)	20.694	22.229	23.385	25.097	25.301	27.117	30.670	33.479	36.364	35.296

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021).

A Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí) tinha 5.230 estudantes com financiamento estudantil em 2009, distribuídos nos *campi* de Ijuí (72,56%), Santa Rosa (18,81%), Panambi (5,03%) e Três Passos (3,59%). Deste montante, 15,16% dos alunos estavam matriculados na modalidade EaD (Figura 24). No período analisado, 2009-2019, houve seis anos de queda – em 2011-2012 e depois entre 2016-2019 –, revelando probabilidade de queda ainda maior nos próximos anos (Censo do Ensino Superior, 2021).

Figura 24 – Evolução do número de financiamentos estudantis na Unijuí entre 2009 e 2019.



Fonte: MercadoEdu (2021).

Em termos de origem dos estudantes em relação aos *campi*, percebe-se uma variação acentuada na representatividade de Ijuí, na modalidade presencial, passando de 57,40% para

39 Este cálculo foi realizado na Calculadora do Cidadão, ferramenta do Banco Central, no período 01/2010 até 12/2019 no site <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>.

68,90% entre 2009-2019 (Tabela 17). Os *campi* de Santa Rosa e Panambi também cresceram a sua proporção (variando 1,38% e 0,74%), enquanto que Três Passos apresentou uma pequena queda (0,08%) e o EaD passou de 15,16% para 1,63%.

Tabela 17 – Evolução da proporção de financiamentos estudantis por *campi* na Unijuí entre 2009 e 2019.

CAMPUS	MODALIDADE	2009	2009	2014	2014	2019	2019
Ijuí	Presencial	3002	57,40%	4150	60,38%	2627	68,90%
Santa Rosa	Presencial	984	18,81%	1223	17,79%	770	20,19%
Panambi	Presencial	263	5,03%	433	6,30%	220	5,77%
Três Passos	Presencial	188	3,59%	289	4,20%	134	3,51%
Ijuí	EaD	793	15,16%	778	11,32%	62	1,63%
Total		5230	-	6873	-	3813	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021).

O EaD apresentou um comportamento bem peculiar, atingindo 18,24% dos financiamentos em 2011 e depois tem quedas anuais na sua participação, ao contrário da evolução no país e no RS (Censo do Ensino Superior, 2021).

5.3.1.1.3 Universidade de Cruz Alta (Unicruz)

Para fins de estudo, nesta seção é realizada a análise da presente IES, destacando-se os seguintes aspectos: Perfil da Instituição (A); Contextualização da Cidade-sede (B); Análise do Desempenho (C).

A. Perfil da Instituição

Conforme a Unicruz (<https://home.Unicruz.edu.br/>, recuperado em 21, outubro, 2020), a Universidade de Cruz Alta (Unicruz) tem as suas origens no contexto histórico da região noroeste do RS ainda na década de 1940, por meio da Associação de Professores da Escola Técnica de Comércio “Cruz Alta”, mantenedora do curso técnico em contabilidade. No ano de 1958, sua denominação é modificada para Associação dos Professores de Cruz Alta – APROCruz, formada por diferentes faculdades. Em 1988, a Fundação Universidade de Cruz Alta, mantenedora da Unicruz, é instituída pelo Decreto 97.000. Em 1993, a Universidade de Cruz Alta é reconhecida via Portaria do MEC nº 1704 e inicia uma nova

etapa da sua história, contribuindo no atendimento das demandas regionais e comprometida com o desenvolvimento da região (Quadro 9)..

Quadro 9 – Perfil da Universidade de Cruz Alta (Unicruz)

		Universidade de Cruz Alta (Unicruz) Campus: Cruz Alta (Sede), Cerro Largo, Erechim, Frederico Westphalen, Santo Ângelo, Santiago e São Luiz Gonzaga
CURSOS		
Tipo	Modalidade	Quantidade
Graduação	Presencial	21
Graduação	EaD	16
Mestrado	-	3
Doutorado	-	1

Fonte: Elaborado a partir das informações disponibilizadas em Unicruz (<https://home.Unicruz.edu.br/>, recuperado em 21, outubro, 2020).

B. Contextualização da Cidade-sede

Figura 25 – Localização do município de Cruz Alta



Fonte: IBGE (<https://www.ibge.gov.br>, recuperado em 03, Setembro, 2020)

Cruz Alta, localizado na região norte do Rio Grande do Sul (Figura 25), no Censo 2010 possuía uma população de 62.821 pessoas em uma área de 1.358,818 Km² (<https://cidades.ibge.gov.br>, recuperado em 03, janeiro, 2020) e uma densidade demográfica

de 46,18 habitantes por Km². O salário médio mensal dos trabalhadores formais em 2018 era de 2,5 salários mínimos e contava com um contingente de 13.748 trabalhadores (22,7% da população) e uma parcela de 31,1% da população com rendimento nominal mensal inferior a ½ salário mínimo (<https://www.ibge.gov.br>, recuperado em 03, Setembro, 2020).

O município apresenta uma taxa de escolarização (6-14 anos) de 97,2% e um Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de 5,4 e 4,1 (anos iniciais do ensino fundamental e anos finais do ensino fundamental, respectivamente). Em 2018, possuía 2.025 matrículas no Ensino Médio, distribuídas em 9 escolas (<https://www.ibge.gov.br>, recuperado em 03, Setembro, 2020).

No ano de 2017, o Produto Interno Bruto *per capita* foi de R\$50.248,02 (na posição de 54° de 497° no RS); em 2010, era de R\$22.705,86, com um percentual de 71,8% das receitas provenientes de fontes externas e com um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) em 2010 de 0,750 (um aumento se comparado ao 0,559 do ano de 1991).

Com relação ao Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (<https://www.firjan.com.br>, recuperado em 03, Setembro, 2020), na edição de 2018⁴⁰ obteve um conceito geral de 0,8113, ou seja, um índice que representa um alto desenvolvimento (no Brasil, apenas 7% dos municípios apresentam este desempenho). Nas categorias que compõem o índice, obteve também alto desenvolvimento na educação (0,8926)⁴¹ e saúde (0,8133), enquanto em emprego e renda (0,7280) obteve um parecer de desenvolvimento moderado. Estes resultados colocam o município na posição de 59° no Rio Grande do Sul e 328° no Brasil.

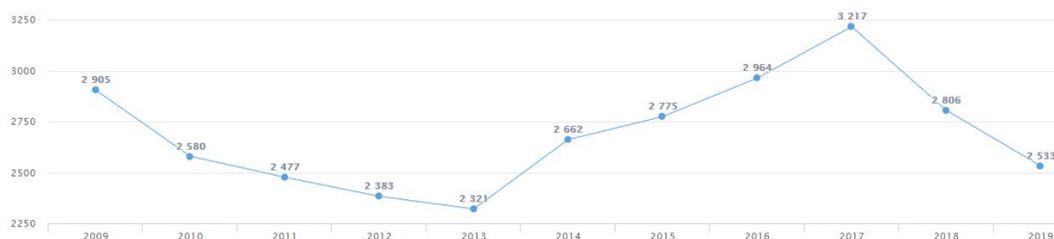
C. Análise do Desempenho da IES

A Universidade de Cruz Alta (Unicruz) contava com 2.905 alunos matriculados em 2009. Esta instituição apresenta apenas o *campus* sede. Cabe salientar que, ao longo do período analisado, 2009-2019, havia apenas matrículas na modalidade presencial (Figura 26).

40 Ano-Base 2016

41 Apesar do índice não contemplar indicadores do Ensino Superior, apresenta um dado em que pode haver contribuição que é “Docentes com ensino superior no ensino fundamental”.

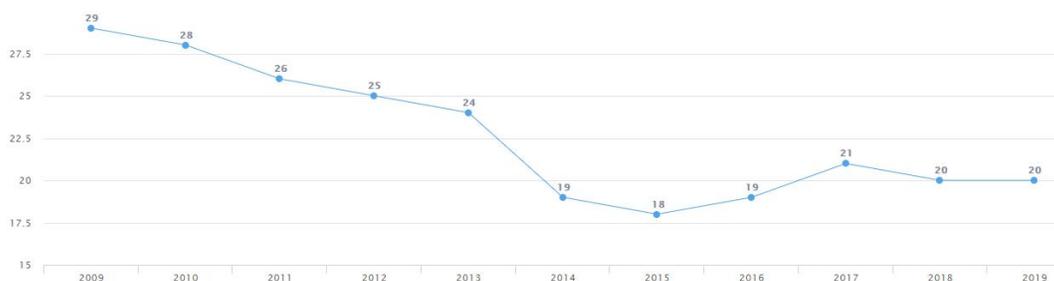
Figura 26 – Evolução da quantidade de alunos matriculados na Unicruz entre 2009 e 2019.



Fonte: MercadoEdu (2021).

O pico de matrículas ocorreu no ano de 2017 com 3.217. No período entre 2009 e 2017, houve um incremento de 10,74% (Censo do Ensino Superior, 2021). Em 2019, o número de matrículas caiu para 2.533, uma redução de 14,68% em comparação ao ano de 2009. No ano de 2009, ocorreu o auge na quantidade de cursos ofertados (29) (Figura 27). Em 2019, a oferta foi reduzida para 20 cursos, representando uma queda de 31% (Censo do Ensino Superior, 2021).

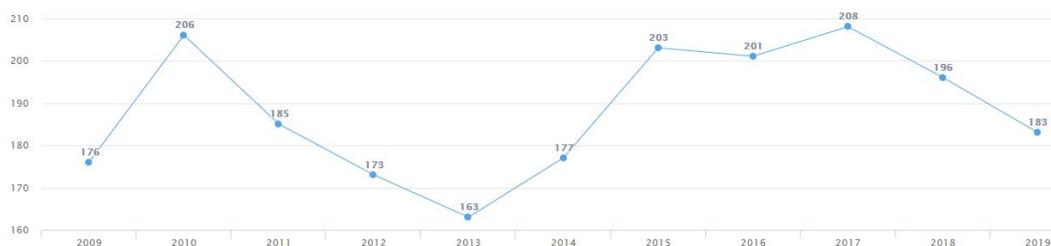
Figura 27 – Quantidade de cursos ofertados na Unicruz entre 2009 e 2019.



Fonte: MercadoEdu (2021).

Em 2009, a Universidade de Cruz Alta (Unicruz) tinha um corpo docente composto de 172 profissionais (Figura 28). No ano de 2017, a instituição alcançou 208 docentes, o maior resultado no período de análise, representando um aumento de 20,93% em comparação a 2009. Entre 2009 e 2019, a Unicruz obteve queda no número de docentes em seis anos (2011-2013, 2016 e 2018-2019). O comportamento aparente e provável deste indicador, em caso da manutenção da tendência, é apresentar ainda mais redução.

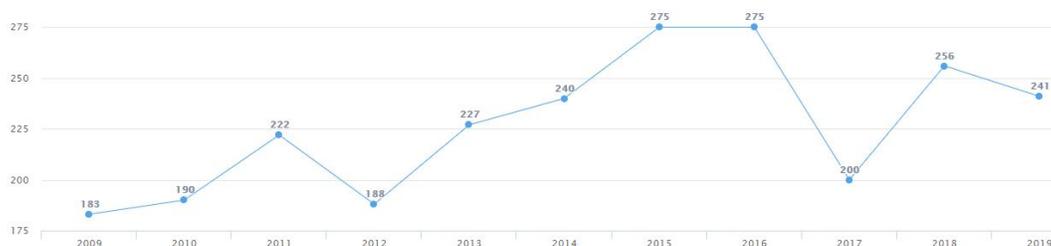
Figura 28 – Evolução do total de docentes (únicos) na Unicruz entre 2009 e 2019.



Fonte: MercadoEdu (2021).

Em termos de quantidade de pessoal técnico, a Unicruz dispunha de 183 profissionais no ano de 2009. O auge na quantidade de pessoal técnico foi de 275 em 2015 e 2016, representando uma expansão de 50,27% (Figura 29). Ao longo do período analisado, houve três anos de queda (2012, 2017 e 2019), o que revela uma tendência de possível queda para os próximos anos.

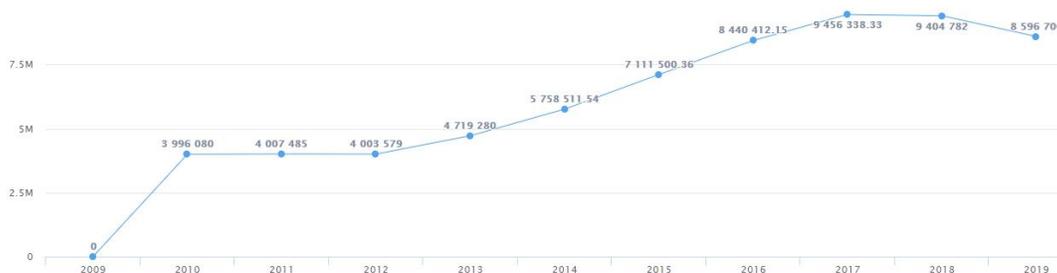
Figura 29 – Evolução do total de pessoal técnico na Unicruz entre 2009 e 2019.



Fonte: MercadoEdu (2021).

A Unicruz dispndia R\$3.996.080,00 com o salário de técnicos no ano de 2010. Este número cresceu anualmente, com exceção de 2012, até no ano de 2017, atingindo R\$9.456.338,33 ou uma variação de 210% no montante gasto (Figura 30). Esse aumento elevado pode ser em função de contar com os recursos empregados nas rescisões, já que o número de colaboradores caiu de 275 para 200. Outra hipótese é a melhora nas condições de trabalho, já que houve uma elevação de 136,64% nos gastos de salários para um incremento de 9,29% na quantidade de técnicos, revelando, possivelmente, um aumento real nas remunerações desta categoria de profissionais.

Figura 30 – Evolução dos gastos com salários de técnicos na Unicruz entre 2009 e 2019.



Fonte: MercadoEdu (2021).

Ao calcular-se a média salarial entre 2010-2019, percebe-se que o ano que apresentou a maior média de salários anuais foi 2017 com R\$47.281,69 (Tabela 18). Caso, neste ano, tenham sido incluídas as rescisões de técnicos, a segunda melhor média de salários ocorreu em 2018 com R\$35.670,95. Em 2019, a Unicruz tinha uma média anual nos gastos com o pessoal técnico de R\$35.670,95, representando uma variação no período de 10 anos de 69,60%. Em termos comparativos, a variação da inflação no período foi de 87,66%⁴², representando uma perda superior a 18% no poder aquisitivo.

Tabela 18 – Evolução da média de salários anuais do pessoal técnico na Unicruz entre 2009 e 2019.

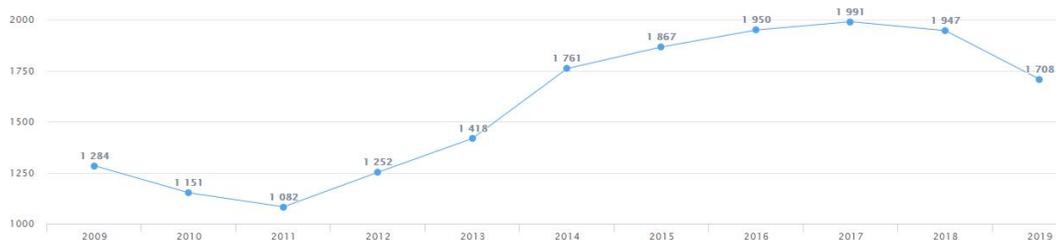
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Pessoal técnico	190	222	188	227	240	275	275	200	256	241
Média de salários anuais (R\$)	21.032	18.052	21.296	20.790	23.994	25.860	30.692	47.282	36.737	35.671

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021).

A Universidade de Cruz Alta (Unicruz) tinha 1.284 estudantes com financiamento estudantil em 2009. Todos esses estudantes estavam matriculados na modalidade presencial (Figura 31).

⁴² Este cálculo foi realizado na Calculadora do Cidadão, ferramenta do Banco Central, no período 01/2010 até 12/2019 no site <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>.

Figura 31 – Evolução do número de financiamentos estudantis na Unicruz entre 2009 e 2019.



Fonte: MercadoEdu (2021).

No período analisado, 2009-2019, houve quatro anos de queda – em 2010-2011 e depois entre 2018-2019 –, revelando probabilidade de queda ainda maior nos próximos anos (Censo do Ensino Superior, 2021).

5.3.1.1.4 Universidade de Passo Fundo (UPF)

Para fins de estudo, nesta seção é realizada a análise da presente IES, destacando-se os seguintes aspectos: Perfil da Instituição (A); Contextualização da Cidade-sede (B); Análise do Desempenho (C).

A. Perfil da Instituição

O início da caminhada do Ensino Superior na região de Passo Fundo ocorre a partir da criação da Sociedade Pró-Universidade de Passo Fundo (SPU) em 1950 e do Consórcio Universitário Católico (CUC) em 1956. A integração entre SPU e CUC originou a Fundação Universitária Passo Fundo (1967), embrião da UPF que surge no ano seguinte. O reconhecimento da Universidade de Passo Fundo ocorreu por decreto do então presidente da República Arthur da Costa e Silva, no ano de 1968 (Quadro 10).

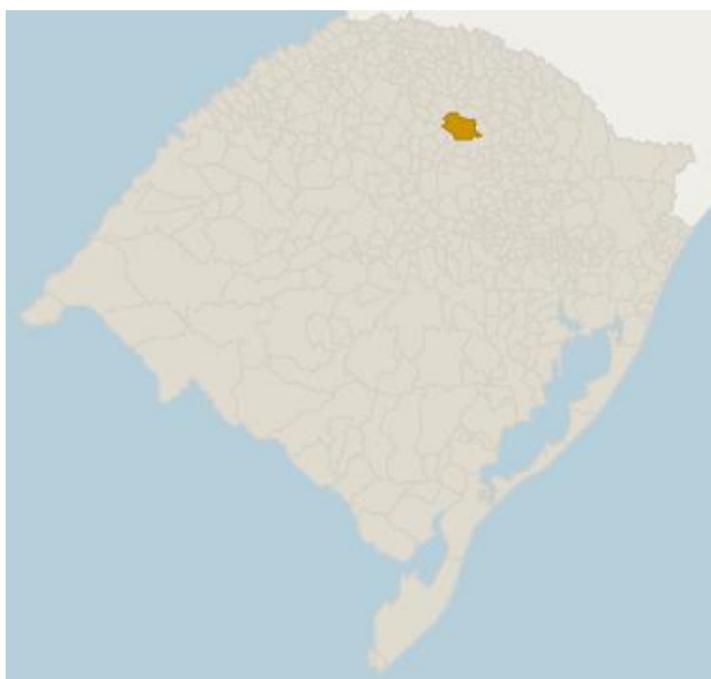
Quadro 10 – Perfil da Universidade de Passo Fundo (UPF)

		Universidade de Passo Fundo (UPF) <i>Campus:</i> Passo Fundo (Sede), Carazinho, Casca, Lagoa Vermelha, Sarandi e Soledade.
CURSOS		
Tipo	Modalidade	Quantidade
Graduação	Presencial	60
Graduação	EaD	-
Mestrado	-	15
Doutorado	-	9

Fonte: Elaborado a partir das informações disponibilizadas em UPF (<https://www.upf.br/>, recuperado em 21, outubro, 2020).

B. Contextualização da Cidade-sede

Figura 32 – Localização do município de Passo Fundo



Fonte: IBGE (<https://www.ibge.gov.br>, recuperado em 03, Setembro, 2020)

Passo Fundo, localizado na região norte do Rio Grande do Sul (Figura 32), no Censo 2010 possuía uma população de 184.826 pessoas em uma área de 783,603 Km² (<https://cidades.ibge.gov.br>, recuperado em 03, janeiro, 2020) e uma densidade demográfica de 235,92 habitantes por Km². O salário médio mensal dos trabalhadores formais em 2018 era de 2,9 salários mínimos e contava com um contingente de 72.157 trabalhadores (39,04%

da população) e uma parcela de 25,7% da população com rendimento nominal mensal inferior a ½ salário mínimo (<https://www.ibge.gov.br>, recuperado em 03, Setembro, 2020).

O município apresenta uma taxa de escolarização em 2010 (6-14 anos) de 97,3% e um Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de 5,6 e 4,3 (anos iniciais do ensino fundamental e anos finais do ensino fundamental, respectivamente) no ano de 2017. Em 2018, possuía 5.664 matrículas no Ensino Médio, distribuídas em 25 escolas (<https://www.ibge.gov.br>, recuperado em 03, Setembro, 2020).

No ano de 2017, o Produto Interno Bruto *per capita* foi de R\$43.183,62 (na posição de 103º de 497º no RS); em 2010, era de R\$21.116,15, com um percentual de 54,5% das receitas provenientes de fontes externas e com um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) em 2010 de 0,776 (um aumento se comparado ao 0,589 do ano de 1991).

Com relação ao Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (<https://www.firjan.com.br>, recuperado em 03, Setembro, 2020), na edição de 2018⁴³ obteve um conceito geral de 0,8060, ou seja, um índice que representa um alto desenvolvimento (no Brasil, apenas 7% dos municípios apresentam este desempenho). Nas categorias que compõem o índice, apresentou alto desenvolvimento na saúde (0,9034), enquanto em emprego e renda (0,7391) e educação (0,7754)⁴⁴ obteve um parecer de desenvolvimento moderado. Estes resultados colocam o município na posição de 66º no Rio Grande do Sul e 371º no Brasil.

C. Análise do Desempenho da IES

A Universidade de Passo Fundo (UPF) contava com 16.512 alunos matriculados em 2009, distribuídos nos *campi* de Passo Fundo (74,87%), Carazinho (7,56%), Casca (4,94%), Soledade (4,20%), Lagoa Vermelha (3,23%), Sarandi (2,51%) e Palmeira das Missões (2,69%) (Figura 33). No período analisado, 2009-2019, não houve expansão no número de *campi* ou oferta de cursos na modalidade EaD (Censo do Ensino Superior, 2021).

43 Ano-Base 2016

44 Apesar do índice não contemplar indicadores do Ensino Superior, apresenta um dado em que pode haver contribuição que é “Docentes com ensino superior no ensino fundamental”.

Figura 33 – Evolução da quantidade de alunos matriculados na UPF entre 2009 e 2019.



Fonte: MercadoEdu (2021).

O pico de matrículas ocorreu no ano de 2012 com 17.727, distribuídas em Passo Fundo (75,99%), Carazinho (7,29%), Casca (4,79%), Soledade (4,19%), Lagoa Vermelha (3,18%), Sarandi (3,02%) e Palmeira das Missões (1,55%). No período entre 2009 e 2012, houve um incremento superior a 7,36% (Censo do Ensino Superior, 2021). Nesse período, percebe-se um aumento na representatividade de matrículas apenas em Passo Fundo (Tabela 19).

Tabela 19 – Evolução da quantidade de alunos matriculados na UPF por *campi* entre 2009 e 2019.

CAMPI	TIPO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Passo Fundo	Presencial	12362	13054	13360	13471	13528	13764	13597	13153	12541	11725	10008
Carazinho	Presencial	1249	1268	1325	1292	1159	1028	884	814	711	650	530
Casca	Presencial	816	855	860	849	861	844	778	732	692	626	507
Soledade	Presencial	693	705	714	742	713	709	664	619	595	555	487
Lagoa Vermelha	Presencial	533	572	579	563	521	480	478	414	423	402	346
Sarandi	Presencial	415	476	521	536	610	635	594	545	482	423	313
Palmeira das Missões	Presencial	444	403	341	274	248	216	155	104	58	26	0
Total		16512	17333	17700	17727	17640	17676	17150	16381	15502	14407	12191

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021).

Em 2019, o número de matrículas caiu para 12.191, uma redução de 26,17% em comparação a 2009. Entre 2014 e 2019, percebeu-se uma redução na representatividade de matrículas em todos os *campi*, com exceção de Passo Fundo. No que concerne à oferta de cursos, em 2009 foram 117 (54% destes em Passo Fundo). Em 2010, ocorreu a oferta de 127

curso, o melhor desempenho no período analisado (Tabela 20). Em 2019, a oferta de cursos tem uma redução expressiva de 31,4% (89) em comparação ao ano de 2009. Além disso, cabe ressaltar que, entre 2010 e 2019, houve quedas anuais deste indicador, com exceção do ano de 2015, que foi igual ao ano anterior (Censo do Ensino Superior, 2021).

Tabela 20 – Evolução da oferta de cursos na UPF por *campi* entre 2009 e 2019.

CAMPI	TIPO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Passo Fundo	Presencial	64	68	68	68	67	65	65	62	62	61	60
Carazinho	Presencial	11	12	13	13	9	8	8	8	7	7	6
Casca	Presencial	9	12	10	8	6	6	6	6	5	5	5
Soledade	Presencial	9	9	8	7	7	5	5	5	5	5	5
Lagoa Vermelha	Presencial	8	9	9	8	7	7	7	6	6	6	5
Sarandi	Presencial	11	11	11	8	6	6	6	6	6	6	5
Palmeira das Missões	Presencial	5	6	6	6	3	3	3	3	3	3	3
Total		117	127	125	118	105	100	100	96	94	93	89

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021).

Em 2009, a Universidade de Passo Fundo (UPF) tinha um corpo docente composto de 824 profissionais. Provavelmente, em função das atividades administrativas ligadas à gestão de pessoas serem realizadas em Passo Fundo, a totalidade de docentes está ligada à respectiva cidade (Figura 34). No ano de 2011, a instituição alcançou 1.004 docentes, o maior resultado no período de análise, representando um aumento de 21,84% em comparação a 2009. Entre 2009 e 2019, a UPF obteve queda no número de docentes em seis anos (2012-2013, 2015-2017 e 2019). É difícil prever um comportamento deste indicador, em caso da manutenção da tendência, pois apresenta oscilações constantes.

Figura 34 – Evolução do total de docentes (únicos) na UPF entre 2009 e 2019.



Fonte: MercadoEdu (2021).

Em termos de quantidade de pessoal técnico, a UPF dispunha de 1.078 profissionais no ano de 2009 (Figura 35). Assim como no corpo docente, provavelmente em função das atividades de gestão de pessoas estarem concentradas em uma unidade, a totalidade dos profissionais está em Passo Fundo. O auge na quantidade de pessoal técnico foi de 1.328 em 2014, representando uma expansão de 23,19%. Ao longo do período analisado, houve quatro anos de queda (2013, 2015-2016 e 2018), o que revela, assim como no indicador de docentes, uma impossibilidade de apresentar uma tendência em caso de manutenção do comportamento.

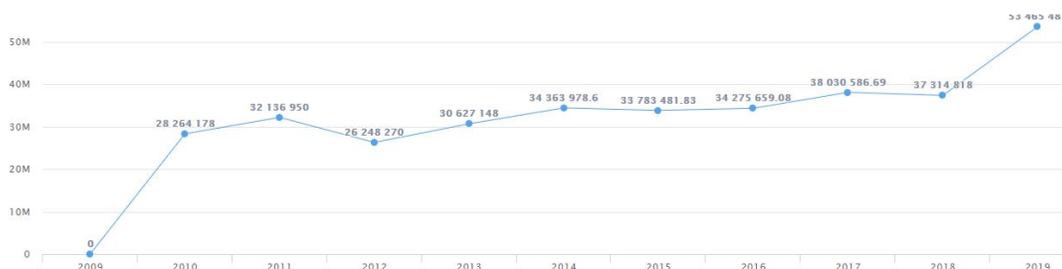
Figura 35 – Evolução do total de pessoal técnico na UPF entre 2009 e 2019.



Fonte: MercadoEdu (2021).

A UPF dispndia R\$28.264.178,00 com o salário de técnicos no ano de 2010. Este número cresceu, apesar de oscilações negativas em 2012 e 2018, anualmente até no ano de 2019, atingindo R\$53.465.483,00 ou uma variação de 189% no montante gasto (Figura 36). Cabe ressaltar que um aspecto positivo nas condições de trabalho foi uma elevação de 189% nos gastos de salários para uma redução de 13,47% na quantidade de técnicos, revelando, possivelmente, um aumento real nas remunerações desta categoria de profissionais.

Figura 36 – Evolução dos gastos com salários de técnicos na UPF entre 2009 e 2019.



Fonte: MercadoEdu (2021).

Ao calcular-se a média salarial entre 2010-2019, percebe-se que o ano que apresentou a maior média de salários anuais foi 2019 com R\$56.279,46 (Tabela 21). Em 2010, a UPF tinha uma média anual nos gastos com o pessoal técnico de R\$23.891,95, representando uma variação no período de 10 anos de 135,55%. Em termos comparativos, a variação da inflação no período foi de 87,66%⁴⁵, representando um incremento superior a 47,89% no poder aquisitivo.

Tabela 21 – Evolução da média de salários anuais do pessoal técnico na UPF por *campi* entre 2009 e 2019.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Pessoal técnico	1.183	1.229	1.286	1.278	1.328	1.261	1.248	1.258	868	950
Média de salários anuais (R\$)	23.892	26.149	20.411	23.965	25.876	26.791	27.464	30.231	42.989	56.279

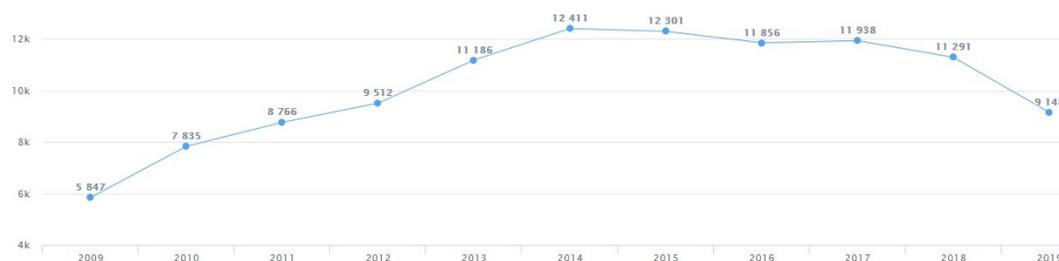
Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021).

A Universidade de Passo Fundo (UPF) tinha 5.847 estudantes com financiamento estudantil em 2009, distribuídos nos *campi* de Passo Fundo (69,35%), Carazinho (9,54%), Soledade (5,61%), Casca (3,85%), Lagoa Vermelha (4,38%), Sarandi (3,01%) e Palmeira das Missões (2,69%). Todos esses estudantes estavam matriculados na modalidade presencial (Figura 37). No período analisado, 2009-2019, houve quatro anos de queda – em

⁴⁵ Este cálculo foi realizado na Calculadora do Cidadão, ferramenta do Banco Central, no período 01/2010 até 12/2019 no site <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPUBLICO/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>.

2015-2016 e depois em 2018-2019 –, revelando probabilidade de queda ainda maior nos próximos anos (Censo do Ensino Superior, 2021).

Figura 37 – Evolução do número de financiamentos estudantis na UPF entre 2009 e 2019.



Fonte: MercadoEdu (2021).

Em termos de origem dos estudantes em relação aos *campi*, percebe-se uma variação positiva na representatividade de Passo Fundo de 69,35% para 82% entre 2009-2019 (Tabela 22). Os demais *campi* apresentaram retração no período analisado (Censo do Ensino Superior, 2021).

Tabela 22 – Evolução da proporção de financiamentos estudantis por *campi* na UPF entre 2009 e 2019.

CAMPI	TIPO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Passo Fundo	Presencial	4055	5600	6358	6982	8431	9666	9752	9529	9671	9186	7501
Carazinho	Presencial	558	691	778	792	801	746	651	595	563	537	445
Soledade	Presencial	328	385	421	468	511	548	502	474	495	464	385
Casca	Presencial	225	294	301	325	402	456	465	474	456	431	325
Lagoa Vermelha	Presencial	256	334	336	351	364	336	328	286	327	309	256
Sarandi	Presencial	176	252	334	365	435	465	439	402	376	337	232
Palmeira das Missões	Presencial	249	279	238	229	242	194	164	96	50	27	4
Total		5847	7835	8766	9512	11186	12411	12301	11856	11938	11291	9148

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021).

Ainda em relação à representatividade dos *campi*, os destaques positivos foram Casca e Sarandi, que tiveram uma pequena queda entre 2009 e 2019 de 0,3% e 0,47%, respectivamente. Os piores desempenhos estão localizados nos municípios de Carazinho e Palmeira das Missões com uma queda de 4,68% e 4,02%, respectivamente.

5.3.2 Nordeste Rio-grandense (NER)

Esta mesorregião é composta por três microrregiões e 54 municípios: Caxias do Sul (19 municípios); Guaporé (21 municípios); Vacaria (14 municípios). Segundo o DEEDADOS (<http://feedados.fee.tche.br/feedados/>, recuperado em 08, novembro, 2020), a população da NER foi de 1.158.642 habitantes (10,83% da população do RS), divididos em 49,45% homens e 50,55% mulheres. A distribuição por faixa etária apresenta os maiores percentuais na faixa de 30-34 (8,17%). O número de indivíduos com vínculo empregatício foi de 531.844.

5.3.2.1 O Ensino Superior e o perfil da(s) IES Comunitária(s) do tipo Regional na região Nordeste Rio-grandense (NER)⁴⁶

A variação do número de alunos matriculados na região Nordeste Rio-grandense (NER) entre os anos de 2009 e 2019 foi de -4,43%. Neste período, houve apenas três anos com retração nas matrículas (2010, 2016 e 2019) (Figura 38).

Figura 38 – Evolução do número de alunos matriculados na região Nordeste Rio-grandense (NER) entre 2009 e 2019.



Fonte: MercadoEdu (2021).

No ano de 2009, a região Nordeste Rio-grandense (NER) contava com 51.194 matrículas em 31 instituições de Ensino Superior (81,93% dos alunos no presencial e 18,07% no EaD). A única representante do *ranking* das IES comunitárias do tipo regional, a Universidade de Caxias do Sul e seus *campi* marcaram presença no *Top 10* da região com o seguinte desempenho: em primeiro lugar (sede), terceiro lugar (Bento Gonçalves), sexto lugar (Vacaria) e oitavo lugar (Farroupilha), somando uma participação de 57,42%. Cabe

⁴⁶ Nesta seção está sendo considerada apenas a IES Comunitária Regional que apresente a sua sede na região.

ressaltar que as dez instituições com maior participação das matrículas totalizam 87,11% (Tabela 23).

Tabela 23 – Participação das 10 IES com maior quantidade de matrículas na região Nordeste Rio-grandense (NER) em 2009.

Instituição de ensino superior	Tipo	Modalidade	Total de matrículas	Participação na região
Universidade de Caxias do Sul	Com. R.	Presencial	21641	42,27%
Faculdade de Tecnologia Internacional	Privada	EaD	6948	13,57%
Universidade de Caxias do Sul	Com. R.	Presencial	4943	9,66%
Centro Universitário da Serra Gaúcha	Privada	Presencial	4598	8,98%
Centro Universitário Uniftec	Privada	Presencial	1459	2,85%
Universidade de Caxias do Sul	Com. R.	Presencial	1334	2,61%
Centro Universitário Cnec de Bento Gonçalves	Privada	Presencial	1249	2,44%
Universidade de Caxias do Sul	Com. R.	Presencial	834	1,63%
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Pública	EaD	820	1,60%
Faculdade Cnec Farroupilha	Privada	Presencial	768	1,50%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados disponibilizados no Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021)

O pico de matrículas nos últimos 10 anos ainda corresponde ao ano de 2009 (Tabela 24). Em 2019, o número de instituições com matrículas salta para 126 (um aumento de 406%) e o número de matrículas foi de 48.896 (69,21% dos alunos no presencial e 30,79% no EaD), uma redução de 4,49%. Um outro dado importante foi o incremento na participação das matrículas no EaD, que passaram de 18,07% em 2009 para 30,79% em 2019, um aumento de 70,39%. No *Top 10*, a UCS apenas manteve a sede (primeiro lugar) e o *campus* de Bento Gonçalves (terceiro lugar), passando a ter uma participação de 24,48%. A única representante entre as IES Comunitárias do tipo Regional acumulou uma queda, no período de 2009-2019, no *ranking* de *Top 10*, de 32,94%. O número elevado de IES contribuiu também para o *Top 10* perder a sua representatividade que em 2009 foi de 87,11% para 62,74% em 2019.

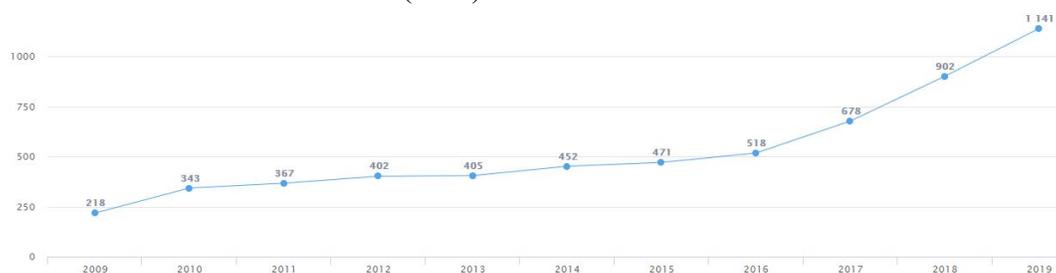
Tabela 24 – Participação das 10 IES com maior quantidade de matrículas na região Nordeste Rio-grandense (NER) em 2019.

Instituição de ensino superior	Tipo	Modalidade	Total de matrículas	Participação na região
Universidade de Caxias do Sul	Com. R.	Presencial	11.995	24,48%
Centro Universitário da Serra Gaúcha	Privada	Presencial	7.317	14,93%
Universidade de Caxias do Sul	Com. R.	Presencial	2.543	5,19%
Centro Universitário Uniftec	Com. R.	Presencial	2.243	4,58%
Faculdade de Tecnologia Ftec	Privada	Presencial	1.240	2,53%
Universidade Pitágoras Unopar	Privada	EaD	1.203	2,46%
Universidade Pitágoras Unopar	Privada	EaD	1.143	2,33%
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul	Pública	Presencial	1.052	2,15%
Centro Universitário de Maringá – Unicesumar	Com. R.	EaD	1.004	2,05%
Centro Universitário Leonardo da Vinci	Privada	EaD	999	2,04%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados disponibilizados no Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021)

Com relação à quantidade de cursos ofertados na região Nordeste Rio-grandense (NER) entre os anos 2009 e 2019, observa-se um aumento constante e gradativo. A variação na quantidade de cursos no período foi de 523,39%, uma média anual de 47,58% (Figura 39). Uma possível explicação do aumento expressivo deste indicador é a tentativa das IES de reduzirem os riscos ou se protegerem da ameaça de queda do número de alunos, por questões ligadas ao ambiente econômico ou aumento da concorrência.

Figura 39 – Evolução da quantidade de cursos ofertados na região Nordeste Rio-grandense (NER) entre 2009 e 2019.



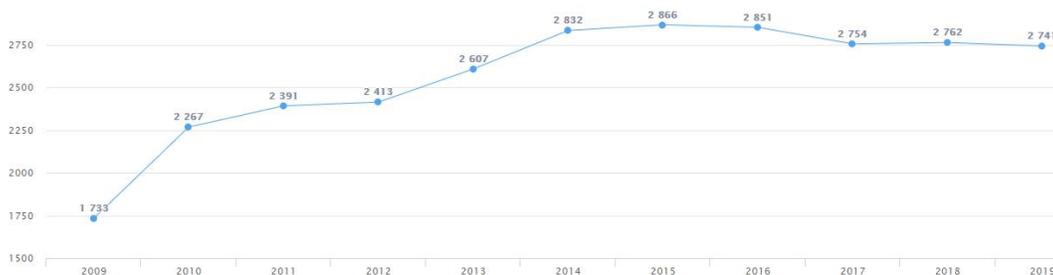
Fonte: MercadoEdu (2021).

Com relação ao desempenho das IES Comunitárias do tipo Regional no *ranking* de *Top 10* IES em oferta de cursos, em 2009, a Universidade de Caxias do Sul (1º lugar e 9º lugar, presencial e EaD, respectivamente) e a Universidade de Passo Fundo (6º lugar),

contribuindo com 53,67%. No ano de 2019, a UCS permanece na primeira posição, mas a sua fatia cai para 11,13%. Um dado que chama a atenção é o aumento de IES privadas de ensino EaD entre as *Top 10*. Em 2009, não havia representantes (a única IES com oferta de EaD era a UCS), ao passo que, em 2019, esse número passa para sete IES. O número de IES com oferta de cursos foi 23 e 59, em 2009 e 2019, respectivamente.

Em 2009, a região Nordeste Rio-grandense (NER) dispunha de 1.733 docentes (únicos) em 13 Instituições de Ensino, representando uma média de mais de 133 docentes por IES (Figura 40). Cabe ressaltar que este indicador conta apenas com os profissionais que atuam na modalidade presencial. A concentração dos docentes (únicos) no *Top 10* IES foi de 96,13%. A primeira posição no *ranking* de participação no número de docentes foi ocupada por uma IES comunitária do tipo Regional, a UCS, com 59,72%. Em 2015, foi o pico do período analisado, alcançando o emprego de 2.866 docentes (um incremento de 65,37% em comparação a 2009). A primeira posição permanece com a UCS com uma participação de 38,69%. Apesar de uma queda percentual acentuada, a variação em quantidade foi positiva de 1.035 (2009) para 1.109 (2015). Em 2019, a região contou com 2.741 docentes únicos, uma pequena queda em comparação a 2015 (4,54%). A UCS cai para a segunda posição do *ranking*, sendo ultrapassada pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul, com uma participação de 32,36% ou 887 docentes (Censo da Educação Superior, 2020).

Figura 40 – Evolução do número de docentes (únicos) na região Nordeste Rio-grandense (NER) entre 2009 e 2019.



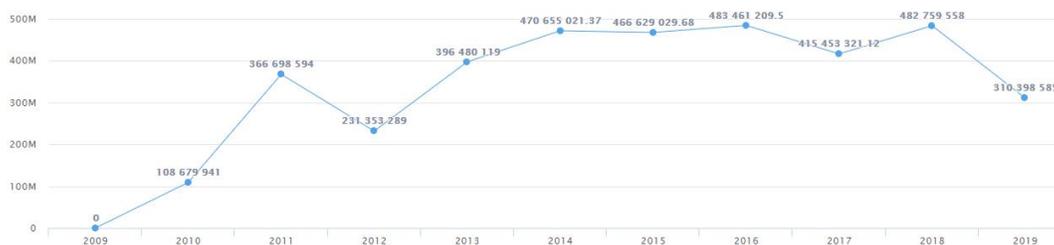
Fonte: MercadoEdu (2021).

Em termos de gastos com salários de técnicos⁴⁷, o Censo de Educação Superior (2020) inicia a medição no ano de 2010. No primeiro ano, o montante investido na região

47 A estimativa de remuneração mensal dos técnicos foi elaborada a partir da remuneração anual dividida em 12 meses, não considerando o 13º ou férias.

Nordeste Rio-grandense (NER) foi de R\$108.679.941,00 (Figura 41) para 1.940 técnicos, uma média de R\$56.020,58 de remuneração por ano ou R\$4.668,38 por mês. A UCS foi responsável pelo desembolso de 23,08% da região, 3ª no *ranking* da região, ou R\$25.079.291,00 para remunerar 1.340 técnicos, uma média de R\$18.715,89 por ano ou R\$1.559,66 por mês. No cálculo da média, é relevante destacar que existe um número que altera de forma significativa a média, que foi a remuneração paga pela Faculdade Anhanguera de Caxias do Sul, em 2010, de R\$49.648.737,00 para 17 técnicos, gerando uma média de remuneração de R\$2.920.513,94 ao ano ou R\$243.376,00 reais por mês. Caso não seja considerada a Faculdade Anhanguera de Caxias do Sul, os gastos com salários de técnicos na região Nordeste Rio-grandense (NER) foram de R\$59.031.204,00 para 1.923 técnicos, com uma média de pagamento anual de R\$30.697,45 ou R\$2.558,1248 por mês. A diferença ainda substancial na remuneração deve-se ao fato da existência de uma instituição pública na região. No entanto, é possível inferir que a instituição se posiciona em um patamar intermediário neste quesito.

Figura 41 – Evolução dos gastos com salários de técnicos na região Nordeste Rio-grandense (NER) entre 2009 e 2019.



Fonte: MercadoEdu (2021).

Em 2016, foi o período com maior dispêndio no pagamento de salários de técnicos. Existe uma divergência nas informações entre R\$483.401.209,50 e R\$482.759.558,00, impossibilitando uma exatidão no tratamento de dados. Para fins de análise, foi utilizado o valor de R\$483.401.209,50 para 2.752 profissionais (Figura 42), representando uma média anual de R\$175.654,50 ou mensal de R\$14.637,88. Estes números representam uma elevação expressiva em comparação a 2010 (superior a 445% e um incremento médio de

63,57% ao ano). A Universidade de Caxias do Sul contribui com 8,5% dos gastos na região ou R\$41.088.541,00 (uma queda de mais de 64% na região em comparação ao ano de 2010 em termos percentuais e 10,60% em quantidade de técnicos), para remunerar 1.368 técnicos, uma média de R\$30.035,48 por ano ou R\$2.502,95 por mês.

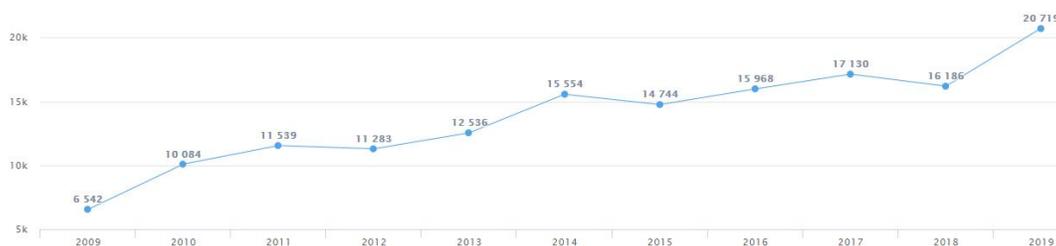
Figura 42 – Evolução da quantidade de pessoal técnico na região Nordeste Rio-grandense (NER) entre 2009 e 2019



Fonte: MercadoEdu (2021).

Em 2019, o montante investido foi de R\$310.398.585,00 para 2.375 técnicos na região Nordeste Rio-grandense, uma queda se comparado a 2016 na ordem de 55,75% e 0,12% no gasto com pessoal técnico e número de técnicos, respectivamente. Esse dado evidencia uma possível precarização nas condições de trabalho em função da maciça redução em termos de valores. Mas pode ter ocorrido também algum equívoco de lançamento nesta categoria em anos anteriores. A remuneração média dos técnicos foi de R\$130.694,14 e R\$10.891,18, anual e mensal, respectivamente. A UCS, a única instituição comunitária do tipo Regional que aparece no *ranking*, contribuiu com R\$40.981.947,00 (uma redução de 0,26% e de 27,90% em comparação a 2014, de receita e número de técnicos, respectivamente) nos gastos da região (41,51% do total) para 986 técnicos, uma média anual de R\$41.563,84 ou mensal de R\$3.463,65.

Figura 43 – Evolução da quantidade de alunos com financiamento estudantil na região Nordeste Rio-grandense (NER) entre 2009 e 2019.



Fonte: MercadoEdu (2021).

No que concerne ao Financiamento Estudantil, a região Nordeste Rio-grandense (NER) teve 6.542 alunos com algum financiamento estudantil em 15 IES no ano 2009, atingindo o ápice em 2019 com 20.719 (um aumento de 316,71% no período e uma variação anual de 28,79%) em 36 IES (Figura 43). As duas Instituições Comunitárias do tipo Regional, a UCS (1ª) e a UPF (4ª) no *Top 10* foram responsáveis pelo financiamento de 4.556 (4300 e 256) alunos em 2009 (71,22% da região ou 67,22% e 4,00%, respectivamente). Em 2019, a UCS (1ª) e a UPF (12ª) foram responsáveis pela parcela de 27,21% (25,98% e 1,23%) ou 5.638 (5.382 e 256 alunos, respectivamente). Mesmo com um aumento considerável no montante de financiamentos estudantis, mais de 300%, o aumento das IES Comunitárias do tipo Regional foi de 18,13%. O aumento tímido na quantidade e a queda substancial na participação destas se deve ao aumento de instituições que ofertam financiamentos e a ascensão do EaD.

Ao cruzar as informações com o número de matrículas, o percentual de matriculados com algum tipo de financiamento em 2009 foi de 12,78%. Em 2018, o ano em que ocorreu o ápice de alunos com financiamento, a participação de matrículas com financiamento foi de 42,28%.

A região apresenta uma IES Comunitária do tipo Regional: Universidade de Caxias do Sul (UCS).

5.3.2.1.1 Universidade de Caxias do Sul (UCS)

Para fins de estudo, nesta seção é realizada a análise da presente IES, destacando-se os seguintes aspectos: Perfil da Instituição (A); Contextualização da Cidade-sede (B); Análise do Desempenho (C).

A. Perfil da Instituição

De acordo com a UCS (<https://www.ucs.br/>, recuperado em 21, outubro, 2020), com a relevante participação da cidade de Caxias do Sul no processo de industrialização na década de 1960, na produção de bens agrícolas e na expansão da metalurgia, a região passa a demandar uma mão de obra qualificada, de nível superior, capaz de contribuir com o desenvolvimento da região. No período entre 1957 e 1960, houve diversas iniciativas de oferta de graduação na cidade, tais como: Faculdade de Ciências Econômicas, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras e Faculdade de Direito de Caxias do Sul. No ano de 1966, o prefeito Hermes João Webber, juntamente com o bispo diocesano Dom Benedito Zorzi e Virvi Ramos, vislumbram as condições favoráveis para a unificação dos cursos e a criação de uma única instituição: a Universidade de Caxias (UCS). A UCS foi oficializada em 1967 via decreto presidencial e, rapidamente, tornou-se referência para o desenvolvimento da região (Quadro 11).

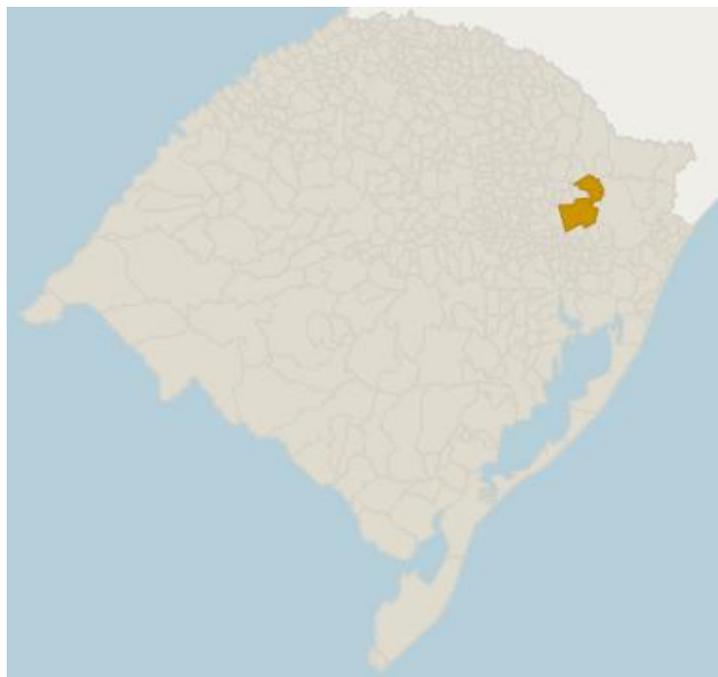
Quadro 11 – Perfil da Universidade de Caxias do Sul (UCS)

	Universidade de Caxias do Sul (UCS) <i>Campus:</i> Bento Gonçalves, Vacaria, São Sebastião do Caí, Canela, Farroupilha, Guaporé, Nova Prata	
CURSOS		
Tipo	Modalidade	Quantidade
Graduação	Presencial	79
Graduação	EaD	31
Mestrado	-	19
Doutorado	-	12

Fonte: Elaborado a partir das informações disponibilizadas em UCS (<https://www.ucs.br/>, recuperado em 21, outubro, 2020).

B. Contextualização da Cidade-sede

Figura 44 – Localização do município de Caxias do Sul



Fonte: IBGE (<https://www.ibge.gov.br>, recuperado em 03, Setembro, 2020)

Caxias do Sul, localizado na região nordeste do Rio Grande do Sul (Figura 44), no Censo 2010 possuía uma população de 435.564 pessoas em uma área de 1.652.378 Km² (<https://cidades.ibge.gov.br>, recuperado em 03, janeiro, 2020) e uma densidade demográfica de 264,89 habitantes por Km². O salário médio mensal dos trabalhadores formais em 2018 era de 3,1 salários mínimos e contava com um contingente de 195.451 trabalhadores (38,8% da população) e uma parcela de 22,9% da população com rendimento nominal mensal inferior a ½ salário mínimo (<https://www.ibge.gov.br>, recuperado em 03, Setembro, 2020).

O município apresenta uma taxa de escolarização em 2010 (6-14 anos) de 96,3% e um Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de 6,0 e 4,8 (anos iniciais do ensino fundamental e anos finais do ensino fundamental, respectivamente) no ano de 2017. Em 2018, possuía 14.745 matrículas no Ensino Médio, distribuídas em 45 escolas (<https://www.ibge.gov.br>, recuperado em 03, Setembro, 2020).

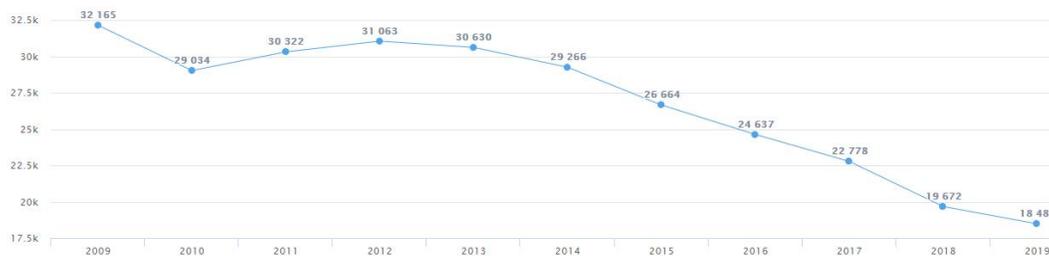
No ano de 2017, o Produto Interno Bruto *per capita* foi de R\$44.927,71 (na posição de 96° de 497° no RS); em 2010, era de R\$37.822,92 com um percentual de 48,5% das receitas provenientes de fontes externas e com um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) em 2010 de 0,782 (um aumento se comparado ao 0,594 do ano de 1991).

Com relação ao Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (<https://www.firjan.com.br>, recuperado em 03, Setembro, 2020), na edição de 2018⁴⁹ obteve um conceito geral de 0,8017, ou seja, um índice que representa um alto desenvolvimento (no Brasil, apenas 7% dos municípios apresentam este desempenho). Nas categorias que compõem o índice, obteve também alto desenvolvimento na educação (0,8228)⁵⁰ e saúde (0,9465), enquanto em emprego e renda (0,6359) obteve um parecer de desenvolvimento moderado. Estes resultados colocam o município na posição de 77º no Rio Grande do Sul e 414º no Brasil.

C. Análise do Desempenho da IES

A Universidade de Caxias do Sul (UCS) contava com 32.765 alunos matriculados em 2009, distribuídos nos *campi* de Caxias do Sul (67,31%), Bento Gonçalves (15,71%), Vacaria (4,15%), Canela (3,35%), São Sebastião do Caí (2,89%), Farroupilha (2,59%), Nova Prata (2,00%), Guaporé (1,18%), Antônio Prado (0,76%) e Terra de Areia (0,05%). Cabe salientar que 1,18% das matrículas eram na modalidade EaD, distribuídas em Antônio Prado, Bento Gonçalves, Terra de Areia e Caxias do Sul (Figura 45). No período analisado, 2009-2019, houve expansão no número de *campi* na modalidade presencial em Veranópolis (2010) e polos na modalidade EaD nas cidades de São Sebastião do Caí (2010), Canela (2010), Nova Prata (2010), Farroupilha (2018), Vacaria (2010), Guaporé (2010), Montenegro (2010), Porto Alegre (2010), São Marcos (2010), Veranópolis (2010) (Censo do Ensino Superior, 2021).

Figura 45 – Evolução da quantidade de alunos matriculados na UCS entre 2009 e 2019.



Fonte: MercadoEdu (2021).

49 Ano-Base 2016

50 Apesar do índice não contemplar indicadores do Ensino Superior, apresenta um dado em que pode haver contribuição que é “Docentes com ensino superior no ensino fundamental”.

O pico de matrículas ocorreu no ano de 2009. Entre 2009 e 2019, houve uma perda superior a 43,59% (Censo do Ensino Superior, 2021). Nesse período, percebe-se um incremento na representatividade de matrículas apenas nos *campi* de Canela, São Sebastião do Caí e Nova Prata. Na modalidade EaD, destaca-se a evolução em Caxias do Sul (Tabela 25).

Tabela 25 – Evolução da quantidade de alunos matriculados na UCS por *campi* entre 2009 e 2019.

CAMPI	TIPO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Caxias do Sul	Presencial	21641	19296	19702	20641	20564	19782	18096	16648	15351	13200	11995
Bento Gonçalves	Presencial	4943	4406	4526	4634	4399	4299	3922	3670	3408	2947	2543
Vacaria	Presencial	1334	1263	1356	1369	1346	1288	1130	1056	967	786	623
Canela	Presencial	1079	945	988	1036	960	925	823	833	807	674	674
São Sebastião do Caí	Presencial	931	875	931	1050	1074	974	853	815	797	661	597
Farroupilha	Presencial	834	739	731	791	746	698	618	516	435	335	291
Nova Prata	Presencial	644	647	679	708	687	698	635	603	575	472	473
Guaporé	Presencial	380	314	295	311	278	282	277	274	239	208	187
Antônio Prado	EaD	245	1	1								14
Bento Gonçalves	EaD	108	39	84	41	30	17	8	1	0	5	61
Terra de Areia	EaD	16	4	4	0	0						
Caxias do Sul	EaD	10	204	316	172	230	176	200	174	170	172	589
São Sebastião do Caí	EaD		45	142	88	95	60	51	23	17	74	136
Canela	EaD		45	73	37	37	13	14	8	6	33	109
Nova Prata	EaD		12	22	10	11	0	0			39	59
Farroupilha	EaD										16	55
Vacaria	EaD		21	35	21	32	16	14	14	6	31	39
Guaporé	EaD		29	46	19	17	4	1	0	0	19	37
Montenegro	EaD		9	9	0							
Porto Alegre	EaD		99	337	107	97	21	10	1	0	0	
São Marcos	EaD		13	13	0			0	0			
Veranópolis	EaD		13	16	16	15	2	1	0			
Veranópolis	Presencial		15	16	12	12	11	11	1			
TOTAL		32165	29034	30322	31063	30630	29266	26664	24637	22778	19672	18482

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021).

No que concerne à oferta de cursos, em 2009 foram 120 (75% em Caxias do Sul, Bento Gonçalves e Vacaria) (Tabela 26). Em 2019, ocorreu o pico na oferta de cursos com 249 (43,78% correspondem ao ensino a distância) (Censo do Ensino Superior, 2021).

Tabela 26 – Evolução da oferta de cursos na UCS por *campi* entre 2009 e 2019.

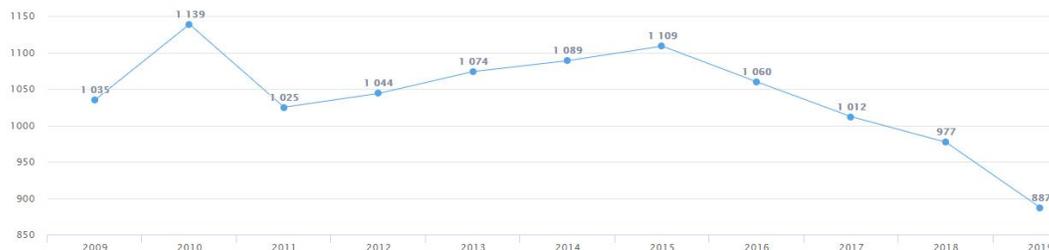
CAMPI	TIPO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Caxias do Sul	Presencial	54	68	70	74	74	79	80	81	78	79	81
Bento Gonçalves	Presencial	24	25	26	26	25	27	26	27	25	27	28
Caxias do Sul	EaD	1	14	14	14	15	14	11	11	10	8	17
São Sebastião do Caí	EaD	0	8	9	9	10	10	9	8	6	7	16
Bento Gonçalves	EaD	3	11	11	11	11	11	8	5	4	4	15
Canela	EaD	0	9	9	9	9	9	6	6	3	5	14
Nova Prata	EaD	0	8	8	7	7	7	1	0	0	3	13
Farroupilha	EaD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	12
Vacaria	EaD	0	8	9	8	10	10	8	6	4	5	11
Guaporé	EaD	0	9	9	9	8	7	6	1	2	3	9
Canela	Presencial	7	7	10	10	9	10	10	10	10	10	9
Vacaria	Presencial	12	12	13	13	12	11	9	9	9	8	8
São Sebastião do Caí	Presencial	4	4	4	4	3	3	3	3	3	3	4
Nova Prata	Presencial	4	4	4	4	3	3	3	3	3	3	4
Farroupilha	Presencial	5	5	6	6	4	4	4	4	4	4	4
Guaporé	Presencial	3	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2
Antônio Prado	EaD	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	2
Veranópolis	EaD	0	5	7	7	7	5	2	1	0	0	0
Montenegro	EaD	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Porto Alegre	EaD	0	7	7	7	7	7	6	6	4	3	0
São Marcos	EaD	0	1	1	1	0	0	1	1	0	0	0
Terra de Areia	EaD	1	2	2	2	1	0	0	0	0	0	0
Veranópolis	Presencial	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0
TOTAL		120	213	225	226	218	220	196	185	167	176	249

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021).

Em 2009, a Universidade de Caxias do Sul (UCS) tinha um corpo docente composto de 1.035 profissionais. Provavelmente, em função das atividades administrativas ligadas à gestão de pessoas serem realizadas em Caxias do Sul, a totalidade de docentes está ligada à respectiva cidade (Figura 46). No ano de 2010, a instituição alcançou 1.139 docentes, o maior resultado no período de análise, representando um aumento expressivo de 10,04% em comparação a 2009. Entre 2009 e 2019, a UCS obteve queda no número de docentes em

cinco anos (2011 e 2016-2019). O comportamento aparente e provável deste indicador, em caso da manutenção da tendência, é apresentar ainda mais redução.

Figura 46 – Evolução do total de docentes (únicos) na UCS entre 2009 e 2019.



Fonte: MercadoEdu (2021).

Em termos de quantidade de pessoal técnico, a UCS dispunha de 1.164 profissionais no ano de 2009 (Figura 47). Assim como no corpo docente, provavelmente em função das atividades de gestão de pessoas estarem concentradas em uma unidade, a totalidade dos profissionais está em Caxias do Sul. O auge na quantidade de pessoal técnico foi de 1.513 em 2011, representando uma expansão próxima a 30%. Ao longo do período analisado, houve cinco anos de queda (2012-2014, 2017 e 2019), o que revela uma tendência de possível manutenção ou pouca oscilação neste indicador.

Figura 47 – Evolução do total de pessoal técnico na UCS entre 2009 e 2019.



Fonte: MercadoEdu (2021).

A UCS dispndia R\$25.079.291,00 com o salário de técnicos no ano de 2010. Este número cresceu anualmente até no ano de 2018, atingindo R\$42.227.640,00 ou uma variação de 68,37% no montante gasto (Figura 48). Cabe ressaltar que um aspecto positivo nas condições de trabalho foi uma elevação de 68,37% nos gastos de salários para uma redução

de 12,80% na quantidade de técnicos, revelando, possivelmente, um aumento real nas remunerações desta categoria de profissionais.

Figura 48 – Evolução dos gastos com salários de técnicos na UCS entre 2010 e 2019.



Fonte: MercadoEdu (2021).

Ao calcular-se a média salarial entre 2010-2019, percebe-se que o ano que apresentou a maior média de salários anuais foi 2017 com R\$42.526,02 (Tabela 27). Em 2010, a UCS tinha uma média anual nos gastos com o pessoal técnico de R\$18.715,89, representando uma variação no período de 10 anos de 122,08%. Em termos comparativos, a variação da inflação no período foi de 87,66%⁵¹, representando um ganho superior a 34% no poder aquisitivo.

Tabela 27 – Evolução da média de salários anuais do pessoal técnico na UCS por *campi* entre 2010 e 2019.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Pessoal técnico	1340	1513	1455	1278	990	1085	1368	986	1015	986
Média de salários anuais (R\$)	18.715	19.847	21.923	26.202	36.491	35.325	30.035	42.526	41.603	41.563

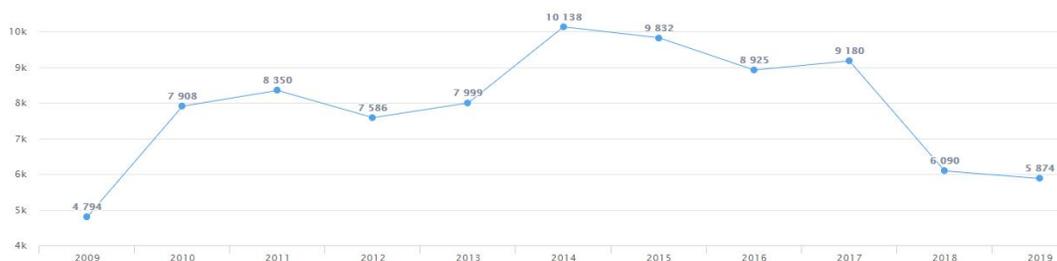
Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021).

A Universidade de Caxias do Sul (UCS) tinha 4.794 estudantes com financiamento estudantil em 2009, distribuídos nos *campi* de Caxias do Sul (65,88%), Bento Gonçalves (15,60%), Vacaria (5,05%), Canela (3,98%), São Sebastião do Caí (2,25%), Farroupilha (2,40%), Nova Prata (1,63%), Guaporé (1,61%), Antônio Prado (1,27%) e Terra de Areia (0,33%). Deste montante, 4,06% estavam matriculados na modalidade EaD (Figura 49). No

51 Este cálculo foi realizado na Calculadora do Cidadão, ferramenta do Banco Central, no período 01/2010 até 12/2019 no site <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>.

período analisado, 2009-2019, houve cinco anos de queda – em 2012, 2015-2016 e 2018-2019 –, revelando probabilidade de queda ainda maior nos próximos anos (Censo do Ensino Superior, 2021).

Figura 49 – Evolução do número de financiamentos estudantis na UCS entre 2009 e 2019.



Fonte: MercadoEdu (2021).

Em termos de origem dos estudantes em relação aos *campi*, na modalidade presencial, percebe-se uma variação positiva na representatividade de Caxias do Sul (2,55%), Bento Gonçalves (1,12%), São Sebastião do Caí (0,96%) e Nova Prata (0,93%) entre 2009-2019 (Censo do Ensino Superior, 2021).

Tabela 28 – Evolução da proporção de financiamentos estudantis por *campi* na UCS entre 2009 e 2019⁵².

CAMPI	TIPO	2009	%09	2014	%14	2019	%19
Caxias do Sul	Presencial	3148	65,67%	6939	68,45%	4007	68,22%
Bento Gonçalves	Presencial	640	13,35%	1450	14,30%	850	14,47%
Vacaria	Presencial	242	5,05%	548	5,41%	230	3,92%
Canela	Presencial	191	3,98%	291	2,87%	192	3,27%
São Sebastião do Caí	Presencial	108	2,25%	324	3,20%	189	3,22%
Nova Prata	Presencial	78	1,63%	252	2,49%	150	2,55%
Farroupilha	Presencial	115	2,40%	220	2,17%	87	1,48%
Guaporé	Presencial	77	1,61%	94	0,93%	58	0,99%
Caxias do Sul	EaD	10	0,21%	6	0,06%	53	0,90%
São Sebastião do Caí	EaD			4	0,04%	19	0,32%
Canela	EaD			1	0,01%	12	0,20%
Vacaria	EaD			1	0,01%	9	0,15%
Nova Prata	EaD			0	0,00%	6	0,10%

⁵² Em função da visualização, os diferentes *campi* que dispunham de financiamento estudantil na modalidade EaD foram consolidados em um mesmo indicador (EaD).

Farroupilha	EaD					5	0,09%
Guaporé	EaD			0	0,00%	4	0,07%
Bento Gonçalves	EaD	108	2,25%	1	0,01%	3	0,05%
Antônio Prado	EaD	61	1,27%			0	0,00%
Veranópolis	EaD			0	0,00%		
Terra De Areia	EaD	16	0,33%				
Montenegro	EaD						
Veranópolis	Presencial			3	0,03%		
São Marcos	EaD						
Porto Alegre	EaD			4	0,04%		
TOTAL		4794		10138		5874	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021).

A modalidade EaD começa a dispor de financiamento estudantil na IES analisada no ano de 2019 com uma representatividade de 4,07% de matrículas, distribuídas nos *campi* de Caxias do Sul, Bento Gonçalves, Antônio Prado e Terra de Areia (Tabela 28). No ano de 2019, a participação do financiamento na modalidade EaD teve uma queda superior a 50%, atingindo a participação de 1,89% (Caxias do Sul, São Sebastião do Caí, Canela, Vacaria, Nova Prata, Farroupilha, Guaporé e Bento Gonçalves). O comportamento deste indicador vai na contramão da tendência nacional. Se a tendência destes números se mantiver, é provável que esta modalidade perca ainda mais participação ao longo dos próximos anos.

5.3.3 Centro Oriental Rio-grandense (COR)

Esta mesorregião é composta por três microrregiões e 31 municípios: Cachoeira do Sul (7 municípios); Lajeado-Estrela (31 municípios) e Santa Cruz do Sul (16 municípios). Segundo o DEEDADOS (<http://feedados.fee.tche.br/feedados/>, recuperado em 08, novembro, 2020), a população da COR foi de 846.283 habitantes (7,43% da população do RS), divididos em 48,16% homens e 50,84% mulheres. A distribuição por faixa etária apresenta o maior percentual na faixa de 25-29 (7,64%). O número de indivíduos com vínculo empregatício foi de 319.566.

5.3.3.1 O Ensino Superior e o perfil da(s) IES Comunitária(s) do tipo Regional na região Centro Oriental Rio-grandense (COR)⁵³

A variação do número de alunos matriculados na região Centro Oriental Rio-grandense (COR) entre os anos de 2009 e 2019 foi de 45,84%. Neste período, houve três anos de quedas nas matrículas (2017-2019), revelando uma tendência à diminuição para os próximos anos (Figura 50).

Figura 50 – Evolução do número de alunos matriculados na região Centro Oriental Rio-grandense (COR) entre 2009 e 2019.



Fonte: MercadoEdu (2021).

No ano de 2009, a região Centro Oriental Rio-grandense (COR) contava com 19.989 matrículas em 10 instituições de Ensino Superior (100% dos alunos na modalidade presencial). As duas IES comunitárias do tipo Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc) e Universidade do Vale do Taquari, ocuparam metade das posições no *Top 10* da região com o seguinte desempenho: a Unisc em primeiro lugar (sede), quinto lugar (Venâncio Aires), sexto lugar (Sobradinho) e a Univates em segundo lugar (Sede) e sétimo lugar (Encantado), somando uma participação de 82,27% (Tabela 29).

Tabela 29 – Participação das 10 IES com maior quantidade de matrículas na região Centro Oriental Rio-grandense (COR) em 2009.

Instituição de ensino superior	Tipo	Modalidade	Total de matrículas	Participação na região
Universidade de Santa Cruz do Sul	Com. R.	Presencial	8.406	42,05%
Universidade do Vale do Taquari	Com. R.	Presencial	7.327	36,66%
Faculdade Dom Alberto	Privada	Presencial	1.977	9,89%
Universidade Luterana do Brasil	Privada	Presencial	1.320	6,60%
Universidade de Santa Cruz do Sul	Com. R.	Presencial	312	1,56%

⁵³ Nesta seção está sendo considerada apenas a IES Comunitária Regional que apresente a sua sede na região.

Universidade de Santa Cruz do Sul	Com. R	Presencial	259	1,30%
Universidade do Vale do Taquari	Com. R.	Presencial	140	0,70%
Universidade Estadual do Rio Grande do Sul	Pública	Presencial	118	0,59%
Universidade Estadual do Rio Grande do Sul	Pública	Presencial	91	0,46%
Universidade Estadual do Rio Grande do Sul	Pública	Presencial	39	0,20%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados disponibilizados no Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021)

O pico de matrículas ocorreu no ano de 2016 ao atingir o patamar de 30.867 em 36 IES (78,15% no presencial e 21,85% no EaD) (Tabela 30). A diferença no período (2009-2016) foi de 54,41% e uma média de crescimento anual de 6,80%.

Tabela 30 – Participação das 10 IES com maior quantidade de matrículas na região Centro Oriental Rio-grandense (COR) em 2016.

Instituição de ensino superior	Tipo	Modalidade	Total de matrículas	Participação na região
Universidade do Vale do Taquari	Com. R.	Presencial	9.749	31,58%
Universidade de Santa Cruz do Sul	Com. R.	Presencial	9.531	30,88%
Universidade Luterana do Brasil	Privada	Presencial	1.572	5,09%
Universidade Pitágoras Unopar	Privada	EaD	1.506	4,88%
Faculdade Dom Alberto	Privada	Presencial	1.502	4,87%
Centro Universitário Internacional	Privada	EaD	983	3,18%
Centro Universitário Internacional	Privada	EaD	668	2,16%
Centro Universitário Internacional	Privada	EaD	610	1,98%
Universidade Luterana do Brasil	Privada	EaD	609	1,97%
Centro Universitário Internacional	Privada	EaD	576	1,87%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados disponibilizados no Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021)

Em 2016, houve um incremento significativo na modalidade EaD, colocando seis IES da modalidade EaD no *Top 10*. Ambas as IES comunitárias do tipo Regional continuam à frente do *ranking*. A única diferença é que a Univates assume a liderança e não há mais *campus* fora de sede da Unisc e Univates no *Top 10* de 2016. As IES Comunitárias do tipo Regional passam a ter uma participação de 62,46% (em 2009 era de 82,27%). Essa importante queda deve-se ao aumento da concorrência (número de IES na região) e o impulsionamento da modalidade EaD (inexistente em 2009).

O período de 2016-2019 acompanhou uma queda de 5,88%. No ano de 2019, o número de matrículas foi de 29.153 em 84 IES (58,38% no presencial e 41,62% no EaD) (Tabela 31). Em 2019, mantém o quadro de representantes no TOP – das dez maiores instituições em participação no mercado, seis foram instituições de modalidade EaD. O número de alunos na modalidade EaD passa de 21,85% em 2016 para 41,62% em 2019, representando um aumento expressivo de 90,48%. Nas duas primeiras posições, aparecem as IES Comunitárias do tipo Regional, apenas com a alteração do primeiro posto para a Unisc, passando a ter uma participação de 43,19% (em 2016 foi 62,46%). Ao comparar-se desempenho das IES no *Top 10* em 2009 e 2019, verifica-se que houve uma redução significativa de 52,50% na sua participação no número de matrículas.

Tabela 31 – Participação das 10 IES com maior quantidade de matrículas na região Centro Oriental Rio-grandense (COR) em 2019.

Instituição de ensino superior	Tipo	Modalidade	Total de matrículas	Participação na região
Universidade de Santa Cruz do Sul	Com. R.	Presencial	6.577	22,56%
Universidade do Vale do Taquari	Com. R.	Presencial	6.014	20,63%
Universidade Luterana do Brasil	Privada	Presencial	1.461	5,01%
Universidade Pitágoras Unopar	Privada	EaD	1.323	4,54%
Centro Universitário Internacional	Privada	EaD	1.194	4,10%
Faculdade Dom Alberto	Privada	Presencial	1.187	4,07%
Centro Universitário Internacional	Privada	EaD	900	3,09%
Centro Universitário Internacional	Privada	EaD	820	2,81%
Universidade Pitágoras Unopar	Privada	EaD	798	2,74%
Centro Universitário Internacional	Privada	EaD	760	2,61%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados disponibilizados no Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021)

Com relação à quantidade de cursos ofertados na região Centro Oriental Rio-grandense (COR), entre os anos 2009 e 2019, observa-se um aumento constante e gradativo. A variação na quantidade de cursos no período foi de 504,93%, uma média anual de 45,90% (Figura 51). Uma possível explicação do aumento expressivo deste indicador, assim como nas demais regiões, é a tentativa das IES de reduzirem os riscos ou se protegerem da ameaça de quedas no número de alunos, por questões ligadas ao ambiente econômico ou aumento da concorrência.

Figura 51 – Evolução da quantidade de cursos ofertados na região Centro Oriental Rio-grandense (COR) entre 2009 e 2019.

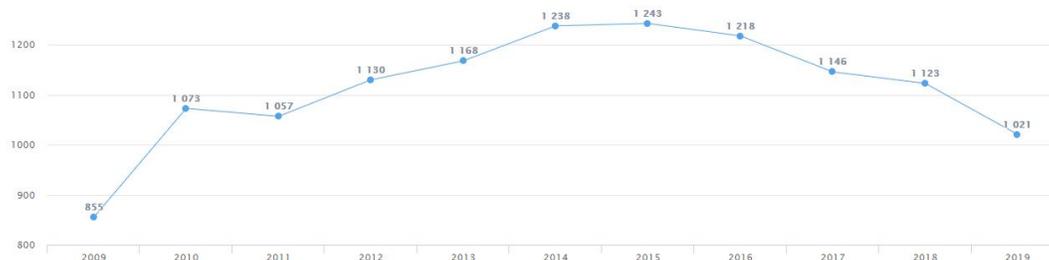


Fonte: MercadoEdu (2021).

Com relação ao desempenho das IES Comunitárias do tipo Regional, das quatro IES que ofertaram cursos em 2009 na região Centro Oriental Rio-grandense (COR), a Unisc foi a primeira colocada (com 49,25% ou 70 cursos ofertados e a Univates, em segundo lugar (31,69% ou 45 cursos). No ano de 2019, houve a oferta de cursos de 40 IES, sendo que no *ranking* das *Top 10* foram responsáveis por 66,39%. A Unisc caiu para a segunda posição (foi ultrapassada pelo Centro Universitário Internacional, da modalidade EaD, que atingiu 10,60%) com 9,07% ou 65 cursos (uma redução de cinco cursos em comparação a 2009), e em quinto lugar a Univates (foi ultrapassada pelo Centro Universitário Leonardo da Vinci e Universidade de Franca, duas IES da modalidade EaD) com 47 cursos (um acréscimo de dois cursos em relação a 2009).

Em 2009, a região Centro Oriental Rio-grandense (COR) dispunha de 855 docentes (únicos) em 3 Instituições de Ensino, representando uma média de 285 docentes por IES (Figura 52). Cabe ressaltar que este indicador conta apenas com os profissionais que atuam na modalidade presencial. A primeira e a segunda posições no *ranking* de participação no número de docentes foram ocupadas por IES comunitárias do tipo Regional, a Unisc (60,35% ou 516 docentes) e a Univates (34,50% ou 295), respectivamente. Em 2014, foi o pico do período analisado, alcançando o emprego de 1.244 docentes (um incremento de 45,49% em comparação a 2009). A primeira posição permanece com a Unisc com uma participação de 57,11% ou 702 e em segundo lugar a Univates com 35,94% ou 445. Em 2019, a região contou com 1021 docentes únicos, uma queda de 17,92% em comparação a 2014. Nesse ano, ocorre a inclusão de outra IES privada na região. A primeira posição permanece com a Unisc com uma participação de 50,63% ou 517 e em segundo lugar a Univates com 37,12% ou 379. Apesar de ambas apresentarem queda em quantidade, a Univates foi a única que ampliou o seu percentual (Censo da Educação Superior, 2020).

Figura 52 – Evolução do número de docentes (únicos) na região Centro Oriental Rio-grandense (COR) entre 2009 e 2019.



Fonte: MercadoEdu (2021).

Em termos de gastos com salários de técnicos⁵⁴, o Censo de Educação Superior (2020) inicia a medição no ano de 2010. No primeiro ano, o montante investido na região Centro Oriental Rio-grandense (COR) foi de R\$21.999.921,00 (Figura 53) para 1.183 técnicos, uma média de R\$18.896,00 de remuneração por ano ou R\$1.549,73 por mês. A Unisc e a Univates foram responsáveis pelo desembolso de 95,30% do montante da região. A Unisc foi responsável por R\$14.195.213,00 para remunerar 751 técnicos, uma média de R\$18.901,75 por ano ou R\$1.575,15 por mês. A Univates foi responsável pelo montante de R\$6.771.028,00 para pagar 361 técnicos, uma média de R\$18.756,31 por ano ou R\$1.563,03 por mês. Destaca-se, neste caso, a proximidade das remunerações médias entre as IES Comunitárias do tipo Regional, apresentando uma diferença de 0,77%.

Figura 53 – Evolução dos gastos com salários de técnicos na região Centro Oriental Rio-grandense (COR) entre 2009 e 2019.



Fonte: MercadoEdu (2021).

⁵⁴ A estimativa de remuneração mensal dos técnicos foi elaborada a partir da remuneração anual dividida em 12 meses, não considerando o 13º ou férias.

Em 2019, foi o período com maior dispêndio no pagamento de salários de técnicos, atingindo uma cifra de R\$57.805.687,00 para 1.425 técnicos (Figura 54), representando uma média anual de R\$175.654,50 ou mensal de R\$40.565,39. Estes números representam uma elevação expressiva em comparação a 2010 (superior a 214,68% e um incremento médio de 21,47% ao ano).

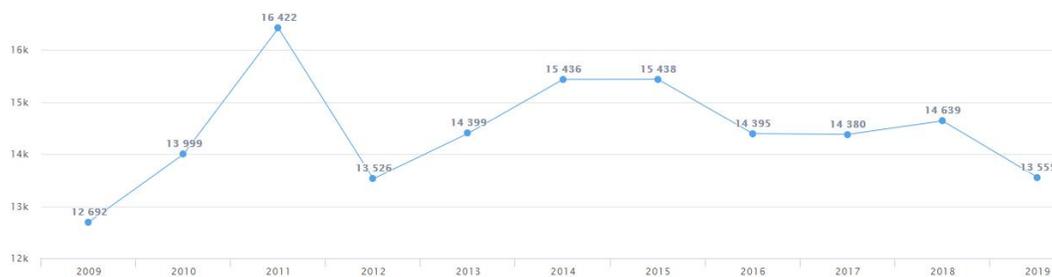
Figura 54 – Evolução da quantidade de pessoal técnico na região Centro Oriental Rio-grandense (COR) entre 2009 e 2019.



Fonte: MercadoEdu (2021).

Em 2019, a Unisc e a Univates foram responsáveis pelo desembolso de 95,62% (um aumento percentual na região em comparação a 2010) do montante da região. A Univates assume a primeira posição em pagamento do pessoal técnico, sendo responsável pelo montante de R\$29.321.214,00 para pagar 619 técnicos, uma média de R\$47.368,68,00 por ano ou R\$3.947,39 por mês. A Unisc, por sua vez, foi responsável por R\$25.952.233,00 para remunerar 727 técnicos, uma média de R\$35.697,71 por ano ou R\$2.974,81 por mês. O aumento expressivo na média mensal da Univates pode ser explicado pela expansão na prestação de serviço da IES (segundo o Pró-Reitor Administrativo, em 2020, a prestação de serviço contribuiu com 30% sobre o faturamento da instituição).

Figura 55 – Evolução da quantidade de alunos com financiamento estudantil na região Centro Oriental Rio-grandense (COR) entre 2009 e 2019



Fonte: MercadoEdu (2021).

No que concerne ao Financiamento Estudantil, a região Centro Oriental Rio-grandense (COR) obteve 12.692 alunos com algum financiamento estudantil em 4 IES no ano 2009, atingindo o ápice em 2011, com 16.422 (um aumento de 29,39% no período e uma variação anual de 9,80%) em 10 IES (Figura 55). Em 2009, Unisc (1ª posição) e Univates (3ª posição) foram responsáveis pelo financiamento de 10.218 (9.258 e 960) alunos (80,51% da região ou 72,94% e 7,57%, respectivamente). Em 2011, Unisc (1ª posição) e Univates (3ª posição) tiveram a parcela de 75,97% (61,84% e 14,13%) ou 12.475 (10.155 e 2.320 alunos) dos financiamentos da região. A queda na participação das IES Comunitárias do tipo Regional no número de financiamento deve-se ao aumento de oferta de financiamentos por outras IES (eram 4 em 2009 para 9 em 2011). Em 2019 havia 13.555 alunos com financiamento em 21 IES. A Unisc manteve-se na primeira colocação (4.220 ou 31,13%) e a Univates subiu para a segunda colocação (2175 ou 16,05%). É importante destacar a queda da participação das Comunitárias no período de 2011-2019, passando de 75,97% para 47,18%. Uma das possíveis explicações para essa redução foi o incremento de IES Privadas na modalidade EaD que alcançaram uma participação de 29,49% em 2019.

Ao cruzar as informações com o número de matrículas, o percentual de número de matriculados com algum tipo de financiamento em 2009 foi de 63,49%. Em 2011, no ápice de alunos com financiamento, a participação de matrículas com financiamento foi de 63,90% (revelando a manutenção na proporção de alunos). Em 2019, este indicador alcançou a marca de 46,50%.

A região apresenta duas IES Comunitárias do tipo Regional: Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc) e Universidade do Vale do Taquari (Univates).

5.3.3.1.1 Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc)

Para fins de estudo, nesta seção é realizada a análise da presente IES, destacando-se os seguintes aspectos: Perfil da Instituição (A); Contextualização da Cidade-sede (B); Análise do Desempenho (C).

A. Perfil da Instituição

A história da Universidade de Santa Cruz do Sul tem uma forte ligação com sua mantenedora, a Associação Pró-Ensino em Santa Cruz do Sul (APESC) fundada no ano de

1962. Em 1964, a APESC inaugura a Faculdade de Ciências Contábeis. No ano de 1980, a mantenedora obtém a autorização do Ministério da Educação (MEC) para criar as Faculdades Integradas de Santa Cruz do Sul (FISC), unindo as quatro faculdades mantidas naquela época. O projeto de universidade é realizado através da grande mobilização da comunidade acadêmica e regional. Em 1993, ocorre oficialmente a criação da Universidade de Santa Cruz do Sul (Quadro 12).

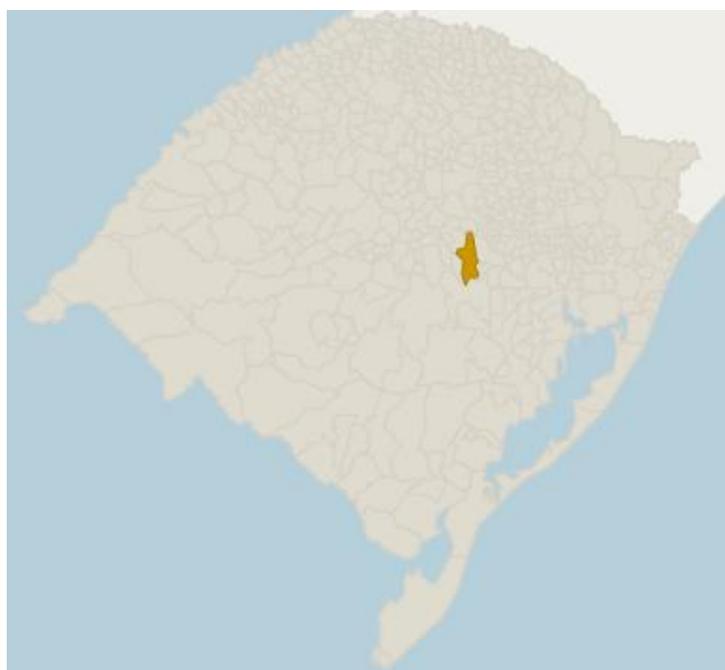
Quadro 12 – Perfil da Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc)

		Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc) <i>Campus:</i> Capão da Canoa, Montenegro, Sobradinho e Venâncio Aires.
CURSOS		
Tipo	Modalidade	Quantidade
Graduação	Presencial	61
Graduação	EaD	14
Mestrado	-	9
Doutorado	-	6

Fonte: Elaborado a partir das informações disponibilizadas em Unisc (<https://www.unisc.br/>, recuperado em 21, outubro, 2020).

B. Contextualização da Cidade-sede

Figura 56 – Localização do município de Santa Cruz do Sul



Fonte: IBGE (<https://www.ibge.gov.br>, recuperado em 03, Setembro, 2020).

Santa Cruz do Sul, localizado na região oeste do Rio Grande do Sul (Figura 56), no Censo 2010 possuía uma população de 118.374 pessoas em uma área de 733,898 Km² (<https://cidades.ibge.gov.br>, recuperado em 03, janeiro, 2020) e uma densidade demográfica de 161,40 habitantes por Km². O salário médio mensal dos trabalhadores formais em 2018 era de 2,8 salários mínimos e contava com um contingente de 51.448 trabalhadores (39,8% da população) e uma parcela de 23,2% da população com rendimento nominal mensal inferior a ½ salário mínimo (<https://www.ibge.gov.br>, recuperado em 03, Setembro, 2020).

O município apresenta uma taxa de escolarização em 2010 (6-14 anos) de 98,3% e um Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de 6,2 e 4,7 (anos iniciais do ensino fundamental e anos finais do ensino fundamental, respectivamente) no ano de 2017. Em 2018, possuía 3.349 matrículas no Ensino Médio, distribuídas em 15 escolas (<https://www.ibge.gov.br>, recuperado em 03, Setembro, 2020).

No ano de 2017, o Produto Interno Bruto *per capita* foi de R\$64.653,78 (na posição de 19º de 497º no RS), em 2010 era de R\$35.309,28 com um percentual de 72,2% das receitas provenientes de fontes externas e com um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) em 2010 de 0,773 (um aumento se comparado ao 0,561 do ano de 1991).

Com relação ao Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (<https://www.firjan.com.br>, recuperado em 03, Setembro, 2020), na edição de 2018⁵⁵ obteve um conceito geral de 0,8502, ou seja, um índice que representa um alto desenvolvimento (no Brasil, apenas 7% dos municípios apresentam este desempenho). Nas categorias que compõem o índice, obteve também alto desenvolvimento na educação (0,8659)⁵⁶ e saúde (0,9491), enquanto em emprego e renda (0,7356) obteve um parecer de desenvolvimento moderado. Estes resultados colocam o município na posição de 13º no Rio Grande do Sul e 78º no Brasil.

C. Análise do Desempenho da IES

55 Ano-Base 2016

56 Apesar do índice não contemplar indicadores do Ensino Superior, apresenta um dado em que pode haver contribuição que é “Docentes com ensino superior no ensino fundamental”.

A Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc) contava com 9.357 alunos matriculados em 2009, distribuídos nos *campi* de Santa Cruz do Sul (89,84%), Capão da Canoa (4,06%), Venâncio Aires (3,33%) e Sobradinho (2,77%). Cabe salientar que havia apenas matrículas na modalidade presencial (Figura 57). No período analisado, 2009-2019, houve expansão no número de *campi* (Montenegro, em 2012, e Porto Alegre, em 2014) e a incorporação da modalidade EaD em 2014 e, de forma mais acentuada, em 2019 (Censo do Ensino Superior, 2021).

Figura 57 – Evolução da quantidade de alunos matriculados na Unisc entre 2009 e 2019.



Fonte: MercadoEdu (2021).

O pico de matrículas ocorreu no ano de 2014 com 11.752, distribuídas em Santa Cruz do Sul (89,06%), Capão da Canoa (3,24%), Venâncio Aires (2,91%), Sobradinho (2,83%), Montenegro (1,91%) e Porto Alegre (0,06%). Deste montante, o EaD contribuiu com 0,14%. No período entre 2009 e 2014, houve um aumento de 25,59% nas matrículas (Censo do Ensino Superior, 2021). Nesse período, percebe-se um incremento na representatividade de matrículas apenas em Sobradinho, Montenegro e Porto Alegre (Tabela 32).

Tabela 32 – Evolução da quantidade de alunos matriculados na Unisc por *campi* entre 2009 e 2019.

CAMPUS	TIPO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Santa Cruz do Sul	Presencial	8406	8659	9245	9634	10067	10444	10270	9531	8721	7730	6577
	EaD											
Capão da Canoa	Presencial	380	388	383	405	402	380	348	305	311	262	240
Venâncio Aires	Presencial	312	296	319	344	339	338	331	298	245	192	137
Sobradinho	Presencial	259	279	327	338	332	331	337	299	242	214	167
Montenegro	Presencial				96	168	222	241	268	249	259	239
Santa Cruz do Sul	EaD						22	13	11	1	0	294
Montenegro	EaD						2	0				116

Venâncio Aires	EaD						4	2	2			89	
Capão da Canoa	EaD						1	1	0			57	
Sobradinho	EaD						1	1	1			48	
Porto Alegre	EaD						7	4	3				
Total			9357	9622	10274	10817	11308	11752	11548	10718	9769	8657	7964

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021).

Em 2019, o número de matrículas caiu para 7.964 (uma redução de 14,88% em comparação ao ano de 2009). Destas matrículas, a modalidade EaD corresponde a 7,58%. Entre 2014 e 2019, percebeu-se um aumento na representatividade de matrículas em Montenegro e Capão da Canoa (somando as modalidades presencial e EaD). No que concerne à oferta de cursos, em 2009 foram 73 (82,19 em Santa Cruz do Sul) (Tabela 33). O pico na oferta de cursos ocorreu em 2019 com 135, resultado alcançado principalmente pela maior oferta de cursos na modalidade EaD (45,92%) (Censo do Ensino Superior, 2021).

Tabela 33 – Evolução da oferta de cursos na Unisc por *campi* entre 2009 e 2019.

CAMPUS	TIPO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Santa Cruz do Sul	Presencial	60	59	57	55	53	56	52	52	55	59	60
Santa Cruz do Sul	EaD	0	0	0	0	0	3	3	3	1	1	13
Montenegro	EaD	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	13
Capão da Canoa	EaD	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	12
Sobradinho	EaD	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	12
Venâncio Aires	EaD	0	0	0	0	0	2	2	2	0	0	12
Montenegro	Presencial	0	0	0	4	4	5	5	5	5	6	6
Sobradinho	Presencial	6	5	5	4	4	3	3	3	3	3	3
Capão da Canoa	Presencial	3	3	3	3	3	3	2	2	2	2	2
Venâncio Aires	Presencial	4	4	4	3	2	2	2	2	2	2	2
Porto Alegre	EaD	0	0	0	0	0	3	3	2	0	0	0
Total		73	71	69	69	66	81	76	73	68	73	135

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021).

Em 2009, a Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc) tinha um corpo docente composto de 516 profissionais. Provavelmente, em função das atividades administrativas ligadas à gestão de pessoas serem realizadas em Santa Cruz do Sul, a totalidade de docentes

está ligada à respectiva cidade (Figura 58). No ano de 2014, a instituição alcançou 707 docentes, o maior resultado no período de análise, representando um aumento de 37,02% em comparação a 2009. Entre 2009 e 2019, a Unisc obteve queda no número de docentes em seis anos (2011 e 2015-2019). O comportamento aparente e provável deste indicador, em caso da manutenção da tendência, é apresentar ainda mais redução.

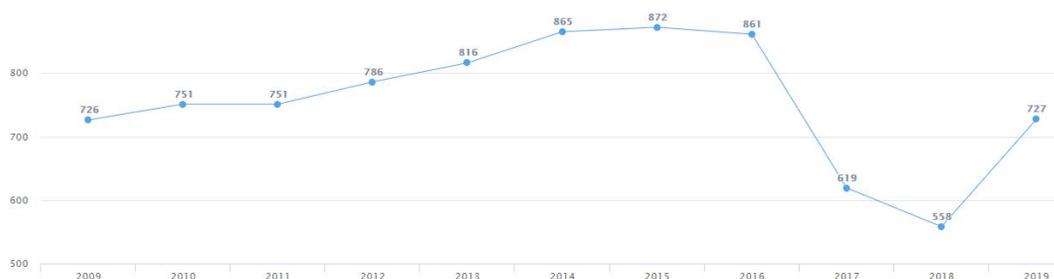
Figura 58 – Evolução do total de docentes (únicos) na Unisc entre 2009 e 2019.



Fonte: MercadoEdu (2021).

Em termos de quantidade de pessoal técnico, a Unisc dispunha de 726 profissionais no ano de 2009 (Figura 59). Assim como no corpo docente, provavelmente em função das atividades de gestão de pessoas estarem concentradas em uma unidade, a totalidade dos profissionais está em Santa Cruz do Sul. O auge na quantidade de pessoal técnico foi de 872 em 2015, representando uma expansão de 20,11%. Ao longo do período analisado, houve três anos de queda (2016-2018).

Figura 59 – Evolução do total de pessoal técnico na Unisc entre 2009 e 2019.

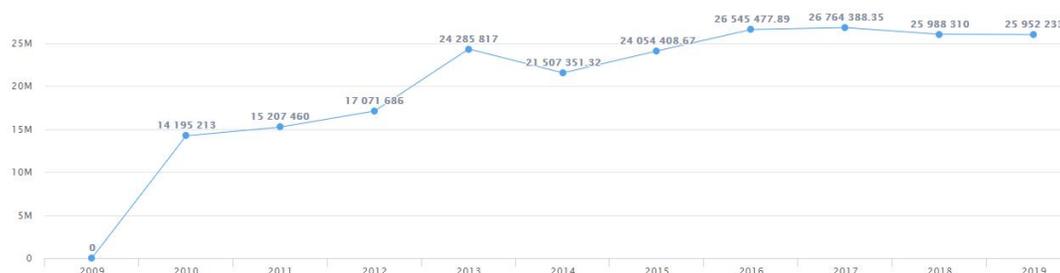


Fonte: MercadoEdu (2021).

A Unisc dispendia R\$14.195.213,00 com o salário de técnicos no ano de 2010 (Figura 60). Este número alcançou o maior resultado no ano de 2017, atingindo R\$26.764.388,35 ou uma variação de 88,54% no montante gasto. Cabe ressaltar que um aspecto positivo nas condições de trabalho foi uma elevação de 82,82% nos gastos de

salários para uma queda de 3,20% na quantidade de técnicos entre 2010 e 2019, revelando, possivelmente, um aumento real nas remunerações desta categoria de profissionais.

Figura 60 – Evolução dos gastos com salários de técnicos na Unisc entre 2009 e 2019.



Fonte: MercadoEdu (2021).

Ao calcular-se a média salarial entre 2010-2019, percebe-se que o ano que apresentou a maior média de salários anuais foi 2018 com R\$46.574,03 (Tabela 34). Em 2010, a Unisc tinha uma média anual nos gastos com o pessoal técnico de R\$18.901,75, representando uma variação no período de 10 anos de 88,86%. Em termos comparativos, a variação da inflação no período foi de 87,66%⁵⁷, representando um ganho superior a 1% no poder aquisitivo.

Tabela 34 – Evolução da média de salários anuais do pessoal técnico na Unisc por *campi* entre 2009 e 2019.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Pessoal técnico	751	751	786	816	865	872	861	619	558	727
Média de salários anuais (R\$)	18.902	20.250	21.720	29.762	24.864	27.585	30.831	43.238	46.574	35.698

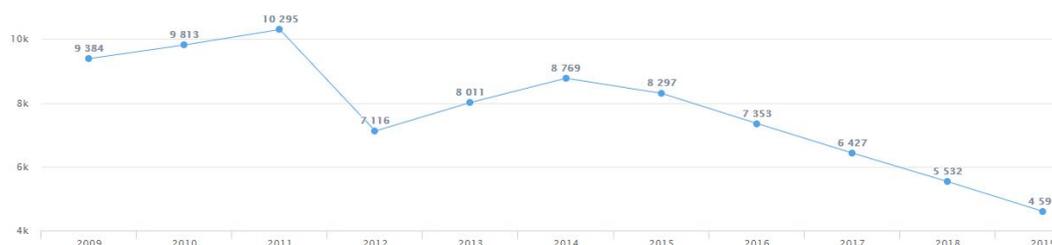
Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021).

A Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc) tinha 9.384 estudantes com financiamento estudantil em 2009, distribuídos nos *campi* de Santa Cruz do Sul (94,74%), Capão da Canoa (1,34%), Venâncio Aires (2,39%) e Sobradinho (1,53%). Todos esses estudantes estavam matriculados na modalidade presencial (Figura 61). No período

⁵⁷ Este cálculo foi realizado na Calculadora do Cidadão, ferramenta do Banco Central, no período 01/2010 até 12/2019 no site <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPUBLICO/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>.

analisado, 2009-2019, houve seis anos de queda – em 2012 e depois entre 2015-2019 –, revelando probabilidade de queda ainda maior nos próximos anos (Censo do Ensino Superior, 2021).

Figura 61 – Evolução do número de financiamentos estudantis na Unisc entre 2009 e 2019.



Fonte: MercadoEdu (2021).

Segundo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021), em termos de origem dos estudantes em relação aos *campi*, percebe-se uma variação acentuada na representatividade de Montenegro (3,74%), Sobradinho (1,08%) e Capão da Canoa (1,10%) no ensino presencial entre 2009-2019. Nos demais *campi*, houve queda (Tabela 35).

Tabela 35 – Evolução da proporção de financiamentos estudantis por *campi* na UNISC entre 2009 e 2019⁵⁸.

CAMPUS	TIPO	2009	%09	2014	%14	2019	%19
Santa Cruz do Sul	Presencial	8.890	94,74%	7924	90,36%	4.008	87,19%
Montenegro	Presencial			158	1,80%	172	3,74%
Sobradinho	Presencial	144	1,53%	239	2,73%	120	2,61%
Capão da Canoa	Presencial	126	1,34%	189	2,16%	112	2,44%
Venâncio Aires	Presencial	224	2,39%	247	2,82%	92	2,00%
Santa Cruz do Sul	EaD			8	0,09%	32	0,70%
Capão da Canoa	EaD			0	0,00%	20	0,44%
Montenegro	EaD			0	0,00%	16	0,35%
Venâncio Aires	EaD			2	0,02%	14	0,30%
Sobradinho	EaD			1	0,01%	11	0,24%
Porto Alegre	EaD			1	0,01%		
Total		9384		8769		4597	

58 Em função da visualização, os diferentes *campi* que dispunham de financiamento estudantil na modalidade EaD foram consolidados em um mesmo indicador (EaD).

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021).

A modalidade EaD começa a dispor de financiamento estudantil na IES analisada no ano de 2014 com uma representatividade de 0,14%, atingindo 2,02% em 2019. É provável que esta modalidade ganhe participação ao longo dos próximos anos, em função da democratização dos cursos na modalidade EaD.

5.3.3.1.2 Universidade do Vale do Taquari (Univates)

Para fins de estudo, nesta seção é realizada a análise da presente IES, destacando-se os seguintes aspectos: Perfil da Instituição (A); Contextualização da Cidade-sede (B); Análise do Desempenho (C).

A. Perfil da Instituição

A história da instituição tem sua origem no final da década de 1960, com a oferta de cursos superiores como uma extensão da Universidade de Caxias do Sul. Em 1972, ocorre a fundação local destes cursos. No ano de 1997, a partir da fusão de duas faculdades locais, nasce a Univates. Dois anos depois, a Univates é credenciada como Centro Universitário e, em 2017, recebe o título de Universidade do Vale do Taquari (Quadro 13).

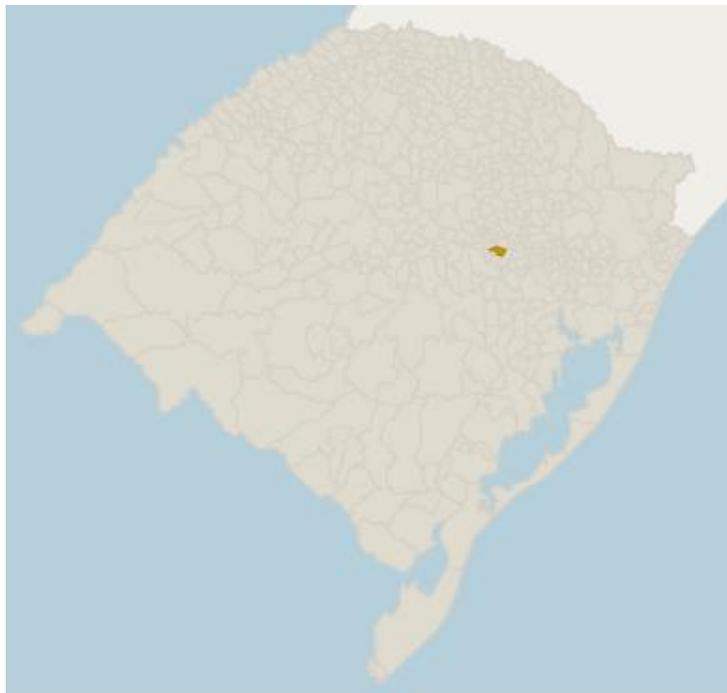
Quadro 13 – Perfil da Universidade do Vale do Taquari (Univates)

		Universidade do Vale do Taquari (Univates) <i>Campus: Lajeado (Sede) e Encantado</i>
CURSOS		
Tipo	Modalidade	Quantidade
Graduação	Presencial	47
Graduação	EaD	18
Mestrado	-	6
Doutorado	-	4

Fonte: Elaborado a partir das informações disponibilizadas em Univates (<https://www.Univates.br/>, recuperado em 21, outubro, 2020).

B. Contextualização da Cidade-sede

Figura 62 – Localização do município de Lajeado



Fonte: IBGE (<https://www.ibge.gov.br>, recuperado em 03, Setembro, 2020).

Lajeado, localizado na região oeste do Rio Grande do Sul (Figura 62), no Censo 2010 possuía uma população de 71.445 pessoas em uma área de 91,314 Km² (<https://cidades.ibge.gov.br>, recuperado em 03, janeiro, 2020) e uma densidade demográfica de 793,07 habitantes por Km². O salário médio mensal dos trabalhadores formais em 2018 era de 2,4 salários mínimos e contava com um contingente de 43.701 trabalhadores (52,7% da população) e uma parcela de 19,6% da população com rendimento nominal mensal inferior a ½ salário mínimo (<https://www.ibge.gov.br>, recuperado em 03, Setembro, 2020).

O município apresenta uma taxa de escolarização em 2010 (6-14 anos) de 98% e um Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de 6,2 e 5,1 (anos iniciais do ensino fundamental e anos finais do ensino fundamental, respectivamente) no ano de 2017. Em 2018, possuía 2.143 matrículas no Ensino Médio, distribuídas em 9 escolas (<https://www.ibge.gov.br>, recuperado em 03, Setembro, 2020).

No ano de 2017, o Produto Interno Bruto *per capita* foi de R\$45.888,70 (na posição de 83° de 497° no RS); em 2010, era de R\$29.642,12 com um percentual de 48,5% das

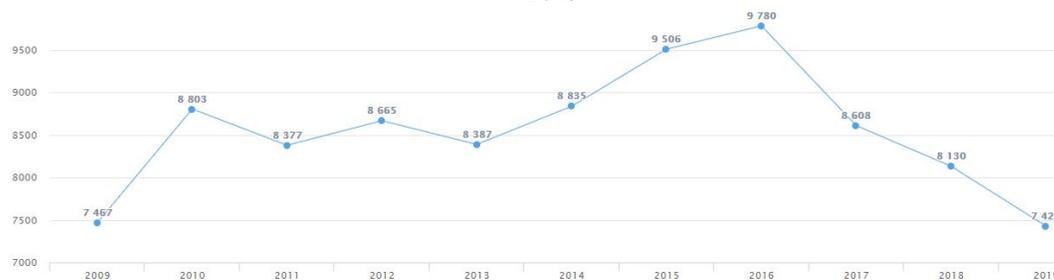
receitas provenientes de fontes externas e com um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) em 2010 de 0,778 (um aumento se comparado ao 0,598 do ano de 1991).

Com relação ao Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (<https://www.firjan.com.br>, recuperado em 03, Setembro, 2020), na edição de 2018⁵⁹ obteve um conceito geral de 0,8789, ou seja, um índice que representa um alto desenvolvimento (no Brasil, apenas 7% dos municípios apresentam este desempenho). Nas categorias que compõem o índice, obteve também alto desenvolvimento na educação (0,9190)⁶⁰, saúde (0,9502), e em emprego e renda (0,7674). Estes resultados colocam o município na posição de 2º no Rio Grande do Sul e 6º no Brasil.

C. Análise do Desempenho da IES

A Universidade do Vale do Taquari (Univates) contava com 7.467 alunos matriculados em 2009, distribuídos nos *campi* de Lajeado (98,13%) e Encantado (1,87%). Cabe salientar que havia apenas matrículas na modalidade presencial (Figura 63). No período analisado, 2009-2019, não houve expansão no número de *campi* nessa modalidade, apenas a incorporação da modalidade EaD em 2015 (Censo do Ensino Superior, 2021).

Figura 63 – Evolução da quantidade de alunos matriculados na Univates entre 2009 e 2019.



Fonte: MercadoEdu (2021).

O pico de matrículas ocorreu no ano de 2016 com 9.780 em Lajeado (0,32% na modalidade EaD). No período entre 2009 e 2014, houve um incremento superior a 30,97% (Censo do Ensino Superior, 2021) (Tabela 36).

59 Ano-Base 2016

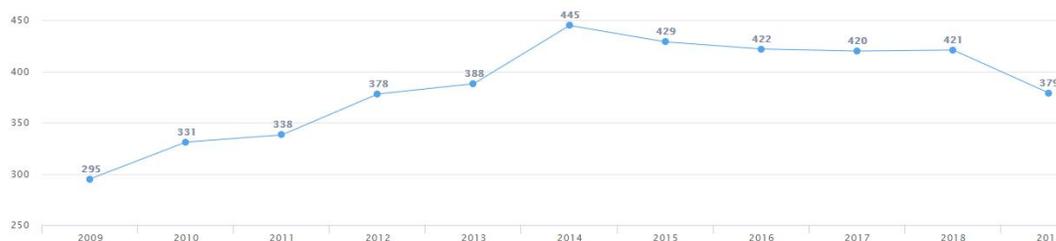
60 Apesar do índice não contemplar indicadores do Ensino Superior, apresenta um dado em que pode haver contribuição que é “Docentes com ensino superior no ensino fundamental”.

Lajeado	EaD	0	0	0	0	0	0	1	1	1	14	14
Carlos Barbosa	EaD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13	14
Serafina Corrêa	EaD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13	14
Taquari	EaD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11	13
Estrela	EaD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12	13
Garibaldi	EaD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	13
Arroio do Meio	EaD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11	13
Guaporé	EaD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12	12
Soledade	EaD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	11
Cruz Alta	EaD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11
Veranópolis	EaD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	10
Triunfo	EaD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
Montenegro	EaD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Encantado	Presencial	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0
Total		45	44	45	45	43	45	49	49	49	215	262

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021).

Em 2009, a Universidade do Vale do Taquari (Univates) tinha um corpo docente composto de 295 profissionais. Provavelmente, em função das atividades administrativas ligadas à gestão de pessoas serem realizadas em Lajeado, a totalidade de docentes está ligada à respectiva cidade (Figura 64). No ano de 2014, a instituição alcançou 445 docentes, o maior resultado no período de análise, representando um aumento expressivo de 50,85% em comparação a 2009. Entre 2009 e 2019, a Univates obteve queda no número de docentes em quatro anos (2015-2017 e 2019). O comportamento aparente e provável deste indicador, em caso da manutenção da tendência, é apresentar ainda mais redução ou, em um cenário otimista, permanecer neste patamar.

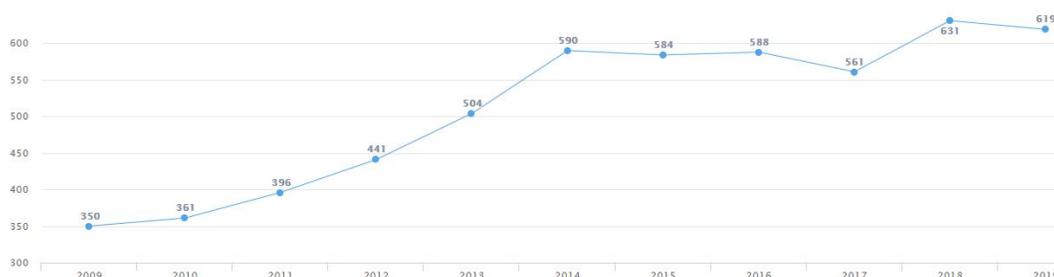
Figura 64 – Evolução do total de docentes (únicos) na Univates entre 2009 e 2019.



Fonte: MercadoEdu (2021).

Em termos de quantidade de pessoal técnico, a Univates dispunha de 350 profissionais no ano de 2009 (Figura 65). Assim como no corpo docente, provavelmente em função das atividades de gestão de pessoas estarem concentradas em uma unidade, a totalidade dos profissionais está em Lajeado. O auge na quantidade de pessoal técnico foi de 631 em 2018, representando uma expansão de 80,29%. Ao longo do período analisado, houve três anos de queda (2015, 2017 e 2019), o que revela uma tendência de pequenas oscilações e manutenção neste patamar para os próximos anos.

Figura 65 – Evolução do total de pessoal técnico na Univates entre 2009 e 2019.



Fonte: MercadoEdu (2021).

A Univates dispendia R\$6.771.028,00 com o salário de técnicos no ano de 2010. Este número obteve o melhor resultado em 2019, atingindo R\$29.321.214,00 ou uma variação de 333% no montante gasto (Figura 66). Cabe ressaltar que um aspecto positivo nas condições de trabalho foi uma elevação de 333% nos gastos de salários para um incremento de 76,57% na quantidade de técnicos, revelando, possivelmente, um aumento real nas remunerações desta categoria de profissionais.

Figura 66 – Evolução dos gastos com salários de técnicos na Univates entre 2009 e 2019.



Fonte: MercadoEdu (2021).

Ao calcular-se a média salarial entre 2010-2019, percebe-se que o ano que apresentou a maior média de salários anuais foi 2019 com R\$47.368,68 (Tabela 38). Em 2010, a

Univates tinha uma média anual nos gastos com o pessoal técnico de R\$18.756,31, representando uma variação no período de 10 anos de 152,55%. Em termos comparativos, a variação da inflação no período foi de 87,66%⁶¹, representando um ganho superior a 64,89% no poder aquisitivo.

Tabela 38 – Evolução da média de salários anuais do pessoal técnico na Univates por *campi* entre 2009 e 2019.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Pessoal Técnico	361	396	441	504	590	584	588	561	631	619
Media de Salários Anuais (R\$)	18.756	14.789	15.973	17.327	17.314	20.754	22.324	26.340	30.023	47.369

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021).

A Universidade do Vale do Taquari (Univates) tinha 960 estudantes com financiamento estudantil em 2009, distribuídos nos *campi* de Lajeado (99,48%) e Encantado (0,52%). Todos esses estudantes estavam matriculados na modalidade presencial (Figura 67). No período analisado, 2009-2019, houve cinco anos de queda – em 2010, 2015-2017 e 2019 –, revelando probabilidade de queda ainda maior nos próximos anos (Censo do Ensino Superior, 2021).

Figura 67 – Evolução do número de financiamentos estudantis na Univates entre 2009 e 2019.



Fonte: MercadoEdu (2021).

61 Este cálculo foi realizado na Calculadora do Cidadão, ferramenta do Banco Central, no período 01/2010 até 12/2019 no site <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>.

Em termos de origem dos estudantes em relação aos *campi*, percebe-se uma pequena queda na representatividade de Lajeado (2,34%) e um possível fechamento ou não oferta de financiamento em Encantado (Censo do Ensino Superior, 2021).

Tabela 39 – Evolução da proporção de financiamentos estudantis por *campi* na Univates entre 2009 e 2019.

CAMPUS	MODALIDADE	2009	%09	2014	%14	2019	%19
Lajeado	Presencial	955	99,48%	3631	99,97%	2175	97,14%
Encantado	Presencial	5	0,52%	1	0,03%		
Lajeado	EaD					37	1,65%
Teutônia	EaD					6	0,27%
Encantado	EaD					6	0,27%
Arvorezinha	EaD					5	0,22%
Arroio do Meio	EaD					3	0,13%
Bom Retiro do Sul	EaD					3	0,13%
Venâncio Aires	EaD					2	0,09%
Serafina Corrêa	EaD					1	0,04%
Estrela	EaD					1	0,04%
Total		960		3632		2239	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021).

A modalidade EaD começa a dispor de financiamento estudantil na IES analisada no ano de 2018 com uma representatividade de 1,76% (Tabela 39). Em 2019, o EAD atinge 2,86% das matrículas, distribuídas em 9 *campi*. É provável que esta modalidade ganhe participação ao longo dos próximos anos, em função da democratização dos cursos na modalidade EaD.

5.3.4 Metropolitana de Porto Alegre (MPA)

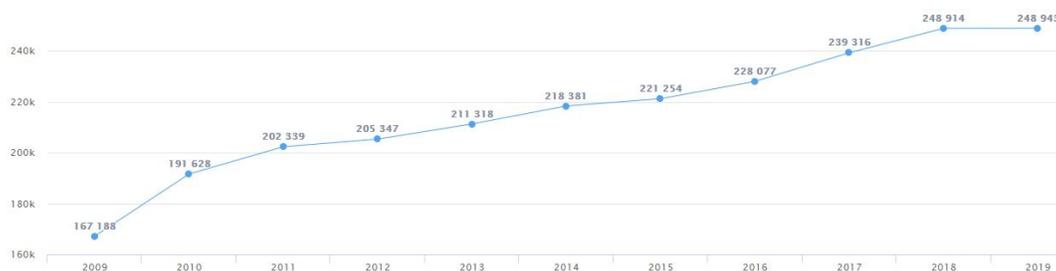
Esta mesorregião é composta por seis microrregiões e 98 municípios: Camaquã (8 municípios); Gramado-Canela (15 municípios), Montenegro (21 municípios), Osório (23 municípios), Porto Alegre (22 municípios) e São Jerônimo (9 municípios). Segundo o DEEDADOS (<http://feedados.fee.tche.br/feedados/>, recuperado em 08, novembro, 2020), a população da MPA foi de 5.122.316 habitantes (45,02% da população do RS), divididos em 48,24% homens e 51,76% mulheres. A distribuição por faixa etária apresenta o maior

percentual na faixa de 35-39 (7,97%). O número de indivíduos com vínculo empregatício foi de 2.103.710.

5.3.4.1 O Ensino Superior e o perfil da(s) IES Comunitária(s) do tipo Regional na região Metropolitana de Porto Alegre (MPA)⁶²

A variação do número de alunos matriculados na região Metropolitana de Porto Alegre (MPA) entre os anos de 2009 e 2019 foi de 48,9%. Neste período, houve um crescimento gradativo sem recuo nas matrículas no período analisado (Figura 68).

Figura 68 – Evolução do número de alunos matriculados na região Metropolitana de Porto Alegre (MPA) entre 2009 e 2019.



Fonte: MercadoEdu (2021).

No ano de 2009, a região Metropolitana de Porto Alegre (MPA) contava com 167.188 matrículas em 61 instituições de Ensino Superior (99,18% dos alunos no presencial e 0,82% no EaD). A única representante do *ranking* das IES comunitárias do tipo regional, a Universidade Feevale, marca presença no *Top 10* da região na quinta posição com 8,12% na região Metropolitana de Porto Alegre (MPA) (Tabela 40). Cabe ressaltar que as dez instituições com maior participação das matrículas somam 83,02% do total da região.

Tabela 40 – Participação das 10 IES com maior quantidade de matrículas na região Metropolitana de Porto Alegre (MPA) em 2009.

Instituição de ensino superior	Tipo	Modalidade	Total de matrículas	Participação na região
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Pública	Presencial	25.143	15,04%
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul	Com. C.	Presencial	25.058	14,99%
Universidade Luterana do Brasil	Privada	Presencial	24.689	14,77%

⁶² Nesta seção está sendo considerada apenas a IES Comunitária Regional que apresente a sua sede na região.

Universidade do Vale do Rio dos Sinos	Com. C.	Presencial	22.523	13,47%
Universidade Feevale	Com. R.	Presencial	13.582	8,12%
Centro Universitário Metodista	Com. C.	Presencial	7.569	4,53%
Centro Universitário Ritter dos Reis	Privada	Presencial	6.135	3,67%
Universidade La Salle	Com. C.	Presencial	5.765	3,45%
Faculdade Porto-Alegrense	Privada	Presencial	4.672	2,79%
Faculdades Integradas de Taquara	Privada	Presencial	3.666	2,19%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados disponibilizados no Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021)

O pico de matrículas nos últimos 11 anos ainda corresponde ao ano de 2019. Em 2019, o número de instituições com matrículas salta para 138 (um aumento de 226%) e o número de matrículas foi de 248.943 (57,90% dos alunos no presencial e 42,10% no EaD). Um aspecto relevante foi o incremento na participação das matrículas no EaD, que passaram de 0,82% em 2009 para 42,10% em 2019, um aumento de 5.134%. No *Top 10*, a Feevale cai para a sétima posição, passando a ter uma participação de 4,51%. Mesmo com o aumento expressivo de IES, o *Top 10* aumentou a sua parcela de representatividade, passando de 83,02% em 2009 para 88,22% em 2019 (Tabela 41).

Tabela 41 – Participação das 10 IES com maior quantidade de matrículas na região Metropolitana de Porto Alegre (MPA) em 2019.

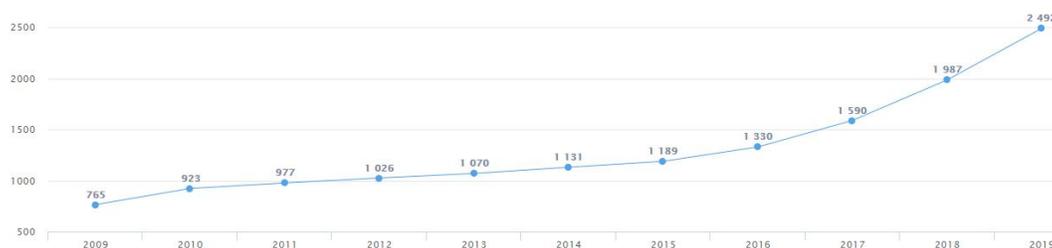
Instituição de ensino superior	Tipo	Modalidade	Total de matrículas	Participação na região
Centro Universitário Leonardo da Vinci	Privada	EaD	41.888	16,83%
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Pública	Presencial	28.325	11,38%
Universidade do Vale do Rio dos Sinos	Com. C.	Presencial	16.564	6,65%
Universidade Luterana do Brasil	Privada	Presencial	15.796	6,35%
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul	Com. C.	Presencial	15.738	6,32%
Centro Universitário Ritter dos Reis	Privada	Presencial	14.273	5,73%
Universidade Feevale	Com. R.	Presencial	11.224	4,51%
Centro Universitário Internacional	Privada	EaD	10.216	4,10%
Universidade Anhanguera	Privada	EaD	6.596	2,65%
Centro Universitário Fadergs	Privada	Presencial	5974	2,40%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados disponibilizados no Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021)

Com relação à quantidade de cursos ofertados na região Metropolitana de Porto Alegre (MPA) entre os anos 2009 e 2019, observa-se um aumento constante e gradativo. A

variação na quantidade de cursos no período foi de 325,75%, uma média anual de 29,61% (Figura 69). Uma possível explicação do aumento expressivo deste indicador, como ocorreu em grande parte das regiões analisadas, é a tentativa das IES de reduzirem os riscos ou se protegerem da ameaça de redução no número de alunos, por questões ligadas ao ambiente econômico ou aumento da concorrência.

Figura 69 – Evolução da quantidade de cursos ofertados na região Metropolitana de Porto Alegre (MPA) entre 2009 e 2019.

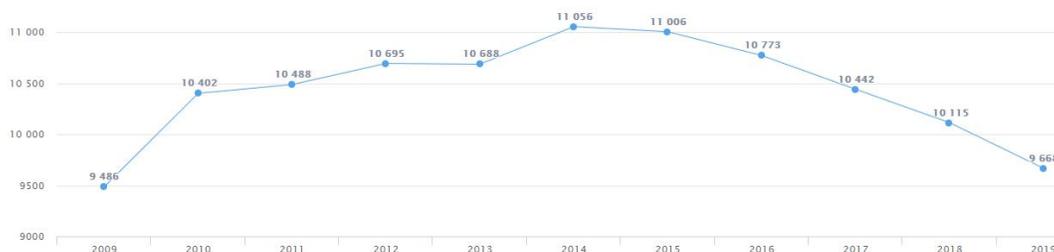


Fonte: MercadoEdu (2021).

Com relação ao desempenho das IES Comunitárias do tipo Regional no *ranking* de *Top 10* IES em oferta de cursos, em 2009, a Feevale ocupou a 5ª posição, ofertando 52 cursos ou 6,8% da região MPA. No ano de 2019, a Feevale caiu para a 13ª posição com uma oferta de 61 cursos e obtendo uma participação de 2,45%. O número de IES com ofertas de cursos foi de 59 e 143, em 2009 e 2019, respectivamente.

Em 2009, a região Metropolitana de Porto Alegre (MPA) dispunha de 9.486 docentes (únicos) em 50 Instituições de Ensino, representando uma média de mais de 189,72 docentes por IES (Figura 70). Cabe ressaltar que este indicador conta apenas com os profissionais que atuam na modalidade presencial. A concentração dos docentes (únicos) no *Top 10* IES foi de 82,43%. No *ranking* de participação no número de docentes na região, a Feevale ocupou a quinta posição e foi responsável por 5,26%. Em 2014, foi o pico do período analisado, alcançando o emprego de 11.056 docentes (um incremento de 16,55% em comparação a 2009). A Feevale permanece na quinta posição com uma participação de 5,17%. Apesar de uma pequena queda percentual, a variação em quantidade foi positiva de 499 (2009) para 572 (2014). Em 2019, a região contou com 9.688 docentes únicos, uma pequena queda em comparação a 2014 (14,12%). A Feevale permanece na quinta posição com uma participação de 5,20% ou 503 docentes. Ressalta-se aqui a redução no número de docentes da Feevale no período de 2014-2019, passando de 572 para 503 (Censo da Educação Superior, 2020).

Figura 70 – Evolução do número de docentes (únicos) na região Metropolitana de Porto Alegre (MPA) entre 2009 e 2019.



Fonte: MercadoEdu (2021).

Em termos de gastos com salários de técnicos⁶³, o Censo de Educação Superior (2020) inicia a medição no ano de 2010. No primeiro ano, o montante investido na região Metropolitana de Porto Alegre (MPA) foi de R\$322.242.618,00 (Figura 70) para 10.305 técnicos. Uma média de R\$31.270,51 de remuneração por ano ou R\$2.605,87 por mês. A Feevale foi responsável pelo desembolso de 6,66% da região, 7^a no *ranking* da região, ou R\$21.472.377,00 para remunerar 750 técnicos, uma média de R\$28.629,84 por ano ou R\$2.385,82 por mês.

Figura 71 – Evolução dos gastos com salários de técnicos na região Metropolitana de Porto Alegre (MPA) entre 2009 e 2019.



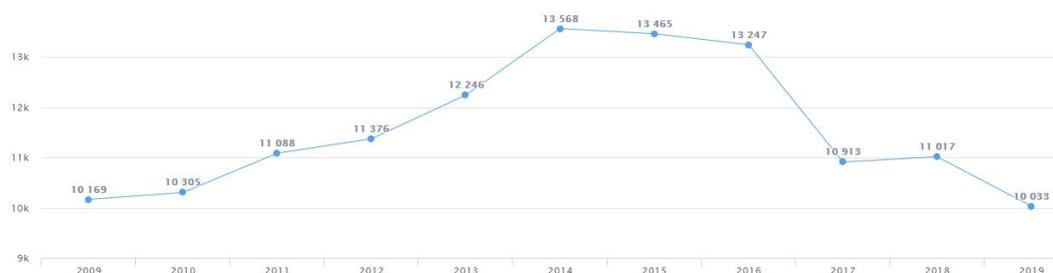
Fonte: MercadoEdu (2021).

Em 2016, foi o período com maior dispêndio no pagamento de salários de técnicos com um valor de R\$1.111.741.510,62 para 13.247 profissionais (Figura 72), representando uma média anual de R\$83.924,02 ou mensal de R\$6.993,67. Estes números representam uma elevação expressiva em comparação a 2010 (superior a 268,38% e um incremento médio de

⁶³ A estimativa de remuneração mensal dos técnicos foi elaborada a partir da remuneração anual dividida em 12 meses, não considerando o 13^o ou férias.

38,34% ao ano). A Feevale caiu para a décima posição com 3,14% dos gastos na região ou R\$34.885.831,38 (uma variação positiva de 62,47% em termos quantitativos) para remunerar 805 técnicos, uma média de R\$ 43.336,44 por ano ou R\$3.611,37 por mês.

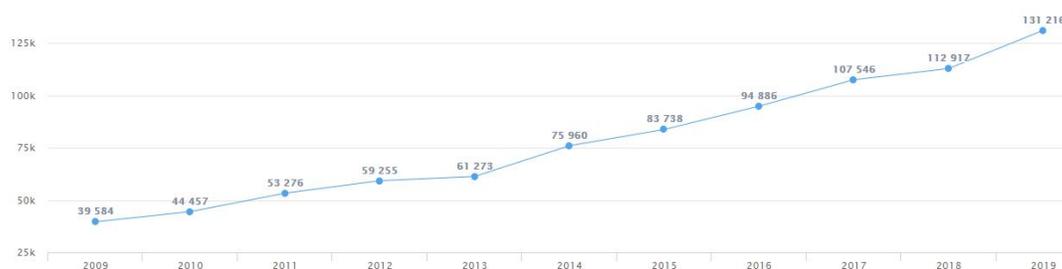
Figura 72 – Evolução da quantidade de pessoal técnico na região Metropolitana de Porto Alegre (MPA) entre 2009 e 2019



Fonte: MercadoEdu (2021).

Em 2019, o montante investido foi de R\$812.005.699,00 para 10.033 técnicos na região Metropolitana de Porto Alegre (MPA), uma queda se comparado a 2016 na ordem de 26,96% e 24,26% no gasto com pessoal técnico e número de técnicos, respectivamente. A remuneração média dos técnicos foi de R\$80.933,49 e R\$6.744,46 anual e mensal, respectivamente. A Feevale, a única instituição comunitária do tipo Regional que aparece no *ranking*, ocupou a nona posição na região com um montante de R\$32.486.731,00 para 498 colaboradores (uma redução de 6,88% e de 38,14% em comparação a 2016, de receita e número de técnicos, respectivamente), uma média anual de R\$65.234,40 ou mensal de R\$5.436,20.

Figura 73 – Evolução da quantidade de alunos com financiamento estudantil na região Metropolitana de Porto Alegre (MPA) entre 2009 e 2019



Fonte: MercadoEdu (2021).

No que concerne ao Financiamento Estudantil, a região Metropolitana de Porto Alegre (MPA) teve 39.584 alunos com algum financiamento estudantil em 43 IES no ano 2009, atingindo o ápice em 2019 com 131.216 (um aumento de 331,49% no período e uma variação anual de 30,14%) em 97 IES (Figura 73). A única representante das Instituições Comunitárias do tipo Regional, a Feevale, ocupou a quarta posição no *Top 10* com o financiamento de 2.148 alunos em 2009 (5,43% da região). Em 2019, a Feevale ocupou a sétima posição do *Top 10*, sendo responsável pela parcela de 3,60% ou 4.726. Em termos quantitativos, a representante das IES Comunitárias do tipo Regional na região Metropolitana de Porto Alegre (MPA) teve uma ampliação 220,02% no período de 2009-2019, uma variação anual de 20%.

Ao cruzar as informações com o número de matrículas, o percentual de matriculados com algum tipo de financiamento em 2009 foi de 23,68%. Em 2019, o ano em que ocorreu o ápice de alunos com financiamento, a participação de matrículas com financiamento foi de 52,71%.

A região apresenta uma IES Comunitária do tipo Regional: Universidade Feevale.

5.3.4.1.1 Universidade Feevale

Para fins de estudo, nesta seção é realizada a análise da presente IES, destacando-se os seguintes aspectos: Perfil da Instituição (A); Contextualização da Cidade-sede (B); Análise do Desempenho (C).

A. Perfil da Instituição

Através da parceria entre o poder público, a comunidade regional e a iniciativa privada, é fundada, no ano de 1969, a Associação Pró-Ensino Superior em Novo Hamburgo (Aspeur), mantenedora da Feevale. Em 1999, o Ministério da Educação altera o status da Feevale para Centro Universitário. Em 2010, a instituição passa a ser Universidade Feevale (Quadro 14).

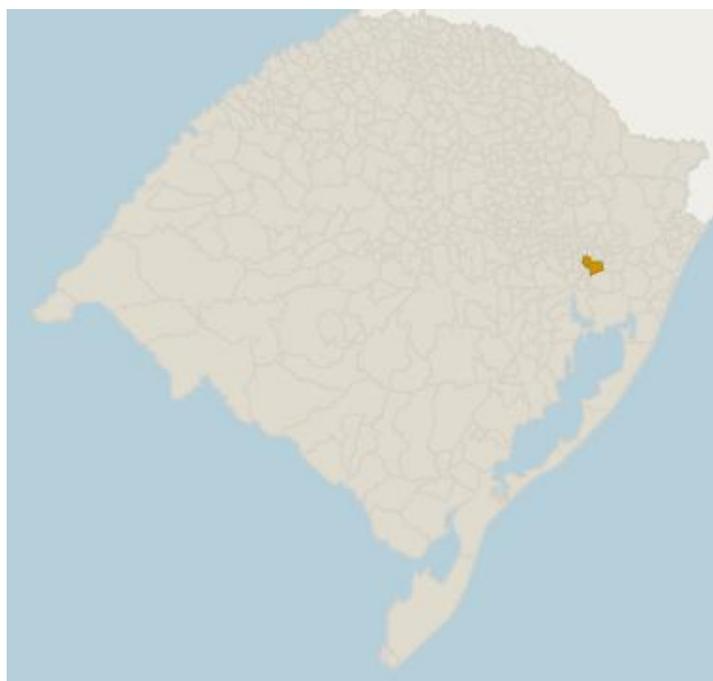
Quadro 14 – Perfil da Universidade Feevale

		Universidade Feevale <i>Campus: Novo Hamburgo (Sede) e Campo Bom</i>
CURSOS		
Tipo	Modalidade	Quantidade
Graduação	Presencial	60
Graduação	EaD	5
Mestrado	-	10
Doutorado	-	5

Fonte: Elaborado a partir das informações disponibilizadas em Feevale (<https://www.feevale.br>, recuperado em 21, outubro, 2020).

B. Contextualização da Cidade-sede

Figura 74 – Localização do município de Novo Hamburgo



Fonte: IBGE (<https://www.ibge.gov.br>, recuperado em 03, Setembro, 2020).

Novo Hamburgo, localizado na região oeste do Rio Grande do Sul (Figura 74), no Censo 2010 possuía uma população de 247.032 pessoas em uma área de 223,683 Km² (<https://cidades.ibge.gov.br>, recuperado em 03, janeiro, 2020) e uma densidade demográfica de 1.067,55 habitantes por Km². O salário médio mensal dos trabalhadores formais em 2018 era de 2,6 salários mínimos e contava com um contingente de 88.464 trabalhadores (35,9%

da população) e uma parcela de 26,5% da população com rendimento nominal mensal inferior a ½ salário mínimo (<https://www.ibge.gov.br>, recuperado em 03, Setembro, 2020).

O município apresenta uma taxa de escolarização em 2010 (6-14 anos) de 97% e um Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de 5,9 e 4,4 (anos iniciais do ensino fundamental e anos finais do ensino fundamental, respectivamente) no ano de 2017. Em 2018, possuía 8.250 matrículas no Ensino Médio, distribuídas em 21 escolas (<https://www.ibge.gov.br>, recuperado em 03, Setembro, 2020).

No ano de 2017, o Produto Interno Bruto *per capita* foi de R\$35.013,51 (na posição de 185º de 497º no RS); em 2010, era de R\$23.161,92 com um percentual de 55,5% das receitas provenientes de fontes externas e com um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) em 2010 de 0,747 (um aumento se comparado ao 0,544 do ano de 1991).

Com relação ao Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (<https://www.firjan.com.br>, recuperado em 03, Setembro, 2020), na edição de 2018⁶⁴ obteve um conceito geral de 0,7745, ou seja, um índice que representa um desenvolvimento moderado. Nas categorias que compõem o índice, obteve alto desenvolvimento na saúde (0,8733), enquanto em educação (0,7731)⁶⁵ e emprego e renda (0,6772) obteve um parecer de desenvolvimento moderado. Estes resultados colocam o município na posição de 127º no Rio Grande do Sul e 731º no Brasil.

C. Análise do Desempenho da IES

A Universidade Feevale contava com 13.582 alunos matriculados em 2009, no *campus* de Novo Hamburgo. Cabe salientar que havia apenas matrículas na modalidade presencial (Figura 75). No período analisado, 2009-2019, houve expansão no número de *campi* (Campo Bom em 2018) e a incorporação da modalidade EaD em 2010 (Censo do Ensino Superior, 2021).

64 Ano-Base 2016

65 Apesar do índice não contemplar indicadores do Ensino Superior, apresenta um dado em que pode haver contribuição que é “Docentes com ensino superior no ensino fundamental”.

Figura 75 – Evolução da quantidade de alunos matriculados na Feevale entre 2009 e 2019.



Fonte: MercadoEdu (2021).

O pico de matrículas ocorreu no ano de 2014 com 16.587 no *campus* de Novo Hamburgo (o EaD representou 3,31%). No período entre 2009 e 2014, houve um incremento superior a 22% (Tabela 42).

Tabela 42 – Evolução da quantidade de alunos matriculados na Feevale por *campi* entre 2009 e 2019.

CAMPI	TIPO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Novo Hamburgo	Presencial	13582	13591	13650	15000	15703	16038	15876	15236	13969	12526	11145
	Presencial										14	79
Novo Hamburgo Saporanga	EaD		77	134	381	582	549	458	322	327	350	448
	EaD											37
Campo Bom Esteio	EaD											25
	EaD											21
Igrejinha	EaD											21
	EaD											19
São Sebastião do Caí	EaD											19
	EaD											16
Nova Petrópolis Gravataí	EaD											14
	EaD											10
Gramado	EaD											9
	EaD											3
TOTAL		13582	13668	13784	15381	16285	16587	16334	15558	14296	12890	11863

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021).

Em 2019, o número de matrículas cai para 11.863, uma redução de 12,66%. Destas matrículas, a modalidade EaD corresponde a 5,41%. Entre 2014 e 2019, percebeu-se um aumento na representatividade de matrículas no EaD e no *campus* de Campo Bom. No que concerne à oferta de cursos, em 2009 foram 52 (Tabela 43). Em 2019, a oferta de cursos atinge 184, o maior índice no período analisado, em função da oferta de cursos na modalidade EaD (66,86% correspondem ao ensino a distância) (Censo do Ensino Superior, 2021).

Tabela 43 – Evolução da oferta de cursos na Feevale por *campi* entre 2009 e 2019.

CAMPUS	TIPO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Novo Hamburgo	Presencial	52	57	54	56	57	57	57	54	54	57	59
Campo Bom	Presencial	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2
Novo Hamburgo	EaD	0	1	2	4	5	5	5	4	5	5	17
Campo Bom	EaD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	14
Sapiranga	EaD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13
Esteio	EaD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12
Gravataí	EaD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12
Igrejinha	EaD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11
Nova Petrópolis	EaD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10
São Sebastião do Caí	EaD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10
Montenegro	EaD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8
Gramado	EaD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7
Parobé	EaD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
Portão	EaD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Total		52	58	56	60	62	62	62	58	59	63	184

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021).

Em 2009, a Feevale tinha um corpo docente composto de 499 profissionais em Novo Hamburgo (Figura 75). No ano de 2015, a instituição alcançou 574 docentes, o maior resultado no período de análise, representando um aumento de 15% em comparação a 2009. Entre 2009 e 2019, a Feevale obteve um aumento de 0,8% no número de docentes e apresentou uma redução no número de docentes em cinco anos (2012 e 2016-2019). O

comportamento aparente e provável deste indicador, em caso da manutenção da tendência, é apresentar uma diminuição nos próximos anos.

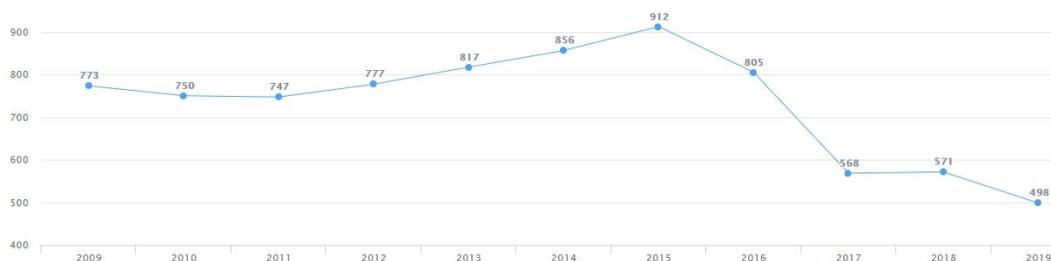
Figura 76 – Evolução do total de docentes (únicos) na Feevale entre 2009 e 2019.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021).

Em termos de quantidade de pessoal técnico, a Feevale dispunha de 773 profissionais no ano de 2009 (Figura 76). O auge na quantidade de pessoal técnico foi de 912 em 2015, representando uma expansão de 17,98%. Ao longo do período analisado, houve quatro anos de queda (2010, 2016-2017 e 2019).

Figura 77 – Evolução do total de pessoal técnico na Feevale entre 2009 e 2019.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021).

A Feevale dispndia R\$21.472.377,00 com o salário de técnicos no ano de 2010. Este número alcançou o maior resultado no ano de 2016, atingindo R\$34.885.831,38 ou uma variação de 62,46% no montante gasto. Durante o período de 2010-2019, houve elevação de 51,29% nos gastos de salários para uma redução de 33,60% na quantidade de técnicos, revelando, possivelmente, um aumento real nas remunerações desta categoria de profissionais (Figura 77).

Figura 78 – Evolução dos gastos com salários de técnicos na Feevale entre 2009 e 2019.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021).

Ao calcular-se a média salarial entre 2010-2019, percebe-se que o ano que apresentou a maior média de salários anuais foi 2019 com R\$65.234,40 (Tabela 44). Em 2010, a Feevale tinha uma média anual nos gastos com o pessoal técnico de R\$28.629,84, representando uma variação no período de 10 anos de 127,85%. Em termos comparativos, a variação da inflação no período foi de 87,66%⁶⁶, representando uma perda superior a 40,19% no poder aquisitivo.

Tabela 44 – Evolução da média de salários anuais do pessoal técnico na Feevale entre 2009 e 2019.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Pessoal técnico	750	747	777	817	856	912	805	568	571	498
Média de salários anuais (R\$)	28.630	32.110	27.048	27.313	30.740	34.112	43.336	59.080	58.106	65.234

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021).

A Feevale tinha 2.148 estudantes com financiamento estudantil em 2009 no *campus* de Novo Hamburgo. Todos esses estudantes estavam matriculados na modalidade presencial (Figura 78). No período analisado, 2009-2019, houve cinco anos de queda – em 2011 e depois entre 2016-2019 –, revelando probabilidade de queda ainda maior nos próximos anos (Censo do Ensino Superior, 2021).

66 Este cálculo foi realizado na Calculadora do Cidadão, ferramenta do Banco Central, no período 01/2010 até 12/2019 no site <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>.

Figura 79 – Evolução do número de financiamentos estudantis na Feevale entre 2009 e 2019.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021).

Em termos de origem dos estudantes em relação aos *campi*, percebe-se no período de 2009-2019 uma redução na representatividade de Novo Hamburgo (Tabela 45). O *campus* de Campo Bom e outros oito *campi* da modalidade EaD tiveram um incremento na sua participação (Censo do Ensino Superior, 2021).

Tabela 45 – Evolução da proporção de financiamentos estudantis por *campi* na Feevale entre 2009 e 2019.

<i>CAMPI</i>	MODALIDADE	2009	%09	2014	%14	2019	%19
Novo Hamburgo	Presencial	2.148	100%	8.537	97,98%	4.706	96,73%
Novo Hamburgo	EaD			176	2,02%	63	1,29%
Campo Bom	Presencial					20	0,41%
Sapiranga	EaD					14	0,29%
Igrejinha	EaD					13	0,27%
Esteio	EaD					12	0,25%
Gravataí	EaD					12	0,25%
Montenegro	EaD					10	0,21%
Campo Bom	EaD					7	0,14%
São Sebastião do Cai	EaD					7	0,14%
Parobé	EaD					1	0,02%
Portão	EaD					0	0,00%
Gramado	EaD					0	0,00%
Nova Petrópolis	EaD					0	0,00%
TOTAL		2.148		8.713		4.865	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021).

A modalidade EaD começa a dispor de financiamento estudantil na IES analisada no ano de 2010 com uma representatividade de 0,12% e em 2019 passa a contribuir com 2,86%. É provável que esta modalidade ganhe participação ao longo dos próximos anos, em função da democratização dos cursos na modalidade EaD.

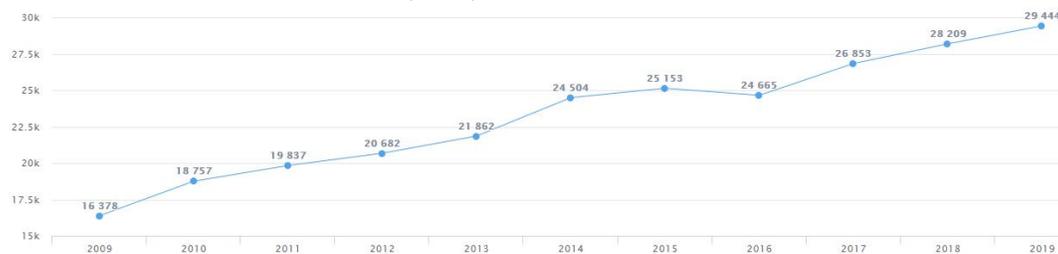
5.3.5 Sudoeste Rio-grandense (SOR)

Esta mesorregião é composta por três microrregiões e 31 municípios: Campanha Central (4 municípios); Campanha Meridional (5 municípios) e Campanha Ocidental (10 municípios). Segundo o DEEDADOS (<http://feedados.fee.tche.br/feedados/>, recuperado em 08, novembro, 2020), a população da SOR foi de 705.077 habitantes (6,20% da população do RS), divididos em 48,84% homens e 51,16% mulheres. A distribuição por faixa etária apresenta os maiores percentuais na faixa de 20-24 (7,88%). O número de indivíduos com vínculo empregatício foi de 164.532.

5.3.5.1 O Ensino Superior e o perfil da(s) IES Comunitária(s) do tipo Regional na região Sudoeste Rio-grandense (SOR)⁶⁷

A variação do número de alunos matriculados na região Sudoeste Rio-grandense (SOR) entre os anos de 2009 e 2019 foi de 79,78%. Neste período, apenas no ano de 2016 houve queda neste indicador (Figura 79).

Figura 80 – Evolução do número de alunos matriculados na região Sudoeste Rio-grandense (SOR) entre 2009 e 2019.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (2020).

No ano de 2009, a região Sudoeste Rio-grandense (SOR) contava com 16.378 matrículas em 10 instituições de Ensino Superior (73,15% dos alunos no presencial e 26,85%

⁶⁷ Nesta seção está sendo considerada apenas a IES Comunitária Regional que apresente a sua sede na região.

no EaD). A única representante do *ranking* das IES comunitárias do tipo Regional, o Centro Universitário da Região da Campanha, ou Urcamp, ocupou a liderança entre as IES da região com uma participação de 39,74% (Tabela 46).

Tabela 46 – Participação das 10 IES com maior quantidade de matrículas na região Sudoeste Rio-grandense (SOR) em 2009.

Instituição de ensino superior	Tipo	Modalidade	Total de matrículas	Participação na região
Centro Universitário da Região da Campanha	Com. R.	Presencial	6.509	39,74%
Fundação Universidade Federal do Pampa – Unipampa	Pública	Presencial	3.955	24,15%
Universidade Pitágoras Unopar	Privada	EaD	2.453	14,98%
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul	Com. C.	Presencial	1.076	6,57%
Universidade Cidade de São Paulo	Privada	EaD	933	5,7
Universidade do Sul de Santa Catarina	Privada	EaD	416	2,54%
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Privada	EaD	364	2,22%
Universidade Federal de Santa Maria	Pública	EaD	232	1,42%
Universidade Estadual do Rio Grande do Sul	Pública	Presencial	221	1,35%
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha	Pública	Presencial	219	1,34%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados disponibilizados no Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021)

O pico de matrículas nos últimos 11 anos corresponde ao ano de 2019. Nesse ano, o número de instituições com matrículas salta para 36 (um aumento de 360%) e o número de matrículas foi de 29.444 (51,92% dos alunos no presencial e 48,08% no EaD). Um outro dado importante foi o incremento na participação das matrículas no EaD, que passaram de 26,85% em 2009 para 48,08% em 2019, um aumento de 79,07%. No *Top 10* em número de matrículas na região Sudoeste Rio-grandense (SOR), a Urcamp caiu para a segunda posição, passando a ter uma participação de 13,27%. A única representante entre as IES Comunitárias do tipo Regional nesta região acumulou uma queda, no período de 2009-2019, no *ranking* de *Top 10*, de 26,47%. O número elevado de IES contribuiu também para o *Top 10* perder a sua representatividade que, em 2009, foi de 100% para 88,22% em 2019 (Tabela 47).

Tabela 47 – Participação das 10 IES com maior quantidade de matrículas na região Sudoeste Rio-grandense (SOR) em 2019.

Instituição de ensino superior	Tipo	Modalidade	Total de matrículas	Participação na região
Fundação Universidade Federal do Pampa – Unipampa	Pública	Presencial	8.479	28,80%
Centro Universitário da Região da Campanha	Com. R.	Presencial	3.906	13,27%
Universidade Pitágoras Unopar	Privada	EaD	3.590	12,19%
Centro Universitário Internacional	Privada	EaD	2.911	9,89%
Centro Universitário Leonardo da Vinci	Privada	EaD	1.545	5,25%
Faculdade Educacional da Lapa	Privada	EaD	1.386	4,71%
Universidade Anhanguera	Privada	EaD	1.381	4,69%
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha	Pública	Presencial	1.294	4,39%
Universidade Paulista	Privada	EaD	855	2,90%
Fundação Universidade Federal do Pampa – Unipampa	Pública	EaD	628	2,13%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados disponibilizados no Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021)

Com relação à quantidade de cursos ofertados na região Sudoeste Rio-grandense (SOR) entre os anos 2009 e 2019, observa-se um aumento constante e gradativo. A variação na quantidade de cursos no período foi de 460%, uma média anual de 41,82% (Figura 80). Uma possível explicação do aumento expressivo deste indicador é a tentativa das IES de reduzirem os riscos ou se protegerem da ameaça da redução do número de alunos.

Figura 81 – Evolução da quantidade de cursos ofertados na região Sudoeste Rio-grandense (SOR) entre 2009 e 2019.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (2020).

Com relação ao desempenho das IES Comunitárias do tipo Regional no *ranking* do *Top 10* IES em quantidade de cursos ofertados, em 2009, a Urcamp ocupou a primeira posição, ofertando 69 cursos ou 49,29% da região SOR. No ano de 2019, a Urcamp cai para

a oitava posição com uma oferta de 37 cursos e obtendo uma participação de 5,75%. Esses números contrastam com o grande avanço de IES na região, públicas e privadas, reduzindo a participação da Urcamp na oferta de cursos em mais de 82%. O número de IES com ofertas de cursos foi de 10 e 39, em 2009 e 2019, respectivamente.

Em 2009, a região Sudoeste Rio-grandense (SOR) dispunha de 864 docentes (únicos) em 2 Instituições de Ensino (Figura 81). Cabe ressaltar que este indicador conta apenas com os profissionais que atuam na modalidade presencial. A Urcamp foi a principal instituição neste quesito, sendo responsável por 67,13% (ou 580 docentes). Em 2017, foi o pico do período analisado, alcançando o emprego de 1.461 docentes (um incremento de 69,09% em comparação a 2009). A Urcamp cai para a segunda posição, sendo ultrapassada por uma IES Pública (Unipampa), com uma participação de 27,10% (ou 396 docentes). Em 2019, a região contou com 1.333 docentes únicos, uma pequena queda em comparação a 2014 (8,76%). A Urcamp permanece na segunda posição com uma participação de 19,13% ou 255 docentes. Ressalta-se aqui a redução no número de docentes da Urcamp no período de 2009-2019, passando de 580 para 255 (Censo da Educação Superior, 2020).

Figura 82 – Evolução do número de docentes (únicos) na região Sudoeste Rio-grandense (SOR)

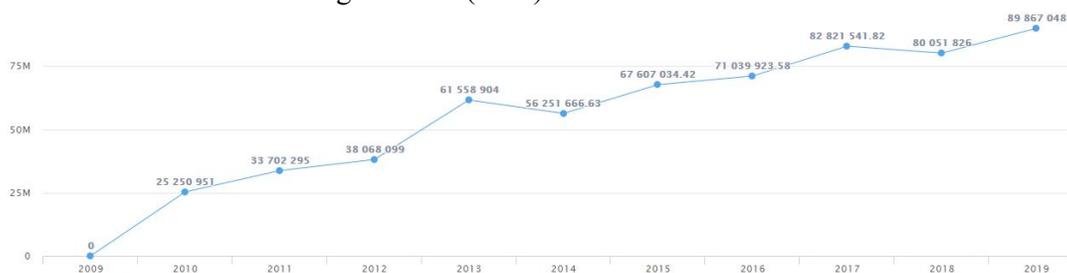


Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (2020).

Em termos de gastos com salários de técnicos⁶⁸, o Censo de Educação Superior (2020) inicia a medição no ano de 2010. No primeiro ano, o montante investido na região Sudoeste Rio-grandense (SOR), por duas IES, foi de R\$25.250.951,00 (Figura 82) para 851 técnicos. Uma média de R\$29.672,09 de remuneração por ano ou R\$2.472,67 por mês. A Urcamp foi responsável pelo desembolso de 28,94% na região ou R\$7.308.697,00 para remunerar 371 técnicos, uma média de R\$19.699,99 por ano ou R\$1.641,67 por mês.

⁶⁸ A estimativa de remuneração mensal dos técnicos foi elaborada a partir da remuneração anual dividida em 12 meses, não considerando o 13º ou férias.

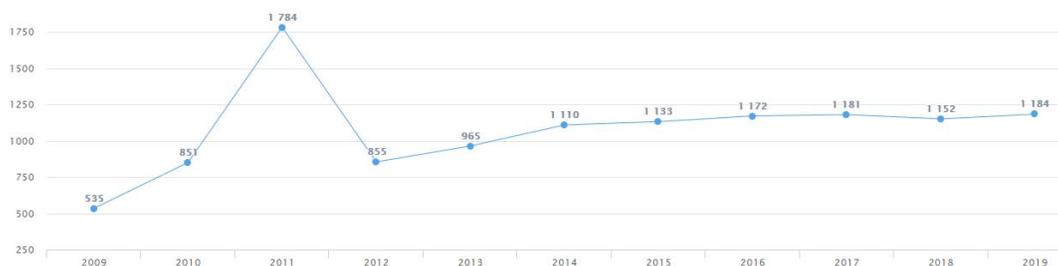
Figura 83 – Evolução dos gastos com salários de técnicos na região Sudoeste Rio-grandense (SOR) entre 2009 e 2019.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (2020).

Em 2019, foi o período com maior dispêndio no pagamento de salários de técnicos com um valor de R\$89.867.048,00 para 1.184 profissionais (Figura 83), representando uma média anual de R\$75.901,22 ou mensal de R\$6.325,10. Estes números representam uma elevação expressiva em comparação a 2010 (superior a 255,80% e um incremento médio de 25,58% ao ano).

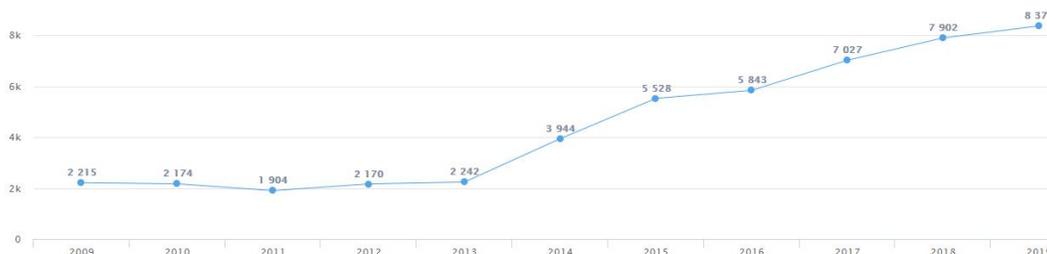
Figura 84 – Evolução da quantidade de pessoal técnico na região Sudoeste Rio-grandense (SOR)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (2020).

Em 2019, em termos de dispêndio no pagamento de salários de técnicos, a Urcamp permaneceu na segunda posição com 9,15% dos gastos na região ou R\$8.227.170,00 (uma variação positiva de 12,57% em termos quantitativos) para remunerar 250 técnicos, uma média de R\$32.908,68 por ano ou R\$2.743,39 por mês.

Figura 85 – Evolução da quantidade de alunos com financiamento estudantil na região Sudoeste Rio-grandense (SOR) entre 2009 e 2019



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (2020).

No que concerne ao Financiamento Estudantil, a região Sudoeste Rio-grandense (SOR) teve 2.215 alunos com algum financiamento estudantil em 6 IES no ano 2009, atingindo o ápice em 2019 com 8.375 (um aumento de 378,10% no período e uma variação anual de 34,37%) em 18 IES (Figura 84). A única representante das Instituições Comunitárias do tipo Regional, a Urcamp, ocupou a primeira posição em 2009 com o financiamento de 1.385 alunos (62,53% da região). Em 2019, a Urcamp manteve a liderança na região, sendo responsável pela parcela de 22,05% ou 1847. Em termos quantitativos, a representante das IES Comunitárias do tipo Regional na região Sudoeste Rio-grandense (SOR) teve uma ampliação 33,36% no período de 2009-2019, uma variação anual de 3,27%.

Ao cruzar as informações com o número de matrículas, o percentual de matriculados com algum tipo de financiamento em 2009 foi de 13,52%. Em 2019, o ano em que ocorreu o ápice de alunos com financiamento, a participação de matrículas com financiamento foi de 28,44%.

A região apresenta uma IES Comunitária do tipo Regional: Universidade da Região da Campanha (Urcamp)

5.3.5.1.1 Universidade da Região da Campanha (Urcamp)

Para fins de estudo, nesta seção é realizada a análise da presente IES, destacando-se os seguintes aspectos: Perfil da Instituição (A); Contextualização da Cidade-sede (B); Análise do Desempenho (C).

A. Perfil da Instituição

A história da Urcamp tem origem no período compreendido entre as décadas de 1950 e 1970. Em 1953, ocorre a criação da Faculdade de Ciências Econômicas em Bagé, pela

Associação de Cultura Técnica e Econômica (ABCTE). Em 1955, a Universidade Católica de Pelotas (UCPel) cria uma extensão em Bagé através da Faculdade Católica de Filosofia, Ciências e Letras de Bagé. No ano de 1969, ocorreu o registro da Fundação Universidade de Bagé (FunBa), posteriormente denominada de Fundação Áttila Taborda (FAT), mantenedora da IES denominada de Faculdades Unidas de Bagé (FunBa). A criação desta instituição foi feita a partir da unificação de todas as faculdades sediadas na cidade. Em 1989, a qualificação do corpo docente e o desenvolvimento dos indicadores acadêmicos permitiram à instituição o reconhecimento como universidade (Quadro 15).

Quadro 15 – Perfil da Universidade da Região da Campanha (Urcamp)

		Universidade da Região da Campanha (Urcamp) <i>Campus:</i> Bagé (Sede), Alegrete, Dom Pedrito, Santana do Livramento e São Gabriel
CURSOS		
Tipo	Modalidade	Quantidade
Graduação	Presencial	27
Graduação	Ead	20
Mestrado	-	-
Doutorado	-	-

Fonte: Elaborado a partir das informações disponibilizadas em Urcamp (<https://www.Urcamp.tche.br/>, recuperado em 21, outubro, 2020).

B. Contextualização da Cidade-sede

Figura 86 – Localização do município de Bagé



Fonte: IBGE (<https://www.ibge.gov.br>, recuperado em 03, Setembro, 2020).

Bagé, localizado na região sudoeste do Rio Grande do Sul (Figura 85), no Censo 2010 possuía uma população de 116.794 pessoas em uma área de 4.090,360 Km² (<https://cidades.ibge.gov.br>, recuperado em 03, janeiro, 2020) e uma densidade demográfica de 28,52 habitantes por Km². O salário médio mensal dos trabalhadores formais em 2018 era de 2,9 salários mínimos e contava com um contingente de 23.280 trabalhadores (19,2% da população) e uma parcela de 32,8% da população com rendimento nominal mensal inferior a ½ salário mínimo (<https://www.ibge.gov.br>, recuperado em 03, Setembro, 2020).

O município apresenta uma taxa de escolarização em 2010 (6-14 anos) de 97,6% e um Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de 5,4 e 4,0 (anos iniciais do ensino fundamental e anos finais do ensino fundamental, respectivamente) no ano de 2017. Em 2018, possuía 4.170 matrículas no Ensino Médio, distribuídas em 14 escolas (<https://www.ibge.gov.br>, recuperado em 03, Setembro, 2020).

No ano de 2017, o Produto Interno Bruto *per capita* foi de R\$24.601,29 (na posição de 330° de 497° no RS); em 2010, era de R\$11.028,73 com um percentual de 59,4% das receitas provenientes de fontes externas e com um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) em 2010 de 0,740 (um aumento se comparado ao 0,561 do ano de 1991).

Com relação ao Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (<https://www.firjan.com.br>, recuperado em 03, Setembro, 2020), na edição de 2018⁶⁹ obteve um conceito geral de 0,7912, ou seja, um índice que representa um desenvolvimento moderado. Nas categorias que compõem o índice, obteve alto desenvolvimento na saúde (0,8895), enquanto em educação (0,7926)⁷⁰ e emprego e renda (0,6914) obteve um parecer de desenvolvimento moderado. Estes resultados colocam o município na posição de 101° no Rio Grande do Sul e 533° no Brasil.

C. Análise do Desempenho da IES

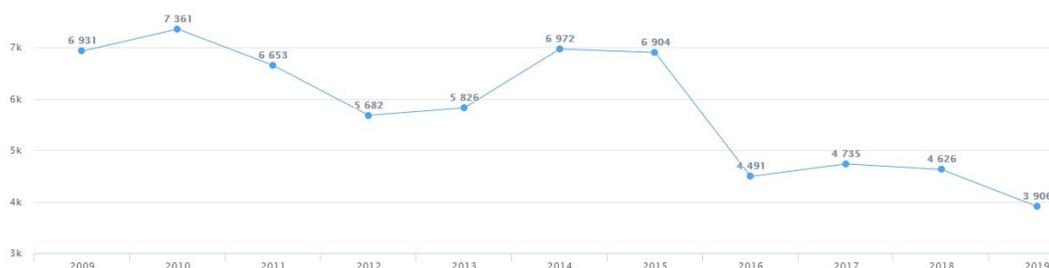
A Universidade da Região da Campanha (Urcamp) contava com 6.931 alunos matriculados em 2009, distribuídos nos *campi* de Bagé (44,86%), Alegrete (15,48%), São

69 Ano-Base 2016

70 Apesar do índice não contemplar indicadores do Ensino Superior, apresenta um dado em que pode haver contribuição que é “Docentes com ensino superior no ensino fundamental”.

Gabriel (11,17%), Sant'Ana do Livramento⁷¹ (9,26%), Dom Pedrito (2,96%), São Borja (8,07%), Itaqui (2,12%) e Caçapava do Sul (6,09%). Cabe salientar que havia apenas matrículas na modalidade presencial (Figura 86). No período analisado, 2009-2019, não houve expansão no número de *campi* e tampouco a incorporação da modalidade EaD (Censo do Ensino Superior, 2021).

Figura 87 – Evolução da quantidade de alunos matriculados na Urcamp entre 2009 e 2019.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021).

O pico de matrículas ocorreu no ano de 2010 com 7.361, distribuídas em Bagé (44,41%), Alegrete (15,30%), São Gabriel (10,88%), Sant'Ana do Livramento (9,27%), Dom Pedrito (3,33%), São Borja (8,60%), Itaqui (1,90%) e Caçapava do Sul (6,32%). No período entre 2009 e 2010, houve um incremento superior a 6%% (Censo do Ensino Superior, 2021). Nesse período, percebe-se um incremento na representatividade de matrículas em Sant'Ana do Livramento, Dom Pedrito, São Borja e Caçapava do Sul (Tabela 48).

Tabela 48 – Evolução da quantidade de alunos matriculados na Urcamp por *campi* entre 2009 e 2019.

CAMPUS	TIPO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Bagé	Presencial	3109	3269	2907	2571	2721	3468	3543	2363	2574	2692	2328
Alegrete	Presencial	1073	1126	1098	952	1027	1230	1279	821	886	888	756
São Gabriel	Presencial	774	801	748	645	662	830	777	538	549	474	414
Sant'ana do Livramento	Presencial	642	682	705	704	832	1076	1110	735	700	569	408
Dom Pedrito	Presencial	205	245	231	181	172	166	138	26	18	3	
São Borja	Presencial	559	633	504	271	142	69					

71 O nome da cidade aparece desta forma no Censo do Ensino Superior (2019).

Itaqui	Presencial	147	140	106	61	34	38					
Caçapava do Sul	Presencial	422	465	354	297	236	95	57	8	8		
Total		6931	7361	6653	5682	5826	6972	6904	4491	4735	4626	3906

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021).

Em 2019, o número de matrículas cai para 3.906, uma redução de 43,64% em comparação a 2009. Entre 2010 e 2019, percebeu-se um aumento na representatividade de matrículas em Bagé, Alegrete e Sant'Ana do Livramento, mas um esvaziamento em Dom Pedrito, São Borja, Itaqui e Caçapava do Sul. No que concerne à oferta de cursos, em 2009 foram 76 (melhor resultado do indicador no período analisado) (Tabela 49). Em 2019, a oferta de cursos é reduzida para 37, representando uma diminuição de 51,13% (Censo do Ensino Superior, 2021).

Tabela 49 – Evolução da oferta de cursos na Urcamp por *campi* entre 2009 e 2019.

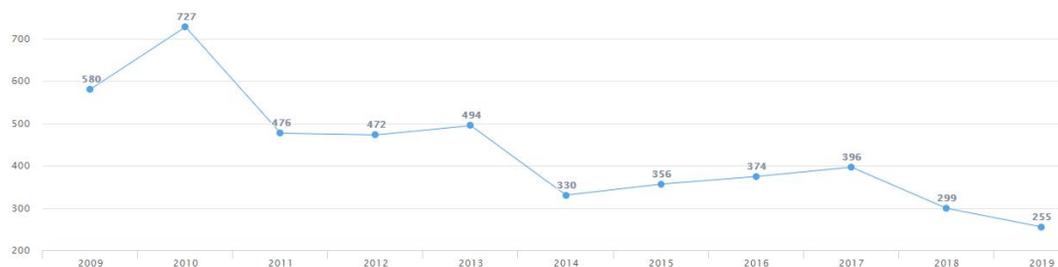
CAMPUS	TIPO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Bagé	Presencial	21	22	22	22	20	20	18	18	18	19	19
Alegrete	Presencial	12	12	12	12	9	9	8	8	8	7	7
Sant'ana do Livramento	Presencial	10	10	10	9	7	7	7	7	7	6	6
São Gabriel	Presencial	10	7	7	5	5	5	4	5	5	5	5
Caçapava do Sul	Presencial	7	7	7	7	7	7	3	3	3	0	0
Itaqui	Presencial	4	3	3	1	1	1	0	0	0	0	0
São Borja	Presencial	8	8	8	7	5	5	0	0	0	0	0
Dom Pedrito	Presencial	4	5	5	5	4	4	4	4	4	2	0
Total		76	74	74	68	58	58	44	45	45	39	37

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021).

Em 2009, a Universidade da Região da Campanha (Urcamp) tinha um corpo docente composto de 580 profissionais. Provavelmente, em função das atividades administrativas ligadas à gestão de pessoas serem realizadas em Bagé, a totalidade de docentes está ligada à respectiva cidade (Figura 87). No ano de 2010, a instituição alcançou 727 docentes, o maior resultado no período de análise, representando um aumento de 25,34% em relação ao ano anterior. No ano de 2019, o número de docentes atinge 255, representando uma diminuição de 56,03% em comparação a 2009. Entre 2009 e 2019, a URI obteve queda no número de docentes em cinco anos (2011, 2012, 2014 e 2018-2019). O comportamento aparente e

provável deste indicador, em caso da manutenção da tendência, é apresentar ainda mais redução.

Figura 88 – Evolução do total de docentes (únicos) na Urcamp entre 2009 e 2019.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021).

Em termos de quantidade de pessoal técnico, a Urcamp dispunha de 387 profissionais no ano de 2009 (Figura 88). Assim como no corpo docente, provavelmente em função das atividades de gestão de pessoas estarem concentradas em uma unidade, a totalidade dos profissionais está em Bagé. O auge na quantidade de pessoal técnico foi de 1.216 em 2011, representando um aumento expressivo de 214,21%. Ao longo do período analisado, houve cinco anos de queda (2010, 2012, 2015, 2017 e 2018), o que revela uma grande incerteza para os próximos anos.

Figura 89 – Evolução do total de pessoal técnico na Urcamp entre 2009 e 2019.

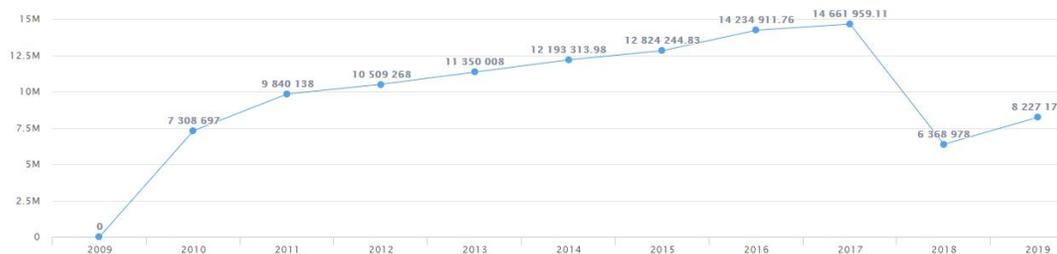


Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021).

A Urcamp dispunha R\$7.308.697,00 com o salário de técnicos no ano de 2010. Este número cresceu anualmente até no ano de 2017, atingindo R\$14.661.959,11 ou uma variação

superior a 100% no montante gasto (Figura 89). No período analisado, 2010-2019, houve uma elevação de 12,57% nos gastos de salários para uma redução de 56,04% na quantidade de técnicos, revelando, possivelmente, um aumento real nas remunerações desta categoria de profissionais.

Figura 90 – Evolução dos gastos com salários de técnicos na Urcamp entre 2009 e 2019.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021).

Ao calcular-se a média salarial entre 2010-2019, percebe-se que o ano que apresentou a maior média de salários anuais foi 2015 com R\$46,296,91 (Tabela 50). Em 2010, a Urcamp tinha uma média anual nos gastos com o pessoal técnico de R\$19.699,99, representando uma variação no período de 10 anos de 67,05%. Em termos comparativos, a variação da inflação no período foi de 87,66%⁷², representando uma perda superior a 20,61% no poder aquisitivo.

Tabela 50 – Evolução da média de salários anuais do pessoal técnico na Urcamp por *campi* entre 2009 e 2019.

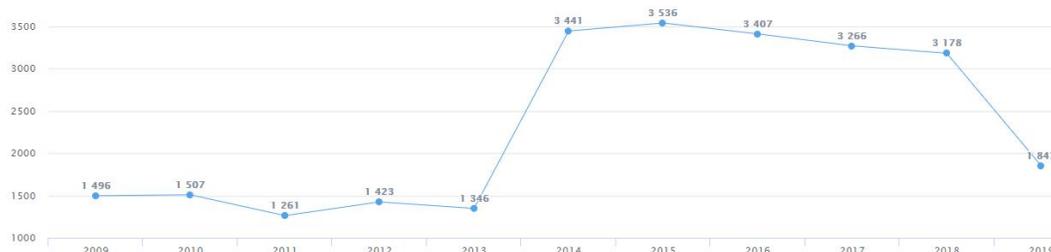
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Pessoal técnico	371	1216	287	287	287	277	283	269	242	250
Média de salários anuais (R\$)	19.700	8.092	36.618	39.547	42.485	46.297	50.300	54.505	26.318	32.909

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021).

72 Este cálculo foi realizado na Calculadora do Cidadão, ferramenta do Banco Central, no período 01/2010 até 12/2019 no site <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>.

A Universidade da Região da Campanha (Urcamp) tinha 1.496 estudantes com financiamento estudantil em 2009, distribuídos nos *campi* de Bagé (38,77%), Alegrete (19,59%), São Gabriel (10,16%), Sant'Ana do Livramento (9,89%), Dom Pedrito (2,21%), São Borja (10,36%), Itaqui (1,60%) e Caçapava do Sul (7,42%). Todos esses estudantes estavam matriculados na modalidade presencial (Figura 90) (Censo do Ensino Superior, 2021).

Figura 91 – Evolução do número de financiamentos estudantis na Urcamp entre 2009 e 2019.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021).

No período analisado, 2009-2019, houve seis anos de queda – em 2011, 2013, 2016-2019, revelando probabilidade de queda ainda maior nos próximos anos. Em termos de origem dos estudantes em relação aos *campi*, percebe-se uma variação acentuada na representatividade de Bagé (38,77% para 62,64%) entre 2009-2019 (Tabela 51). Os demais *campi* apresentaram diminuição de suas participações (Censo do Ensino Superior, 2021).

Tabela 51 – Evolução da proporção de financiamentos estudantis por *campi* na Urcamp entre 2009 e 2019.

CAMPUS	TIPO	2009	%09	2014	%14	2019	%19
Bagé	Presencial	580	38,77%	1811	52,63%	1157	62,64%
Alegrete	Presencial	293	19,59%	652	18,95%	355	19,22%
Sant'ana do Livramento	Presencial	148	9,89%	525	15,26%	174	9,42%
São Gabriel	Presencial	152	10,16%	338	9,82%	161	8,72%
Dom Pedrito	Presencial	33	2,21%	60	1,74%		
Itaqui	Presencial	24	1,60%	3	0,09%		
São Borja	Presencial	155	10,36%	5	0,15%		
Caçapava do Sul	Presencial	111	7,42%	47	1,37%		
Total		1496		3441		1847	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021).

Cabe ressaltar também que entre 2009-2019, quatro *campi* deixaram de ofertar ou não tiveram demanda de financiamento estudantil. Não houve oferta de financiamento na modalidade EaD, pois a instituição não dispõe de cursos na respectiva modalidade.

6 A ANÁLISE DO CAMPO DE AÇÃO ESTRATÉGICA DAS INSTITUIÇÕES COMUNITÁRIAS DE ENSINO DO RIO GRANDE DO SUL: O PAPEL DO ESTADO, OS GRUPOS PRIVADOS DE ENSINO E A SUA CONFIGURAÇÃO

Este capítulo tem como propósito retomar e discutir os aspectos centrais deste estudo, encaminhando-se para os contornos finais do presente trabalho. Para cumprir esta finalidade, foi dividido em três partes que contemplam: o papel do Estado; a atuação dos grupos privados de ensino; e configuração do Campo de Ação Estratégica das IES Comunitárias no RS.

6.1 O papel do Estado na alteração do campo do Ensino Superior do Brasil.

Ao analisar a ação do Estado no Campo da Educação Superior, a partir da redemocratização, percebe-se, praticamente, no princípio, o que Fligstein denomina de choque exógeno. Isto ocorre quando um ambiente mais amplo, ou um campo diferente, passa a criar turbulências em outros, gerando uma modificação considerável no campo de ação estratégica analisado. Este choque exógeno ocorre a partir da interferência do Banco Mundial, em parceria com o Fundo Monetário Internacional (FMI), através de ações setoristas e modificando as políticas da educação na América do Sul como forma de tentar conter o aumento expressivo da dívida externa dos países latino-americanos. Este conjunto de ações foi formalizado no documento “Consenso de Washington”. Embora não tenha tratado em específico sobre a educação, as ações estimuladas influenciaram de forma profunda. As principais medidas estavam atreladas à obediência às premissas em prol do desenvolvimento e modernização por meio da abertura comercial, redução dos gastos públicos, mudança nos mecanismos que restringiam a entrada de capital externo e incentivo a privatizações. Este movimento internacional gerou uma reação global, fomentando diversos debates em âmbito mundial, o que impactou nas políticas públicas na educação do Brasil. Entre estas discussões, destacam-se a Conferência Mundial de Educação para Todos (1990), Encontro de Nova Delhi (1993), Reunião de Kingston, na Jamaica (1996), e mais especificamente, a Conferência Mundial sobre Ensino Superior, em 1998 e a Declaração de Bolonha, em 1999. Essas influências começam a ser percebidas no governo Fernando Henrique Cardoso, basicamente por dois movimentos importantes, e interligados, a privatização do ensino superior e a diversificação dos tipos de instituições.

Fligstein e McAdam (2012) destacam que o vestígio característico de um episódio de disputa é um contato intensificado, abrangendo o uso de maneiras inovadoras

anteriormente não permitidas à ação coletiva. As formas inovadoras estão atreladas à diversificação dos tipos de instituições (a Lei de Diretrizes e Bases permitiu a criação de centros universitários, faculdades integradas, faculdades, institutos ou escolas superiores sem a obrigatoriedade de realizar as funções de ensino, pesquisa e extensão). Ao avaliar essa mudança, entende-se que novos atores, IES privadas, acessam o campo dotados de novos formatos com custos mais competitivos (não é necessário o investimento em pesquisa e extensão) e estruturas mais enxutas (com menos cursos). Isso é convergente com o que Fligstein e McAdam tratam em sua teoria: à medida que o compromisso com a estrutura do campo de ação estratégica sofre um colapso, aumenta a tendência de entrarem novos atores na briga. É possível inferir que estas alterações modificam a configuração do campo da educação superior, pois propiciam um movimento de criação de novos estabelecimentos de ensino superior privados e um aumento gradativo de matrículas.

Um aspecto relevante a ser citado, é que anteriormente a este choque exógeno, o campo da educação superior tinha como atores dominantes as instituições públicas de ensino, devido à legitimidade alcançada ao longo dos anos e pelo importante investimento recebido do Ministério da Educação. Com esta mudança, uma brecha ocorre no poder no campo, onde parte deste, é remetida a atores de instituições privadas que se apropriam deste mercado e passam a inverter a lógica até meados dos anos 1980 de intenso domínio das IES públicas. Isso não tira o espaço privilegiado das IES públicas, mas evidencia uma adaptação na dinâmica do campo. Em um contexto regional, num primeiro momento, as IES comunitárias regionais não sofreram um efeito imediato e permaneceram em uma condição privilegiada do campo. Contudo, esse episódio tem grande relação com o fluxo nos anos seguintes das IES privadas, percebendo um espaço importante a ser explorado.

A estrutura do campo da educação superior apresentou diferentes impactos ao longo dos anos devido ao reflexo das ações do Estado. Estas ações, em grande medida, tendem a manter a posição privilegiada do campo por parte dos atores dominantes. De forma a entender esta dinâmica, foi realizada uma sistematização das principais ações dos governos a partir da redemocratização em 1988 até 2018, dividida em **Período Inicial** (1988-1994), **Fernando Henrique Cardoso** (1995-2002), **Luiz Inácio Lula da Silva** (2003-2010) e **Dilma Vana Rousseff/Michel Temer** (2011-2018). Cabe ressaltar que o critério adotado teve como base o aprofundamento do autor deste estudo no campo, bem como através da realização de uma revisão (Quadro 16).

Quadro 16 – Síntese das principais ações no período de 1988 a 2018.

PERÍODO	PRINCIPAIS AÇÕES
Período Inicial (1988-1994)	<ul style="list-style-type: none"> • Ajustes na política do CREDUC • Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB)
Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)	<ul style="list-style-type: none"> • Autorização de novos formatos, como os Centros Universitários • Instituição de mecanismos de avaliação (Provão) • Lei nº 9.394/96 (fornece as bases da educação nacional) • Criação do FIES
Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)	<ul style="list-style-type: none"> • Parcerias público-privadas (PPPs) • ProUni • Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) • Fundação da UAB • Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) • Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (Proies) • Modificações no FIES • Criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs). • Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)
Dilma Vana Rousseff/Michel Temer (2011-2018)	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Pronatec • Lei Federal 12.711/12 • Ciência sem Fronteiras • Expansão das Instituições Públicas e IFs. • Alteração da legislação do ensino a distância • PEC 241 ou 55 (depende da casa Legislativa)

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

O **Período Inicial** (1988-1994) é marcado por grande instabilidade em termos econômicos e políticos. Em seis anos, houve três presidentes: José Sarney, Fernando Collor e Itamar Franco. Talvez, em função de período tão turbulento, a educação superior não tenha sido uma das pautas mais recorrentes. É difícil de apontar os motivos que levam a esta situação, porém as crises econômicas e políticas somadas à priorização do ensino básico são elementos importantes para se compreender aquele contexto. Cabe salientar que houve muitas discussões e tentativas de mudanças significativas (como a destinação da verba da educação superior, desenvolvimento da pós-graduação, maior autonomia universitária), mas que, em termos gerais, não se concretizaram de forma efetiva. É possível elencar apenas duas mudanças importantes no período: Ajustes na política do CREDUC e Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB). A primeira teve uma atuação muito restrita, sem apresentar impactos relevantes para as IES comunitárias. Em

contrapartida, o PAIUB como uma medida normativa quanto à avaliação acaba tendo um reflexo positivo, devido à busca constante pela qualidade por parte das comunitárias.

No período de **Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**, destaca-se o processo de privatização do ensino superior como um aspecto relevante para a mudança da estrutura da educação superior. Este movimento permitiu o desenvolvimento do ensino privado, tornando a educação superior um “mercado mais atrativo”. Ainda que não imediatamente, esta ação acaba estimulando, a criação de instituições de ensino superior o que poderá, com o passar do tempo, aumentar as dificuldades para as IES Comunitárias. Essa dificuldade decorre em função das comunitárias serem menos “competitivas”, pois possuem uma estrutura de custo maior para garantir melhores condições de trabalho (com plano de carreira e melhor remuneração e menor número de professor em contratos precários) e permitir uma atuação destacada, além do ensino, na pesquisa e extensão. Em contrapartida, as demais IES privadas tendem a focar na rentabilidade, impactando na qualidade do ensino, porém captando alunos em função de mensalidades menores. É possível perceber um efeito positivo para as comunitárias em aspectos relacionados aos padrões de controle ou às exigências para o ensino superior (a criação do Provão e a Lei nº 9.394 /96). Historicamente, a qualidade no ensino é uma bandeira e uma importante característica das IES Comunitárias Regionais (o lucro, apesar de relevante para a sua manutenção e permitir a sua sobrevivência, é relegado a um plano inferior se comparado a sua atuação no desenvolvimento regional onde estão instaladas). Estas legislações, indiretamente, acabam reconhecendo o esforço das comunitárias, pois é frequente encontrar indicadores acima dos exigidos pelos órgãos normativos. Como forma de evidenciar essa missão, seguem alguns trechos obtidos junto aos gestores das comunitárias. Um deles reforçou o aspecto da qualidade:

(...) em uma Universidade Comunitária – que também tem qualidade, *né?*, nós temos aqui cursos, a maior parte deles, tem quatro, *né?*, como conceito do Conceito Geral dos Cursos. A instituição passou por uma avaliação institucional e ficou com conceito quatro também. Então, não é o problema... a qualidade... então nós temos qualidade (Entrevistado 3).

Outro entrevistado traçou um paralelo sobre o impacto das comunitárias em face das instituições públicas de ensino:

E se tu fizer [sic] a aferição da qualidade dos alunos quando entram, a federal pega a elite dos alunos, e a gente pega alunos que podem ser classificados em mais de um nível. E acho que nós entregamos muito mais qualidade, se olhar por esse aspecto, do que a Federal. A Federal, o cara entra de um jeito e sai muito parecido. Nas nossas, ele entra de um jeito e sai bem diferente, pelo menos a maioria (Entrevistado 2).

Para complementar, o entrevistado 6 destaca que as comunitárias “*são reconhecidas pela excelência, por qualidade*”.

Em um primeiro momento, o FIES não obteve um impacto significativo, pois era algo bastante incipiente. Mas, certamente, uma iniciativa relevante que faria surgir importantes frutos nos anos seguintes.

No período de **Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)**, destacam-se um amplo desenvolvimento na estrutura do ensino superior na esfera pública, além de ter sido o período que abarcou a mudança mais significativa no ambiente do EaD em toda a história recente do Brasil. A criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB) e dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) exercem uma interferência na captação de alunos das IES Comunitárias Regionais, como foi destacado em uma das respostas:

(...) enquanto a gente achar que a federal é nossa concorrente, a gente tá errado. Federal não é a concorrente. A federal agrega, a federal, ela... ela tem um perfil e é um perfil de um tipo de aluno que não é o nosso aluno. O nosso aluno é o que trabalha manhã e tarde e estuda de noite, esse é o perfil. (...) Então, aqui nós temos cinco universidades [entre as IES, existem o IF (Instituto Federal) e a Unipampa] (...) Ah, mas a federal tira aluno... Tira! Ela tira aluno, mas ela não é a nossa concorrente. Ela tem um perfil diferente, não é a mesma... Se a gente quiser ter a mesma proposta de uma federal, nós estamos *ferrados*, porque aí o cara vai na de graça, não tem! Então a proposta é diferente, então são alunos diferente (Entrevistado 6).

A UAB, em especial, expandiu a sua operação através de polos pelo interior com foco nas licenciaturas (formações tradicionais desde a origem das comunitárias). Certamente, esta ação gerou reflexos para os anos seguintes. O ProUni, as modificações no FIES, o programa Proies foram determinantes para o ajuste econômico-financeiro (Proies) e para expansão significativa no ingresso de alunos. De forma a entender o impacto do Proies, segue o relato de um gestor de instituição comunitárias:

Nós aqui, nós aderimos à lei do Pró-IES, *tá?* Que é, porque como a gente devia muitos impostos, também nunca tinham sido pagos, a gente negociou tudo com bolsa. (...) ela foi a salvação da [IES], *tá?* Porque no momento que a gente conseguiu negociar isso para 20 anos, dando bolsa para os alunos, nós, vamos dizer assim, então, a gente dá mais bolsa do que deveria, porque a gente tem que cumprir essa cota desse acordo, *né?* Nós conseguimos pegar lá a dívida de 150 milhões de impostos e pagar 10% por mês do valor e os 90% com bolsa. Então, assim para a [IES] foi fantástico, para o aluno melhor ainda, porque conseguiu estudar nas nossas universidades (Entrevistado 6).

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) foi significativo, pois coloca em evidência o papel desempenhado pelas Comunitárias Regionais. As outras

ações no período, como as parcerias público-privadas (PPPs) e o programa Reuni, estão atreladas às IES públicas.

No período **Dilma Vana Rousseff/Michel Temer** (2011-2018), foi dada continuidade no que se refere à expansão das Instituições Públicas e IFs (efeitos semelhantes aos destacados no período de Luiz Inácio Lula da Silva). A Lei Federal 12.711/12 é uma referência na democratização do acesso com significativo impacto no ensino público. O Pronatec obteve maior relevância nas IES públicas, gerando impacto menor nas comunitárias assim como ocorreu no Programa Ciência sem Fronteiras. Contudo, o que mais trouxe impactos relevantes para a dinâmica das comunitárias até os presentes dias foi a alteração da legislação do ensino a distância. Esse acontecimento facilitou a grande expansão e consolidação dos grupos empresariais focados no EaD, transformando-os em importantes *players* no Brasil. Esta concorrência tem um peso maior, pois acaba gerando a abertura de polos nas próprias cidades das IES Comunitárias. Este cenário, acentuado a partir de 2015, cria uma situação inédita para algumas comunitárias que antes enfrentavam a concorrência direta de uma a três IES, passando para 15 instituições ofertando cursos. Por outro lado, com a PEC 241 (ou 55), uma condição preocupante se aproxima no horizonte da educação. Esta legislação prevê um congelamento no montante investido e, somado ao aumento da população, implicará a redução das políticas públicas e a consequente precarização do setor.

Em resumo, com exceção do período inicial com poucos avanços, os três períodos seguintes contaram com uma atuação marcante do Estado. O governo de Fernando Henrique Cardoso procurou sanar as carências da educação superior por meio do incentivo à iniciativa privada (aumento relevante no número de estabelecimentos privados de ensino) e mecanismos de avaliação do ensino. Em contrapartida, houve menor estímulo, às IES públicas e/ou democratização no acesso. O governo de Luiz Inácio Lula da Silva, por sua vez, teve uma atuação mais ampla, pois propôs medidas que impactaram ambas as esferas, pública e privada, e um avanço mais uniforme em diferentes frentes (matrículas, criação de políticas mais favoráveis de financiamento, ampliação do acesso a público de baixa renda, número de estabelecimentos, melhoria da estrutura em IES públicas e programas de fortalecimento das IES privadas por meio de negociação de dívidas). O período **Dilma Vana Rousseff/Michel Temer** (2011-2018), por sua vez, inicia com a continuidade das ações de seu antecessor, ampliando a rede pública de ensino superior, desenvolvendo políticas de internacionalização e ampliando as políticas de financiamento. No entanto, após a deposição de Dilma Vana Rousseff, Michel Temer, por meio da PEC 241 (ou 55), coloca em cheque

os avanços obtidos a partir da década de 1990, deixando um horizonte de incerteza e grandes possibilidades de uma precarização e desestímulo ao ensino superior.

De forma a confrontar a revisão e interpretação das principais ações do Estado, foi coletada a percepção de (ex)pró-reitores de sete IES comunitárias regionais. Uma primeira impressão que emerge, em grande parte dos relatos é a existência de uma visão negativa quanto às ações em favor das comunitárias e a necessidade eminente de avanços mais significativos. Um dos gestores (Entrevistado 1) entende que o momento atual gera muita preocupação e observa *“Uma retirada do Estado, eu diria, estratégica. Eles não estão extinguindo nenhum programa, mas estão de forma lenta saindo do cenário”*, apesar de destacar que *“(...) não deveríamos nos socorrer do Estado a todo momento, tá?”*, mas complementa que *“eu não entendo que o Estado tenha que se eximir, num país como o Brasil, de participar ativamente da condução das políticas públicas”*. Um aspecto que é destacado pelo mesmo gestor como uma importante barreira é a intervenção do Estado que tem gerado uma grande insegurança, citando um exemplo: *“(...) na semana passada, nós tivemos uma resolução do MEC na quinta (feira), voltou atrás na sexta (feira) e voltou atrás... e voltaram atrás na segunda (feira).*

O segundo entrevistado corrobora o primeiro no sentido da intervenção do Estado: *“Eu acho que é um setor muito regulado. Eu acho que ele devia [sic] ser menos... menos regulado. É um serviço que o Estado exige, muito baseado em preencher formulários, muito em jogar para torcida. Ele é pouco estimulador de debate para, por exemplo (...)”* e complementa:

Então, a gente fica com esses órgãos reguladores, né?, preenchendo dezenas e dezenas e dezenas de formulários, escrevendo dezenas e dezenas de compromissos: plano de desenvolvimento institucional, plano de curso, projeto pedagógico de curso, etc., etc., para levar aonde? Para fazer o quê, né? Qual é o resultado prático disso em termos de converter qualificação das pessoas, né? (Entrevistado 2).

O entrevistado 2 não deixa de mencionar o aspecto positivo, afirmando que *“(...) o órgão regulador fez e cumpriu um papel interessante nessas avaliações que fazem, né?, in loco em alguns casos... sempre bom fazer isso.”*. Contudo alerta: *“Mas eu acho que tem que avançar agora para sair desse estado regulador do ponto de vista de cumprir mecanismos de acompanhamento, mas também de contribuir para as Universidades serem um local diferente de aprendizado”*.

Ao realizar um balanço da atuação do Estado, no que se refere a gerar oportunidades ou criar barreiras, o entrevistado 3 afirma: *“Eu acho que é um pouco de cada coisa, né?”*.

Quanto ao aspecto de oportunidades, o pró-reitor de administração relata que “(...) no passado recente aí, um conjunto de políticas públicas um pouco mais ostensivas e importantes para nossa instituição, e acredito que para todo o entorno das universidades comunitárias”. Ele complementa dizendo que “*é importante frisar que nós precisamos dessas políticas públicas, porque, na verdade, os nossos alunos, hoje, 70-80% deles são alunos trabalhadores, né?, e conseqüentemente, dependem do... muitas vezes do próprio financiamento estudantil para conseguir manter os seus estudos*”. Além disso, o gestor destaca a importância do Pró-IES:

(...) nós conseguimos também a aprovação de uma espécie de REFIS para as universidades comunitárias, também, que nós estávamos numa situação de endividamento fiscal bastante expressivo, *né?*, então foi criado o Pró-IES que permitiu (que) nós pagássemos as nossas dívidas fiscais um pouco... 90% delas em bolsas e o restante em dinheiro, *né?*. Então, por esse lado, *né?*, o Estado, enfim, teve um papel mais ou menos importante (Entrevistado 3).

E resume, destacando que “*Então, por um lado o Estado, embora, não de maneira significativa, né?, mas contribuiu de alguma forma conosco e conseqüentemente com as demais instituições*”. Um trecho interessante se refere a uma análise das políticas do Estado em que destaca “*Embora essas políticas públicas, elas não sejam políticas sólidas, estruturadas, ainda que haja o ProUni, enfim, né?. Porque o FIES, depois de 2014-2015 em diante, também praticamente desapareceu, né?, enfim, né?, dadas as dificuldades da própria contratação*”. Por outro lado, o gestor acena para as carências, quando afirma:

(...) a gente se ressentia, um pouco, *né?*, de não haver uma articulação maior, *né?*, entre as políticas públicas da educação superior estatal com as das comunitárias. É que, na verdade, poderia haver uma complementação um pouco mais... mais significativa dada a natureza das nossas atividades, *né?*. As universidades comunitárias, elas surgem exatamente para cobrir o vácuo do Estado nestas regiões, *né?* (Entrevistado 3).

De forma a exemplificar o panorama, destaca o desempenho da sua IES e o custo em comparação às instituições públicas: “*A instituição passou por uma avaliação institucional e ficou com conceito quatro também. Então, não é o problema... a qualidade... então nós temos qualidade e o custo do nosso aluno, né?, é muito mais baixo do que eventualmente das universidades públicas, então, ou do Estado, né?*. Uma mudança que o entrevistado 3 relatou foi, por exemplo, a falta de políticas estruturadas para as comunitárias e, em contrapartida, o crescimento do REUNI

(...) a partir de então, 2007/2008, começa a expandir, *né?*, significativamente as vagas das universidades federais, por exemplo, e a criação também de outras universidades como a Unipampa que foi criada e praticamente aniquilou a [a sua

instituição], né?. Sombreou toda... Nós aqui mesmo, tem um campus da Universidade Federal aqui em Palmeira das Missões. Então, vai de alguma forma concorrendo conosco, né?, e vai trazendo também problemas, né?. E nós temos que ajustar e reorganizar a nossa estrutura (Entrevistado 3).

O trecho acima é uma representação na prática da ação dos atores dominantes, instituições públicas de ensino e como isso acaba interferindo na posição dos atores desafiantes. Ao retomar os conceitos basilares da literatura, os atores dominantes exercem grande (e desproporcional) influência no campo de ação estratégica. Os propósitos e a estrutura do campo são moldados de acordo com o interesse dos dominadores que reivindicam as recompensas materiais e de *status*. Assim como no caso relatado, as regras do campo tendem a privilegiar os atores dominantes e os significados compartilhados visam legitimar e apoiar a sua posição de destaque neste espaço. Os desafiantes, por sua vez, ocupam posições de menos destaque e exercem pouca influência no campo. Mesmo reconhecendo a dinâmica do campo e a lógica dos atores dominantes, os atores desafiantes acabam buscando uma visão alternativa para melhorar a sua posição nele.

Para finalizar, esse entrevistado aponta a importância do Estado e a necessidade de uma maior sintonia:

(...) importantíssima a participação do Estado nas políticas públicas educacionais, mas, por outro lado também, a falta de uma certa sintonia, né?, conosco que poderia, de alguma forma, viabilizar com custo social muito menor, por exemplo, do que simplesmente expandir vagas nas... nas federais (Entrevistado 3).

O entrevistado 4 apresenta uma visão negativa quanto ao papel do Estado, afirmando “*Bom, a gente nunca teve... Acho que nunca teve ajudas. Eu acho que o Estado, na minha visão, atrapalhou muito mais que ajudou, né? O Estado poderia ter ajudado muito mais, para o desenvolvimento do Estado, se ele tivesse olhado para as instituições com outros olhos*”. Um exemplo, em termos regionais, relatado pelo gestor se refere à criação da Uergs:

Qual é o ganho que o Estado teve em termos de desenvolvimento com a criação deste... desta instituição? Na minha avaliação, só perdeu. Já existia uma... um conhecimento e uma estrutura toda montada pelas (Instituições) Comunitárias (de Ensino) que estavam dando conta em todo o Estado. Acho que o governo federal, quando criou o programa do FIES, foi uma coisa muito importante. Aonde [sic] que, ao meu ver, o Estado acabou atrapalhando? Criar mais instituições federais num estado (RS), onde [sic] estava totalmente coberto por essas instituições... comunitárias e que poderia ter feito a mesma coisa que o Estado (RS) fez quando criou a Uergs, ter comprado vagas, né?! Que custaria bem menos... era um projeto bem menos oneroso, né? Hoje, a gente já sabe, né?, que várias estruturas dessas estão lá abandonadas, porque não tem mais aluno. Então, tem certas coisas que aí é... é um problema... na minha visão, eu chamo isso de politicagem, ou seja, não serve. Mas foi todo um “auê” e que não se transformou, na minha visão, em algo, ou seja, ficou muito menor do que poderia ser o alcance, porque você sair hoje, e já não é mais hoje, nos últimos 10 anos... você sair de casa para estudar, não

adianta você ter um ensino gratuito, se você não tem um lugar decente para morar, se alimentar, se vestir e viver (sic) (Entrevistado 4).

O caso relatado pelo entrevistado 4 corrobora o anterior no que se refere à promoção de ações por parte do Estado, em diferentes dimensões (regional e nacional) na implementação de ações que geram uma concorrência para as comunitárias ao invés de buscar uma aproximação e aproveitar a estrutura e a consolidação destas IES em regiões estratégicas no interior do Rio Grande do Sul.

O único gestor universitário profissional, entre IES comunitárias regionais entrevistadas, ao ser questionado sobre a atuação do Estado, foi o único a compreender a ação do Estado de forma unicamente positiva. De maneira sucinta, ele afirma:

Eu vejo como uma oportunidade. O Ministério da Educação tem... tem tentado implementar modelos melhores vide as autonomias para mais aulas não presenciais, né? Aulas de EaD. Então, essa é uma decisão importante que viabiliza condições de ensino para várias outras regiões, né? mas eles fazem, de forma geral, uma velocidade para autonomia e autorização de novos cursos, é uma prática do MEC que funciona bem. Isso faz com que a expansão seja positiva. Eu vejo realmente uma... uma ação positiva pro ensino superior” (Entrevistado 5).

É interessante destacar que o gestor anterior apresenta uma percepção do Estado restrita à regulação do formato e à autorização de novos cursos. Esta foi uma visão destoante das demais e que pode ser entendida de duas formas: contempla os outros aspectos de forma secundária ou entende a ação do Estado restrita as decisões sobre modelos de aulas não presenciais e a autonomia e autorização de novos cursos.

O entrevistado 6, de início, busca uma separação entre os entes estadual e federal. No primeiro, ele relata que “(...) *para as comunitárias, que é o nosso caso, não tem nada. Não tem nada aqui (que) traga possibilidades, vamos dizer assim.*” E acrescenta a forte ligação do ente federal: “*Nós estamos muito atrelada [sic] ao Governo Federal, né? Somos comunitárias, então o Governo Federal, ele... ele cria as legislações... o Ministério da Educação*”. O gestor destaca ainda uma importante mudança percebida no campo da educação superior e na própria característica da atuação das IES comunitárias:

Todas as questões, e hoje eu vejo muito um caráter, vamos dizer assim, empresarial mesmo, né? Os grandes grupos corporativos, eles vieram e vieram forte e vieram para ficar. E eles estão usando a legislação a seu favor, o que muitas vezes nós, né? comunitárias, as federais, a gente demora mais tempo para entender isso e isso é uma briga... (Entrevistado 6).

Aqui se percebe, novamente, a utilização das regras do campo pelos atores dominantes para a manutenção da sua posição privilegiada. E neste aspecto, Fligstein e

McAdam explicam que o Estado e as unidades de governança (MEC, por exemplo), atuam de forma a privilegiar o desempenho dos atores dominantes em detrimento aos demais, normalmente, com a intenção da manutenção da ordem e estabilidade conquistada naquele espaço.

Ele destaca, ainda, aspectos positivos das comunitárias e que isso pode ter gerado, por outro lado, uma situação ruim:

A marca é muito forte, se nós formos falar UCS, Unisc, URI, Unijuí, Urcamp, Católica de Pelotas, PUC, Unisinos, Univates, Feevale, La Salle. E, todas as do COMUNG, elas enraizaram há muitos anos aqui dentro. Porém, isso foi bom e ruim. Uma leva muito grande de instituições, elas ficaram como donas do mercado. Isso faz mal... isso faz mal, porque se acomoda [sic]. E aí nós começamos a agir como federal (universidade federal), até nossos processos internos, como uma federal. Isso é ruim? Para uma federal não é ruim, agora para comunitária é... porque tu atrasa [sic] tudo. É [sic] muitas questões e hoje o mundo é muito rápido, né? Se eu esperar dois anos para aprovar um PPC (Projeto Pedagógico de Curso) de um curso, passou... o momento passou. Então, hoje isso não é mais possível. Acho que essa adequação, o governo, com a mudança da legislação, mais aberta, forçou a gente a fazer isso. Então, alguns podem olhar como negativo. Ah, olha, as legislações estão sendo ruins, né? Tá piorando. Porém, ela tá obrigando nós [sic] a nos profissionalizarmos mais (Entrevistado 6).

Este aspecto de profissionalização é uma resposta dos atores desafiantes para a manutenção do seu espaço e a busca por avançar nesta disputa. Diante de um contexto complexo e turbulento, as IES comunitárias tendem a buscar na atuação das instituições privadas e, conseqüentemente, nos grupos empresariais, o seu modelo de organização. A partir dessa análise, seja de forma planejada ou acidental, o isomorfismo acaba sendo uma prática que começa a ser enraizada, criando hábitos que não são originados do modelo comunitário, mas que permitem uma melhor condição de disputa. Exemplo disso é o surgimento de setores especializados na captação de alunos, o emprego de profissionais em cargos de gestão e uma administração voltada a ferramentas gerenciais. Isso pode ser comprovado, pelo trecho seguinte:

(...) eu sou um dos que são meio... as pessoas não gostam muito... quando eu falo isso, mas se a gente não pensar como empresa, as instituições comunitárias vão... vão sucumbir. Se a gente não começar a pensar nesse formato, a entender a legislação e dizer: “Tá, eu vou brigar com isso? Não, eu tenho que me adaptar e rápido.” Então, eu acredito muito que a legislação... os financiamentos estudantis reduziram, permitiu a abertura de instituições novas para tudo que é lugar, a competitividade aumentou (Entrevistado 6).

Isso é coerente com a Teoria de Campo de Flisgtein e McAdam. O campo é um espaço de constantes embates como resultado da sua natureza incerta. Os atores dominantes

realizam movimentos e os demais atores do campo têm que interpretá-los, verificar suas possibilidades e proceder em resposta. Os atores que detêm certo poder no campo estão frequentemente realizando ajustes nas condições do campo, devido a sua posição e ação dos demais. Isso permite uma brecha para as manobras rotineiras e alterações graduais no posicionamento ocupado pelos atores. Inclusive, os atores menos poderosos podem aprender como se apropriar daquilo que o sistema lhes fornece e estão, constantemente, buscando melhorar marginalmente o seu posicionamento no campo.

De forma a tentar resumir o papel do Estado, um dos gestores afirma:

Então, eu acho que é uma pergunta difícil de responder. Assim... o governo traz coisas benéficas para nós? Atualmente, está muito complicado. Estamos tendo legislações que complicam cada vez mais (...) a gente tem os financiamentos estudantis para ajudar nosso aluno cada vez [sic] reduzem, e são mais complexos para receber. Demoramos para receber o valor. Então, são questões bem... bem complicadas assim, eu diria que hoje mais nos criam problemas do que nos ajudam (Entrevistado 7).

Por fim, o entrevistado 8 aponta um papel insuficiente do Estado “(...) *nós estamos em um momento que a participação do Estado aí, ela tem sido bem aquém do que deveria, né? Se pensarmos assim, até 2014 a gente teve lá uma política aí de financiamento estudantil, por exemplo, que morreu em 2014, tá?*”. Ele complementa essa suposta morte do FIES a partir do modelo que foi adotado “*Ao final de 2014 praticamente... eu vou dizer que praticamente deixou de existir, mas, na verdade, o FIES até hoje tem, mas assim ó, o número de vagas hoje é absolutamente restrito, muitíssimo aquém do que o Ensino Superior exige, tá?*”. Além disso, o pró-reitor destaca: “*É certo que a gente precisaria um nível de financiamento estudantil muito maior do que se tem hoje, tá?*”. Um outro aspecto que o entrevistado reforça foi uma transformação das IES em função do FIES “*o que de fato aconteceu de algumas instituições criarem vagas, abrirem cursos, campus, só baseado [sic] em FIES. Ou seja, isso deturpou completamente o plano, tá?*”. Um elemento importante trazido é uma avaliação sobre a ausência de políticas no contexto atual:

(...) um fato absolutamente interessante de pensar é que o atual governo, assim estamos falando de final de 2020, o atual governo em dois anos de mandato *tá completamente perdido no que tange às relações do MEC com o Ensino Superior, tá?* Uma caixinha de surpresa, para usar um jargão futebolístico aí, *tá?* Do que se espera... do esperado do MEC, entende? Então, no momento, no momento que me faz essa pergunta, é absolutamente entristecedor, *tá?* Que nós temos aí em termos de relação de governo com ensino (Entrevistado 7).

Este último relato confirma outras manifestações da ausência ou insuficiência das ações do Estado no ensino superior na interface com as IES comunitárias regionais, mesmo que tenha ressaltado a política de financiamento (e, conseqüentemente, no acesso) em diversas manifestações. Em suma, os depoimentos revelaram que os gestores das comunitárias não têm uma visão política comum sobre o papel do Estado na educação superior (regulação, incentivo, financiamento...) ou sobre a pertinência da educação superior ser tratada como bem público ou bem de mercado. A evolução dos financiamentos estudantis foi objeto de estudo através do questionamento “No que concerne às políticas de financiamento da Educação Superior, como você avalia a importância e o êxito do Creduc, FIES e ProUni?” (Quadro 17).

Quadro 17 – Avaliação dos entrevistados sobre os diferentes financiamentos estudantis.

	CREDOC	FIES	Prouni
Respondente 1		Ah, quanto ao FIES, acompanhei o crescimento dele diretamente na gestão. Por um lado, eu digo talvez... a gente... talvez tenha que fazer o <i>mea-culpa</i> de ter apostado muito, muito nele, mas era um momento que você não tinha como dizer não. Você ia dizer a um aluno que não tinha FIES ou botar barreiras, era um suicídio, <i>né?</i> Talvez seja um pouco isso, ele tenha avançado um pouco demais.	(...) tem uma função social fundamental. (...) A gente olha o ProUni com zelo, com carinho, porque ele, no fundo, ele faz parte da nossa missão, <i>né?</i>
Respondente 2	O Creduc, ele... ele nunca... ele não foi usado assim, em larga escala, digamos. Ele existia, ele atendeu, ele foi necessário, mas eu... eu não sei te dizer agora, se foi falta de cultura de acesso ao ensino superior via financiamento estudantil (...) Então não dá, por isso, para definir se o Creduc foi um programa de sucesso, ou não, baseado na experiência gaúcha, <i>né?</i> , por falta de cultura, por falta de aptidão ao crédito sob o ponto de vista de querer se endividar, então ele era muito limitado.	O FIES foi um programa de sucesso, sem sombra de dúvidas; houve, por parte das instituições, o engajamento. (...) O novo FIES é que é ruim, porque ele... ele limita demais, <i>né?</i> Ele... ele retém percentuais altíssimos do valor, dos 100% de uma mensalidade, e que inviabiliza, em muitos casos, o programa dentro das universidades. Por isso que no Rio Grande do Sul, poucas universidades aderiram ao novo FIES.	O ProUni é um programa de sucesso e que a gente tem que aplaudir e que precisa existir e nós precisamos criar um novo programa de financiamento estudantil. Não tem como nós querermos atingir as metas do Programa Nacional... do PNE, <i>né?</i>

Respondente 3		<p>É como eu disse antes, eu acho que são importantes, entende? O FIES mesmo. Nós não conseguimos sobreviver satisfatoriamente sem a existência de políticas públicas, né?. A realidade aí das comunitárias é mais ou menos essa como eu disse antes, 70% de nossos alunos são trabalhadores, né?, e eles vão precisar dum certo... dum certo financiamento... que só com o salário que eles ganham, muitas vezes, eles não têm condição de fazer frente ao valor das mensalidades que, aliás, é muito elevado.(...) as políticas públicas, elas vêm, tanto que foi comprovado que quando o FIES melhorou o acesso, né?, que as pessoas não precisavam de avalista, enfim toda aquela... aquilo que nós sabemos, houve um crescimento significativo de alunos. Então, nós temos uma... uma demanda em potencial das pessoas de baixa renda. Aí quando entra política pública se consegue, né?, consequentemente atrair esse aluno, né?.</p>	
Respondente 4		<p>O FIES, como já tinha comentado antes, acho que ele foi... foi muito importante. Teve... teve problemas ali? Teve [Acenou com a cabeça de forma positiva]. Acho que não se cuidou muito a questão da capacidade de pagamento desses sujeitos que pegaram o... o dinheiro. (...) Não foi um grande problema para a instituição, mas isso acabou gerando um problema para futuros estudantes que buscassem o recurso para poder estudar. E isso acabou criando uma série de dificuldades nos anos seguintes ali, né?</p>	<p>O ProUni, acho que foi uma ideia... a ideia boa. Ajudou na questão da inclusão, né? Da inclusão de pessoas que, talvez, nem estavam pensando em estudar e vão para [sic] poder estudar, inclusive fazendo Medicina, fazendo Direito, fazendo Engenharia, “n” cursos, né?, ou seja, essas pessoas tiveram uma oportunidade para estudar, né?</p>
Respondente 5	<p>Acho fundamental, realmente é muito necessário... é mais que fundamental. São vários programas, né? Como você falou, era Creduc, era FIES, ProUni, é, são vários. Isso é muito bem aceito pela sociedade, é necessário, é importante. (...) Também teve mudanças de regras há pouco tempo atrás [sic] que... que fez [sic] com que algumas instituições, né?, decidirem [sic] por entrar para o novo (FIES), outro não, mas é fundamental também condições de acesso, né? O país tá crescendo e a educação tinha que crescer. Para isso ela tinha que ser alavancada. Então, eu vejo como muito importante [sic] essas ações financeiras de crédito.</p>		

Respondente 6		<p>FIES ótimo! Começou fantástico e isso talvez foi um erro. O governo começou com algo que era impraticável financeiramente para o governo, isso fez com que todas aderissem, né? Todo mundo aderiu e aí, quando ele começou a mudar as regras para ficar algo mais... [fez a menção de equilibrado com as mãos] o que é possível ser feito, sem danificar o governo... as finanças do governo, aí aquela coisa, né? (...) E aí a (instituição em questão), como por necessidade, a gente nunca abandonou o FIES. Sempre a gente ficou com ele, mesmo quando ele piorou. E agora várias que disseram que não queriam mais FIES, <i>tão</i> voltando para o FIES, mesmo com ele não (sendo) bom como a gente queria. FIES é complicado, o governo erra, o governo atrasa pagamento, mas ele é extremamente necessário e até para o aluno, né? Poder financiar a sua... a sua faculdade. Então, assim, são políticas boas. Poderiam ser melhores? Sempre poderiam... sempre poderiam ser melhores. Mas são essenciais para os alunos e para as instituições. (...). Por pior que seja o FIES para a instituição, no meu entendimento, a instituição tem que aderir.</p>	<p>Então, assim para a [instituição em questão] foi fantástico, para o aluno melhor ainda, porque conseguiu estudar nas nossas universidades aí, que são reconhecidas pela excelência, por qualidade. <i>Ah</i>, poder estudar gratuitamente [foi feito a menção de aspas], porque nada é gratuito, né? São os nossos impostos... impostos de todo mundo que <i>tão</i> pagando aquilo ali, mas isso é fantástico.</p>
Respondente 7		<p>Ah... já o FIES, ele é absolutamente importante, né? (...) ele perdeu a sua... a sua força, perdeu a sua importância a partir de 2014, (...) e hoje ele cumpre uma função só que no volume muito inferior ao que deveria... ao que deveria cumprir. Pela nossa condição econômica do Brasil, onde tu tem [sic] uma distribuição... uma renda <i>per capita</i> baixa e uma distribuição de renda ruim. (...) seria interessante que a gente tivesse aí uma condição de financiamento, mas hoje é muito aquém do que... do que é necessário. (...) O apelo para o estudante para um financiamento público é muito maior que o apelo de um financiamento não público, que seria os outros casos.</p>	<p>(...) eu acho o ProUni o segundo melhor... a segunda melhor política de inclusão no ensino superior no Brasil, <i>tá?</i> A primeira é o ensino gratuito praticado pelas universidades federais e estaduais, ok?, quando é o caso. (...) o ProUni tem uma vantagem em relação a isso que eu falo, o critério seletivo do ProUni é econômico também, <i>tá?</i> Ele tem seu... ele tem um critério por mérito lá, via ENEM, mas ele também tem o critério econômico, <i>tá?</i></p>

Ao analisar as manifestações referentes as três principais políticas de financiamento da educação superior, algumas constatações importantes emergem. Primeiramente, houve apenas uma manifestação sobre o Creduc. Isso pode indicar, possivelmente, uma das três possibilidades: uma baixa adesão, desconhecimento ou uma importância inferior aos outros programas. A revisão bibliográfica garante um suporte a este resultado, pois indica que o Creduc teve uma baixa capilaridade e resultados efetivos muito inferiores ao FIES. Tanto é que o FIES foi uma política que buscou repaginar e melhorar o Creduc.

Também merece atenção que grande número de entrevistados tenham focado o FIES em sua fala em detrimento do Prouni. Isso, provavelmente, não é em função da maior relevância, mas, sobretudo, pelo impacto em termos de incremento nas matrículas e melhora do fluxo de caixa das IES Comunitárias. Para se compreender a importância das políticas de financiamento, segue um trecho de outro gestor que as relaciona com as facilidades do ensino a distância:

Agora, quando eles têm a possibilidade, no meu ponto de vista, de acessar a universidade presencial enfim, eles respondem, mas isso... essa resposta só vem com política pública... Sem isso nós vamos ficar nesse patamar, *né?*, de muita dificuldade, porque a renda média é baixa, *né?*, [na sede da instituição em questão], pelo menos, *né?*, e não... aí a política pública precisa vir e nos dar esse... esse suporte (Entrevistado 3).

Outro ponto abordado foram os problemas gerados a partir da política de financiamento. Um dos relatos destaca a percepção sobre as dificuldades que culminaram nas mudanças drásticas (em relação ao Novo FIES):

Bem, tem inadimplência, cobra. Existiram alguns grupos, *né?*, que subverteram o sistema, que captavam dinheiro... dinheiro, *né?*, a 3% ao ano e aplicavam na bolsa a 3% ao mês. Pune esses caras se isso foi desvio. Nós não fizemos isso. Então eu acho que a presença do Estado... acho que realmente as duas perguntas se confundem, ela é fundamental nesse sentido (Entrevistado 1).

Além disso, foi citado o impulso exagerado que teve a política de FIES no Brasil:

Só que... acho que foi... foi... foram planos e que teve uma euforia bem maior do que a gente deveria ter tido, *né?* Então, isso acabou gerando, então... meu pai dizia assim: “o cara que nunca comeu mel, acaba se lambuzando quando tem oportunidade de comer” (...) Então acho que se falhou em algumas coisas, mas também entendo que faz [sic] parte esses... esses lapsos que [sic] você não consegue fechar tudo. Eu sempre digo: o homem é um bicho que é difícil de dominar ele, [sic] porque ele vai procurar, de todas as formas, obter vantagens sobre alguma coisa, *né?* E isso, infelizmente, a gente não tem como... como negar. Então, isso... isso é um... uma questão que não tem como fechar todas as portas (Entrevistado 4).

Através do relato dos gestores ligados à pró-reitora de administração converge com a imersão no campo no que se refere a uma certa dependência das IES Comunitárias às políticas públicas. O Estado, neste sentido, tem significativa importância tanto no desenvolvimento como na imposição de medidas que gerem dificuldades no médio e longo prazo. Além disso, a ausência de um tratamento diferenciado (as ações neste sentido ainda são tímidas), empurra a uma condição, praticamente, igual a qualquer IES privada de ensino. As ações referentes a financiamento estudantil (FIES), políticas de democratização do acesso (Prouni), melhoria dos mecanismos de controle da qualidade do ensino superior e o incentivo à pesquisa têm revelado uma importância significativa para as IES Comunitárias Regionais, propiciando um aumento do número de matrículas e colocando em evidência a qualidade dos cursos (por meio das avaliações do MEC com o resultado na pesquisa e extensão). Contudo, ao mesmo tempo em que essas ações são comemoradas e apresentam um efeito positivo, estas também contribuem de maneira similar, principalmente aquelas relacionadas ao financiamento do ensino superior, demais instituições privadas de ensino, gerando o fortalecimento e desenvolvimento dos grupos empresariais de educação. Apesar de o Estado contribuir e fomentar as IES Comunitárias Regionais, as suas ações acabam, também, gerando dificuldade na atuação dessas instituições.

6.2 A atuação dos grupos educacionais e das instituições públicas e comunitárias a partir das alterações no campo da Educação Superior no Brasil.

Esta seção tem como objetivo entender os reflexos da atuação dos grupos empresariais através de duas análises distintas e complementares: a evolução dos indicadores do Censo da Educação Superior no Brasil no período de 2009 a 2019 (os dados sistematizados estão localizados nos Apêndices II, III, IV e V, representando matrículas, docentes, técnicos e alunos com financiamento, respectivamente) e uma revisão sobre as características das instituições privadas de ensino que se enquadram como concorrentes na perspectiva dos gestores das IES comunitárias.

Antes de iniciar a análise, cabe salientar que um dos principais indicadores presentes no Censo, se não o maior, para avaliação da sustentabilidade de uma instituição, é o número de matrículas. Isso se deve ao fato de ser o principal mecanismo gerador de receitas. Os demais itens avaliados neste presente trabalho, podem apresentar dois tipos de comportamento. De um lado, aqueles que sofrem interferência direta e acabam sendo objeto de ajustes em função das receitas, como, por exemplo, número de docentes ou técnicos. Já

no outro, encontramos aquele, cujo comportamento é difícil de determinar, pois pode oscilar dependendo da característica da instituição, que é o número de alunos com financiamento. Não se pode afirmar, por exemplo, que o aumento de matrículas impactará em um incremento nos financiamentos. E também não necessariamente uma redução no número de matrículas irá ocorrer proporcionalmente ao número de financiamentos. Ainda nesta dimensão, o Estado é um importante ator, através das políticas públicas, para criar medidas mais atrativas de ingresso ao ensino superior, como ocorreu com o FIES, principalmente, nos mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff. Diante disso, esta análise pretende pautar como fio condutor o comportamento das matrículas – e como os grupos privados interferiram neste movimento – e a consequência desta disputa nas demais dimensões (docentes, técnicos, cursos e alunos com financiamentos). Além disso, a análise busca dialogar com as dimensões nacional e estadual, de forma a entender se os reflexos nas mesorregiões ou no estado são particulares, ou estão dentro de um contexto mais amplo.

Em 2009, o número de matrículas no Brasil foi de 5.985.873; deste montante, 85,92% eram na modalidade presencial, enquanto que no Rio Grande do Sul o número foi de 383.551 (6,41% do país), contando com uma representatividade de 89,24% na modalidade presencial. Esta comparação entre a representatividade em âmbito regional e nacional evidencia um processo mais adiantado na popularização do EaD fora do estado. As IES Comunitárias contribuíram com uma fatia de 107.576 das matrículas ou 28,05% do Rio Grande do Sul. Um fato que chama a atenção neste resultado é que apenas 888 ou 0,82% das matrículas eram na modalidade EaD provenientes da Unijuí. Isto demonstra um ingresso tardio nesta modalidade por parte das comunitárias. Esse espaço pouco explorado tornou-se uma importante porta de entrada, mais para a frente, de IES privadas não comunitárias. O ingresso das IES Comunitárias avançou no ano seguinte com a Feevale e UCS. A Unisc, posteriormente, em 2014 também adere a esta modalidade (até 2017 e depois retoma em 2019). Em 2018, a Univates e, no ano seguinte, a URI. Enquanto a UPF, Unicruz e Urcamp, até 2019, ainda não tinham alunos matriculados no EaD. Em linhas gerais, é possível afirmar que mais de 55,55% das IES Comunitárias Regionais ainda não tinham matrículas na modalidade EaD até 2018. Para fins de comparação, Feevale (327), UCS (199), Unijuí (248) e Unisc (1) tiveram 775 alunos matriculados na modalidade EaD, representando 0,61% do total de alunos matriculados neste tipo de ensino no Rio Grande do Sul. Nesse ano, a cada 10 alunos matriculados, 2 tinham optado pela modalidade EaD. Ao verificar o avanço do EaD nas IES, percebe-se uma redução de 2,15% em 2009 para 0,61% em 2017.

Já a oferta de cursos na modalidade EaD pode ser entendida como elemento exterior à realidade das IES Comunitárias, ao menos de grande parte delas, como visto acima. É factível uma aproximação daquilo que Flisgtein e McAdam definem como habilidade social para entender este comportamento. A habilidade social é um elemento necessário e relevante no que concerne à possibilidade de alteração na estrutura e na dinâmica dos CAEs em diferentes momentos da sua trajetória. A ação estratégica advém da tentativa dos atores sociais de construir e sustentar mundos sociais, obtendo a cooperação de outros, ou mais precisamente, o controle de um certo contexto. A formação de identidades, coalizões políticas e interesse talvez ocorra pelo desejo de estabelecer esse controle sobre os demais, porém, a capacidade de estabelecer acordos e aplicá-los exige que os atores sejam capazes de sair de sua própria mente e pensar acerca do papel do outro, atuando na adaptação de mundos a partir de identidades compartilhadas. Neste caso, a trajetória destas instituições estava muito atrelada ao presencial e, com a chegada mais tardia da oferta do EaD, não houve um diagnóstico da importância da sua mobilização ou um movimento a fim de unir forças com outras comunitárias para desenvolver uma solução. Apesar de algumas iniciativas esparsas, como da Unijuí e Feevale, por exemplo, o EaD não foi uma resposta entendida pelo quadro interpretativo das instituições, pois estavam em uma condição favorável até o ano de 2014.

Com o intuito de entender o panorama da educação superior nas regiões, é preciso, antes, inseri-la na realidade nacional e estadual. Entre os anos de 2009 e 2019, tanto no Brasil (43,74% no período ou 3,98% ao ano) como no Rio Grande do Sul (34,44% no período ou 3,13%), as matrículas obtiveram crescimento gradativo ano a ano. Mesmo num ritmo mais lento, o RS apresentou um crescimento importante, apesar de ter tido uma pequena queda na representatividade entre 2009 e 2019 (de 6,41% para 6,02%). Das sete mesorregiões do RS, cinco possuem IES Comunitárias Regionais (NOR, NER, COR, MPA e SOR), sendo que duas delas apresentam mais de uma (NOR e COR com 4 e 2, respectivamente). Com exceção da MPA, todas obtiveram um ou mais anos de encolhimento a partir de 2015. Houve retração nas regiões SOR (2016), NOR (2016, 2018 e 2019) e COR (2017-2019). Entretanto, em termos absolutos, apenas uma região obteve um decréscimo de matriculados no período de 2009 a 2019, que foi a região NER, onde está situada a UCS, com um percentual de -6,29%. As demais regiões (NOR, COR, MPA e SOR) tiveram um incremento entre 43% a 79,78%. O resultado das IES Comunitárias Regionais contrasta, de forma significativa, com esta realidade, em que todas elas tiveram um decréscimo no número de alunos. Estes resultados

podem ser caracterizados em quatro grupos: -0,01% a - 9,99% (Univates e URI); -10,00% a -19,99% (Unicruz, Unijuí, Feevale e Unisc); -40,00% a -50,00% (UCS e Urcamp). A melhor evolução no período foi da Univates com uma oscilação de -0,5%. Então, surge a importante questão: qual a parcela de contribuição dos grupos empresariais e/ou IES privadas de ensino no contraste gerado em onze anos? Como a modalidade EaD alterou a fotografia deste cenário?

Para iniciar esta resposta, é preciso analisar a oscilação da representatividade das IES Comunitárias nas matrículas em face das demais IES que surgiram ou modificaram a sua contribuição. Mas devido à análise acima, é possível afirmar que não houve redução no universo de alunos (salvo na região NER com -6,29%, o que merece um olhar diferente). Por isso, em grande parte das regiões, houve um avanço significativo de outras IES.

No ano de 2009, a região NOR contava com matrículas de 55 IES, sendo 20 delas privadas. Destas, apenas duas apresentavam mais de uma unidade na região: Faculdade Ideau e a Universidade do Sul de Santa Catarina. Em 2019, havia 245 estabelecimentos diferentes com alunos matriculados (186 ou 75,32% na modalidade EaD e 59 ou 24,68% na modalidade presencial), sendo 165 privados (143 na modalidade EaD). Das 34.311 matrículas das IES privadas (Tabela 52), apenas um pouco mais de 1/3 (12.833) são na modalidade presencial.

Tabela 52 – Número de matrículas na região NOR por tipo de IES em 2009 e 2019.

	2009	%	2019	%
Comunitária(s) Regional(is)	33.594	63,44	27.324	35,82
Comunitária(s) Confessional(is)	2.989	5,64	1.662	2,18
Pública⁷³	5.224	9,86	12.988	17,02
Privada(s)	11.153	21,06	34.311	44,98
Outras⁷⁴	0	-	3	>0,01
Total	52.960		76.288	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 10, agosto, 2021).

As dez principais instituições privadas na modalidade presencial estão localizadas em Passo Fundo (4), Getúlio Vargas, Três de Maio, Santa Rosa, Santo Ângelo, Erechim e

73 Estadual (RS) e Federal

74 Pública(s) Estadual(is) de fora do RS

Sarandi. Apenas uma das IES apresenta mais de uma unidade (Faculdade Ideau). Ao analisar os dados referentes aos grupos privados de ensino, considerando aqueles que possuem três ou mais unidades de ensino e entre as dez IES com maior número de matrículas, apenas três atuam na região (Tabela 53) e sua participação ainda pode ser considerada pequena, pois totalizam 3.460 matrículas e uma fatia correspondente a 5,5% na região (em 2009, eram 5.246 matrículas e 9,91% do total da região NOR).

Tabela 53 – As 10 IES privadas com maior número de matrículas na região NOR em 2009.

	Nº de Cursos	Nº de Unidades
Faculdade Meridional	> 10	2
Faculdade Ideau de Getúlio Vargas	> 10	4
Faculdade Anhanguera de Passo Fundo	> 50	752
Faculdade Três de Maio	10	1
Faculdades Integradas Machado de Assis	6	1
Faculdade Cnec de Santo Ângelo	9	18
Faculdade Ideau de Passo Fundo	> 10	4
Faculdade Anglicana de Erechim	Site indisponível	
Centro de Ensino Superior Riograndense	8	2
Faculdade Especializada na Área de Saúde do Rio Grande do Sul	6	1

Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

No EaD, contudo, os grupos empresariais apresentam maior capilaridade, como Unopar (8.500), Centro Universitário Internacional (4.384), Universidade Anhanguera (1.775) em 39 estabelecimentos diferentes na região. Estas três representam 42,72% das matrículas em IES Privadas (68,25% das matrículas na modalidade EaD nas instituições privadas). No primeiro ano de atuação na região, em 2010, estas instituições alcançaram 5.310 matrículas. O maior crescimento foi de 47,12% no período de 2011 a 2012. Entre 2009 a 2019, as 309 IES⁷⁵ tiveram alunos matriculados (64 ou 20,71% na modalidade presencial e 245 ou 79,29% na modalidade EaD). Em resumo, a região NER obteve um crescimento maciço nas matrículas em instituições públicas (federal e estadual) e nas instituições privadas (principalmente) na modalidade EaD. Possivelmente, a ausência ou entrada tardia das IES Comunitárias Regionais no ensino a distância deve ter deixado uma lacuna importante para ser explorada por IES de fora da região.

⁷⁵ Importante: Aqui não são 309 IES diferentes, mas unidades de ensino. Por exemplo, uma mesma IES em três cidades conta três vezes.

No ano de 2009, a região NER contava com matrículas em 28 estabelecimentos de ensino, sendo 9 delas, privadas. Nenhuma destas apresentavam mais de uma unidade na região. Em 2019, havia 126 estabelecimentos diferentes com alunos matriculados (98 ou 77,78% na modalidade EaD e 28 ou 22,22% na modalidade presencial), sendo 83 privados (71 na modalidade EaD). Das 28.187 matrículas das IES privadas (Tabela 54), mais da metade ou 52,09% (14.612) são na modalidade presencial.

Tabela 54 – Número de matrículas na região NER por tipo de IES em 2009 e 2019.

	2009	%	2019	%
Comunitária(s) Regional(is)	30.672	59,91	17.548	35,82
Comunitária(s) Confessional(is)	0	-	158	0,32
Pública(s) Estadual (RS) e Federal	2.359	4,61	3.079	6,28
Privada(s)	17.883	34,93	28.187	57,53
Outras⁷⁶	280	0,55	24	0,05
Total	51.194		48.996	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 10, agosto, 2021)

Entre as dez principais instituições privadas na modalidade presencial, três apresentam mais de uma unidade (Serra Gaúcha, Uniftec e CNEC) nesta região. Estas IES estão localizadas em Caxias do Sul (5), Bento Gonçalves (3), Garibaldi e Farroupilha. Ao analisar os dados referentes aos grupos privados de ensino, considerando aquelas que possuem três ou mais unidades de ensino e entre as dez IES com maior número de matrículas na região (Tabela 55), foram verificadas oito nesta situação e totalizam 13.641 matrículas e uma fatia correspondente a 27,84% na região (em 2009, eram 8.616 matrículas e 16,83% do total da região NER). Nesta região, os grupos privados de ensino tiveram um avanço importante na sua participação, superior a 10%, enquanto a região sofreu uma retração e as comunitárias tiveram uma queda superior a 40%. Ao menos essa região, na modalidade presencial, ilustra bem o argumento deste trabalho de que, a partir da entrada destes grupos empresariais, altera-se totalmente o campo de ação das comunitárias, neste caso em questão, a UCS.

76 Pública(s) Estadual(is) de fora do RS

Tabela 55 – As 10 IES privadas com maior número de matrículas na região NER em 2009.

IES	Nº de Cursos	Nº de Unidades
Centro Universitário da Serra Gaúcha	40	> 9 Unid. e 1.000 polos
Centro Universitário Uniftec	30	4
Faculdade de Tecnologia Ftec	13	4
Faculdade Anhanguera de Caxias do Sul	>50	752
Centro Universitário Cnec de Bento Gonçalves	13	18
Faculdade da Serra Gaúcha de Bento Gonçalves	>10	> 9 Unid. e 1.000 polos
Faculdade Murialdo	6	16 ou mais
Faculdade de Integração do Ensino Superior do Cone Sul	8	1
Faculdade Nossa Senhora de Fátima	4	Indisponível
Faculdade Cnec de Farroupilha	7	14

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

No EaD, contudo, os grupos empresariais apresentam maior capilaridade, como Unopar (3.572), Centro Universitário Internacional (1.443), Leonardo da Vinci (2.537) e Unicesumar (1.078) em 20 estabelecimentos diferentes na região em 2019. Estas quatro representam 30,62% das matrículas em IES Privadas (63,96% das matrículas na modalidade EaD nas instituições privadas). No primeiro ano de atuação na região, em 2010, estas instituições alcançaram 2.470 matrículas. O fato curioso é que, no ano seguinte, houve uma redução de 13,60% em comparação a 2010. O maior crescimento foi de 33,99% no período de 2011 a 2012. Entre 2009 a 2019, as 161 IES⁷⁷ tiveram alunos matriculados (33 ou 20,50% na modalidade presencial e 128 ou 79,50% na modalidade EaD). Em resumo, a região NER, apesar do decréscimo no número de matrículas, obteve um crescimento significativo deste indicador nas instituições privadas (amparado principalmente pelo EaD) e um aumento percentual relevante nas IES públicas.

No ano de 2009, a região COR contava com matrículas de 10 IES, sendo apenas uma privada. Em 2019, havia 82 estabelecimentos diferentes com alunos matriculados (71 ou 86,59% na modalidade EaD e 11 ou 13,41% na modalidade presencial), sendo 66 privados (64 na modalidade EaD). Das 10.876 matrículas das IES privadas (Tabela 56), apenas um pouco mais de 10% (1.187) eram na modalidade presencial.

⁷⁷ Importante: Aqui não são 161 IES diferentes, mas unidades de ensino. Por exemplo, uma mesma IES em três cidades conta três vezes.

Tabela 56 – Número de matrículas na região COR por tipo de IES em 2009 e 2019.

	2009	%	2019	%
Comunitária(s) Regional(is)	16.444	82,27	14.456	49,59
Comunitária(s) Confessional(is)	1.320	6,60	2.077	7,12
Pública(s) Estadual (RS) e Federal	248	1,24	1.744	5,98
Privada(s)	1.979	9,89	10.876	37,31
Total	19.989		29.153	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 10, agosto, 2021).

A única instituição privada na modalidade presencial na região, pertence a um grupo privado (composto por mais 100 estabelecimentos entre polos e unidades no Brasil), que contava com 1.816 matrículas e uma fatia correspondente a 6,23% na região (em 2009, eram 1.979 matrículas e 9,90% do total da região COR).

No EaD, contudo, os grupos empresariais apresentam maior capilaridade, como Unopar (2.381), Centro Universitário Internacional (4.353) e Centro Universitário Leonardo da Vinci (1.284) em 15 estabelecimentos diferentes na região. Estas três representam 73,72% das matrículas em IES Privadas (82,75% das matrículas na modalidade EaD nas instituições privadas). No primeiro ano de atuação na região, em 2010, estas instituições alcançaram 806 matrículas. O maior crescimento foi de 131,36% no período de 2011 a 2012. Entre 2009 a 2019, as 112 IES⁷⁸ tiveram alunos matriculados (13 ou 11,61% na modalidade presencial e 99 ou 88,39% na modalidade EaD). Em resumo, a região COR obteve um crescimento maciço nas matrículas em instituições privadas (principalmente na modalidade EaD) e um aumento relevante nas instituições públicas e comunitárias confessionais. Possivelmente, a ausência ou entrada tardia das IES Comunitárias Regionais no ensino a distância deve ter deixado uma lacuna importante para ser explorada por IES de fora da região.

No ano de 2009, a região MPA contava com matrículas em 79 estabelecimentos de ensino, sendo 45 deles, privados. Em 2019, havia 493 estabelecimentos diferentes com alunos matriculados (386 ou 78,30% na modalidade EaD e 107 ou 21,70% na modalidade presencial), sendo 358 privados (48 na modalidade presencial). Das 130.442 matrículas das IES privadas (Tabela 57), próximo de 1/3 ou 31,84% (41.529) eram na modalidade presencial.

⁷⁸ Importante: Aqui não são 112 IES diferentes, mas unidades de ensino. Por exemplo, uma mesma IES em três cidades conta três vezes.

Tabela 57 – Número de matrículas na região MPA por tipo de IES em 2009 e 2019.

	2009	%	2019	%
Comunitária(s) Regional(is)	19.654	11,76	16.963	6,82
Comunitária(s) Confessional(is)	83.758	50,10	63.367	25,45
Pública(s) Estadual (RS) e Federal	28.461	17,02	38.171	15,33
Privada(s)	35.315	21,12	130.442	52,40
Total	167.188		248.943	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 10, agosto, 2021).

Entre as dez principais instituições privadas na modalidade presencial, apenas uma apresenta mais de uma unidade (Centro Universitário Ritter dos Reis) nesta região. Estas IES estão localizadas em Porto Alegre (6), Cachoeirinha, Canoas, Osório e Guaíba. Ao analisar os dados referentes aos grupos privados de ensino, considerando aqueles que possuem três ou mais unidades de ensino e entre as dez IES com maior número de matrículas na região (Tabela 58), foram verificadas cinco nesta situação e totalizam 9.026 matrículas e uma fatia correspondente a 3,63% na região (em 2009, eram 8.596 matrículas e 5,14% do total da região MPA). Estes grupos privados da modalidade presencial, apesar de uma tímida melhora em termos quantitativos, tiveram um recuo na sua participação. Possivelmente, este comportamento pode ter sido em decorrência do aumento expressivo de estabelecimentos de ensino nesta região e do avanço da modalidade EaD.

Tabela 58 – As 10 IES privadas com maior número de matrículas na região MPA em 2009.

IES	Nº de Cursos	Nº de Unidades
Centro Universitário Ritter dos Reis	>50	2 ⁷⁹
Centro Universitário Fadergs	48	1
Faculdade Inedi	>100	> 9 Unid. e 1.000 polos
Centro Universitário Ritter dos Reis	>50	2 ⁸⁰
Centro Universitário Cenecista de Osório	24	18
Faculdade Senac Porto Alegre – FSPOA	7	1
Faculdade Estácio do Rio Grande do Sul - Estácio Fargs	9	> 60 unidades e 1.000 polos
Faculdade São Francisco de Assis	21	1
Universidade Luterana do Brasil	25	12 unidades + polos
Escola Superior de Propaganda e Marketing de Porto Alegre	9	4

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

79 Apesar de contar com estrutura multicampi (possui três apenas em POA).

80 Apesar de contar com estrutura multicampi (possui três apenas em POA).

No EaD, contudo, os grupos empresariais apresentam maior capilaridade, como Leonardo da Vinci (41.888) e Centro Universitário Internacional (10.216) em 46 estabelecimentos diferentes na região em 2019. Estas duas representam 39,94% das matrículas em IES Privadas (58,60% das matrículas na modalidade EaD das instituições privadas). No primeiro ano de atuação na região, em 2010, estas instituições alcançaram 6.010 matrículas. O maior crescimento foi de 75,21% no período de 2010 a 2011. Entre 2009 a 2019, as 563 IES⁸¹ tiveram alunos matriculados (100 ou 17,76% na modalidade presencial e 463 ou 82,24% na modalidade EaD). Em resumo, a região MPA, em função do seu contingente populacional (e possivelmente com as políticas públicas dos últimos anos), teve um crescimento de 48,90% nos últimos onze anos. Esta situação foi uma exceção, se comparada às demais regiões do RS. Neste período, as IES privadas aumentaram quase 100 mil matrículas. Além disso, destaca-se a evolução das IES públicas na região.

No ano de 2009, a região SOR contava com matrículas em 27 estabelecimentos de ensino, sendo 3 instituições privadas (todas na modalidade EaD). Nenhuma apresentava mais de uma unidade na região. Em 2019, havia 114 estabelecimentos diferentes com alunos matriculados (91 ou 79,82% na modalidade EaD e 23 ou 20,18% na modalidade presencial), sendo 76 privados (73 na modalidade EaD). Das 13.746 matrículas das IES privadas (Tabela 59), em torno de 5,8% (799) eram na modalidade presencial.

Tabela 59 – Número de matrículas na região SOR por tipo de IES em 2009 e 2019.

	2009	%	2019	%
Comunitária(s) Regional(is)	6.509	39,74	9.906	13,27
Comunitária(s) Confessional(is)	1.076	6,57	3	0,01
Pública(s) Estadual (RS) e Federal	4.991	30,47	11.789	40,04
Privada(s)	3.802	23,22	13.746	46,68
Total	16378		29.044	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 10, agosto, 2021).

Existem apenas três IES privadas atuando na modalidade presencial na região, localizadas em Bagé e Uruguaiana (2). Todas as três pertencem a grupos privados de ensino. A Ideau conta com quatro unidades (e a oferta de 10 cursos), a Faculdade de Ciências Jurídicas de Uruguaiana faz parte de um grupo privado que possui 53 unidades de ensino e

81 Importante: Aqui não são 563 IES diferentes, mas unidades de ensino. Por exemplo, uma mesma IES em três cidades conta três vezes.

447 polos (a princípio, um curso apenas) e a Faculdade Anhanguera de Uruguiana que pertence ao conglomerado de 752 unidades (com um curso). Em 2019, estas três instituições contavam com 799 matrículas e uma fatia correspondente a 5,8% na região (em 2009, ainda não contavam com matrículas na região). Nesta região, os grupos privados de ensino tiveram um avanço tímido, iniciado em 2012.

No EaD, contudo, os grupos empresariais apresentam maior capilaridade, como Unopar (3.590), Centro Universitário Internacional (2.911), Leonardo da Vinci (1.545) e Anhanguera (1.381) em 23 estabelecimentos diferentes na região em 2019. Estas quatro representam 68,58% das matrículas em IES Privadas (72,81% das matrículas na modalidade EaD nas instituições privadas). No primeiro ano de atuação na região, em 2009, estas instituições alcançaram 2.453 matrículas. O maior crescimento foi de 59,64% no período de 2011 a 2012. Entre 2009 a 2019, as 159 IES⁸² tiveram alunos matriculados (27 ou 16,98% na modalidade presencial e 132 ou 83,02% na modalidade EaD). Em resumo, a região SOR obteve um crescimento significativo deste indicador nas instituições privadas (amparado principalmente pelo EaD) e públicas.

Após a reconstituição das regiões com o foco sobre a atuação dos principais grupos educacionais nas cinco regiões e o entendimento do impacto no ensino a distância, é o momento de buscar definir o contraste gerado nas esferas acadêmicas e sociais, priorizando três indicadores: número de docentes, quantidade de técnicos e financiamentos estudantis (Anexos B, C e D, respectivamente). Os dois primeiros têm como papel revelar de que forma esta mudança no perfil educacional com a redução das matrículas nas comunitárias, ascensão do EaD e a atuação, cada vez mais intensa, de grupos privados de ensino/empresariais têm alterado as dimensões sociais e acadêmicas. O financiamento, apesar de ser um dado geral, é relevante para entender como este aspecto tem sido trabalhado, pois, em muitos casos, é a única alternativa de ingresso para o público que não dispõe de condições econômicas de frequentar o ensino superior.

No que concerne ao número de docentes, em 2009, havia em atividade 242.175, destes 18.389 (7,59%) no Rio Grande do Sul. As nove IES Comunitárias regionais contavam com 4.973 docentes, ou 27,04% do contingente de professores de ensino superior no Rio Grande do Sul. Cabe ressaltar que em quatro das cinco regiões (excluindo a região MPA que

82 Importante: Aqui não são 161 IES diferentes, mas unidades de ensino. Por exemplo, uma mesma IES em três cidades conta três vezes.

foi de 5,87%), a participação das comunitárias regionais no número de docentes era de 65,67% (NER) até 97,13% (COR). O número de docentes destas instituições continuou a crescer até 2015, atingindo 5.806 e uma participação de 22,94%. Apesar do aumento, a expansão da concorrência ocorre em um ritmo maior que a expansão destas comunitárias e, principalmente, com o acentuado crescimento da modalidade EaD. Devido à adequação em face da redução das matrículas e a diminuição dos gastos, para aumentar a competitividade, a redução de custos acaba sendo uma das opções mais utilizadas em cenários como este. É possível perceber este direcionamento já em 2019, quando o número de docentes destas nove instituições passa para 4.820 (19,53% do RS) e auxilia diretamente na oscilação do indicador no território gaúcho. Para fins de comparação, em 2015 o RS contava com 25.314 e em 2019 passa para 24.670. Todas as cinco regiões que contam com as comunitárias regionais tiveram queda no número total de docentes. As duas regiões que não possuem sede das comunitárias regionais foram as únicas que tiveram aumento de docentes entre 2015 e 2019. Com isso é importante destacar que, mesmo com o aumento das matrículas no estado no período de 2009 a 2019, o crescimento do EaD e o modelo privado de ensino não sustentaram os indicadores de docentes. O mais preocupante são as IES Comunitárias Regionais localizadas em regiões remotas que tem sido fortemente afetadas pelo avanço do EaD. Para se manterem competitivas, em face da concorrência, necessitam se reestruturar. Isso, infelizmente, acaba atingindo a classe docente.

No que se refere à quantidade de técnicos, em 2009, havia em atividade 353.775, destes 22.954 (6,49%) no Rio Grande do Sul. As nove IES Comunitárias regionais contavam com 5.808 técnicos, ou 25,30% do contingente destes profissionais no território gaúcho. Um aspecto relevante, semelhante ao que ocorre no indicador de docentes, em quatro das cinco regiões (excluindo a região MPA que foi de 7,60%), é a participação das comunitárias regionais no número de técnicos era de 72,07% (NER) até 96,24% (COR). Existe uma explicação para uma certa uniformidade de proporção entre docentes e técnicos, pois as instituições normalmente trabalham com um percentual para os colaboradores técnicos em função do número de alunos ou turmas e isso acaba tendo também algum tipo de atuação semelhante no número de docentes. O número de técnicos destas instituições continuou a crescer até 2016, atingindo 6.756 e uma participação de 22,44%. Este indicador já apresenta uma queda, possivelmente, em função da expansão da concorrência, e, principalmente, com o acentuado crescimento da modalidade EaD. A explicação é semelhante ao indicador anterior, em que a necessidade preponderante acaba sendo a busca de um equilíbrio

financeiro devido à redução das matrículas e a diminuição dos gastos, para aumentar a competitividade, e acaba sendo uma das opções mais utilizadas em cenários como este. A situação no RS, como um todo, apresenta uma importante retração entre 2016 e 2019, passando de 30.106 para 24.682, uma redução de mais de 18%. No Brasil, este indicador seguiu um padrão semelhante, com uma redução de 11,50%. Duas regiões tiveram aumento no número de técnicos: COR e SOR. Um outro fator que pode ser elencado para esta mudança de panorama é o uso cada vez maior de tecnologias que influenciam diretamente em uma substituição aos técnicos, como a informatização dos processos e os atendimentos automatizados. Isso contribuiu também para um aumento no número de desempregados na região que, provavelmente, não encontrarão oportunidades em patamares salariais e os benefícios encontrados nas diferentes IES.

No que tange ao financiamento estudantil, apesar de o Estado ter a função de criar mecanismos de acesso ao ensino superior e de o financiamento ser uma das principais alternativas para reconfiguração desta situação, qualquer IES pode criar seus próprios instrumentos de atuação. E, neste ponto, os grupos privados, com maior potencial de investimento, normalmente, possuem maior capacidade para este tipo de ação. Como destacado na seção anterior em fala de um entrevistado, o financiamento das IES não tem o mesmo apelo que o estatal, mesmo que em condições semelhantes aos olhos do público, por isso uma necessidade intrínseca de um maior envolvimento do Estado. Os números aqui apresentados contam com um período de importante incremento do FIES (o ápice foi em 2014). Posteriormente, com uma redução gradativa, culminou no Novo FIES, em 2018, que devido a sua condição não apresenta a mesma intensidade e interesse tanto do público como pelas IES.

Em relação ao contingente de alunos com algum tipo de financiamento, no ano de 2009, havia no Brasil 1.152.052, destes 91.268 (7,92%) no Rio Grande do Sul. As nove IES Comunitárias regionais tinham 36.614 ou 40,12% do total de alunos com algum tipo de financiamento no Rio Grande do Sul. Este tipo de resultado não é surpreendente se forem levados em conta os princípios norteadores destas IES, que são pautadas na democratização do acesso e no compromisso com o desenvolvimento das comunidades onde atuam. De forma a entender a importância das atuações dessas IES, em quatro das cinco regiões (excluindo a região MPA que foi de 5,87%), a participação das comunitárias regionais no número de financiamentos variou entre 67,54% (SOR) até 86,39% (NOR). O ápice no número de financiamentos ocorreu em 2014 com 65.427, obtendo uma participação de

39,33%. Com uma retirada lenta e gradual do Estado a partir de 2014, principalmente por meio da redução do número de contratos, em 2019, essas nove instituições passam a ter 41.962 alunos com financiamento. A participação cai drasticamente para 17,48%, menos da metade que cinco anos antes. Apenas duas regiões têm redução no número de financiamentos (NOR e COR), coincidentemente as regiões que possuem maior impacto das comunitárias em termos quantitativos. É difícil de dizer se a queda das matrículas está associada à diminuição do número de financiamentos estudantis. Mas foi perceptível a capacidade da iniciativa privada de prover mecanismos que substituíram os financiamentos antes ofertados de modo majoritário pelo Estado. Em contrapartida, a dificuldade em obter recursos para ampliação dos mecanismos de financiamentos das comunitárias regionais acaba sendo determinante para sua queda de participação.

De forma a confrontar os aspectos quantitativos da atuação da concorrência, é imprescindível avaliar as suas características e forma de atuação. Para este propósito, foram reunidos os diferentes depoimentos dos gestores das IES Comunitárias Regionais. Apesar das grandes diferenças culturais existentes entre elas, será possível perceber aspectos que convergem em uma mesma direção. A questão que serve como elemento norteador para esta discussão é a que segue “Quais as principais práticas adotadas pelas instituições concorrentes (em termos acadêmicos e de gestão) na região e que consequências têm trazido para a sua instituição ou para as instituições comunitárias? Que impacto você percebe em termos de qualidade da educação ofertada pela instituição e nas condições de trabalho?”. Um elemento que está entrelaçado, em quase todas as questões, quando se refere-se à concorrência na modalidade presencial, é o preço menor como diferencial das outras IES e a agressividade na sua atuação:

Mas eles têm um comportamento muito tradicional, previsível... Eles atacam exatamente aquilo que a gente faz e, ao fazer a mesma coisa que nós fizemos, eles não têm muita margem de preço. Então, lógico que eles concorrem com preço. Eles forçam um pouco algumas estratégias nossas de preço, mas não é assim significativo (Entrevistado 1).

É, a gente sabe que a lógica, *né?*, das... dessas universidades, *né?*, que são grandes conglomerados, enfim, com acionistas, com capital na bolsa, enfim, eles têm apenas uma perspectiva, que é a questão da lucratividade. E eles vão perseguir isso da forma como for mais rentável, *né?*. Então a questão da agressividade, enfim, não há dúvida de que... Nós somos aqui bombardeados diuturnamente, *né?*, por políticas, sobretudo, mercadológicas e aí, via preço, *né?*. Essa é a lógica que é também problema, *né?* (Entrevistado 3)

É, então... É mais ou menos o que eu falei. Eu acho que as consequências... eu acho que, inicialmente, é preço, *né?* Preço é uma coisa muito chocante. Então, eu acho que o primeiro assunto é o valor da mensalidade. (...) um ponto que nos afeta

muito e realmente eu acho que até por elas serem embaladas em grandes corporações até as campanhas, *né?*, de preço, elas são muito mais agressivas, *né?* Então, traz [sic] com que... eu *tô* falando assim... o mercado, ele fique completamente abalado, porque eles isentam, não cobram mensalidade, *né?* Não cobram matrícula, não cobram mensalidade e até que ponto isso é realmente... é positivo, é lucrativo... a gente não sabe, *né?* (Entrevistado 5)

Eu acho assim *oh...* aqui na nossa região, nós temos uma grande... um grande grupo educacional que... que tem... compra vários aqui, ela se chama [...]. Mas ela é de um grande grupo lá... ela tem “outras” universidades no Brasil e ela é agressiva no preço e pouca qualidade. A percepção de qualidade da comunidade é baixa (Entrevistado 6).

(...) outra instituição de ensino presencial só tem uma aqui (...) sob ponto de vista acadêmico, é uma instituição que não faz inovação. Ela segue uma tradição. Ela é tradicional, ela tem um currículo como todas instituições tinham, em algum momento ela vai fazer uma reestruturação curricular tal qual a gente fez aqui, porque... porque é uma instituição pequena ela vai copiar os modelos e vai... vai avaliar para eles se o modelo funciona ou não e como o modelo que a gente tá adotando, esse modelo acadêmico, é um modelo que... que, em tese, pode funcionar em outras instituições, ela vai acabar nos copiando, *tá?* (...) é uma instituição que vive à sombra da [nossa instituição], eu diria assim. (...) Ela depende do estudante que não... que, por algum motivo, não quer vir para [nossa IES] aqui, entende? Mas ela não inova em termos de ensino, ela *tá* lá ofertando os mesmos cursos que a gente já oferece (...) (Entrevistado 7).

Um outro ponto que merece atenção na percepção dos gestores é como o EaD não só impõe, mas também acrescenta as dificuldades impostas às IES que atuam no presencial, em alguns casos é a única concorrência direta. Basicamente, o relato abaixo evidencia o pessimismo em relação a uma IES face ao avanço do EaD no país “*Bem, as práticas pelos... pelo EaD, a prática nacional é quantidade versus empurrar conhecimentos. Então, é um campo que eu diria que nós não temos como competir*” (Entrevistado 1). Em uma outra fala um gestor demonstra a preocupação mesmo com a concorrência apenas na modalidade EaD:

A nossa concorrência é só no EaD. Nós não temos concorrência presencial aqui, na nossa região. Então vai ter que fazer essa... esse comparativo entre EaD e o presencial. O que que tem acontecido... Qual é o impacto principal de tudo isso? Nós vamos ter que abrir mão da receita para tentar se [sic] manter. Então, o que que *tá* acontecendo: no presencial, mesmo que não haja concorrência presencial, mas pela... pela oferta de EaD a 90 “pila”, 50 “pila” não sei quê... a gente, por exemplo, não vai reajustar o valor das mensalidades do ensino presencial (Entrevistado 2).

Um relato complementar a estes evidencia também a relação dos grupos empresariais e seu modo de atuar:

Então a gente percebe essa agressividade. A gente sabe que não há consequentemente, quando há o viés puro e simples no lucro, *né?*, a questão das relações de trabalho se complicam, daí não é professor, é tutor, *né?*, é uma série de problemas, *né?*, que vai (de) alguma forma bagunçando um pouco, *né?* (Entrevistado 3).

Dois aspectos complementares são de suma importância para entender também a própria origem da qualidade de outras IES privadas de ensino e uma reflexão sobre o aspecto qualidade que é tão elencado como o diferencial das IES. Em termos da qualidade dos cursos, um dos gestores relata: “*Em termos de qualidade, eu não vejo que essas outras instituições tivessem qualidade muito inferior, porque o corpo docente deles, boa parte, foi formada pelas instituições comunitárias.*” (Entrevistado 4). Ao cumprir o seu papel de formador, as próprias comunitárias são responsáveis por preparar os profissionais que estarão atuando nas outras IES. E para fins de fechamento, fica uma reflexão acerca do atributo mais recorrente entre as Comunitárias Regionais para sua diferenciação no segmento educacional. De forma alguma, o trecho pretende invalidar esse pressuposto, mas é necessário buscar dentro, do guarda-chuva, algo que faça perdurar a atratividade dos alunos e a consequente sustentabilidade das IES:

A qualidade é uma bandeira. Ela, eu às vezes digo que isso é um problema atual. Talvez a gente tenha ficado muito tempo pendurado nessa bandeira até porque ela era muito consistente, *né?* Só que hoje... não é que o conceito de qualidade tenha... tenha mudado, mas ele é muito líquido. O que que é qualidade perceptível para o nosso... nosso... nosso público? Ele é a qualidade do MEC? Eu digo que a qualidade do MEC tem 300.000 ângulos. Já vi propaganda exagerando, *né?* A melhor universidade do bairro tal. E é a melhor, porque só tem ela no bairro. Então isso pulverizou, você não consegue... É qualidade para o mercado? Para as agências profissionais? Para as ordens profissionais? É também, mas é difícil de você comunicar isso, que o cara pega um... um exemplo dele de sucesso e transforma aquilo numa forma de comunicação bastante poderosa (Entrevistado 1).

Em consonância com a seção anterior, que explorou a influência do Estado no campo educacional, esta seção buscou revelar de que forma os movimentos do Estado ou de outras unidades de governança (como o MEC, INEP, etc.), nas palavras de Fligstein e McAdam (2012), contribuíram para o desenvolvimento dos dominadores (aqui na forma dos grupos educacionais e empresariais). A falta de mecanismos de suporte específicos do governo para as IES Comunitárias Regionais as relegou a uma situação difícil. Apesar de não ser a sua obrigação, é relevante lembrar que estas IES surgiram de forma a atender a ausência do Estado a partir da década de 1960 no que se refere à oferta de ensino superior de qualidade nas comunidades mais distantes dos grandes centros urbanos.

Um debate relevante e que agrega a esta discussão é o comportamento dos grupos empresariais no país. Em artigo recente, Bielschowsky (2020) discute sobre a precarização do ensino superior privado no Brasil com o foco nos grupos empresariais, analisando aspectos como a concentração da matrícula, qualidade dos cursos, os índices de evasão, custo aluno/ano e relação aluno/professor a partir dos dados do Enade. Os 10 maiores grupos

privados⁸³ (denominados ao longo do texto de “o grupo 10 GP”) de ensino privado (Kroton, Unip, Estácio, Laureate, Cruzeiro do Sul, Leonardo da Vinci, Uninter, Uninove, Ser Educacional e Unicesumar), contam com 238 IES espalhadas pelo Brasil, e em 2018 eram responsáveis por 48% ou 3.064.139 matrículas do Brasil. Em 2018, estas instituições foram encarregadas de 59,6% e 81,9% das novas matrículas na rede privada (presencial e EaD) e das matrículas do EaD, respectivamente. Um outro aspecto importante é que várias destas instituições são citadas na análise anterior, nas mesorregiões do Rio Grande do Sul, e no mínimo três delas apresentam estabelecimentos presenciais de ensino, grande parte surgidas a partir de 2013.

Com relação à qualidade de ensino, o percentual de alunos matriculados em 2018 em cursos com resultados 1 ou 2 no Enade nas IES do grupo 10 GP foi de 49,1%, enquanto nas demais IES privadas, este número cai para 35,8% e nas IES públicas, para 15,8%. Portanto, aqui se tem uma sinalização importante de que a qualidade é um aspecto relegado em detrimento de outras prioridades, dependendo do tipo de instituição. Um outro dado que pode ser destacado diz respeito ao índice de evasão em 2018, relativo ao ingresso de 2017, em que nas IES do grupo 10 GP foi de 44%, enquanto nas outras IES privadas, foi de 21,1% e nas públicas, 22,55%, revelando um índice alarmante: a taxa de evasão no grupo GP foi mais que o dobro das instituições públicas e, próximo disso, das instituições privadas de ensino. O custo aluno/ano também é uma métrica importante para se entender a política de investimento. Cabe ressaltar que este indicador vai apresentar uma diferença importante, sendo que a representatividade dos alunos do EaD no grupo 10 GP foi de 50,3% e nas demais IES particulares, 10,3%. Na média, o custo anual por aluno nas instituições do grupo 10 GP foi de R\$6.518,00, enquanto nas demais IES particulares este custo salta R\$12.591,00. Talvez por esta razão o EaD apresente maior atratividade para investimento, tendo em vista o custo bastante reduzido e a capacidade de um fácil aumento de escala.

Com o intuito de fechar esta seção, é relevante também refletir sobre as estratégias que têm sido adotadas. Uma situação bastante comum é a forma como os grupos empresariais se instalam em novas cidades. Normalmente, optam por estruturas já existentes (escolas e similares) e com poucas alterações ou nenhuma alteração estrutural. Devido a investimentos baixos em infraestrutura, têm por característica iniciar a sua atuação em cursos que não demandam laboratórios ou grandes equipamentos, como Administração e Direito,

83 Dessas 10 instituições, apenas uma não apresenta fins lucrativos, a Uninove.

por exemplo. Posteriormente, agregam a seu portfólio formações que empregam maior investimento nas áreas da saúde e engenharias. As ações promocionais são bastante peculiares, um misto de supermercados com operadoras de cartão de crédito. As propagandas baseiam-se fortemente no preço como composto principal e a duração do curso, cada vez mais reduzida, destacada em suas peças publicitárias. Não é raro verificar panfletagem de algumas instituições com promoções relâmpago acrescidas aos baixos valores de mensalidades. Outra ação que tem ganhado notoriedade é o contato direto, via telefone, com alunos de outras instituições, oferecendo preços tentadores e vantagens exclusivas para transferências imediatas. Não foi possível encontrar evidências sobre a relação entre os governos locais e o recebimento de apoios e incentivos fiscais, mas este tipo de relação com o poder público poderia auxiliar no entendimento, por exemplo, do uso de estruturas de escolas do município para abrigar outras IES. Algo que foi possível perceber também é o uso da estratégia de aquisição de outras unidades no RS para uma ampliação na oferta de ensino presencial e abrigar polos de cursos EaD. Ao observar as instituições que compõem o grupo 10 GP, é possível perceber que, no mínimo, três delas avançaram nas regiões em que atuam as IES Comunitárias Regionais, através de aquisição de instituições que ofertavam ensino presencial, e seis delas, pelo menos, atuando no mercado EaD.

Em resumo, essa seção revelou que a redução das matrículas das IES Comunitárias Regionais, em sua grande maioria, não está ligada a uma redução deste indicador em sua região, mas devido a um relevante avanço dos grupos privados de ensino, capitaneados pelos *players* que atuam na modalidade EaD. A redução das matrículas tende a gerar uma queda da receitas, tendo em vista que grande parte das receitas está atrelada a este serviço. Com uma nova realidade financeira e a necessidade de manter a sua competitividade, a principal alternativa perante uma concorrência pautada no preço, é a redução dos custos e a oferta de cursos com mensalidades mais baixas. Isso, inevitavelmente, atinge a classe docente e de técnicos, que passa por uma readequação. Essa sistemática fica evidenciada pela variação de ambos os indicadores. Um aspecto que interfere nessa dinâmica é a redução dos financiamentos públicos, para não dizer a retirada gradual do Estado, gerando uma dificuldade no acesso dos alunos e diminuindo a capacidade destas instituições de conseguir de atrair alunos que não têm a capacidade de arcar com as mensalidades. Este *gap* acaba sendo aproveitado pelos grupos privados de ensino com grande capacidade financeira, que obtêm vantagem na atração destes alunos.

Com o propósito de complementar as análises em torno da influência do Estado e atuação dos grupos empresariais, a próxima seção pretende balizar a presente discussão, revelando os contornos e principais atores e unidades de governanças presentes no campo do ensino superior no RS.

6.3 A configuração do Campo de Ação Estratégica das IES Comunitárias Regionais do RS

De forma a configurar o campo de ação estratégica das IES Comunitárias Regionais, é preciso especificar os atores, compreender como é estabelecido o relacionamento social a partir da leitura que estes atores fazem com o propósito de reduzir a incerteza e amenizar os aspectos relacionados à competição. Com isso, é necessário especificar os atores individuais e coletivos que são responsáveis pela estabilidade ou pela transformação do campo. Ao resgatar as discussões desse capítulo, é possível apontar inicialmente as unidades de governança (MEC e INEP) e atores dominantes (grupos privados de ensino e instituições públicas de ensino superior). Apesar destas não concorrerem diretamente com as comunitárias pelo fato de atender a um público distinto, elas têm a capacidade de ser uma alternativa para o público da região, além de influenciar o Estado na adoção de medidas que auxiliem na manutenção da sua posição favorável no campo. Outros dois “jogadores” relevantes nesta dinâmica são o COMUNG⁸⁴ e o Sindiman-RS

O Sindicato das Entidades Mantenedoras de Instituições Comunitárias de Educação Superior no Estado do Rio Grande do Sul (Sindiman-RS) teve a sua instalação ocorrida no dia 16 dezembro de 2020 pelas entidades mantenedoras de instituições comunitárias de Ensino Superior do Estado. As principais finalidades do novo órgão são representar o interesse dos seus associados, celebrar os acordos de convenção coletiva do trabalho e qualquer iniciativa que dê suporte para o desenvolvimento e consolidação da educação. Antes vinculadas ao Sinepe/RS, agora as IES Comunitárias contam com sua própria representação. O interesse pela sua criação vem desde 2012, mas a sua criação ocorreu em janeiro de 2016 e o deferimento do registro sindical efetivou-se apenas em novembro de 2020. Conta, atualmente, com 13 instituições de ensino associadas (Seibel, 2020).

Para entender melhor o papel de ambas as instituições, os gestores das comunitárias foram questionados da seguinte forma: “Qual o papel do Consórcio das Universidades

84A descrição sobre COMUNG, bem com o seu propósito, pode ser resgatado na seção 3.3.

Comunitárias Gaúchas (COMUNG) e do Sindicato das Entidades Mantenedoras de Instituições Comunitárias de Educação Superior no Estado do Rio Grande do Sul (Sindiman) para a evolução das IES e auxílio na superação das dificuldades?” Primeiramente, sobre o COMUNG, destacam-se dois pontos: 1) a importância da entidade e das ações que foram construídas ao longo do tempo; 2) a necessidade de avançar na atuação em conjunto. Com o intuito de evidenciar esses aspectos nos relatos, foi elaborado uma sistematização dos depoimentos (Quadro 18).

Quadro 18 – Avaliação dos entrevistados sobre o papel do COMUNG

	Depoimentos
Entrevistado 1	O papel até aqui foi importante, ele construiu várias coisas, promoveu discussões significativas, né? Só que o papel é... ainda é limitado pela resistência dos participantes, né? (...)Eu mesmo participei do penúltimo MBA que ocorreu aí, né? que era... Isso é um divisor de águas na minha... no meu olhar como gestor, também para essas condições. Enfim, de união do setor. Mas agora é uma missão... é uma missão bastante árdua gerar essa confiança aí e dar os passos que precisa
Entrevistado 2	Ah, eu acho, eu sou muito crítico em relação... não ao COMUNG, ao Sindiman... eu sou crítico com relação a nossa... a nossa atuação enquanto conjunto de instituições (...) Mas a gente não trabalha em conjunto... a gente não trabalha em conjunto. Tem sempre uma boa carta de intenções escrita
Entrevistado 3	A gente acredita muito no COMUNG, né?. Eu participo de reuniões do COMUNG, pelo menos, desde 2003-2004, então é... a ideia do COMUNG é maravilhosa, porque consegue agregar instituições que, na verdade, têm toda uma... são interesses em comum, né?. Na questão do ensino... do ensino de qualidade, no desenvolvimento das nossas regiões, enfim. (...) A única questão que eu acho é que o COMUNG poderia, né?, avançar um pouco mais, já melhorou bastante, porque em outros tempos não... mas nessas políticas coordenadas. A gente sabe que isso não é fácil. Falar aqui é tranquilo. Mas nessas políticas coordenadas para toda a... um pouco mais contundente, né, inclusive na própria revisão das políticas de oferta, enfim. Acho que a gente tem regiões aqui, tem universidades muito próximas que poderiam, daqui um pouco trabalhar, de uma forma mais articulada, né?. Claro que isso não depende só do COMUNG, importante que se diga. Depende da boa vontade também das instituições.
Entrevistado 4	Bom, a... COMUNG e essas instituições comunitárias sempre tiveram um diferencial. Elas sempre conseguiram se adaptar muito mais rápido do que qualquer outra coisa pra conseguir sobreviver. Então, é um papel... o COMUNG tem um papel muito importante nisso. Sentar na [sic] mesma mesa... essas instituições, cada uma colocar suas dificuldades. Não é fazer choradeira, mas colocar sua realidade, suas dificuldades, né? E ver aquilo que pode ser compartilhado. Acho que ninguém vai ajudar ninguém entre as instituições. Mas compartilhar experiências de gestão sempre foi uma coisa forte dentro dessas instituições. Claro que nenhuma delas revelou o seu segredo da Coca-Cola e não vai revelar. Sempre tem alguma coisa que você faz, mas que guarda <i>pra</i> ti. Me parece que isso faz parte da natureza, né? Mas aquilo que pode ser compartilhado, as instituições sempre compartilham, né?
Entrevistado 6	É essencial. Assim, o COMUNG é algo que é impressionante o quanto ele nos ajuda, mas, e agora vou entrar no grande problema que eu vejo, e o que eu tô falando aqui, eu falei para uma reunião com os reitores mais de uma vez, a gente pensa muito e age pouco, né? (...) O que tem que acontecer: trocar experiências e fazer a coisa acontecer. Quem quer vai, quem não quer não vai “e ponto”. Mas fazer acontecer, acho que é seu grande <i>gap</i> ali que tem dentro, porque o resto, cara, é espetacular: evento conjunto, viagens internacionais, que é essencial para que abra a cabeça dos

	gestores também, <i>né?</i> Eu fiz algumas e... cara, é fantástico. Então, isso... isso que o COMUNG tem feito é fantástico.
Entrevistado 7	O COMUNG tem um papel absolutamente... absolutamente interessante nas relações institucionais (...) Então, o COMUNG é um fórum de discussão absolutamente interessante no que tange à possibilidade das instituições trabalharem em conjunto de alguma forma. Eu acho que a bem da verdade ele tem muito que evoluir, tem “n” tentativas e dependendo dos momentos, ele ganha ou perde força, dependendo dos momentos. Nesses últimos anos, eu diria que... eu diria que, como a gente <i>tá</i> , tenho uma preocupação interna muito grande, uma luta por sobrevivência, <i>tá?</i> As relações do COMUNG, elas... elas... elas... elas talvez tenham deixado de... de... de existir numa intensidade que deveria, (...) Então, quando tu me pergunta [sic] qual o papel... uma coisa é o que ele é hoje, o que ele pode ser também... também não consigo... não consigo ser preciso, mas assim sob o ponto de vista do ideal, ou sob o ponto de vista do sonho, é possível enxergar aí um COMUNG que consiga entregar soluções coletivas maiores, entende? É possível que seja bem mais consorciado isso em algum momento, mas é alguma coisa que tem que se construir no futuro ainda.

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Diante desses relatos, evidencia-se a relevância do COMUNG em grande parte dos depoimentos. Ao mesmo tempo, é reforçada a necessidade de uma sinergia nas ações das instituições em prol do desenvolvimento coletivo. Com relação ao Sindiman, pelo fato da sua atuação ter sido mais recente, mesmo que a sua mobilização tenha iniciado há alguns anos, talvez tenha sido menos explorado pelos entrevistados.

Olha, no caso, por exemplo, do Sindiman que foi um sindicato criado por nós, recentemente, que coincidentemente hoje de manhã ele foi instalado, porque foi reconhecido oficialmente no mês passado. A gente tem conseguido negociar com o sindicato dos professores e dos técnicos administrativos condições muito mais próximas às necessidades da gente do que antes, quando a gente não existia como sindicato, porque a gente era um grupo de universidades dentro do segmento de ensino superior no Rio Grande do Sul (...) Então, o processo da gente se juntar e criar um sindicato fez que a gente conseguisse negociar com os professores condições mais adequadas e principalmente mais dentro da possibilidade do caixa das nossas instituições (Entrevistado 2).

Eu acho que o Sindiman tem esta capacidade, tem um grupo muito qualificado ali, que *tá* ali. Eu participei da criação dele, *né?* Eu participei ainda em 2017, mesmo já fora da Reitoria, eu ainda participei, *né?* Mas ali tem um grupo que tem uma capacidade muito grande de pensar, *né?* E para viabilizar a vida do professor, que não tendo aluno... o que que a instituição vai fazer? Então, é o momento em que vão ter que se unir. Vai ter alguns sacrifícios? Vai ter. Não tem como fazer mágica. Tu sabe [sic] isso tão bem como eu, não tem como fazer mágica, *né?* Pra superar esse momento... (Entrevistado 4).

Bom, o Sindiman... o Sindiman, ele nasce numa ótica de relação trabalhista, *né?* Então, ele... o papel dele basicamente é sob o ponto de vista econômico-trabalhista, *né?* Então, se ele tiver força suficiente pra gente conseguir construir uma nova... uma convenção coletiva que... que... que retome a discussão desde o início e que consiga discutir com os sindicatos que as cláusulas postas não são pétreas, para usar uma expressão dos próprios sindicatos. (...) Se o Sindiman conseguir repactuar isso e... e... e rediscutir essas questões, essas cláusulas, *tá?*, ele passa a

ter um papel econômico interessante, porque tu desenha [sic] a estrutura... uma estrutura melhor aí na... no futuro (Entrevistado 7).

Com isso, é possível afirmar que, mesmo com um reconhecimento por parte de alguns gestores das IES Comunitárias Regionais, possivelmente o estágio embrionário direcionou o foco das respostas em torno do Comung. No entanto, é inegável a força e o reflexo que o Sindiman tende a ganhar com o passar do tempo pelo fato da importante posição que ocupa. No cenário nacional, ambas as instituições ainda são desafiantes, apesar de o Comung possuir mais força política. No entanto, o relato da necessidade de maior união e ações conjuntas é uma mostra de que é preciso avançar significativamente para tornar-se um ator dominante e conseguir, de forma contundente, influenciar o Estado a criar ações mais favoráveis para as IES Comunitárias Regionais (e Confessionais).

Pôde-se, também, reconhecer o papel relevante que as IES Comunitárias Regionais têm na dinâmica regional, contribuindo em outros campos, como econômico e industrial, por exemplo, por meio de uma atuação pautada na formação de profissionais qualificados e em projetos de extensão, construindo valiosos elos com a realidade local. Contudo, em termos mais amplos, no estado do RS, essa capacidade de gerar influência no campo é bastante resumida. Mesmo com sua importante atuação, o COMUNG tem grande dificuldade de conseguir impor as suas reivindicações. O COMUNG não deixa de ser, no conceito de Fligstein e McAdam (2012), uma espécie de coalizão dos atores desafiantes, buscando melhorar a posição destes no campo.

Algo que chama a atenção é que, salvo o relato de dois dos sete gestores das comunitárias regionais, fora do âmbito da pesquisa acadêmica/grupos de pesquisa, não existem, na esfera da administração/gestão, iniciativas formais de cooperação entre as IES Comunitárias, apesar de ressaltados a troca de informação e diálogos estreitos. Isso evidencia um aspecto interessante, pois, a despeito da crise, existe uma cautela em ações conjuntas para amenizar os reflexos negativos. Portanto, esse é um elemento que conduz a uma direção diferente daquela que Fligstein e McAdam (2012) apontam que em busca de estabilidade, os desafiantes tendem a buscar coalizões para tentar reduzir as diferenças no campo e obter uma melhora de posição.

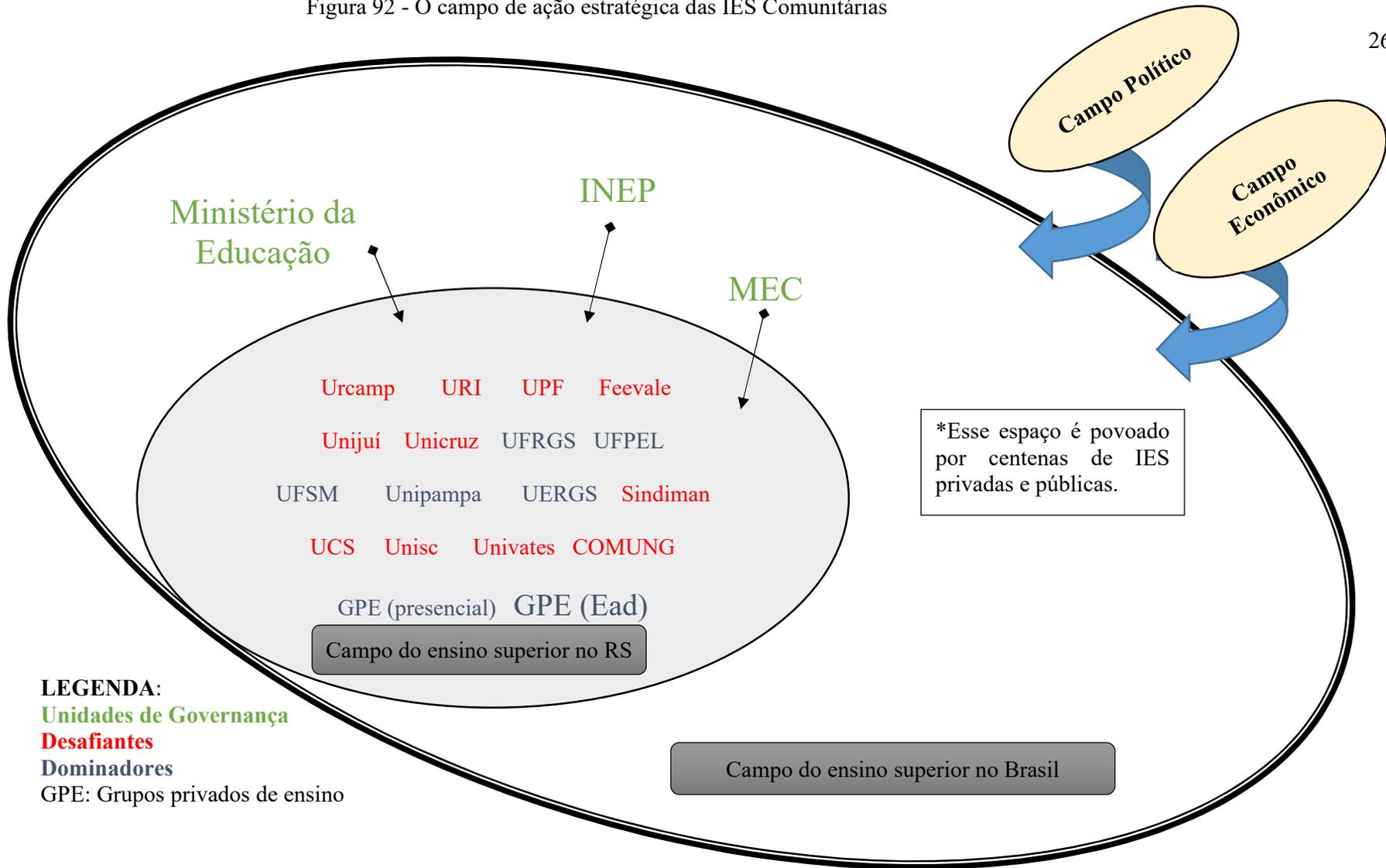
Outro elemento que está associado à habilidade social das IES Comunitárias Regionais, e, até certo ponto, à forma como agem com o seu quadro interpretativo, é a agilidade frente às mudanças que ocorrem no seu campo de atuação e a consequência que isso tem trazido no seu modo de operar. Enquanto os grupos privados de ensino, com um

arranjo mais flexível, modificam a sua estrutura perante uma situação nova e obtêm um resultado favorável, as comunitárias, na ausência de uma resposta a este movimento, reagem com um comportamento isomórfico. Por exemplo, a criação de setores voltados à captação, inteligência de mercado, entre outros, como forma de resposta. Isso, muito provavelmente, ocorre pela ausência de uma maior agilidade, facilitando um movimento mais rápido dos grupos empresariais.

Cumprе ressaltar que, em geral, os avanços obtidos por meio de reivindicações das IES Comunitárias Regionais e Confessionais e pela união de seus esforços juntamente com o COMUNG, permitiram que houvesse uma certa melhora na disputa de forças no campo, como na aprovação da Lei das Comunitárias, na evolução dos mecanismos de financiamento, entre outros. Contudo, conforme destaca Fligstein e McAdam (2012), o Estado tende a alterar as regras do campo em benefício dos atores dominantes. Apesar dos avanços para as IES Comunitárias, estas mudanças nas regras trouxeram consigo as mesmas vantagens para as demais IES privadas não comunitárias. Uma situação que parece, em um primeiro momento, reduzir as diferenças e promover um espaço mais justo de competição, pode, na verdade, ampliar as diferenças entre os jogadores presentes no campo.

Antes de fechar esta seção, é necessário destacar a interferência que o Campo de Ação Estratégica da educação superior recebe de outros campos. Vale lembrar que essa é uma característica marcante na teoria de campo de Fligstein e McAdam, uma espécie de interconexão e, ao mesmo tempo, de interdependência entre os diferentes campos. É possível elencar dois campos que produzem relativo reflexo: Campo Econômico e Campo Político. Em geral, estes dois podem gerar algum tipo de força que altera a posição dos atores presentes neste campo. De forma a buscar uma visualização deste espaço, foi construída uma representação gráfica para situar os principais atores.

Figura 92 - O campo de ação estratégica das IES Comunitárias



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou analisar como as transformações do campo da educação superior no Rio Grande do Sul e a atuação dos grupos educacionais têm influenciado a dinâmica das instituições comunitárias regionais nas dimensões acadêmicas, administrativas e sociais. Para atingir este propósito, ao longo da análise, foi possível identificar diferentes políticas, organizações, ideias, quadros interpretativos e atores. A lógica encontrada reflete a estrutura do campo de ação estratégica a partir de uma ordem existente em que os atores compreendem o conjunto de regras, leis e práticas que estabelecem essas interações e definem uma estrutura formada por dominadores e desafiantes e a sua posição em um campo. O episódio de disputa no CAE do Ensino Superior devido à pressão de organismos econômicos internacionais junto aos países latino-americanos na década de 1990, gerou o compromisso do Estado de articular ações de fomento para o Ensino Superior. A alternativa utilizada ao longo do governo Fernando Henrique foi o estímulo ao setor privado. Neste momento, a posição privilegiada das comunitárias regionais no campo começa a sofrer as primeiras pressões. No período que se sucede, nos governos de Lula e Dilma, a atenção é dividida nas esferas público-privada. A estratégia encontrada neste período, para a expansão do ensino superior, foi o fortalecimento das políticas de financiamento estudantil e ampliação da rede federal de ensino superior. Apesar de ter sido um período de fortalecimento econômico-financeiro e expansão das matrículas nas IES Comunitárias Regionais, as demais instituições privadas se fortalecem e expandem a sua atuação. Com a retirada gradativa do Estado devido às dificuldades orçamentárias, um novo momento de desordem aparece no campo. As privadas não comunitárias, denominadas *players*, avançam e conseguem melhorar a sua posição de dominadores no campo, ameaçando a posição confortável das comunitárias regionais, obrigando-as a repensarem o seu posicionamento, estrutura e estratégias de ação para responder a um cenário de redução de matrículas, diminuição de financiamento e aumento de oferta. Aqui cabe apontar que o campo de ação estratégica foi ampliado para novos entrantes, grupos de ensino adquiridos por conglomerados internacionais que estabeleceram a sua atuação na modalidade EaD. Fligstein (2010) destaca que o surgimento de novos atores também é considerado um novo campo oriundo do campo de ação estratégica analisado.

Foi possível observar dois aspectos preponderantes para a alteração desta dinâmica, principalmente no que se refere à redução das matrículas e, conseqüentemente, à perda de participação das IES Comunitárias Regionais no seu contexto de atuação: a falta de políticas

de apoio ao setor e específicas para as comunitárias, e o fortalecimento dos grupos privados de ensino, principalmente, ancorados na modalidade EaD.

Cabe ressaltar que as ações que tiveram um impacto positivo para o desenvolvimento das comunitárias a partir da década de 1990, também refletiram da mesma forma para as demais instituições privadas não comunitárias. Apesar de o Estado ter fomentado, em alguns momentos, com mais intensidade, as IES Comunitárias Regionais, como no fortalecimento do FIES, o Proies, etc., as suas ações acabam, também, gerando dificuldade na atuação dessas instituições na medida em que se desenvolvem de forma semelhante às demais instituições. Portanto, para uma mudança de cenário, é imprescindível um olhar atento do poder público para as IES Comunitárias que são patrimônio histórico das regiões onde atuam e com forte vocação para o desenvolvimento econômico e regional, e que surgiram para preencher a lacuna do Estado na década de 1960. A missão destas instituições está pautada na oferta de um ensino de qualidade e na geração de conhecimento útil nas comunidades onde estão inseridas. A sustentabilidade econômico-financeira é uma necessidade para a manutenção das suas atividades, ao contrário de outras instituições particulares onde existe uma corrida incessante para um lucro que satisfaça acionistas e proprietários. Além disso, é preciso que o Estado tenha políticas mais duradouras na educação superior. As mudanças de governos, além das frequentes alterações na pasta da educação, criam um cenário muito volátil. Assim, antes mesmo de as modificações serem digeridas e implementadas, novas regulamentações são instituídas, demandando às instituições uma revisão ou, até, a modificação em seus rumos.

Um aspecto que precisa ser reforçado é a redução da participação das IES Comunitárias Regionais, resultado do avanço dos grupos privados de ensino, capitaneados pelas instituições que atuam no EaD. Embora tenha havido um crescimento importante nas matrículas após 2015, este período marca o início de um encolhimento das comunitárias ao passo que solidifica a atuação dos *players* da modalidade EaD no segmento de educação superior. O movimento lento das comunitárias em relação ao EaD pode ter, de certa forma, contribuído para uma entrada mais fácil desses *players*, permitindo o seu amplo desenvolvimento. Portanto, cabe uma reflexão acerca de como tem sido o processo de planejamento das comunitárias no sentido de antecipar as mudanças e criar planos que permitam a manutenção da sua participação e, quem sabe, possibilitem o seu desenvolvimento com o passar dos anos. Esse exemplo contextualiza uma dificuldade histórica que tem sido retomada junto a essas instituições, que é a falta de agilidade para enfrentar as mudanças (ou a dúvida sobre em qual direção mudar) que surgem sem abdicar do modelo colegiado e da participação da comunidade na tomada de decisão. É preciso estabelecer mecanismos de

governança que permitam uma resposta mais imediata ao que o mercado e a sociedade buscam, subordinando os interesses do mercado aos da sociedade, e não ao contrário.

O argumento central proposto na tese foi de que “a atuação de grupos educacionais, com projetos de expansão via aquisições de Instituições de Ensino Superior nacionais e com mudanças estruturais (tanto acadêmicas quanto administrativas), facilitadas pela flexibilização das relações de trabalho tem influenciado negativamente a dinâmica das instituições comunitárias regionais nas suas dimensões acadêmicas, administrativas e sociais. Considerando esse argumento, com base nos dados empíricos, pode-se afirmar que a atuação dos grupos privados de ensino superior tem produzido dificuldades para garantir o foco na qualidade do ensino e nas condições de trabalho adequadas para docentes e técnicos administrativos dessas instituições. Nas décadas de 1990 e 2000, apesar das ações do Estado beneficiarem com maior ênfase os atores dominantes, grupos privados de ensino e as instituições públicas, as instituições comunitárias, mesmo ocupando uma posição desafiante, são afetadas de forma positiva pela posição cômoda que ocupam nas suas regiões de atuação. O movimento gradativo de retirada do Estado no que se refere a políticas de estímulo e financiamento do ensino superior, imprime uma modificação na dinâmica do campo de ensino superior. Ainda que as dificuldades tenham atingido, de maneira geral, a todos os atores do campo, os grupos privados, pelo capital acumulado ao longo do tempo, apresentam uma posição destacada para adoção de medidas que contenham a perda de alunos (através, por exemplo, da aquisição de outras unidades) ou por meio de oferta de financiamentos próprios em condições atraentes para o público menos favorecido. A situação cômoda vivida pelas IES Comunitárias Regionais, mesmo em uma condição de desafiante, é modificada de forma importante, gerando uma condição de tamanha adversidade que começa a afetar a sua sobrevivência em um cenário a longo prazo.

Mesmo com uma atuação conjunta das IES Comunitárias Regionais por meio de uma unidade de governança com um papel representativo, o COMUNG, a disputa acirrada, aliada à instabilidade de manutenção da sua posição privilegiada ao longo dos anos, impõe uma necessidade de olhar interno, relegando uma atuação cooperada e coletiva para um segundo plano. É válido frisar que não houve uma interrupção ou uma diminuição da importância do COMUNG, mas, talvez, em face do cenário futuro incerto, uma priorização da atuação individual dos membros. Cabe ressaltar aqui que não foi possível encontrar evidências quanto às estratégias de engajamento seja por meio de disputas, seja por meio da relação discursiva, narrativa ou simbólica, para a construção de sentido. Essa construção de sentido é relevante, pois produz o engajamento necessário para atrair outros atores sociais em torno de um

determinado projeto. Uma possível justificativa é a ausência de atores hábeis construindo uma narrativa e produzindo os sentidos de por que, afinal de contas, é tão importante investir neste tipo de universidade. Em contrapartida, os grupos privados possuem, historicamente, uma capacidade de construir uma narrativa comum e de levar aos debates nas diferentes esferas do governo (câmara e congresso, por exemplo).

Essa alteração no cenário da educação, refletindo na diminuição das matrículas, a dificuldade de acesso a linhas de financiamento estudantil e ausência de políticas públicas no ensino superior afetam, de forma significativa, muitas instituições tradicionais de ensino, gerando uma desvalorização do seu valor de mercado e tornando-as um importante alvo para os grupos privados de ensino com capacidade de investimento e um modelo de ensino facilmente escalonável. O aumento na cartela de clientes, num linguajar puramente mercadológico, e a diluição dos custos permitem uma redução brutal no valor das mensalidades. Isso reflete na expansão do número de matrículas. Essa situação acaba atingindo frontalmente as instituições que têm como prerrogativa a qualidade e o compromisso com o desenvolvimento das regiões onde atuam. O capital adquirido pelos grupos empresariais, nos lugares mais longínquos da sede, nas diversas unidades, retorna para as matrizes e é distribuído aos acionistas, gerando nenhum, ou pouco, reflexo nas demais cidades. Essa dinâmica é repetida, e os conglomerados se tornam cada vez mais o próprio reflexo do ensino superior. Ficou evidenciado que o avanço dos grupos privados na modalidade presencial e, em especial, no EaD, refletiu na diminuição das matrículas nas IES Comunitárias Regionais. A consequência disso é uma redução nas receitas, implicando um encolhimento no quadro docente e técnico. Somado a isso, certamente implica uma diminuição nos recursos aplicados na extensão e pesquisa, impactando nos indicadores de qualidade destas instituições ou, caso contrário, no mínimo, na ausência de evolução nesses aspectos.

Para a construção deste trabalho, foram estabelecidos quatro objetivos. O primeiro consistiu na caracterização das instituições de ensino superior comunitárias e o campo da Educação Superior no Rio Grande do Sul. Com a finalidade de atendê-lo, foram caracterizadas as instituições de ensino superior comunitárias (3.4) e articulado o campo da educação superior no Rio Grande do Sul, através da descrição da evolução das mesorregiões do Rio Grande do Sul (5.3). O segundo objetivo, a descrição das transformações do campo da Educação Superior no Brasil a partir de 1988, está presente no capítulo 5. O próximo objetivo, que era analisar a atuação dos grupos educacionais e das instituições públicas e comunitárias a partir das alterações no campo da Educação Superior no Brasil, foi contemplado na seção

6.2. O quarto objetivo consistiu na compreensão do papel do Estado na alteração do campo do Ensino Superior do Brasil, que foi abordada na seção 6.1.

Em termos de contribuição, o presente trabalho pôde mostrar a utilidade da abordagem do CAE na análise das transformações e na compreensão de um determinado setor/mercado. A perspectiva é relevante na medida que suscita um conjunto de questões e assuntos para auxiliar no entendimento da mudança ou na estabilidade em um determinado CAE. Além disso, buscou retratar o propósito do campo, os principais atores, as regras vigentes e o papel do Estado e de campos externos (aqui retratados pelo Campo Econômico e Campo Político), aspectos estes que são fundamentais para a reprodução da ação estratégica em um determinado campo. Uma ressalva essencial refere-se à postura das IES Comunitárias em face das dificuldades ocasionadas pelas transformações do campo e a retirada gradativa do Estado. É possível verificar a adoção de práticas mercantis destas IES com o objetivo de buscar competir com os grupos privados e garantir a sua sobrevivência. Vale destacar que foram a sua identidade comunitária e o seu “DNA” democrático e participativo, os responsáveis pela sua consolidação na região e no RS. Portanto, é necessária a busca de boas práticas e ações que sejam convergentes com a sua história e que estejam alinhadas ao perfil de educação preconizado na sua trajetória, priorizando a qualidade, a pesquisa e a extensão. Por fim, em termos de inovação, caso não haja episódios de disputa, ou eventos que desencadeiem uma situação de desordem, os atores dominantes tendem a expandir o seu controle por meio de aquisição de outras IES, principalmente aquelas que encontrarem formas diferentes de atuação (e assim frear movimentos que busquem modificar o *status quo* do campo) ou de instituições que apresentam resultados expressivos em sua região. O que resta aos desafiantes para a manutenção e melhoria gradual das suas posições no campo é o fortalecimento dos mecanismos de cooperação através do compartilhamento de boas práticas, de forma a obter o reconhecimento do espaço onde atuam por seus diferenciais e tornarem-se uma via alternativa aos grupos privados de ensino.

No que concerne às contribuições teóricas, o presente trabalho aborda dois aspectos que carecem de maior aprofundamento para ampliação e preenchimento de lacunas. O primeiro refere-se à lógica dualista presente de forma determinante no arcabouço teórico. A análise deste trabalho se aproxima de uma discussão de campos multipolares. Outro aspecto diz respeito à centralidade, já que a presente abordagem remete ao choque exógeno ou à ruptura. Este episódio está associado a uma ruptura institucional, causando mudanças no campo, o que talvez seja um elemento que pode ser explorado, principalmente na passagem da análise na qual se coloca a retirada gradual do Estado nas políticas públicas da educação

superior, como uma transição ao invés de uma ruptura. Ambos os aspectos aqui citados orientam para uma necessidade de reflexão e podem servir de ensejo, também, a estudos futuros.

Conforme salientado na introdução, é necessário retomar os aspectos sensíveis da teoria do Campo de Ação Estratégica. Os atores que têm controlado o processo de transformação no CAE basicamente são os grupos privados de ensino, mas as instituições públicas de ensino superior ainda apresentam uma posição privilegiada nesta dinâmica. Os interesses de cada um dos diferentes atores são distintos. Enquanto os grupos educacionais tendem a focar seu interesse no lucro e dividendos a acionistas, as federais, por sua vez, têm interesse público pautado no desenvolvimento do país. As IES comunitárias, apesar de compartilharem o interesse público (como as IES públicas), têm o seu foco circunscrito ao desenvolvimento regional). As grandes mudanças institucionais ocorridas na área da educação superior estão alinhadas às políticas de entidades internacionais (como Banco Mundial, ONU e o Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), como evidenciado no episódio de disputa no campo na década de 1990. Sobre a relação dos atores com o Estado, é possível destacar a forte representação que os grupos empresariais possuem no congresso nacional, onde são aprovadas muitas políticas de ensino superior, criando, assim, vantagens econômicas aos grupos empresariais sem fazer distinção entre as comunitárias e privadas como um todo. Apesar da proximidade com o ente público, as IES públicas têm tido maior dificuldade no diálogo e interlocução com o Estado, principalmente pelas ações que têm relegado a um segundo plano a educação superior na pauta do governo. As IES Comunitárias, apesar de terem um canal importante junto aos deputados da região, enfrentam maiores dificuldades devido a sua baixa representatividade, se comparado à influência de órgãos representativos das demais instituições privadas. E para finalizar, é necessário destacar dois momentos distintos do período de redemocratização até o a metade da década passada. O primeiro, marcado por uma atuação do governo na promoção do ensino superior privado através da flexibilização na criação de IES e abertura de cursos. Posteriormente, uma nova postura é adotada, marcada pela expansão das universidades federais e ampliação do acesso ao ensino via FIES e ProUni, entre outros programas.

As principais limitações deste estudo estão na ausência das entrevistas das instituições UPF e Feevale em decorrência da falta de retorno. Este trabalho analisa apenas as IES Comunitárias do tipo Regional, conseqüentemente não contempla as Confessionais. Além disso, a análise do campo do ensino superior é realizada a partir da perspectiva dos gestores das IES Comunitárias Regionais, não contemplando, dessa forma, a narrativa e a contribuição

de outros atores deste campo. Ademais, apresenta um olhar sobre os reflexos na qualidade e nas dimensões sociais através dos indicadores priorizados neste estudo (matrículas, docentes, técnicos e financiamentos). Assim, deixa outras possibilidades para serem exploradas, como, por exemplo, a alteração nos investimentos destas instituições e os indicadores de pesquisa.

Para estudos futuros, sugere-se verificar o quanto a expansão de grupos empresariais influenciou no investimento dos recursos nas comunitárias ou no desempenho da pesquisa e extensão. Uma possibilidade reside no aprofundamento da análise das práticas de inovação no campo de ensino superior, verificando a sua consonância com a discussão de Fligstein (2021) sobre o comportamento dos dominadores, desafiantes e unidades de governança. Em termos teóricos, pode-se avançar em aspectos como o entendimento da governança em um determinado campo. É possível, também, explorar a relação entre as transformações do campo com a ascensão de novos regimentos de mercado e/ou novas formas de capitalismo. Outro ponto que poderia ser trabalhado refere-se às questões de cooperação como mecanismo de resistência em face dos efeitos das transformações de um dado campo. Por fim, sugerem-se trabalhos que relacionem as transformações do Campo de Ação Estratégica a partir da perspectiva de lógica institucional, uma vez que essas transformações do campo estão relacionadas à dinâmica das ordens institucionais (Friedland e Alford, 1991).

REFERENCIAL

- Aguiar, G. R. F. de (2014). **Os governos Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula Da Silva e o Ensino Superior no Brasil de 1995 a 2010**. Dissertação de mestrado, Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, Brasil.
- Bardin, L. (1977). **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70.
- Barreyro, G. B. (2008). **Mapa do ensino superior privado**. Brasília: Inep/MEC.
- Barreyro, G. B., & Costa, F. L. O. (2014). Expansão da educação superior brasileira (1999-2010): políticas, instituições e matrículas. In **Anais**. Porto: ANPAE. Recuperado de http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT2/GT2_Comunicacao/GladysBeatrizBarreyro_GT2_integral.pdf
- Bellah, R. N., Madsen, R., Tipton, S. M., Sullivan, W. M., & Swidler, A. (1992). **The good society**. New York: Vintage Books.
- Berger, P., & Luckmann, T. (1967). **Social Construction of Reality**. New York: Anchor Books.
- Bielschowsky, C. E. (2020). Tendências de precarização do ensino superior privado no Brasil. **RBPAAE**, 36(1), 241-271.
- Bittencourt, H. R.; Rodrigues, A. C. M.; Casartelli, A. O.; Moraes, G. I.; Guerra, G. L. (2014). Instituições de Ensino Superior Comunitárias: questões atuais. **REDES**, 19(3), 248-269.
- Bourdieu, P. (1989). **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: DIFEL.
- Bourdieu, P., & Wacquant, L. (1992). **An Invitation to Reflexive Sociology**. Chicago: University of Chicago.
- Candido, S.; Cortes, M.; Truzzi, O., & Sacomano Neto, M. (2018). Campos nos estudos Organizacionais: abordagens relacionais. **Gestão & Produção**, São Carlos, 25(1), 68-80.
- Carneiro, M. S.; Assis, W. S.; Souza, U. D. V., & Dourado, L. (2020). A governança do desmatamento na Amazônia na perspectiva dos Campos de Ação Estratégica. **Revista Ambiente & Sociedade**, São Paulo, 23, 1-22.
- Cimadon, E. R., & Cimadon, A. (2015). As Instituições Comunitárias na visão de Aldo Vannucchi e a concretização de um sonho. **Unoesc & Ciência**, Joaçaba, 6(2), 179-186.
- COMUNG (n. d.). Informações gerais sobre a organização. Retirado em Fevereiro, 18, 2019 de <https://www.comung.org.br/>
- Covaleski, M. A., & Dirsmith, M. W. (1988). An Institutional Perspective on the Rise, Social Transformation and Fall of a University Budget Category. **Administrative Science Quarterly**, 33, 562-587.

Cunha, L. A. (1980). **A universidade temporã: o ensino superior da Colônia à era de Vargas**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Cunha, L. A. (2003). O ensino superior no octênio de FHC. **Revista Educação & Sociedade**, **24**(82), 37-61.

Dias Sobrinho, J. (2013). Educação superior: bem público, equidade e democratização. **Avaliação (UNICAMP)**, **18**, 107-126.

DiMaggio, P. J. (1988). Interest and Agency in Institutional Theory. In.: Zucker, L. (Eds). **Institutional Patterns and Organizations** (pp. 3-21). Cambridge, MA: Ballinger.

DiMaggio, P. J. (1986). Structural analysis of organizational fields: a blockmodel approach. In.: Staw, B. M., & Cummings, L. L. (Eds.). **Research in Organizational Behavior**. Greenwich: JAI Press, 8, 335-370.

DiMaggio, P. J. (1979). Review Essay: On Pierre Bourdieu. **American Journal of Sociology**, **84**(6), 1460-1474.

DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (2005). A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**, **45**(2), 74-89.

DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1991). Introduction. In: DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (Eds). **The New Institutionalism in Organizational Analysis** (pp. 01-40). Chicago: The University of Chicago Press.

DiMaggio, P., & Powell, W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, **48**(2), 147-160.

Etzioni, A. (1967). **Organizações complexas: um estudo das organizações em face dos problemas sociais**. São Paulo: Atlas.

Ferreira, S. (2012). Reformas na Educação Superior: de FHC a Dilma Rousseff (1995-2011). **Linhas Críticas**, **36**, 455-472.

Fligstein, N. (1997). Social Skill and Institutional Theory. **American Behavioral Scientist**, **40**, 397-405.

Fligstein, N. (1990). **The Transformation of Corporate Control**. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Fligstein, N. (2021). Innovation and the theory of fields. **AMS Review**, 1-18.

Fligstein, N., & Kluttz, D. N. (2016). Varieties of sociological field theory. In.: Abrutyn, S. (Eds). **Handbook of contemporary sociological theory**. New York: Springer, 185-204.

Fligstein, N., & McAdam, D. (2012). **A Theory of Fields**. New York: Oxford University Press.

Friedland, R., & Alford, R. (1991). Bringing society back in: symbols, practices, and institutional contradictions. In: Powell, W., & DiMaggio, P. (Eds.). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 232-263.

Gerhardt, A. R. (2021). **O impacto do FIES e do PROUNI nas universidades comunitárias do Rio Grande do Sul: entre a inclusão social e a cooptação política**. Tese de doutorado, Universidade Feevale, Novo Hamburgo, RS, Brasil.

GIL, A. C. (1987). **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 1. ed. São Paulo: Atlas.

Gois, A. (2018). **Quatro décadas de gestão educacional no Brasil: políticas públicas do MEC em depoimentos de ex-ministros**. São Paulo: Fundação Santillana.

Granovetter, M. (1985). Economic Actions and Social Structure: The Problem of Embeddedness. **American Journal of Sociology**, 91, 481–510.

Greenwood, R., & Hinings, C.R. (1996). Understanding radical organizational change: Bringing together the old and the new institutionalism. **Academy of Management Journal**, 21, 1022-1054.

Guerrini, D., & Oliveira, R. (Eds). (2016). **Universidades e desenvolvimento regional: experiências internacionais e o caso das universidades comunitárias do Rio Grande do Sul**. Lajeado: Editora da Univates.

Guterres, E. L. L. (2019). **Política pública de financiamento do ensino superior em tempo de crise: estratégias de gestão em uma instituição particular**. Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, Brasil.

Haddad, F. (2008). **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (1999). **Evolução do ensino superior: 1980-1998**. Brasília: O instituto.
Recuperado em 25 maio, 2020, de
https://download.inep.gov.br/download/censo/1998/superior/evolucao_1980-1998.pdf

Júnior, J. F., Daflon, V. T., Ramos, P. & Miguel, L. (2013). **O impacto da Lei nº 12.711 sobre as universidades federais**. Recuperado em 20 fevereiro, 2021, de
<http://gema.iesp.uerj.br/wp-content/uploads/2018/03/Levantamento-GEMAA-1b.pdf>

Justino, G. (2018, fevereiro 09). Com menos matrículas e ingresso de alunos, universidades privadas buscam reinvenção. **Clicrbs**. Recuperado de
<https://gauchazh.clicrbs.com.br/educacao-e-emprego/noticia/2018/02/com-menos-matriculas-e-ingresso-de-alunos-universidades-privadas-buscam-reinvencao-cjdfw7xyf00cs01rvzxn72sdp.html>

Kungl, G. & Hess, D. J. (2021). Sustainability transitions and strategic action fields: A literature review and discussion. **Environmental Innovation and Societal Transitions**, **38**, 22-33.

Lawrence, T. B. (1999). Institutional Strategy. **Journal of Management**, **25**, 161– 188.

Levy, D. (1990). **Higher Education and the State in Latin America**. Chicago: The University of Chicago Press.

Lindenberg, S. (1998). The Cognitive Turn in Institutional Analysis: Beyond NIE, and NIS? **Journal of Institutional and Theoretical Economics**, **154**, 716–727.

Lima, P. G. (2013). Políticas de Educação Superior no Brasil na primeira década do século XX: alguns cenários e leituras. **Avaliação**, **18**(1), 85-105

Limongi, F. & Guarnieri, F. (2014). A base e os partidos: as eleições presidenciais no Brasil pós-redemocratização. **Novos Estudos Cebrap**, **33**(2), 5-24.

Lopes, F. D.; Carvalho, C. A. P., & Vieira, M. M. F. (1999). Contribuições da perspectiva institucional para análise das organizações. In: **XXIII Encontro da Anpad 1999**, Foz do Iguaçu-PR.

Machado-Da-Silva, C. L.; Guarido Filho, E. R., & Rossoni, L. (2006). Campos organizacionais: seis diferentes leituras e a perspectiva da estruturação. **Revista de Administração Contemporânea**, **10**, edição especial, 159-196.

Martin, J. (2003). What is Field Theory? **American Journal of Sociology**, **109**, 1-49.

Matos, E. (2020, janeiro 3). Por que o ensino a distância cresceu tanto e quais os desafios do setor. **GauchaZH**. Recuperado de <https://gauchazh.clicrbs.com.br/educacao-e-emprego/noticia/2020/01/por-que-o-ensino-a-distancia-cresceu-tanto-e-quais-os-desafios-do-setor-ck4yclkh201bn0lockas6mo0h.html>

Mattos, P. L. (1985). Quadro Histórico da Política de Supervisão e Controle do Governo sobre as Universidades Federais Autárquicas. **Universidade Brasileira: Organização e Problemas**, **37**(7), 14–28.

Meindl, J., Stubbart, C., & Poracm, J. (1994). Cognition Within and Between Organizations—5 Key Questions. **Organization Science**, **5**, 289–293.

MercadoEdu (2021, fevereiro 15). Banco de dados. Recuperado de <https://mercadoedu.com.br/>.

Mesquita, Z. P. (1984). Divisões regionais do Rio Grande do Sul: uma revisão. **Ensaio FEE**, **5**(2), 95-146. Recuperado em 18 março, 2020, de <https://revistas.dee.spgg.rs.gov.br/index.php/ensaios/article/view/462/696>

Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutional Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. **American Journal of Sociology**, **83**, 340–363.

Miranda, P. R. & Azevedo, M. L. N. (2020). FIES e Prouni na expansão da educação superior brasileira: políticas de democratização do acesso e/ou promoção do setor privado-mercantil? **Educação & Formação**, 5(3), 1-19. Recuperado em 15 setembro, 2020, de <https://revistas.uece.br/index.php/redufor/article/view/1421>.

Moraes, C. (2016, maio 16). Memórias de Itamar Franco, o nome mais lembrado na transição para Temer. **El País**. Recuperado de https://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/10/politica/1462906735_537692.html

Morais, J. L. (Eds.) (1989). *Perfil das Universidades Comunitárias*. Santos: Editora Universitária Leopoldianum.

Nunes, I. C. V. & Braga, L. S. (2016). A reforma da educação superior no Brasil: da herança neoliberal de FHC ao legado de Lula. **Revista Desafios**, 3(1), 68-79

Orru, M., Biggart, N. W., & Hamilton, G. C. (1991). Organizational Isomorphism in East Asia. In: DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (Eds). **The New Institutionalism in Organizational Analysis** (p. 361-389). Chicago: The University of Chicago Press.

Padilha, C. A. (2016). A política educacional do governo Itamar Franco (1992-1995) e a questão da inclusão. **Revista Espaço Acadêmico**, 180, 82-97.

Paim, A. (1982). Por uma universidade no Rio de Janeiro. In. Schwartzman, S. (Ed.), **Universidades e Instituições Científicas no Rio de Janeiro**. Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Perrow, C. (1986). **Complex Organizations: A Critical Essay**. New York: McGrawHill, Inc.

Rafagnin, M. S. S. & Rafagnin, T. R. (2019). Políticas de educação do ensino superior de Lula a Temer. **Cuadernos de Educación y Desarrollo**, 7, 1-16.

Rossato, R. (2005). **Universidade: nove séculos de história** (2a. ed). Passo Fundo: Eiupf.

Ruas, C. M. S., & Oliveira, R. T. C. (2016). Modelo de gestão da educação superior privada brasileira. **Revista Internacional de Educação Superior**, 2, 461-479.

Sampaio, H. (1991). **Evolução do ensino superior brasileiro (1808-1990)**. Documento de Trabalho 8/91. Núcleo de Pesquisa sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo.

Schmidt, J. P. (2018). **Universidades comunitárias e terceiro setor: fundamentos comunitaristas da cooperação em políticas públicas** (1a ed.), Santa Cruz do Sul: EDUNISC.

Scott, W. R. (2001). **Institutions and Organizations**. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Scott, W. R. (1995). **Institutions and Organizations**. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Scott, W. R. (1991). Unpacking Institutional Arguments. In: DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (Eds). **The New Institutionalism in Organizational Analysis** (pp. 164-182). Chicago: The University of Chicago Press.

Scott, W. R., & Meyer, J. W. (1992). The Organization of Societal Sectors. In: Meyer, J. W., & Scott, W. R. (Eds). **Organizational Environments: Rituals and Rationality** (pp. 129-154). Newbury Park, CA: Sage Publications.

Scrivano, R. (2016, julho 16). Estrangeiros correm por fora e negociam compra de universidades. **Jornal o Globo**. Recuperado de <https://oglobo.globo.com/economia/negocios/estrangeiros-correm-por-fora-negociam-compra-de-universidades-19729698>.

Seibel, L. (2020, dezembro 16). Por que o ensino a distância cresceu tanto e quais os desafios do setor. **Univates**. Recuperado de <https://www.univates.br/noticia/29069-instituicoes-comunitarias-de-ensino-agora-tem-um-novo-sindicato>

Selznick, P. (1957). **Leadership in Administration: A Sociological Interpretation**. Berkeley, CA: University of California Press.

Silva, I. H. M. (2013). As políticas de ensino superior no Brasil (1995-2010): entre o mercado e a cidadania. **Anais da Semana de Pós-Graduação em Ciência Política – UFSCar**, São Carlos, SP, Brasil, 1.

SILVA, M.A. (2002) *Intervenção e Consentimento: a política educacional do Banco Mundial*. São Paulo, FAPESP/Autores Associados.

Teixeira, A. (1969). **O ensino superior no Brasil: Análise e Interpretação de sua Evolução até 1969**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

Thomas, C. (1976). Conquista e Povoamento do Rio Grande do Sul. **Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul**, (19), 17-27. Recuperado em 19 maio, 2020, de <https://revistas.dee.spgg.rs.gov.br/index.php/boletim-geografico-rs/article/view/3323/3395>

Tolbert, P.S., & Zucher, L. G. (1999). A Institucionalização da Teoria Institucional. In: Clegg, S. R.; Hardy, C., & Nord, D. (Orgs.). **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, (3): 196-220.

Tramontin, R., & Braga, R. (1988). **As universidades comunitárias: um modelo alternativo**. São Paulo: Leopoldianum Editora.

Traina-Chacon, J. & Calderón, A. (2015). A expansão da educação superior privada no Brasil: do governo de FHC ao governo de Lula. **Revista Iberoamericana de Educación Superior**, 17(6), 78-100. Recuperado em 10 janeiro, 2020, de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2007287215000372>

Tribunal de Contas da União (2015). **Levantamento no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)**. Recuperado em 28 maio, 2020, de <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/levantamento-no-programa-nacional-de-acesso-ao-ensino-tecnico-e-emprego-pronatec.htm>

- Triviños, A. N. (1987). **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Atlas.
- Ullmann, R. A. (1994). **A universidade – das origens à Renascença**. São Leopoldo: Editora Unisinos.
- Vannucchi, A. (2013). **A universidade comunitária: O que é, como se faz**. 4. ed. São Paulo: Edições Loyola Jesuítas.
- Vazquez, D. A. (2016). O Plano Temer/ Meireles contra o povo: o Desmonte Social proposto pela PEC 241. *Plataforma Política Social*, **36**, 1-7.
- Verger, J. (1990). **As Universidades na Idade Média**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista.
- Waldow, C. (2014, outubro). As políticas educacionais do governo Dilma, a formação para o trabalho e a questão do Pronatec: reflexões iniciais. **Anais do Anped Sul**, Florianópolis, SC, Brasil, 10.
- Wbatuba, B. B. R. (2018). **Políticas Públicas de Expansão do Ensino Superior: A implementação do PROUNI e FIES por Instituições Comunitárias de Ensino Superior no RS**. Tese de doutorado, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, RS, Brasil.
- Wooten, M., & Hoffman, A. J. (2016). Organizational Fields Past, Present and Future. In Greenwood, R., Oliver, C., Sahlin, K., & Suddaby, R. (Eds.). **The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism** (pp. 130-148). London: Sage Publications.
- Warren, R. L. (1967). The Interorganizational Field As a Focus for Investigation. **Administrative Science Quarterly**, 12, 396–419.
- Yin, R. K. (2015). **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. Porto Alegre: Bookman Editora Ltda.
- Zucker, L. G. (1977). The Role of Institutionalization in Cultural Persistence. **American Sociological Review**, 42, 726–743.
- Zucker, Lynne (Eds.). (1988). **Institutional Patterns and Organizations**. Cambridge, MA: Ballinger.

APÊNDICE I – ROTEIRO DE QUESTÕES PARA OS (EX-)PRÓ-REITORES DE ADMINISTRAÇÃO

- 1) Como você avalia o papel do Estado, seja em termos de novas regulamentações ou de desenvolvimento de políticas públicas, nesse processo de transformação do campo do ensino superior no RS? Como têm sido estes impactos na sua instituição (gerado oportunidades ou criado barreiras)?
- 2) Houve momentos de instabilidade e crises a partir da década de 1990? Se sim, quais foram os momentos mais difíceis? Quais as grandes ações administrativas e acadêmicas realizadas para reverter o quadro de dificuldade?
- 3) No que concerne às políticas de financiamento da Educação Superior, como você avalia a importância e o êxito do Ceduc, FIES e ProUni?
- 4) Comente sobre os impactos da propagação dos cursos EaD na região onde a universidade atua. A instituição oferece cursos na modalidade EaD ou cursos híbridos?
- 5) Quais as principais práticas adotadas pelas instituições concorrentes (em termos acadêmicos e de gestão) na região e que consequências têm trazido para a sua instituição ou para as instituições comunitárias? Que impacto você percebe em termos de qualidade da educação ofertada pela instituição e nas condições de trabalho?
- 6) De que forma a sua IES tem atuado para lidar com o aumento de oferta de cursos superiores, expansão do EaD e a redução nas políticas de financiamento?
- 7) De que forma a IES avalia as consequências da pandemia e quais serão os reflexos nos próximos anos?
- 8) Qual o papel do Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas (COMUNG) e do Sindicato das Entidades Mantenedoras de Instituições Comunitárias de Educação Superior no Estado do Rio Grande do Sul (Sindiman) para a evolução das IES e auxílio na superação das dificuldades?
- 9) Existe(m) parceria(s) com outra(s) IES (comunitárias ou não)? Quais são os mecanismos de cooperação que cita como fundamentais para o desenvolvimento da sua instituição?
- 10) Qual a sua percepção sobre o futuro da educação? Quais as tendências que a IES avalia como condicionantes ou promotoras para o seu desenvolvimento?

APÊNDICE II – QUADRO COMPARATIVO DE EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS (2009-2019)

	2009	%	2010	%	2011	%	2012	%	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%	2017	%	2018	%	2019	%
Brasil	5985873	-	6407733	-	6765540	-	7058084	-	7322964	-	7839765	-	8033574	-	8052254	-	8290911	-	8451748	-	8604526	-
RS	385459	6,44%	418391	6,53%	439471	6,50%	442893	6,27%	457303	6,24%	480306	6,13%	491343	6,12%	494301	6,14%	510350	6,16%	519608	6,15%	518225	6,02%
NOR	53.006	13,75%	67.022	16,02%	67.771	15,42%	69.026	15,59%	72.296	15,81%	77.454	16,13%	80.220	16,33%	78.570	15,90%	79.327	15,54%	78.157	15,04%	76.288	14,72%
Unicruz	2.905	5,48%	2.580	3,85%	2.477	3,65%	2.383	3,45%	2.321	3,21%	2.662	3,44%	2.775	3,46%	2.964	3,77%	3.217	4,06%	2.806	3,59%	2.533	3,32%
Unijuí	7.225	13,63%	9.043	13,49%	8.759	12,92%	8.223	11,91%	8.114	11,22%	7.862	10,15%	8.557	10,67%	7.949	10,12%	7.452	9,39%	6.638	8,49%	5.822	7,63%
URI	11.432	21,57%	11.980	17,87%	11.746	17,33%	12.099	17,53%	12.835	17,75%	14.495	18,71%	14.432	17,99%	13.877	17,66%	12.703	16,01%	11.889	15,21%	10.357	13,58%
UPF	16.512	31,15%	17.333	25,86%	17.700	26,12%	17.727	25,68%	17.640	24,40%	17.676	22,82%	17.150	21,38%	16.381	20,85%	15.502	19,54%	14.407	18,43%	12.191	15,98%
NER	52.284	13,56%	46.106	11,02%	48.101	10,95%	50.213	11,34%	50.914	11,13%	50.941	10,61%	50.884	10,36%	48.313	9,77%	48.636	9,53%	49.325	9,49%	48.996	9,45%
UCS	32.165	61,52%	29.034	62,97%	30.322	63,04%	31.063	61,86%	30.630	60,16%	29.266	57,45%	26.664	52,40%	24.637	50,99%	22.778	46,83%	19.672	39,88%	18.482	37,72%
COR	20.167	5,23%	25.711	6,15%	25.943	5,90%	26.700	6,03%	26.989	5,90%	28.902	6,02%	30.704	6,25%	31.000	6,27%	30.086	5,90%	29.246	5,63%	29.153	5,63%
Unisc	9.357	46,40%	9.622	37,42%	10.274	39,60%	10.817	40,51%	11.308	41,90%	11.752	40,66%	11.548	37,61%	10.718	34,57%	9.769	32,47%	8.657	29,60%	7.964	27,32%
Univates	7.467	37,03%	8.803	34,24%	8.377	32,29%	8.665	32,45%	8.387	31,08%	8.835	30,57%	9.506	30,96%	9.780	31,55%	8.608	28,61%	8.130	27,80%	7.428	25,48%
MPA	167.781	43,53%	192.116	45,92%	202.692	46,12%	205.547	46,41%	211.370	46,22%	218.402	45,47%	221.271	45,03%	228.085	46,14%	239.319	46,89%	248.914	47,90%	248.944	48,04%
Feevale	13.582	8,10%	13.591	7,07%	13.650	6,73%	15.000	7,30%	15.703	7,43%	16.038	7,34%	15.876	7,17%	15.236	6,68%	13.969	5,84%	12.526	5,03%	11.145	4,48%
SOR	16.378	4,25%	18.757	4,48%	19.837	4,51%	20.682	4,67%	21.862	4,78%	24.504	5,10%	25.153	5,12%	24.665	4,99%	26.853	5,26%	28.209	5,43%	29.444	5,68%
Urcamp	6.931	42,32%	7.361	39,24%	6.653	33,54%	5.682	27,47%	5.826	26,65%	6.972	28,45%	6.904	27,45%	4.491	18,21%	4.735	17,63%	4.626	16,40%	3.906	13,27%
COR	37.982	9,85%	30.297	7,24%	30.935	7,04%	31.055	7,01%	31.501	6,89%	32.910	6,85%	34.134	6,95%	34.906	7,06%	35.661	6,99%	35.629	6,86%	34.647	6,69%
SER	37.861	9,82%	38.382	9,17%	44.192	10,06%	39.670	8,96%	42.371	9,27%	47.193	9,83%	48.977	9,97%	48.762	9,86%	50.468	9,89%	50.128	9,65%	50.753	9,79%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021).

APÊNDICE III – QUADRO COMPARATIVO DE EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE DOCENTES (2009-2019)

	2009	%	2010	%	2011	%	2012	%	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%	2017	%	2018	%	2019	%
Brasil	353.775	-	356.169	-	371.632	-	385.079	-	394.416	-	414.527	-	420.639	-	428.427	-	411.395	-	414.854	-	379.137	-
RS	22.954	6,49%	23.790	6,68%	26.486	7,13%	26.316	7,13%	28.272	6,83%	30.042	7,17%	29.901	7,25%	30.106	7,11%	26.877	7,03%	25.750	6,53%	24.682	6,21%
NOR	3.120	13,59%	3.056	12,85%	3.277	12,37%	3.422	13,00%	3.672	12,99%	3.902	12,99%	3.826	12,80%	3.750	12,46%	3.688	13,72%	3.274	12,71%	3.213	13,02%
Unicruz	29	0,93%	28	0,92%	26	0,79%	25	0,73%	24	0,65%	19	0,49%	18	0,47%	19	0,51%	21	0,57%	20	0,61%	20	0,62%
Unijuí	612	19,62%	609	19,93%	592	18,07%	608	17,77%	629	17,13%	687	17,61%	711	18,58%	717	19,12%	666	18,06%	608	18,57%	614	19,11%
URI	689	22,08%	666	21,79%	655	19,99%	738	21,57%	812	22,11%	863	22,12%	878	22,95%	867	23,12%	876	23,75%	796	24,31%	751	23,37%
UPF	1.078	34,55%	1.183	38,71%	1.229	37,50%	1.286	37,58%	1.278	34,80%	1.328	34,03%	1.261	32,96%	1.248	33,28%	1.258	34,11%	868	26,51%	950	29,57%
NER	1.615	7,04%	1.940	8,15%	2.272	8,58%	2.327	8,84%	2.674	9,46%	2.286	7,61%	2.378	7,95%	2.752	9,14%	2.364	8,80%	2.392	9,29%	2.375	9,62%
UCS	1.164	72,07%	1.340	69,07%	1.513	66,59%	1.455	62,53%	1.278	47,79%	990	43,31%	1.085	45,63%	1.368	49,71%	986	41,71%	1.015	42,43%	986	41,52%
COR	1.118	4,87%	1.183	4,97%	1.233	4,66%	1.305	4,96%	1.405	4,97%	1.543	5,14%	1.545	5,17%	1.519	5,05%	1.250	4,65%	1.263	4,90%	1.425	5,77%
Unisc	726	64,94%	751	63,48%	751	60,91%	786	60,23%	816	58,08%	865	56,06%	872	56,44%	861	56,68%	619	49,52%	558	44,18%	727	51,02%
Univates	350	31,31%	361	30,52%	396	32,12%	441	33,79%	504	35,87%	590	38,24%	584	37,80%	588	38,71%	561	44,88%	631	49,96%	619	43,44%
MPA	10.169	44,30%	10.305	43,32%	11.088	41,86%	11.376	43,23%	12.246	43,31%	13.568	45,16%	13.465	45,03%	13.247	44,00%	10.913	40,60%	11.017	42,78%	10.033	40,65%
Feevale	773	7,60%	750	7,28%	747	6,74%	777	6,83%	817	6,67%	856	6,31%	912	6,77%	805	6,08%	568	5,20%	571	5,18%	498	4,96%
SOR	535	2,33%	851	3,58%	1.784	6,74%	855	3,25%	965	3,41%	1.110	3,69%	1.133	3,79%	1.172	3,89%	1.181	4,39%	1.152	4,47%	1.184	4,80%
Urcamp	387	72,34%	371	43,60%	1.216	68,16%	287	33,57%	287	29,74%	287	25,86%	277	24,45%	283	24,15%	269	22,78%	242	21,01%	250	21,11%
COR	3.163	13,78%	3.309	13,91%	3.503	13,23%	3.584	13,62%	3.637	12,86%	3.783	12,59%	3.805	12,73%	3.877	12,88%	3.811	14,18%	2.777	10,78%	2.845	11,53%
SER	3.234	14,09%	3.146	13,22%	3.329	12,57%	3.447	13,10%	3.673	12,99%	3.850	12,82%	3.749	12,54%	3.789	12,59%	3.670	13,65%	3.875	15,05%	3.607	14,61%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021).

APÊNDICE IV – QUADRO COMPARATIVO DE EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE TÉCNICOS (2009-2019)

	2009	%	2010	%	2011	%	2012	%	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%	2017	%	2018	%	2019	%
Brasil	353.775	-	356.169	-	371.632	-	385.079	-	394.416	-	414.527	-	420.639	-	428.427	-	411.395	-	414.854	-	379.137	-
RS	22.954	6,49%	23.790	6,68%	26.486	7,13%	26.316	7,13%	28.272	6,83%	30.042	7,17%	29.901	7,25%	30.106	7,11%	26.877	7,03%	25.750	6,53%	24.682	6,21%
NOR	3.120	13,59%	3.056	12,85%	3.277	12,37%	3.422	13,00%	3.672	12,99%	3.902	12,99%	3.826	12,80%	3.750	12,46%	3.688	13,72%	3.274	12,71%	3.213	13,02%
Unicruz	29	0,93%	28	0,92%	26	0,79%	25	0,73%	24	0,65%	19	0,49%	18	0,47%	19	0,51%	21	0,57%	20	0,61%	20	0,62%
Unijuí	612	19,62%	609	19,93%	592	18,07%	608	17,77%	629	17,13%	687	17,61%	711	18,58%	717	19,12%	666	18,06%	608	18,57%	614	19,11%
URI	689	22,08%	666	21,79%	655	19,99%	738	21,57%	812	22,11%	863	22,12%	878	22,95%	867	23,12%	876	23,75%	796	24,31%	751	23,37%
UPF	1.078	34,55%	1.183	38,71%	1.229	37,50%	1.286	37,58%	1.278	34,80%	1.328	34,03%	1.261	32,96%	1.248	33,28%	1.258	34,11%	868	26,51%	950	29,57%
NER	1.615	7,04%	1.940	8,15%	2.272	8,58%	2.327	8,84%	2.674	9,46%	2.286	7,61%	2.378	7,95%	2.752	9,14%	2.364	8,80%	2.392	9,29%	2.375	9,62%
UCS	1.164	72,07%	1.340	69,07%	1.513	66,59%	1.455	62,53%	1.278	47,79%	990	43,31%	1.085	45,63%	1.368	49,71%	986	41,71%	1.015	42,43%	986	41,52%
COR	1.118	4,87%	1.183	4,97%	1.233	4,66%	1.305	4,96%	1.405	4,97%	1.543	5,14%	1.545	5,17%	1.519	5,05%	1.250	4,65%	1.263	4,90%	1.425	5,77%
Unisc	726	64,94%	751	63,48%	751	60,91%	786	60,23%	816	58,08%	865	56,06%	872	56,44%	861	56,68%	619	49,52%	558	44,18%	727	51,02%
Univates	350	31,31%	361	30,52%	396	32,12%	441	33,79%	504	35,87%	590	38,24%	584	37,80%	588	38,71%	561	44,88%	631	49,96%	619	43,44%
MPA	10.169	44,30%	10.305	43,32%	11.088	41,86%	11.376	43,23%	12.246	43,31%	13.568	45,16%	13.465	45,03%	13.247	44,00%	10.913	40,60%	11.017	42,78%	10.033	40,65%
Feevale	773	7,60%	750	7,28%	747	6,74%	777	6,83%	817	6,67%	856	6,31%	912	6,77%	805	6,08%	568	5,20%	571	5,18%	498	4,96%
SOR	535	2,33%	851	3,58%	1.784	6,74%	855	3,25%	965	3,41%	1.110	3,69%	1.133	3,79%	1.172	3,89%	1.181	4,39%	1.152	4,47%	1.184	4,80%
Urcamp	387	72,34%	371	43,60%	1.216	68,16%	287	33,57%	287	29,74%	287	25,86%	277	24,45%	283	24,15%	269	22,78%	242	21,01%	250	21,11%
COR	3.163	13,78%	3.309	13,91%	3.503	13,23%	3.584	13,62%	3.637	12,86%	3.783	12,59%	3.805	12,73%	3.877	12,88%	3.811	14,18%	2.777	10,78%	2.845	11,53%
SER	3.234	14,09%	3.146	13,22%	3.329	12,57%	3.447	13,10%	3.673	12,99%	3.850	12,82%	3.749	12,54%	3.789	12,59%	3.670	13,65%	3.875	15,05%	3.607	14,61%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021).

APÊNDICE V – QUADRO COMPARATIVO DE EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE ALUNOS COM FINANCIAMENTO (2009-2019)

	2009	%	2010	%	2011	%	2012	%	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%	2017	%	2018	%	2019	%
Brasil	1152052	-	1398073	-	1700276	-	2025689	-	2447703	-	2989522	-	3279560	-	3355160	-	3452950	-	3764569	-	3865051	-
RS	91.268	7,92%	110.671	7,92%	120.684	7,10%	127.128	6,28%	139.453	5,70%	166.349	5,56%	182.597	5,57%	195.045	5,81%	211.532	6,13%	222.366	5,91%	240.103	6,21%
NOR	20.641	22,62%	27.685	25,02%	27.845	23,07%	30.502	23,99%	34.589	24,80%	38.732	23,28%	42.780	23,43%	42.393	21,73%	44.345	20,96%	44.534	20,03%	40.578	16,90%
Unicruz	1.284	6,22%	1.151	4,16%	1.082	3,89%	1.252	4,10%	1.418	4,10%	1.761	4,55%	1.867	4,36%	1.950	4,60%	1.991	4,49%	1.947	4,37%	1.708	4,21%
Unijui	5.230	25,34%	7.276	26,28%	7.017	25,20%	6.548	21,47%	6.617	19,13%	6.873	17,75%	6.828	15,96%	5.524	13,03%	5.339	12,04%	4.448	9,99%	3.813	9,40%
URI	5.471	26,51%	6.924	25,01%	6.862	24,64%	8.387	27,50%	8.610	24,89%	9.865	25,47%	10.458	24,45%	10.122	23,88%	10.025	22,61%	9.125	20,49%	8.030	19,79%
UPF	5.847	28,33%	7.835	28,30%	8.766	31,48%	9.512	31,18%	11.186	32,34%	12.411	32,04%	12.301	28,75%	11.856	27,97%	11.938	26,92%	11.291	25,35%	9.148	22,54%
NER	6.542	7,17%	10.084	9,11%	11.539	9,56%	11.283	8,88%	12.536	8,99%	15.554	9,35%	14.744	8,07%	15.968	8,19%	17.130	8,10%	16.186	7,28%	20.719	8,63%
UCS	4.794	73,28%	7.908	78,42%	8.350	72,36%	7.586	67,23%	7.999	63,81%	10.138	65,18%	9.832	66,68%	8.925	55,89%	9.180	53,59%	6.090	37,63%	5.874	28,35%
COR	12.696	13,91%	14.003	12,65%	16.434	13,62%	13.541	10,65%	14.408	10,33%	15.439	9,28%	15.438	8,45%	14.395	7,38%	14.380	6,80%	14.641	6,58%	13.555	5,65%
Unisc	9.384	73,91%	9.813	70,08%	10.295	62,64%	7.116	52,55%	8.011	55,60%	8.769	56,80%	8.297	53,74%	7.353	51,08%	6.427	44,69%	5.532	37,78%	4.597	33,91%
Univates	960	7,56%	843	6,02%	2.320	14,12%	2.735	20,20%	3.322	23,06%	3.632	23,52%	3.266	21,16%	2.613	18,15%	2.314	16,09%	2.607	17,81%	2.239	16,52%
MPA	39.682	43,48%	44.553	40,26%	53.315	44,18%	59.281	46,63%	61.282	43,94%	75.962	45,66%	83.740	45,86%	94.886	48,65%	107.546	50,84%	112.917	50,78%	131.216	54,65%
Feevale	2.148	5,41%	2.588	5,81%	2.230	4,18%	3.123	5,27%	4.206	6,86%	8.537	11,24%	8.563	10,23%	8.115	8,55%	7.181	6,68%	5.724	5,07%	4.706	3,59%
SOR	2.215	2,43%	2.174	1,96%	1.904	1,58%	2.170	1,71%	2.242	1,61%	3.944	2,37%	5.528	3,03%	5.843	3,00%	7.027	3,32%	7.902	3,55%	8.375	3,49%
Urcamp	1.496	67,54%	1.507	69,32%	1.261	66,23%	1.423	65,58%	1.346	60,04%	3.441	87,25%	3.536	63,97%	3.407	58,31%	3.266	46,48%	3.178	40,22%	1.847	22,05%
COR	5.756	6,31%	5.660	5,11%	6.127	5,08%	6.017	4,73%	6.185	4,44%	6.936	4,17%	8.873	4,86%	9.811	5,03%	11.114	5,25%	11.060	4,97%	10.135	4,22%
SER	3.736	4,09%	6.512	5,88%	3.520	2,92%	4.334	3,41%	8.211	5,89%	9.782	5,88%	11.494	6,29%	11.749	6,02%	9.990	4,72%	15.126	6,80%	15.525	6,47%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>, recuperado em 03, março, 2021).