Instituições Comunitárias:

instituições públicas não-estatais

comung
consórcio das universidades comunitárias gaúchas

SISTEMA ACAFE

EDUNISC

João Pedro Schmidt
organizador

Instituições Comunitárias:

instituições públicas não-estatais

Santa Cruz do Sul
EDUNISC
2009

© Copyright: *dos autores*

1ª edição 2009
Direitos reservados desta edição:
Universidade de Santa Cruz do Sul

Editoração: *Clarice Agnes, Julio Mello, Ubiratan de Carvalho*
Capa: Bruno Seidel Neto
(Assessoria de Comunicação e Marketing)

EDUNISC

Av. Independência, 2293
96815-900 - Santa Cruz do Sul - RS
Fones: (51) 3717 7462 - Fax: (51) 3717 7402
E-mail: editora@unisc. br
http://www.unisc.br

UNISC
UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL

Reitor
Vilmar Thomé
Vice-Reitor
José Antônio Pastoriza Fontoura
Pró-Reitora de Graduação
Carmen Lúcia de Lima Helfer
Pró-Reitora de Pesquisa
e Pós-Graduação
Liane Mählmann Kipper
Pró-Reitor de Administração
Jaime Laufer
Pró-Reitor de Planejamento e
Desenvolvimento Institucional
João Pedro Schmidt
Pró-Reitor de Extensão
e Relações Comunitárias
Luiz Augusto Costa a Campis

EDITORA DA UNISC
Editora
Helga Haas

COMISSÃO EDITORIAL
Helga Haas - Presidente
Liane Mählmann Kipper
Ademir Müller
Eduardo Alexis Lobo Alcayaga
Elenor José Schneider
Irineu Afonso Frey
Valter de Almeida Freitas
Vanderlei Becker Ribeiro

I59 Instituições comunitárias [CD-ROM]: instituições públicas não-estatais / organizador, João Pedro Schmidt. - Santa Cruz do Sul : EDUNISC, 2009.

1 CD-ROM.

Patrocínio: COMUNG e Sistema ACAFE.

1. Instituições comunitárias. 2. Universidades e faculdades comunitárias – Brasil, Sul. 3. Sociedade civil. 4. Estado. I. Schmidt, João Pedro.

CDD: 361.8

Bibliotecária : Muriel Thurmer - CRB 10/1558

ISBN 978-85-7578-228-6

LISTA DE ABREVIATURAS

ACAFE – Associação Catarinense de Fundações Educacionais

COMUNG – Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas

FURB – Universidade Regional de Blumenau

FEEVALE – Centro Universitário Feevale

PUCRS – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

UCPEL – Universidade Católica de Pelotas

UCS – Universidade de Caxias do Sul

UnC – Universidade do Contestado

UNERJ – Centro Universitário de Jaraguá do Sul

UNESC – Universidade do Extremo Sul Catarinense

UNIBAVE – Centro Universitário Barriga Verde

UNICRUZ – Universidade de Cruz Alta

UNIDAVI – Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí

UNIFEBE – Centro Universitário de Brusque

UNIJUÍ – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul

UNIPLAC – Universidade do Planalto Catarinense

UNISC – Universidade de Santa Cruz do Sul

UNISINOS - Universidade do Vale do Rio dos Sinos

UNISUL – Universidade do Sul de Santa Catarina

UNIVALI – Universidade do Vale do Itajaí

UNIVATES – Centro Universitário Unidade Integrada Vale do Taquari de Ensino Superior

UNIVILLE – Universidade da Região de Joinville

UNOCHAPECÓ – Universidade Comunitária Regional de Chapecó

UNOESC – Universidade do Oeste de Santa Catarina

UPF – Universidade de Passo Fundo

URCAMP – Universidade da Região da Campanha

URI – Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO
Ney José Lazzari, Paulo Ivo Koehntopp e João Pedro Schmidt 8

PARTE 1
O Público Não-Estatal no Contexto das Relações entre Estado e Sociedade Civil

As instituições comunitárias e o novo marco jurídico do público não-estatal
João Pedro Schmidt e Luiz Augusto Costa a Campis 12

O marco legal do terceiro setor e sua (in)compatibilidade normativa com as instituições comunitárias
Luiz Egon Richter e Letícia Virgínia Leidens 33

Capital social e instituições comunitárias no sul do Brasil
Olgário Paulo Vogt 51

Universidades Comunitárias: um modelo brasileiro para interiorizar a educação superior
Ana Maria Netto Machado 69

Contribuições das Instituições de Educação Superior da Associação Catarinense de Fundações Educacionais a Santa Catarina e ao Brasil
Luiz Gonzaga de Lima 88

As universidades confessionais e a sua natureza comunitária e pública não-estatal
José Ivo Follmann, SJ 103

Faculdades comunitárias nos Estados Unidos da América
Marilia Patta Ramos, Marcos Moura Baptista dos Santos e Cristian Ricardo Wittmann 111

Variações densificatórias do espaço público não-estatal enquanto modelo de democracia deliberativa no Brasil
Rogério Gesta Leal 126

A participação solidária global e a tutela do meio ambiente no Estado Transnacional Ambiental
Paulo Márcio Cruz e Zenildo Bodnar 148

A subsidiariedade como fator de reforma da administração italiana
Gregorio Arena 160

O princípio de subsidiariedade na Itália e na Europa e a questão da democracia participativa
Francesco Bilancia 171

As associações sociais nas sociedades avançadas: dilemas téoricos, problemas empíricos e desafios jurídicos
Jaime Rodríguez-Arana Muñoz e Manuel Herrera Gómez 186

PARTE 2
A Experiência das Universidades Comunitárias no Sul do Brasil

Centro Universitário Feevale: a prática do social e o papel da instituição comunitária
Cristina Ennes da Silva 217

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul: um histórico de ações comunitárias
Luiz Antonio de Assis Brasil 225

Universidade Católica de Pelotas: uma universidade confessional comunitária
Wallney Joelmir Hammes 232

Universidade de Caxias do Sul: um exemplo do modelo de universidade comunitária
Isidoro Zorzi 238

Universidade de Cruz Alta: um ponto na rede comunitária
Elizabeth Fontoura Dorneles 243

Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul: a inserção comunitária como sua marca fundamental
Gilmar Antonio Bedin 250

Universidade de Santa Cruz do Sul: uma instituição comunitária de caráter público não-estatal
Vilmar Thomé e Ana Karin Nunes 261

Universidade do Vale do Rio dos Sinos: uma universidade pública não-estatal - o registro de uma experiência confessional
Pedro Gilberto Gomes, SJ 269

Centro Universitário Univates: um centro universitário comunitário
Roque Danilo Bersch 275

Universidade de Passo Fundo: modos de ser universidade - comunitária, por que não?
Solange Maria Longhi e Agostinho Both 283

Universidade da Região da Campanha: recortes de uma trajetória
Francisco Arno Vaz da Cunha e Rita de Cássia Cóssio Rodriguez 290

Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões
Helena Confortin e Cleusa Salete Boeira 297

Universidade Regional de Blumenau: a universidade próxima da comunidade
Aniceto Luiz Mund e Mauro Tessari 302

Centro Universitário de Jaraguá do Sul
Achilles Santos Silva Junior 309

Universidade do Contestado
Werner José Bertoldi e Ilze Chiarello 316

Centro Universitário Barriga Verde: ação comunitária, percursos culturais e desenvolvimento social
Celso de Oliveira Souza e Marlene Zwierewicz 322

Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí: o ensino superior, uma realidade constituída no Alto Vale do Itajaí
Ilson Paulo Ramos Blogoslawski e Udo Oscar Siebert 330

Centro Universitário de Brusque
Marcilene Popper Gomes 337

Universidade do Planalto Catarinense: pioneirismo na interiorização da educação superior
Ana Maria Netto Machado, Ana Maria Ranzan Rigo, Marilane Wolff Paim e Paulo de Tarso Nunes 343

Universidade do Sul de Santa Catarina: uma universidade antenada com os novos tempos, conferidora de sentido à vida de milhares de pessoas
Beatrice Boechat D'Elia 350

Universidade do Vale do Itajaí: papel preponderante no desenvolvimento do Litoral Centro-Norte de Santa Catarina
José Roberto Provesi 356

Universidade da Região de Joinville: o sentido de ser uma instituição comunitária
Paulo Ivo Koehntopp, Marly Krüger de Pesce, Berenice Zabot Garcia 362

Universidade Comunitária Regional de Chapecó: a experiência do público comunitário
Odilon Poli e Claudio Jacoski 367

Universidade do Oeste de Santa Catarina: sua inserção no processo de desenvolvimento regional
Luiz Carlos Lückmann 375

Universidade do Extremo Sul Catarinense: uma universidade comunitária em construção
Antônio Milioli Filho e José Carlos Virtuoso 382

APRESENTAÇÃO

Ney José Lazzari[1]
Paulo Ivo Koehntopp[2]
João Pedro Schmidt[3]

Há várias décadas, as instituições de ensino superior comunitárias prestam relevantes serviços de interesse público, especialmente no Sul do Brasil, com destaque para a educação e a saúde. Criadas pela sociedade civil e pelo poder público local, são reconhecidas pelas comunidades regionais como um importante fator de desenvolvimento. Sem fins lucrativos, com gestão democrática e participativa, são autênticas instituições públicas não-estatais.

O Estado brasileiro na maioria das vezes tem tratado com desinteresse essas instituições. A ordem legal continua a reproduzir a ultrapassada dicotomia público x privado: o Código Civil, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a legislação infraconstitucional e os atos administrativos de um modo geral. Sem dispor de um marco jurídico apropriado, agentes e órgãos públicos relegam, em geral, as comunitárias à condição de organizações privadas.

A Constituição de 1988 contém os pressupostos para superar tal dicotomia. É preciso um movimento integrado de agentes sociais e políticos dispostos a reverter esse quadro. O momento é oportuno. Após duas décadas da queda do Muro de Berlim – símbolo da falência do estatismo – e da recente queda do muro de *Wall Street*, no calor da crise financeira internacional – símbolo da falência do estado mínimo –, estamos diante da oportunidade e do desafio de uma síntese superior, de um novo Estado e de novas relações entre o público estatal, o público não-estatal e o mercado.

A presente obra pretende contribuir para essa síntese superior. Juntamente com a iniciativa de propor um projeto de lei visando à regulamentação da cooperação entre Estado e instituições comunitárias – a ser debatida no Congresso Nacional -, as universidades comunitárias buscam através desta obra colocar a discussão sobre o público não-estatal na agenda política do país. O tema do público não-estatal diz respeito ao conjunto das instituições comunitárias e ao terceiro setor.

Os autores estão imbuídos da convicção de que a cooperação entre Estado e instituições comunitárias não é importante apenas para essas instituições: é importante para o país, para a sociedade brasileira. A constituição de um novo marco jurídico do público não-estatal, que inclua as comunitárias, possibilitará ao Estado brasileiro aproveitar o grande potencial dessas instituições em favor da inclusão social e do desenvolvimento do país.

Esse debate de modo algum é um tema apenas nacional. Ele acompanha a

melhor reflexão política internacional acerca dos novos contornos do Estado Democrático no século XXI.

O livro compõe-se de duas partes. A primeira parte contém textos de caráter teórico-conceitual, que situam o debate sobre o público não-estatal e as instituições comunitárias no contexto da reflexão/ação política nacional e internacional.

João Pedro Schmidt e Luiz Augusto Costa a Campis apresentam um aclaramento sobre conceitos fundamentais para o debate, atualiza os termos da discussão sobre o público não-estatal e assinala a relevância de um novo marco jurídico, que favoreça e regulamente a cooperação entre Estado e instituições comunitárias.

Luiz Egon Richter e Letícia Virgínia Leidens mostram que o atual marco jurídico do público não-estatal existente no país está voltado ao terceiro setor, especialmente através da legislação das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs, e exclui as instituições comunitárias, sendo necessário um novo marco regulatório.

Olgário Paulo Vogt analisa a contribuição das escolas comunitárias no Sul do Brasil, presentes desde os primeiros anos da colonização européia, enfatiza seu vínculo com o capital social existente nessas regiões, e as caracteriza como embriões das contemporâneas universidades comunitárias.

Ana Maria Netto Machado destaca a função social e histórica cumprida pelas universidades comunitárias nos estados sulinos, através da interiorização da educação superior, na graduação e na pós-graduação, e assinala as ameaças que pairam sobre essas instituições.

Luiz Gonzaga de Lima sistematiza as contribuições das universidades catarinenses para a educação superior no estado e seu significado para o país.

José Ivo Follmann, SJ desenvolve uma argumentação em favor da tese da natureza comunitária e pública não-estatal das instituições confessionais religiosas, tema tratado sob perspectiva diversa em outros textos do livro.

As faculdades comunitárias norte-americanas são analisadas por Marília Patta Ramos, Marcos Moura Baptista dos Santos e Cristian Ricardo Wittmann, que descrevem aspectos históricos, aspectos relativos à legislação, à organização, ao processo decisório, à sustentação financeira e às tendências atuais dessas instituições, um modelo peculiar de instituições públicas não-estatais.

Rogério Gesta Leal reflete sobre a necessidade da participação popular na administração dos interesses públicos para a vitalidade da democracia, na perspectiva da construção da democracia deliberativa e do espaço público não-estatal.

Paulo Márcio Cruz e Zenildo Bodnar abordam a importância da parceria solidária e participativa da sociedade para a proteção dos bens ambientais no contexto do Estado Transnacional Ambiental, tarefa que inclui as instituições comunitárias.

Os pesquisadores italianos Gregório Arena e Francesco Bilancia mostram a relevância e a fertilidade do princípio de subsidiariedade na reforma administrativa italiana e na construção da União Européia; um princípio que baliza a descentralização e a participação do cidadão nos assuntos de interesse público.

Jaime Rodriguez-Arana Muñoz e Manuel Herrera Gómez, pesquisadores espanhóis, apresentam uma ampla análise sobre os novos contornos e a complexidade do associativismo na Europa, particularmente das associações sociais, panorama que exige um olhar renovado por parte dos agentes políticos.

A segunda parte do livro é composta por um breve relato de cada uma das 12 instituições comunitárias vinculadas ao Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas – COMUNG e das 13 comunitárias vinculadas à Associação Catarinense das Fundações Educacionais - ACAFE[4].

As universidades constituem o segmento mais estruturado dentre as comunitárias do país. No Rio Grande do Sul e em Santa Catarina elas constituem os maiores segmentos da educação superior. No Rio Grande do Sul, as instituições do COMUNG abrangem cerca de 400 municípios e seus 120 mil estudantes correspondem a mais de 50% do total dos estudantes do ensino superior. Em Santa Catarina, as instituições da ACAFE reúnem mais de 130 mil estudantes, o que representa 65% dos universitários do estado.

A leitura dos relatos permite visualizar aspectos comuns – a participação das comunidades na estruturação das instituições, a integração dessas instituições às comunidades regionais, as formas inovadoras de gestão, o impulso ao desenvolvimento regional – e diferenças, derivadas da trajetória de cada qual, dos laços com o poder público e com a sociedade civil. Esses relatos não permitem dúvidas: as universidades comunitárias do Sul do Brasil constituem uma experiência exitosa da sociedade civil na prestação de um serviço público (a educação), com elevada qualidade.

Assim como na educação superior, há muitas outras instituições comunitárias país afora que vem prestando relevantes serviços de interesse público. Cabe ao Estado brasileiro apoiá-las e integrá-las na lógica das políticas públicas, em benefício do país que anseia por mais desenvolvimento com inclusão social.

Notas

[1] Presidente do Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas – COMUNG e Reitor da UNIVATES.

[2] Presidente da Associação Catarinense das Fundações Educacionais – ACAFE e Reitor da UNIVILLE.

[3] Organizador do livro e Pró-Reitor de Planejamento e Desenvolvimento Institucional da UNISC.

[4] Além das comunitárias, a ACAFE inclui ainda uma instituição pública estadual – a Universidade do Estado de Santa Catarina /UDESC – e uma pública municipal – o Centro Universitário Municipal São José / USJ.

PARTE 1

O Público Não-Estatal no Contexto das Relações entre Estado e Sociedade Civil

AS INSTITUIÇÕES COMUNITÁRIAS E O NOVO MARCO JURÍDICO DO PÚBLICO NÃO-ESTATAL

João Pedro Schmidt[1]
Luiz Augusto Costa a Campis[2]

Introdução: aclaramento conceitual

Falar do significado e da relevância do público não-estatal e das características públicas não-estatais das instituições comunitárias exige um prévio aclaramento conceitual. Não apenas no senso comum do cidadão comum, mas também nos meios políticos e jurídicos há muita confusão sobre termos que envolvem essa temática. É comum notar autoridades que tomam o estatal como sinônimo de público e que não distinguem o comunitário do privado. Afirmativas simplistas que consideram privada toda instituição que cobra pelos serviços prestados são aceitas de forma acrítica. É imperioso, pois, começar com um aclaramento conceitual.

Jürgen Habermas (1984) destaca que na tradição ocidental a distinção entre público e privado tem sua origem no pensamento grego. A esfera pública diz respeito à *polis*, a esfera privada diz respeito à casa. A vida pública constitui-se na conversação e na *práxis* comunitária, enquanto a vida privada compreende a reprodução da vida, o trabalho dos escravos, o serviço das mulheres. A primeira é o reino da liberdade, da continuidade, da visibilidade. A segunda, o reino da necessidade e da transitoriedade. As categorias do público e do privado perpassam o Direito Romano e, com nuances, alcançam o pensamento político moderno. Nas sociedades capitalistas liberais, diagnostica Habermas, paralelamente à constituição do Estado Moderno, estrutura-se uma esfera pública burguesa, formada pela elite culta, esfera que entra em crise no final do século XIX, no contexto das profundas transformações nas relações entre o Estado e a sociedade, entre o público e o privado.

Na mesma direção, Hannah Arendt (1993) mostra que o termo *público* denota dois fenômenos correlatos, mas não idênticos. O primeiro é que "tudo o que vem a público pode ser visto e ouvido por todos e tem a maior divulgação possível". O significado da vida pública é que todos vêem e ouvem de ângulos diferentes o que é objeto de atenção coletiva. Grande parte dos aspectos mais importantes da vida humana, diz a autora, não é nem deve ser tornada pública, como o amor, a dor, a morte, que dizem respeito à intimidade da vida pessoal e familiar. O segundo fenômeno é que o público significa o mundo comum a todos, não no seu sentido físico ou geográfico e sim no de artefato humano; ele tem a ver com "os negócios realizados entre os que, juntos, habitam o mundo feito pelo homem".

Norberto Bobbio (2007) acrescenta que a dicotomia público x privado é uma das grandes dicotomias do pensamento político e social do Ocidente, que remonta à Roma Antiga. É o direito romano que estabelece a clássica distinção entre direito público e direito privado: o direito público diz respeito ao Estado; o privado, às utilidades dos particulares. Essa dicotomia fica em segundo plano no período medieval, quando a oposição entre esfera espiritual e a esfera terrena, entre Igreja e Estado, está no centro dos debates. A dicotomia público x privado retoma sua força no pensamento moderno, expressando-se no jusnaturalismo, no liberalismo e no direito moderno ocidental em geral. Ela reveste-se de significado valorativo: "quando é atribuído um significado valorativo positivo ao primeiro, o segundo adquire um significado valorativo negativo, e vice-versa". (BOBBIO, 2007, p. 20) Durante séculos, registra Bobbio, houve uma clara primazia do privado no direito, sendo o direito privado considerado o direito por excelência. O primado do público manifesta-se somente a partir da derrota do Estado mínimo e do aumento da intervenção estatal. Porém, a primazia do público é relativa, pois o que acontece contemporaneamente é um processo duplo de intervenção dos poderes públicos na regulação da economia – *publicização do privado* – e um processo de apropriação dos aparatos públicos por grandes grupos – *privatização do público*.

Esses ensinamentos preciosos apontam caminhos para superar visões simplificadoras da complexa realidade de nossos dias, como a leitura que identifica o público com o estatal e considera tudo o mais como privado. Entre o Estado e o mercado há uma infinidade de organizações que não são nem estatais nem privadas. Há o terceiro setor, com suas variadas organizações, formais e informais, abrangendo formas tradicionais de ajuda mútua, associações civis, organizações não-governamentais e a filantropia empresarial. (FERNANDES, 1994) E há as instituições comunitárias, criadas há décadas pelas comunidades regionais para suprir serviços públicos não disponibilizados pelo Estado.

Na esteira de pensadores como Habermas, Hannah Arendt e Bobbio, é urgente disseminar uma nova compreensão dos conceitos que envolvem as relações entre o Estado, a sociedade civil e o mercado. Conceitos como público, estatal, comunitário, filantrópico, privado e particular, abordados a seguir.

Público significa "o que é comum, pertence a todos, é do povo, pelo que, opondo-se a privado, se mostra que não pertence nem se refere ao indivíduo ou ao particular" (Silva, 2000, p. 661). A esfera pública inclui as questões da coletividade, que estão para além do indivíduo, da família e dos grupos restritos. O *público* manifesta-se em duas modalidades: *público estatal e público não-estatal*. O estatal, por definição, tem (deve ter) finalidades exclusivamente públicas. Todavia, o público é mais abrangente que o estatal. Apenas num hipotético "Estado total", em que o Estado fosse o sujeito de todas as iniciativas coletivas, é possível pensar em uma identificação plena entre um e outro. Em sociedades complexas e pluralistas, além dos entes estatais, o público inclui uma gama de organizações e instituições que prestam serviços de interesse coletivo, ou seja, são públicas não-estatais.

Estatal refere-se às organizações pertencentes à esfera do Estado nos seus

diferentes níveis, à administração pública direta e indireta. Compreende os diferentes poderes políticos – Executivo, Legislativo e Judiciário – no plano federal, estadual e municipal, os órgãos e as empresas a eles vinculados.

Comunitário é aquilo que é comum à comunidade, o que é coletivo, o que é de todos os membros da comunidade. Comunidade designa usualmente "um grupo de pessoas dentro de uma área geográfica limitada, que interagem dentro de instituições comuns e que possuem um senso comum de interdependência e integração". (OUTHWAITE, 1996, p. 115) O termo comunidade costuma estar associado a características como coesão, comunhão, laços sociais fortes, integração, interesse público.[3] O comunitário distingue-se do estatal e do privado: não pertence ao Estado, nem a grupos particulares. Pelas suas finalidades e *modus operandi* é uma das formas do público, abrangendo as instituições e organizações voltadas à coletividade.

Privado designa o que não é público, o que é individual. *Privativo* é o "que é de uso ou prerrogativa particular, ou próprio do titular". *Privacidade* é a "característica da vida privada do indivíduo" (SIDOU, 1995, p. 613). *Particular* está no mesmo plano do privado: "particular restringe-se ou se limita à pessoa, enquanto o público traz acepção de geral e que se refere a todos". (SILVA, 2000, p. 590) As organizações privadas partilham três características fundamentais: (i) a propriedade é de uma pessoa ou de um grupo de pessoas; (ii) o(s) proprietário(s) se apropria(m) do resultado financeiro; e (iii) o(s) proprietário(s) define(m) as regras do processo de decisão. São organizações privadas as empresas familiares, as limitadas, as sociedades anônimas, as associações empresariais.

Filantrópico designa tradicionalmente as ações de humanitarismo e ajuda fraterna desenvolvidas por organizações assistenciais, muitas delas com caráter religioso. Nos tempos atuais, o termo é utilizado para caracterizar ações com finalidades sociais, sem fins lucrativos. Uma organização sem fins lucrativos deve reinvestir o resultado financeiro na atividade-fim. Nem diretores nem associados se beneficiam da renda gerada.[4] É importante notar que do ponto de vista jurídico a filantropia não é sinônimo de comunitário ou de interesse coletivo. Para ser reconhecida como sem fins lucrativos, filantrópica, uma organização deve preencher uma série de exigências legais, as quais estão atualmente em fase de rediscussão no Congresso Nacional.[5]

1 O debate sobre o público não-estatal no Brasil: retrospectiva e perspectiva

O debate sobre o *público não-estatal* no Brasil vem dos anos 1980. Na Filosofia, nas Ciências Sociais e na linguagem política a distinção entre o estatal e o público tornou-se aceita em amplos círculos.

O conceito de público não-estatal vem sendo abordado na literatura por dois ângulos. De um lado, autores identificados com a perspectiva da democracia

participativa – como Boaventura de Sousa Santos, Tarso Genro, Leonardo Avritzer, Liszt Vieira e outros – desenvolveram o conceito de *esfera pública*. Nessa reflexão, a crise de legitimidade da democracia representativa, expressa na descrença dos cidadãos nas instituições e nos agentes políticos, requer uma oxigenação dos mecanismos de representação através de formas de participação direta e semidireta. A esfera pública é entendida como uma instância mediadora entre a sociedade civil e as instituições políticas, um espaço em que o debate político das questões que afetam os cidadãos permite que elas se tornem públicas. Ela inclui variadas formas de participação dos cidadãos nos assuntos públicos – como conselhos de políticas públicas, orçamentos participativos, câmaras setoriais – que complementam os mecanismos de democracia representativa e semidireta previstos na Constituição (eleições, plebiscitos, referendos, projetos de lei de iniciativa popular). O orçamento participativo de Porto Alegre e o Fórum Social Mundial são grandes símbolos dessa perspectiva renovada de democracia.

Na abordagem da esfera pública prevalece um viés de esquerda. Já a abordagem do público não-estatal sob o ângulo da produção de bens e serviços públicos esteve vinculada às reformas de cunho neoliberal promovidas no país na década de 1990. Nesse viés, o público não-estatal foi um elemento para pensar a diminuição da presença e do tamanho do Estado. O ponto de partida da formulação adotada naqueles anos é bastante interessante:

> É público o espaço que é de todos e para todos. É estatal uma forma específica de espaço ou de propriedade pública: aquela que faz parte do Estado. É privada a propriedade que se volta para o lucro ou para o consumo dos indivíduos ou dos grupos. Uma fundação, embora regida pelo Direito Civil e não pelo direito administrativo, é uma instituição pública, na medida que está voltada para o interesse geral. Em princípio todas as organizações sem fins lucrativos são ou devem ser organizações públicas não-estatais. Poderíamos dizer que, afinal, continuamos apenas com as duas formas clássicas de propriedade: a pública e a privada, mas com duas importantes ressalvas: primeiro, a propriedade pública se subdivide em estatal e não-estatal, ao invés de se confundir com a estatal; e segundo, as instituições de Direito Privado voltadas para o interesse público e não para o consumo privado não são privadas, mas sim públicas não-estatais. (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 26)

No primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, o ministro Bresser Pereira, do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, teve a oportunidade de transformar suas teses em prática política administrativa. Foi o formulador do *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado* (1995), que buscou reorganizar toda a lógica de funcionamento da burocracia estatal, substituindo o modelo burocrático tradicional pelo modelo gerencial. Nesse plano, as atividades governamentais foram classificadas em quatro setores: (i) *Núcleo estratégico:* altas esferas do Executivo, Legislativo e Judiciário; (ii) *Atividades exclusivas do Estado:* área de Justiça, tributação, fiscalização, segurança pública, fomento, regulação,

diplomacia e previdência básica; (iii) *Serviços não-exclusivos*: serviços da área social, cultural e de utilidade pública; (iv) *Produção de bens e serviços para o mercado:* empresas estatais. As organizações públicas não-estatais foram incluídas no setor dos serviços não-exclusivos do Estado, com o fito de substituir organismos públicos na prestação desses serviços. Como derivação da Reforma de 1995, foram criadas nos anos seguintes duas figuras jurídicas novas voltadas ao regramento do público não-estatal: as Organizações Sociais e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs.

As Organizações Sociais foram normatizadas pela Medida Provisória nº 1.591, de 9/10/1997, e pela Lei nº 9.637[6], de 15/05/1998. No art. 1º da Lei, as organizações sociais são definidas como "pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde". As regras para o desenvolvimento das atividades são estabelecidas através de um Contrato de Gestão entre o Poder Público e a Organização Social. Essas organizações foram concebidas para viabilizar a privatização de atividades exercidas pelo Estado. Utilizada em alguns municípios e estados, essa forma jurídica é uma experiência que de um modo geral não vingou.[7]

As OSCIPs foram gestadas no mesmo ambiente, mas têm uma perspectiva diferenciada: não estão vinculadas exclusivamente ao intento da privatização dos serviços públicos. Foram criadas pela Lei nº 9.790/99[8], considerada o *marco legal do terceiro setor* no país. É uma lei de grande importância, um instrumento que normatiza o público não-estatal de forma pioneira, mas seu alcance é limitado, pois contempla apenas uma parcela do público não-estatal, as organizações não-governamentais – ONGs. Pode ser OSCIP, segundo o art. 1º da lei, a pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais e normas estatutárias estabeleçam que a mesma "não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio". A OSCIP deve prestar serviços gratuitos. Estão excluídas explicitamente, pelo art. 2º, "as instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras" e "as escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras". A OSCIP, portanto, é uma figura jurídica imprópria para as instituições comunitárias, que prestam serviços de interesse público para vastos segmentos da população em várias regiões, mas necessitam cobrar pelos serviços por não serem custeadas pelo Estado.

A criação de uma legislação voltada ao público não-estatal, pelo ineditismo, é um mérito do governo Fernando Henrique Cardoso. Por outro, no ambiente privatista daquele governo, o público não-estatal foi despotencializado. O enfoque então adotado foi altamente restritivo e reduziu consideravelmente o significado político desse conceito inovador.

A retomada do debate hoje há que ser feita em outros parâmetros, inserindo-a na lógica da *revitalização do Estado,* predominante no contexto pós-neoliberal,

inaugurado com a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições presidenciais de 2002. Desde então, a pauta dos debates políticos é marcada pela retomada da importância do Estado para o desenvolvimento do país e para o enfrentamento das desigualdades sociais. Em lugar da *minimização do Estado* vigente anteriormente impõe-se o ideário da *revitalização do Estado* (MARTINS, 2006), evidenciado pelo papel ativo conferido às agências governamentais na formulação e implementação de políticas públicas e pelo revigoramento de órgãos estatais enfraquecidos no período neoliberal. O Plano de Aceleração do Crescimento – PAC, implementado no segundo mandato do Presidente Lula é o símbolo principal do novo momento político.

O ambiente pós-neoliberal é propício à inclusão de novos temas e novas ênfases. O ideário das forças políticas da coalizão que governa o país não é a visão estatista do nacional desenvolvimentismo vigente até os anos 1980, com sua concepção de Estado superlativo e seu modelo administrativo burocrático. No novo período, a ação governamental ainda vem sendo presidida em grande parte pela visão dicotômica público x privado, uma visão simplista em que ou se é público (estatal) ou se é privado (tudo o que não é estatal). Há, porém, no grupo governante uma disputa de posições, com tensões e ambigüidades. Novos arranjos institucionais foram implementados ou estão na pauta: a regulamentação das parcerias público-privadas foi efetivada[9], o projeto das fundações estatais de direito privado está em curso[10] e a discussão sobre um novo marco legal das organizações não-governamentais está na ordem do dia.

A (re)inclusão do público não-estatal na agenda política é imperiosa. É um conceito compatível e convergente com o ideário do Estado revitalizado, um conceito rico e fértil quando inserido na visão de um Estado vigoroso e ativo, agindo em sinergia com a sociedade civil e o mercado.

2 Novas relações entre Estado, sociedade civil e mercado

Estamos em tempos de reafirmação do Estado, um Estado ativo, forte, com uma qualidade superior em democracia, transparência, descentralização e participação popular. Não se trata da retomada do dirigismo estatal[11], mas são recusadas as teses neoliberais do gigantismo do Estado brasileiro.[12] Estado regulador e indutor, protagonista no processo do desenvolvimento do país, no qual as funções econômicas e sociais do Estado não se resumem à ação direta via empresas e órgãos estatais. Além da intervenção direta, o Estado vale-se do seu poder político para atrair a iniciativa privada para as grandes tarefas do desenvolvimento do país e para obter a participação das organizações da sociedade civil nas políticas sociais. (GIAMBIAGI e ALÉM, 2008)

As novas relações entre Estado, mercado e sociedade civil devem ser pensadas na linha da complementaridade e da sinergia. Claus Offe (apud MARTINS, 2006, p. 50) mostra que Estado, mercado e terceiro setor tem limitações e vantagens. "O

Estado promove eqüidade, mas é menos eficiente". Seu enfraquecimento em prol das outras esferas leva à baixa capacidade de governo; seu fortalecimento leva ao estatismo ou autoritarismo. "O mercado é virtuoso em eficiência, mas insensível em eqüidade". Seu enfraquecimento produz perda de competitividade; seu fortalecimento, concentração de riqueza e capitalismo selvagem. "O terceiro setor é virtuoso porque é o domínio do valor, da causa, provendo meio de expressão de iniciativas comunitárias e cidadãs essenciais à afirmação da identidade cívica, mas sua natureza não é a regra de direito". Seu enfraquecimento pode gerar negligenciamento de comunidades; seu fortalecimento, "formas anômicas de atuação paroquial ou formas perversas de comunitarismo excessivo". A boa governança social, na ótica de Offe, depende do equilíbrio de capacidade e de poder entre essas três esferas.

As teorias do capital social[13] dão respaldo à concepção de complementaridade. Autores relevantes – Putnam, Coleman, Evans, Woolcock, Narayan, Inglhehart, Durston, Kliksberg, Baquero, entre outros – afirmam a necessidade e viabilidade da renovação das estruturas estatais a partir do capital social, mediante a interação com a sociedade civil e o mercado. As agências multilaterais, em especial o Banco Mundial, vêm insistindo no indispensável aproveitamento das potencialidades da sociedade civil para uma governança eficaz.

É imperativo que tanto o Estado quanto a sociedade civil e o mercado sejam fortes. O capital social e as iniciativas da sociedade não substituem a falta de coordenação do Estado. São necessários mecanismos que facilitem a aproximação entre os variados agentes políticos e sociais e entre diferentes tipos de empresas e de organizações da sociedade,[14] capazes de filtrar os interesses particularistas e freiar o clientelismo. Essa interação deve ser regida pelo princípio da primazia do público sobre o privado. O interesse público, social, assegurado pelo Estado, deve se sobrepor à lógica econômica do lucro das empresas ou à lógica particular de alguma associação ou instituição.

3 A cooperação entre Estado e sociedade civil nas políticas sociais

A Constituição Federal de 1988 estabelece bases amplas para a cooperação entre Estado, sociedade civil e mercado, especialmente no que diz respeito à garantia dos direitos sociais e à participação da sociedade civil na execução das políticas sociais.

O Título VIII, Da Ordem Social, estabelece a possibilidade de cooperação na saúde (art. 197), na assistência social (art. 204), na educação (art. 205), na cultura (art. 216), no desporto (art. 217) e na preservação do meio ambiente (art. 225). Na comunicação social, está prevista a complementaridade dos sistemas privado, público e estatal (art. 223).

A participação da sociedade civil e da iniciativa privada na oferta de serviços de interesse público na área social é viabilizada pela legislação através de uma

série de mecanismos jurídicos que permitem a pessoas ou entidades privadas sem fins lucrativos o acesso a recursos estatais. Silva, Jaccoud e Beghin (2005) elencam os dez principais mecanismos legais: a) subvenção social; b) auxílio; c) contribuição; d) convênio; e) termo de parceria; f) imunidade de impostos; g) imunidade de contribuições sociais; h) isenção; i) incentivo fiscal ao doador; j) voluntariado.

Com base nesses mecanismos, o Estado brasileiro, além de realizar uma parcela dos serviços diretamente, através de órgãos estatais, vale-se dos serviços prestados por entidades da sociedade civil para cumprir os ditames constitucionais na área social. O caminho da cooperação e do compartilhamento dos serviços é uma tendência internacional, havendo gradações diferentes de país para país e utilização de meios variados.

Não se trata de substituir os serviços prestados pelos órgãos estatais pelos de instituições comunitárias ou organizações não-governamentais. Trata-se de manter e qualificar os órgãos estatais, de recuperar aqueles que foram enfraquecidos no ambiente das reformas neoliberais, de capacitá-los para bem cumprir suas funções. *O espaço de atuação das instituições públicas não-estatais é o espaço dos serviços não oferecidos pelo Estado.* Há vastos domínios da vida social do país que sofrem com a carência de serviços públicos, domínios onde o Estado nunca se fez presente e talvez nunca esteja diretamente presente, mas onde pode estar presente com relativa agilidade se cooperar com a sociedade civil. Nesses domínios, a contribuição das instituições comunitárias é de grande relevância.

4 Inclusão social: o espaço de atuação das instituições públicas não-estatais

Inclusão social e crescimento econômico começam a rimar apenas nos últimos anos, após décadas de insucessos. O modelo de desenvolvimento vigente no século XX combinou crescimento com exclusão. A era de ouro do crescimento econômico – 1945 a 1980 – coincidiu com a explosão dos índices de exclusão social. A estagnação econômica dos anos 1980 e 1990 manteve o panorama da exclusão, com seu agravamento no período das reformas neoliberais. Na fase pós-neoliberal, a combinação de medidas governamentais – como o aumento real do salário mínimo e a adoção de políticas sociais compensatórias (bolsa-família) – e a retomada do crescimento econômico a uma taxa média superior a 4%, com a geração de milhões de novos empregos formais e o aumento da massa salarial, viabilizou significativas melhorias. O Relatório do Desenvolvimento Humano 2007/2008[15] coloca o Brasil pela primeira vez entre os países de alto desenvolvimento humano, no 70º lugar, com IDH de 0,8. De um modo geral, comparado às décadas anteriores, a população vive melhor, usufrui de maior renda, alimenta-se melhor, veste-se melhor. No entanto, essa redução da exclusão é apenas o início da longa jornada de uma nação desejosa por alcançar um patamar digno dos notáveis recursos naturais e humanos que possui.

A exclusão no Brasil ainda é marcante em todas as áreas sociais. O levantamento feito no início dos anos 2000 pelos autores do *mapa da exclusão social* (POCHMANN et al., 2005) ainda permanece válido em grandes linhas. Na educação, a maior parte dos jovens está fora do ensino médio e apenas um pequeno percentual chega ao nível superior, enquanto a má qualidade compromete o futuro de grandes contingentes de crianças que estão no nível fundamental. O acesso aos computadores e à internet aumenta rapidamente, mas a educação digital evolui em ritmo lento. A saúde, na maioria das regiões, convive com a falta de leitos nos hospitais, de médicos e profissionais da área, e a prevenção é insuficiente. A questão habitacional (que envolve moradia, saneamento, destinação do lixo, abastecimento de água, iluminação elétrica), associada ao rápido e incontrolável processo de urbanização das últimas décadas, reveste-se de grande gravidade. Na cultura, chama a atenção a carência de bibliotecas, de cinemas, de museus e outros equipamentos indispensáveis ao desenvolvimento e à expressão pública dos talentos. No plano da assistência social, é notável o desamparo às populações empobrecidas do campo e da cidade, particularmente às crianças e jovens, bem como os crescentes problemas das drogas e da violência. A degradação ambiental e a preocupante situação dos direitos humanos constituem outra face da complexa trama da exclusão social no país. A comunicação convive com a oligopolização da mídia e o reconhecimento das iniciativas comunitárias confronta-se com o interesse dos grandes grupos midiáticos.

Em todos esses âmbitos do social a atuação do Estado é determinada pela Constituição Federal, mas é insuficiente. Há um vasto campo de direitos a serem supridos pelo Estado e não há qualquer perspectiva de atendimento suficiente ao conjunto da população pelos órgãos estatais no curto ou no médio prazo. O atendimento direto desses direitos tende a levar décadas, se é que vai se realizar algum dia. A maior inserção da sociedade civil nas políticas sociais, incluindo o aproveitamento da capacidade instalada das instituições comunitárias, permite avançar com rapidez nesse propósito. Como é sabido, o atendimento aos direitos básicos (saúde, educação, alimentação, habitação, lazer, cultura, comunicação) é pressuposto para o crescimento econômico sustentável e o desenvolvimento do país.

Um contingente de centenas de instituições comunitárias – compreendendo universidades, escolas, hospitais e outras – presta relevantes serviços na área social. Cabe insistir na idéia de que a utilização da capacidade das comunitárias não significa disputar o espaço das estatais. O espaço das comunitárias é o espaço não ocupado pelas estatais. As instituições estatais devem ser preservadas, fortalecidas e qualificadas, de modo a bem cumprir as grandes tarefas que lhes estão confiadas. Há que promover a expansão das estatais em regiões carentes de capital social. Já nas regiões em que há um expressivo capital social, uma vida comunitária e associativa consolidada, onde a sociedade civil conseguiu erguer estruturas capazes de suprir os serviços públicos que o Estado não conseguiu, a estratégia política apropriada é cooperar e compartilhar responsabilidades.

Participação, cooperação, sinergia, *accountability*, capital social são elementos que compõem uma concepção política inovadora, endossada por forças políticas com matizes ideológicos variados, como o Fórum Social Mundial, a Organização das Nações Unidas e o Banco Mundial. Essa concepção apóia-se em consistentes estudos acerca dos fatores que favoreceram o desenvolvimento em diferentes países. A adoção dessa concepção pode viabilizar, senão um padrão alto, ao menos um padrão intermediário de inclusão social em uma ou duas décadas.[16]

5 Instituições comunitárias e capital social comunitário[17]

O estudo *As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil* (IBGE, 2004) revelou que o Brasil possuía em 2002 cerca de 5,3 milhões de organizações públicas, privadas lucrativas e privadas não lucrativas cadastradas no Cadastro Central de Empresas. Desse conjunto, 500 mil constavam como entidades sem fins lucrativos. Considerando apenas as organizações e instituições que preenchiam os critérios do caráter não-estatal, da institucionalização, da auto-administração e da voluntariedade, o número reduzia-se a 276 mil. Dessas, apenas 2.500 fundações e associações (1% do total) possuíam 100 empregados ou mais, na maior parte prestadoras de serviços de educação e saúde, e localizadas nas regiões Sul e Sudeste. Essas fundações e associações englobam as chamadas *instituições comunitárias*. Um contingente numericamente pouco expressivo, mas pelo porte das instituições tem um largo alcance em termos de oferta de serviços públicos, tanto que a presença das comunitárias vem sendo apontada como um dos fatores da qualidade da democracia e do desenvolvimento no Sul do Brasil.[18]

Chama a atenção o fato de as instituições comunitárias não serem destacadas na maioria dos estudos sobre a sociedade civil e o terceiro setor no Brasil. O relevo é posto, via de regra, nas organizações não-governamentais, nos movimentos sociais e nas pequenas associações comunitárias. Contribui para isso, possivelmente, o fato de as instituições comunitárias cobrarem dos usuários os serviços prestados, o que leva boa parte dos autores a identificarem-nas com empresas privadas.[19]

O aclaramento conceitual feito na Introdução permite ao leitor julgar por si o equívoco existente na equivalência estabelecida entre cobrança de serviços e caráter privado da organização. A contrapartida desse raciocínio equivocado é a equivalência entre gratuidade e caráter público.[20] Nem a cobrança dos serviços, nem a geração de excedentes indicam por si só se uma organização é de caráter privado ou público não-estatal. Essa distinção deve ser feita com base em outros critérios, pertinentes à *res publica*, como o controle social, a gestão democrática, a transparência administrativa e a destinação dos resultados para fins coletivos.

As instituições comunitárias mais sólidas do país são as da área da educação e da saúde, localizadas em sua maioria na Região Sul. Na área da educação, as comunitárias estão representadas nos diversos níveis, do fundamental ao superior. O segmento das universidades comunitárias é o mais organizado desse conjunto e

inclui as instituições de maior porte. No âmbito da saúde, os hospitais comunitários têm uma tradição importante e com reconhecida prestação de serviços para o sistema público. Estão organizados nacionalmente na Confederação das Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades Filantrópicas[21] e regionalmente nas federações.

A criação das instituições comunitárias deve-se via de regra ao espírito associativo presente em certas regiões do país, como o Sul do Brasil. As pesquisas acerca do capital social ajudam a elucidar o fenômeno. Seguindo a análise de John Durston (2000, p. 21), em determinadas regiões existe um significativo *capital social comunitário* ou *coletivo*, que "consta das normas e estruturas que conformam as instituições de cooperação grupal. Reside não nas relações interpessoais diádicas, mas nesses sistemas complexos, em suas estruturas normativas, gestionárias e sancionadoras." Esse capital é um atributo da comunidade, não dos indivíduos, e se expressa em instituições complexas, com conteúdo de cooperação e gestão. Entre as principais características do capital social comunitário, aponta Durston, estão o controle social, a criação de confiança entre os membros de um grupo, a cooperação coordenada de tarefas, a resolução de conflitos, a mobilização e gestão de recursos coletivos, a legitimação de líderes e o trabalho em equipe.

A relevância do conceito de capital social comunitário para a compreensão da especificidade das instituições comunitárias no Brasil está no fato de indicar como pré-requisito para o surgimento dessas instituições a existência de laços sociais intensos no entorno social. Instituições comunitárias não derivam de relações e interesses de algumas poucas pessoas. Elas pressupõem relações e interesses largamente compartilhados. As instituições comunitárias prosperam naqueles ambientes em que, mesmo com conflitos, com rivalidades e com competição, o senso de confiança e reciprocidade é preponderante e é catalisado por lideranças agregadoras e inovadoras.

Na Região Sul do Brasil, particularmente nas zonas de imigração alemã e italiana do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, bem antes de surgirem as grandes instituições houve décadas de experimentos comunitários – escolas, igrejas, corais, clubes esportivos, cooperativas, entre outros – a evidenciar a formação de um expressivo estoque de capital social comunitário.[22]

É preciso evitar um enfoque idealizado do capital social comunitário e das instituições comunitárias. Como alerta Durston (2000, p. 27), não merecem crédito enfoques que superestimam a cooperação e desconsideram os conflitos e a competição inerentes às comunidades, próprios, por exemplo, de certas visões românticas acerca das comunidades rurais. Segundo a abordagem realista do autor, as comunidades reais sempre mesclam laços de confiança e reciprocidade (fatores favoráveis à cooperação) e de competição e conflitos (que agem em sentido contrário). Isso aplica-se também às instituições comunitárias realmente existentes.

6 O caráter público das instituições comunitárias

A análise das instituições comunitárias criadas pela sociedade civil brasileira mostra que nelas estão presentes as características centrais do que é público. A Constituição de 1988 estabelece que os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência como os requisitos fundamentais do que é público. Pois bem: as comunitárias, constituídas juridicamente na forma de associações e fundações, possuem características inovadoras que vão ao encontro desses princípios: seu patrimônio pertence a entidades da sociedade civil e/ou órgãos do poder público local/regional, não têm fins lucrativos, seus resultados econômicos são integralmente reinvestidos na instituição, há transparência administrativa, a gestão é democrática, há participação da sociedade nos órgãos deliberativos e um profundo enraizamento na realidade regional.

As universidades comunitárias[23] – o segmento mais expressivo e organizado – permitem uma visualização mais clara das características públicas. As universidades comunitárias – que formam o maior sistema de educação superior do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina – constituem um modelo próprio da educação superior brasileira. Surgem a partir da década de 1950, fruto da mobilização das comunidades regionais, decididas a suprir a carência de educação de nível superior em face da incapacidade do Estado em prover tal serviço. Em pouco tempo mostram-se capazes de cobrir as diversas regiões dos estados sulinos. No Rio Grande do Sul organizam-se no Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas – COMUNG, criado em 1996, que conta atualmente com 12 associadas. Em Santa Catarina, as universidades comunitárias organizam-se na Associação Catarinense das Fundações Educacionais – ACAFE, fundada em 1974, e que hoje congrega 14 fundações educacionais criadas com apoio do Governo do Estado e de Prefeituras. Há ainda universidades comunitárias em outros estados da federação. Em nível nacional, estão organizadas na Associação Brasileira de Universidades Comunitárias – ABRUC, criada em 1995, que reúne 52 instituições, abrigando tanto as comunitárias *em sentido estrito* – criadas e mantidas por organizações da sociedade civil e/ou pelo poder público local e regional – como as comunitárias *em sentido amplo* – instituições confessionais, vinculadas a Igrejas. [24]

Nas universidades comunitárias *em sentido estrito* é que mais claramente se expressam as características do público não-estatal. Segundo a síntese feita por Frantz e Silva (2002), suas marcas distintivas são as seguintes:

a) sua criação foi impulsionada por um conjunto de organizações da sociedade civil e, em alguns casos, de órgãos públicos, a quem pertence o patrimônio (mantenedora);

b) não têm fins lucrativos, sendo os resultados econômicos reinvestidos na própria universidade;

c) têm profunda inserção na comunidade regional, interagindo com os seus diversos segmentos;

d) os órgãos deliberativos superiores são integrados por representantes dos diversos segmentos da comunidade acadêmica (professores, estudantes e técnicos administrativos) e da comunidade regional;

e) os dirigentes (Reitoria) são professores da universidade, eleitos pela comunidade acadêmica e por representantes da comunidade regional;

f) a forma jurídica da mantenedora é a de fundação de direito privado, de associação ou de sociedade civil;

g) o controle administrativo e da gestão financeira é feito pela mantenedora;

h) o patrimônio, em caso de encerramento das atividades, é destinado a uma instituição congênere.

As universidades comunitárias em sentido estrito distinguem-se, pois, nitidamente das instituições de ensino superior privadas em vários aspectos, como a inexistência de fins lucrativos, a gestão democrática, a transparência administrativo-financeira, o controle social, a prestação de contas à sociedade e ao poder público e a ênfase no desenvolvimento regional.

7 Marco jurídico do público não-estatal: terceiro setor + comunitárias

A legislação vigente no país reproduz, no principal, a dicotomia público x privado. O Código Civil (art. 41 e 44), por exemplo, prevê apenas duas categorias de pessoas jurídicas: pessoas jurídicas de direito público (estatais) e de direito privado (todas as demais). A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB considera *privadas* todas as instituições *de direito privado* (art. 19), segmentadas em *particulares em sentido estrito*, *comunitárias*, *confessionais* e *filantrópicas* (art. 20). Os órgãos de Estado utilizam a bipartição públicas x privadas a todo momento. Grande parte dos editais que permite acesso a recursos públicos é restrita às instituições estatais. Recentemente alguns editais voltados às instituições públicas começaram a abrir espaço às comunitárias.

Pode-se considerar que existe um marco jurídico inicial do público não-estatal no país, que contempla duas figuras jurídicas antes comentadas: as Organizações Sociais e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. (DI PIETRO, 2008, p. 249) Esse marco contempla as organizações do terceiro setor, embora não de modo suficiente, pois estão a reivindicar a revisão desse marco.[25]

Para atender às comunitárias é necessário um instrumento legal específico. O país necessita de um marco jurídico do público não-estatal que inclua o terceiro setor e as instituições comunitárias. No curto prazo, o que se vislumbra é a possibilidade de uma lei ordinária das instituições comunitárias. No médio prazo, há que reformular o Código Civil, estabelecendo uma terceira pessoa jurídica: a

pessoa jurídica de direito público não-estatal, ao lado da pessoa jurídica de direito público e da de direito privado.

O terceiro setor e as instituições comunitárias apresentam aspectos comuns: fins públicos, caráter não-governamental e ausência de finalidades lucrativas. Mas, há diferenças importantes entre esses segmentos, a saber:

a) *envergadura organizacional*: as instituições comunitárias têm, via de regra, envergadura bem maior. Universidades, escolas, hospitais são grandes organizações, com dezenas, centenas ou milhares de funcionários, que atendem a grandes contingentes de usuários; por outro lado, boa parte das organizações do terceiro setor tem poucos funcionários e atende a um número restrito de pessoas;

b) *adesão voluntária x trabalho profissional*: a adesão voluntária é uma característica fundamental de boa parte das organizações do terceiro setor, de modo que o vínculo do cidadão com a organização mantém-se com base nessa premissa; já as instituições comunitárias são organizações profissionalizadas, com funcionários contratados segundo as leis trabalhistas;

c) *pluralidade e amplitude da participação da comunidade regional*: boa parte das organizações do terceiro setor é composta por um pequeno número de componentes; as instituições comunitárias são formadas por vários segmentos sociais, donde deriva seu caráter de pluralidade;

d) *doações voluntárias x cobrança pelos serviços*: enquanto boa parte das ações do terceiro setor é viabilizada por doações de pessoas físicas e jurídicas, as comunitárias sustentam-se através da cobrança dos serviços que prestam aos usuários.

A proposta de uma lei das instituições comunitárias está em discussão. Entre os tópicos em análise estão os requisitos indispensáveis às instituições comunitárias, que sejam coerentes com o caráter público não-estatal; as prerrogativas dessas instituições na sua relação com o Estado; os mecanismos legais de acesso a recursos do Estado; e o controle público e social sobre essas instituições.

O marco jurídico a ser construído deve se apoiar nas instituições existentes, sem se limitar necessariamente ao seu estado evolutivo atual, mesmo porque as comunitárias apresentam diferenças entre si. Coerente com a Constituição Federal, a lei das comunitárias deve ter um sentido democrático, participativo e plural. Entre os itens próprios de um referencial democrático, participativo e plural, presentes na experiência histórica das comunitárias e que a lei deveria evidenciar, estão: (i) patrimônio pertencente a organizações da sociedade civil local e/ou a órgãos públicos; (ii) gestão democrática e participativa: eleição dos dirigentes e participação da sociedade civil nas instâncias de deliberação; (iii) transparência administrativa: contas abertas aos associados, aos órgãos públicos estatais e à comunidade; (iv) controle social: pertença do patrimônio a organizações da sociedade civil e participação dessas organizações nos órgãos de deliberação; (v) destinação do

patrimônio para instituições congêneres ou para o Estado em caso de encerramento das atividades.

8 Eficácia e eficiência: a inserção das comunitárias nas políticas públicas

Instituições são organizações complexas. Levam tempo para amadurecer e produzir os resultados esperados. Universidades, por exemplo, não são meros agregados de profissionais tecnicamente capacitados em diferentes áreas do conhecimento. Há toda uma trama de relações internas à comunidade acadêmica e uma trama de relações com a sociedade regional a ser constituída. A construção de uma sólida e amadurecida instituição educacional, hospitalar ou cultural, capaz de atender às necessidades regionais, é um processo de anos, às vezes de décadas.

Face à existência de centenas de instituições comunitárias estabelecidas em diferentes estados, com um avançado grau de maturidade, é de grande relevância que os agentes públicos busquem a sua utilização nas políticas públicas e incluam-nas na estratégia de desenvolvimento do país.

Não é proveitoso para o país que o Estado crie concorrência às instituições da sociedade civil, se pode aproveitar seu potencial para ofertar serviços públicos de qualidade. Uma análise comparativa entre o aproveitamento da capacidade instalada das instituições comunitárias *versus* a criação de novas instituições estatais ao lado daquelas e concorrendo com elas há de concluir forçosamente pela primeira alternativa. Subsidiadas pelo Estado, as comunitárias são capazes de proporcionar serviços de interesse público acessíveis ou gratuitos à população. O critério de eficiência recomenda que, ao contratar os serviços das comunitárias o Estado deve considerar como teto o custo dos serviços prestados diretamente por um órgão estatal.

A comparação do custo das instituições estatais e comunitárias é um tema a ser aprofundado. Há um entendimento difuso, baseado em levantamentos diversos, de que as universidades estatais brasileiras tem um custo elevado na comparação com outros países[26] e que as comunitárias (e privadas) têm custos menores que as estatais.

Estudos comparativos no Brasil mostram que o *custo aluno* das comunitárias e privadas é menor ou bem menor do que o das públicas federais e estaduais. Alguns indicam grandes diferenças; outros, diferenças mais moderadas.[27] Nelson Cardoso Amaral, conhecido estudioso do tema, apresentou em 2006 um interessante cálculo do *custo médio do aluno.*

Tabela 1: Custo médio do aluno nas instituições de ensino superior (2006)

Instituições	R$
Instituições federais	7.791,00
Estaduais	5.102,00
Estaduais paulistas	8.448,00
Municipais	3.161,00
Particulares	4.355,00
Comunitárias/Confessionais/Filantrópicas	4.850,00

Fonte: AMARAL, Nelson C. *O custo do aluno da educação superior brasileira*. 2006. Disponível em: <*http://forplad.andifes.org.br/AtasResenhas/UFAL/450,2,Origem dos recursos das IES*>. Acessado em 28/09/2008.[28]

Há, todavia, outros aspectos a serem considerados. Diversos benefícios podem resultar da opção de utilizar a capacidade instalada das instituições comunitárias em comparação à opção de erguer novas estruturas estatais, principalmente quando se trata da expansão dos serviços públicos:

a) agilidade: a oferta de serviços pode se dar em um prazo curto, pois as instituições comunitárias já estão instaladas e podem fazer adequações e inovações com celeridade; em contrapartida, instalar uma nova instituição estatal leva anos para a estruturação e muitos anos mais para adquirir maturidade institucional;

b) padrão de qualidade: grande parte das instituições comunitárias é conhecida pela boa qualidade dos serviços que prestam, segundo aferição de órgãos estatais, como acontece com as Instituições de Ensino Superior, avaliadas pelo MEC; é saudável a exigência contratual de avaliação da qualidade do serviço prestado;

c) sinergia com a comunidade regional: a inserção social é uma das virtudes relevantes construídas pelas comunitárias ao longo de sua trajetória, fundamental para o êxito do modelo comunitário, e que estará presente na oferta dos serviços solicitados pelo Estado;

d) possibilidade de adequação dos serviços às necessidades cambiantes da sociedade: a contratação de serviços às instituições comunitárias por parte do Estado pode ser por tempo determinado, possibilitando novas ênfases e novos serviços após um certo período, de acordo com as necessidades da sociedade regional.

Conclusões

As instituições comunitárias são uma evidência da capacidade da sociedade civil prover serviços públicos quando o Estado não o faz. Em regiões dotadas de capital social comunitário, especialmente no Sul do Brasil, as comunidades regionais foram capazes de erguer grandes universidades, escolas, hospitais e outras instituições,

fundamentais para o seu desenvolvimento.

O Estado brasileiro até hoje não valorizou essas instituições. A legislação existente não conhece uma figura jurídica apropriada às comunitárias. A dicotomia público *versus* privado manifesta-se na existência de apenas duas pessoas jurídicas: a de direito público e a de direito privado. Como decorrência dessa simplificação legal, os agentes públicos costumam tratar as comunitárias, que são de direito privado, como organizações privadas.

O atual ambiente político é propício a uma revisão do tratamento dado às instituições comunitárias. Mesmo com avanços nas políticas sociais, o Estado está muito longe de oferecer todos os serviços necessários ao bem-estar da população e ao desenvolvimento do país. Por isso, o Estado precisa atuar em cooperação com a sociedade civil e por isso deve evitar fazer concorrência às organizações da sociedade civil. Cabe aproveitar o seu potencial em benefício da sociedade. Inserir as instituições comunitárias na lógica política, de modo a aproveitar a sua capacidade instalada nas políticas sociais, é ir ao encontro da visão de complementaridade e de sinergia entre Estado, sociedade civil e mercado, que está no núcleo das melhores teorias políticas e nas orientações das mais respeitadas agências nacionais e internacionais.

Notas

[1] Pró-Reitor de Planejamento e Desenvolvimento Institucional da Universidade de Santa Cruz do Sul. Professor do Departamento de Ciências Humanas e do Mestrado em Direito. Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

[2] Pró-Reitor de Extensão e Relações Comunitárias da Universidade de Santa Cruz do Sul. Professor do Departamento de Ciências Humanas. Mestre em Sociologia pela Universidade Federal da Paraíba.

[3] Nas ciências sociais tornou-se clássica a distinção entre comunidades pré-industriais – marcadas por relações sociais íntimas, duradouras e multiintegradas – e sociedades de massa modernas – caracterizadas por laços anônimos, impessoais, contratuais e amorais. Esse entendimento não é hoje aceito por boa parte dos autores, havendo quem sugira a substituição do conceito comunidade por conceitos mais afins com a complexidade das sociedades contemporâneas, como o de *redes sociais*. As controvérsias acadêmicas pouco têm afetado o uso do termo comunidade no cotidiano. Comunidade e comunitário continuam a ser largamente empregados, em sentido positivo, nos diferentes ambientes sociais.

[4] As cooperativas, apesar de seu caráter associativo e participativo, não são filantrópicas, dado a partilha da renda gerada entre os associados.

[5] A Lei nº 8.742, de 7/12/1993 atribui o exame e a concessão do *Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social* ao Conselho Nacional de Assistência Social. O Executivo está propondo amplas mudanças na legislação pertinente.

[6] Disponível em <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1998/9637.htm>. Acesso em 01/08/2007.

[7] Grupo de Trabalho do Conselho Nacional de Saúde. *As "organizações sociais da sociedade civil de interesse público – OSCIPs" como instrumento de gestão pública na área da saúde.* Brasília: Ministério da Saúde, 2004, p. 5. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/docs/Parecer/perecer.doc.> Acesso em 02/08/2007.

[8] A Lei 9.790 está disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L9790.htm>. Acesso em 02/08/2007.

[9] As *parcerias público-privadas*, normatizadas pela Lei nº 11.079, sancionada em 30 de dezembro de 2004, são contratos de prestação de serviços (contratos administrativos de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa) de médio e longo prazo (de 5 a 35 anos), firmados pela Administração Pública, cujo valor não pode ser inferior a vinte milhões de reais. É um instrumento relevante para a ampliação da infra-estrutura do país.

[10] A *fundação estatal de direito privado,* em discussão no Congresso, é uma figura jurídica que diz respeito ao desempenho de atividades estatais que não sejam exclusivas de Estado. Seu diferencial em relação à fundação estatal de direito público é a maior autonomia administrativa e maior flexibilidade de gestão.

[11] Neste sentido, diz Mangabeira Unger: "A esquerda está perdendo uma alternativa. 'Dirigismo' não é o caminho. A idéia de uma direção governamental da economia, já desacreditada, tornou-se ainda mais irrelevante, pela direção da mudança numa economia baseada no conhecimento." UNGER, Roberto Mangabeira. *O que a esquerda deve propor*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008, p. 21.

[12] Wanderley Guilherme dos Santos apresenta evidências de que o problema central do Estado brasileiro não é o seu gigantismo e sim a apropriação privada de seus serviços. O Estado aqui, diz o autor, nunca foi excepcionalmente grande se comparado a outros países com características econômicas e populacionais semelhantes às nossas, nem do ponto de vista dos gastos do setor público, nem do número de servidores ou dos salários desses funcionários públicos. O problema central do Estado nacional está relacionado aos beneficiários das políticas públicas. Há uma lógica privada e oligarquizante subjacente à ação estatal, cujo resultado por um lado é a baixa provisão de bens públicos essenciais de interesse da maioria, como educação, saúde, lei e ordem, e por outro a apropriação de renda pela via da distribuição de privilégios. (SANTOS, 2006, p. 267)

[13] Capital social pode ser definido como o conjunto de redes sociais, relações e normas que facilitam ações coordenadas na resolução de problemas coletivos e que proporcionam recursos que habilitam os participantes a acessarem bens, serviços e outras formas de capital.

[14] Os novos tempos exigem uma nova tipologia das empresas e organizações. Bresser Pereira e Cunnill Grau (1999) propõe a existência de quatro esferas ou formas de propriedade: a propriedade pública estatal, a pública não-estatal, a corporativa e a privada. Alec Nove sugere a seguinte tipologia: a) empresas estatais; b) empresas socializadas; c) cooperativas; d) empresas privadas em pequena escala; e) indivíduos. (NOVE, Alec. A economia do socialismo possível. São Paulo: Ática, 1989, p. 307/8.) Tarso Genro (2008, p. 28) apresenta um quadro algo mais diversificado: "empresas públicas não-estatais, empresas estatais sob o controle do usuário, empresas privadas de interesse público estratégico, instituições privadas de serviços para recuperação do capital natural, com regimes fiscais e trabalhistas próprios, além de instituições públicas não-estatais para o cumprimento de funções de interesse do Estado, além daquelas já existentes e das instituições cooperadas".

[15] Disponível em http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_PT_complete.pdf . Acesso em 20/09/2008.

[16] Segundo os autores do *mapa da exclusão social*, para atingir um patamar intermediário de inclusão social (em padrões internacionais) até 2020 é necessário que o Brasil invista 14,5% do PIB de forma continuada e adicional a cada ano em educação, saúde, habitação, cultura, informática, pobreza, trabalho decente e previdência social. Para alcançar um patamar elevado, o requisito é investir 27,6% do PIB. (Pochmann et al, 2005, p. 9-10) A utilização de uma estratégia política baseada na cooperação e na participação da sociedade civil na oferta de serviços públicos na esfera social será crucial para que esse objetivo seja atingido e talvez antecipado.

[17] A literatura apresenta diferentes tipos de capital social. Entre os mais conhecidos estão as

díades capital positivo/capital social negativo e capital individual/capital social comunitário, e a tríade capital social *bonding* (de união), *bridging* (de vinculação) e *linking* (de conexão).

[18] Conforme BROSE, Markus E. As origens da participação e da qualidade democrática no Rio Grande do Sul. *Katálysis*, v. 10, n. 2, jul/dez 2007, p. 228-236.

[19] É o que se depreende da afirmação constante no estudo do IBGE (2004, p. 34): "No que se refere às entidades de educação e saúde, faz-se mister ressaltar, na composição interna de cada grupo, o peso relativamente alto daquelas que atuam em áreas tais como hospitais, educação fundamental e média, bem como o ensino superior. Especialmente com relação a estas atividades há dificuldades em se delimitar as fronteiras com a lógica empresarial. (...) parte das entidades – sobretudo escolas, universidades e hospitais – atuam de forma semelhante a empresas privadas: cobram pela prestação de seus serviços, geram excedentes e aumentam o patrimônio dos mantenedores."

[20] Basta lembrar que em vários países os cidadãos pagam por serviços prestados por entes públicos. É o caso, por exemplo, das universidades públicas nos Estados Unidos e no Chile.

[21] O site da Confederação das Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades Filantrópicas é: http://www.cmb.org.br .

[22] No tocante ao capital social, o Sul difere de outras regiões do país. Diversos estudos indicam que no Brasil os estoques de capital social são baixos na comparação com outros países. Na pesquisa do Instituto Latinobarómetro (www.latinobarometro.org) de 2006 o Brasil aparece com o percentual mais baixo dentre 26 países da América Latina na questão "confiança nas pessoas de um modo geral", com apenas 5% de respostas positivas, enquanto os países melhor colocados (Guatemala e Uruguai) tiveram índices superiores a 30%. Todavia, estudos mostram que é forte no nosso país o capital social de tipo *bonding*, ou seja, os laços entre pessoas próximas, como parentes, vizinhos e amigos, em detrimento dos tipos *bridging* e *linking*, que compreendem os laços com pessoas distantes e posições sociais diferenciadas.

[23] O conceito de universidade comunitária começou a ser estabelecido no final da década de 1980, durante a Assembléia Constituinte (1986-1987), oportunidade em que seus dirigentes lutaram pelo direito de essas instituições receberem recursos públicos, cujo resultado principal foi o artigo 213 de Constituição de 1988.

[24] A distinção entre universidades comunitárias *em sentido estrito* e *em sentido amplo* não é consensual. Entre os que a acolhem estão Frantz e Silva (2002), LONGHI, Solange M. *A face comunitária da universidade*. Tese de Doutoramento. Porto Alegre: UFRGS, 1998, e BITTAR, Mariluce. *O ensino superior privado no Brasil e a formação do segmento das universidades comunitárias*. Disponível em: http://189.1.169.50/reunioes/23/textos/1108T.PDF. Acesso em 12/02/2008. Um ponto de vista diverso é sustentado por Aldo Vanucchi (2004, p. 31-32). No mesmo sentido, o texto de José Ivo Follmann, SJ, publicado neste volume.

[25] Cf. documento da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais, *Um novo marco legal para as ONGs no Brasil:* fortalecendo a cidadania e a participação democrática, 2007. Disponível em www.abong.org.br**.** Acesso em 02/03/2008.

[26] Segundo estudo da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), divulgado 18 em setembro de 2007, os gastos com universitários no Brasil chegam a US$ 9.019 por estudante, ao ano, enquanto os 30 países da OCDE gastam, em média, US$ 7.527. Os gastos no Brasil são similares ao de países como a Espanha e a Irlanda, à frente da Itália, Nova Zelândia, México e Portugal, entre outros. Cf. http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2007/09/070918_educacaoocde_ba.shtml. Acesso em 13/09/2008.

[27] As controvérsias estão concentradas na metodologia empregada para o cálculo do *custo aluno*. As diferenças maiores entre as instituições estatais de um lado e as comunitárias e particulares de outro resultam da simples divisão do orçamento total pelo número de alunos. Amaral utiliza uma metodologia mais refinada, excluindo itens não diretamente relacionados à atividade educativa, como o pagamento de inativos e pensionistas no caso das federais, que chega a

representar uma fatia de cerca de um terço do orçamento total.

[28] No mesmo sentido, um estudo recente, desenvolvido na Universidade Federal de Santa Catarina, comparou custos da maior universidade federal catarinense com a maior universidade comunitária daquele estado, e concluiu que o custo anual de um aluno da graduação na instituição comunitária é de apenas 60% do custo na federal. Na pós-graduação, o custo entre uma e outra é similar. SOUTO, Álvaro J. *Análise comparativa de custos entre uma universidade pública e uma universidade privada*. Dissertação de Mestrado. Mestrado em Administração. Universidade Federal de Santa Catarina, 2006. (Comprovando a confusão conceitual mencionada neste texto, o autor designa a instituição comunitária de privada.) Para Amaral, um fator relevante para explicar as diferenças acima é a proporção de mestres e doutores no conjunto dos professores, diretamente associada à destinação de recursos para a pesquisa e a extensão, bem como a proporção de estudantes de pós-graduação no conjunto dos estudantes universitários.

Referências

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática, esfera pública e participação local. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 18-43, 2000.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade*: para uma teoria geral da política. 14. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; CUNILL GRAU, N. (orgs.) *O público não-estatal na reforma do Estado.* Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

DI PIETRO, Maria S. Z. *Parcerias na administração pública*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DURSTON, John. *Qué es el capital social comunitario?* Santiago de Chile: Nações Unidas, 2000.

FERNANDES, Rubem C. *Privado porém público*: o terceiro setor na América Latina. 2. ed. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

FRANTZ, Walter; SILVA, E.W. *As funções sociais da universidade:* o papel da extensão e a questão das comunitárias. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002.

GENRO, Tarso et al. *O mundo real*: socialismo na era pós-neoliberal. Porto Alegre: L&PM, 2008.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana C. *Finanças públicas:* teoria e prática no Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

IBGE. *As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil.* Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

MARTINS, Humberto. Administração para o desenvolvimento: a relevância em busca de disciplina. In: LEVY, E.; DRAGO, P. A. *Gestão pública no Brasil contemporâneo.* São Paulo: Edições Fundap, 2006, p. 40-56.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado.* Brasília, 1995.

OUTHWAITE, William (ed.). *Dicionário do pensamento social do século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

POCHMANN, Márcio et al. (org.). *Atlas da exclusão social*, volume 5: agenda não liberal da inclusão social no Brasil. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS, Wanderley G. *O ex-leviatã brasileiro*: do voto disperso ao clientelismo concentrado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SCHMIDT, João P. O caráter público não-estatal da universidade comunitária: aspectos conceituais e jurídicos. *Revista do Direito*, nº 29. Universidade de Santa Cruz do Sul, jan-jun 2008. Disponível em <http://online.unisc.br/seer/index.php/direito/issue/current>.

SIDOU, J.M.O. *Dicionário jurídico da academia brasileira de letras jurídicas*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

SILVA, De Plácido. *Vocabulário jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

SILVA, F.; JACCOUD, L; BEGHIN, N. Políticas sociais no Brasil – participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, L. (org.) *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo.* Brasília: IPEA, 2005, p. 373-408.

VANNUCCHI, Aldo. *A universidade comunitária*: o que é, como se faz. São Paulo: Loyola, 2004.

VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania*. Rio de Janeiro e São Paulo: Record, 2001.

O MARCO LEGAL DO TERCEIRO SETOR E SUA (IN)COMPATIBILIDADE NORMATIVA COM AS INSTITUIÇÕES COMUNITÁRIAS

Luiz Egon Richter[1]
Letícia Virgínia Leidens[2]

Introdução

O texto tem por escopo demarcar aspectos transitórios acerca da noção de Estado, permeada por pontos de interferência das influências internacionais que repercutiram em nossas Constituições. Delimita-se o objeto de estudo no Terceiro Setor, especificamente acerca de serviços de ensino, educação, saúde, cultura, assistência social, meio ambiente, comunicação social, entre outros, executados por instituições comunitárias. Busca-se esclarecer se os marcos legais do Terceiro Setor, em especial das Organizações Sociais e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, amparam ou não as instituições comunitárias ou se é necessária a criação de outro marco regulatório.

Para tanto, num primeiro momento, faz-se uma rápida abordagem da evolução do Estado, tendo como marco inicial o Estado Liberal, passando pelo Social até chegar no estágio contemporâneo com o Estado Constitucional Democrático de Direito e a noção de serviços públicos. Na seqüência, são feitas rápidas abordagens acerca dos momentos de crise do Estado e do surgimento de novos modelos de gestão para em seguida, fazer-se referência a respeito da Constituição Federal da efetividade dos direitos fundamentais e, por fim, se analisa a compatibilidade ou não dos marcos legais do terceiro Setor e com as entidades comunitárias.

1 Da evolução na configuração estatal: aspectos da prestação de serviços públicos

Propõe-se neste espaço, ainda que brevemente, tecer algumas considerações acerca da evolução do Estado, notadamente a respeito das principais características de cada modelo estatal e a relação desses modelos com a noção de serviço público. A noção de serviço público está fortemente arraigada na idéia de Estado, na medida em que sua nascente se configura a partir de premissas teóricas dos franceses Duguit e Jèze, mais detidamente na teria de Duguit que propôs substituir a noção de soberania do Estado pela de prestador de serviços, visando a justificar a presença

de atividades que incumbiam ao Estado. Num primeiro momento far-se-ão considerações acerca de algumas características que identificam o Estado Liberal e, posteriormente, do Estado Social.

Independente da vivência brasileira efetiva acerca dos modelos de Estado instituídos na comunidade internacional, o Brasil sofreu influência direta e indiretamente dos movimentos ocorridos na Europa e nos Estados Unidos, percebida a partir da leitura de suas oito Constituições. O estudo das estruturas estatais tem como ponto inicial a segunda versão do Estado Moderno, (BOBBIO, 2002, p. 44) que se assenta no modelo de Estado Liberal, dos séculos XVIII e XIX. O modelo liberalista representou nitidamente o desenvolvimento de duas autoridades distintas dentro de um mesmo núcleo social: o Estado enquanto espaço público (direito público) e o mercado enquanto espaço de auto-regulação da sociedade civil (direito privado). O Estado se preocupava em instituir garantias em lei constitucional, precedentes originárias de conquistas revolucionárias de cunho liberal, assim expostos, na liberdade, na igualdade formal e na propriedade absoluta.

Essas noções nortes vêm assentadas a partir da Revolução Francesa de 1789 que institui o ideal burguês expressamente no *Code Civil* de 1804, na perspectiva de ressaltar princípios dilatadores da ordem jurídica privada, como a autonomia da vontade juntamente com a liberdade contratual. O corpo social regido juridicamente pelo *Code Civil*, que propiciara certa liberdade aos particulares concernentes aos princípios das relações entre particulares, culminou na apropriação pelas leis de mercado "lucro" *lex mercatori* no modo de reger os vínculos entre particulares. Tem-se uma leitura Estado versus sociedade. (STRECK; MORAIS, 2001, p.93)

A noção de serviços públicos no Estado Liberal se instituiu mediante a consagração de atividades inerentes ao Poder Executivo, que fornece resquícios acerca da noção de prestação de serviços públicos contemporânea. A rigor, por um lado cabia ao Estado garantir a liberdade e a propriedade e, por outro, compatibilizar os interesses privados com o interesse público, por meio da função de polícia, mas não satisfazer as necessidades materiais dos cidadãos, por meio de prestação como ocorre hoje, razão pela qual a noção de serviço público, enquanto atividade material, que traz comodidade para o cidadão, é praticamente inexistente.

A atividade de polícia foi desenvolvida e aperfeiçoada no seu conteúdo com a instauração do modelo liberal, pois no Estado Absolutista essa função se resumia a toda e qualquer atividade desempenhada pelo monarca que concretiza a lei; portanto, tanto poderia traçar uma atividade de benefício (serviço público) como de restrição de direitos (função de polícia). Isso conduz justamente à restrição da atuação do poder de polícia que no liberalismo passa a atuar tão-somente a fim de restringir direitos. Remete à ampliação de atividades desempenhadas pelos particulares no desenvolvimento econômico do mercado, uma vez que a ação estatal se resumia basicamente no exercício do poder de polícia.

Portanto, a função primordial do Estado Liberal foi a de ser o guardião da

ordem, mas não um prestador de serviços, um realizador do bem-estar da sociedade, porque se acreditava que isso seria possível no reino da liberdade de iniciativa e de contrato. Eram as instituições intermediárias – entre o Estado e a sociedade – que executavam atividades de natureza social.

Nesses percalços históricos, o Brasil vivera a instituição da República, com a Constituição de 1891, sob a influência da Constituição Americana. Contudo, as garantias instituídas na Constituição não possuíam eficácia jurídica para toda a camada da sociedade, cuja satisfação se encontrava adstrita ao conjunto oligárquico com amparo nas vantagens constitucionais instituídas para os coronéis vistos como lideranças locais do poder. Evidência que perdurou até 1930 com a instauração da Revolução. (SILVA, 2000, p.31)

O II Pós-Guerra inaugura o fenômeno do constitucionalismo social, datado do início do século XX, o *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social. Os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário passaram a assumir outra dinâmica, em face de novos mecanismos jurídicos e legislativos interventivos na economia e na sociedade civil. O Estado se transformou em empresário e em prestador de serviços públicos, com a finalidade de atender ao interesse público.

O modelo social rompe com a noção dicotômica entre Estado e sociedade cunhada no Estado Liberal, o que conduz a um novo patamar relacional. O aumento do rol de atribuições estatais fomentou o entrosamento do ente público com o ente privado. Expressão encontrada na intervenção do Estado na economia, através dos membros da administração indireta nas atividades econômicas e na prestação de serviços públicos, buscando então instituir "prestações" para a população juntamente com a sociedade civil. (GROTTI, 2001, p. 442)

Diante do contexto econômico, político e social, o Estado deixa de ser espectador para ser ator. De absenteísta passa a ser intervencionista. De observador passa a ser prestador e protagonista de ações concretas na vida das pessoas. Com isso há uma aproximação do Estado e da sociedade civil e um dos elos dessa aproximação é justamente o suprimento das demandas públicas. Na Europa tem início a descentralização do serviço público, seja para entidades criadas pelo próprio Estado, seja para a iniciativa privada.

O Brasil vivia sob o manto da Constituição de 1946, considerada a Constituição mais democrática, que culminou no desenvolvimento do país durante vinte anos. Nessa Constituição o tema de prestação de serviços se encontra distribuído dentro da ordem econômica e social, contudo ainda dando destaque para atividades de livre iniciativa. O serviço público, como hoje concebido, não possuía respaldo naquela Constituição, não obstante a competência da União para manter serviços postais. Em 1964, a sociedade vivia o golpe militar em que o presidente foi deposto através de atos institucionais, sob o manto do poder militar aliado à oligarquia tecnocrática, rompendo com o processo democrático. Portanto, a sociedade brasileira vivia os reflexos do golpe militar, regido por um regime de arbítrio e autoritarismo.

Contudo, em meados dos anos 80, surgem reivindicações pela redemocratização do país, em que a Assembléia Constituinte, investida na representatividade do povo, arquitetou uma constituição que estabelecesse e garantisse direitos fundamentais de forma rígida, e instituísse um novo modelo de Estado, de teor social, para conter as manifestações de revoltas vistas na população brasileira.

O estabelecimento de políticas públicas, como mecanismos estruturais de metas e diretrizes a serem seguidas e realizadas por meio da atividade estatal, é um dos elementos centrais de transformação do paradigma do Estado de Direito para o paradigma do Estado Constitucional. (BREUS, 2007, p.54). Os Estados Liberal e Social são de Direito, porém de cunho legalista, enquanto o Estado Constitucional é também de Direito, porém menos legalista, mais principiológico e com normatividade vinculativa, tendo como elemento fundante e estrutural a dignidade da pessoa humana. (BREUS, 2007, p.4)

A estrutura normativa da Constituição de 1988, fundada então num processo constituinte, se renova completamente, expressão percebida nos seus fundamentos, como a dignidade da pessoa humana, sob o amparo de um Estado Democrático de Direito. Esse Estado inaugura uma postura ativa dos cidadãos na participação e consecução da regência da coisa pública. Significa dizer que a "sociedade civil e o Estado possuem igual legitimidade de investidura para a realização dos fundamentos e objetivos fundamentais instituído na Carta." (BONAVIDES, 2000, p. 336).

A edificação da Constituição Federal de 1988 apresentava um claro propósito de instaurar no Brasil um modelo de Estado do bem-estar social nos moldes europeus. Contudo, naquele momento histórico na Europa e nos Estados Unidos iniciava justamente um movimento contrário, buscando reduzir o tamanho do estado prestador, ou seja, a desconstrução daquele modelo de Estado por um modelo menos interventivo e, por conseqüência, a revalorização do mercado, e o incentivo à iniciativa privada, o que repercutiu fortemente na seara dos serviços públicos.

Esse movimento de desconstrução do Estado social ou de diminuição do tamanho do Estado prestador chega ao Brasil nos anos 90, acarretando mudanças no texto constitucional, resultando na privatização de empresas, na flexibilização das relações jurídicas, na terceirização, na delegação dos serviços públicos, na regulação dos serviços públicos concedidos e permitidos por meio de agências reguladoras.

2 Momentos de crise: a necessidade de novos modelos

O início de um novo modelo estatal instituído nos países no segundo Pós-Guerra estabeleceu uma mudança de postura do Estado, de um Estado mínimo passou para um Estado máximo. Essa mudança acerca das responsabilidades estatais, que se ampliaram com a inserção dos direitos sociais e econômicos, exigiu

uma postura ativa e interventiva do Estado que se expressou: na prestação de serviços públicos; na implantação de políticas públicas; e na prestação jurisdicional à realização de um direito subjetivo quando lesado.

Contudo, faltaram ao Estado condições para se tornar mais efetivo na prestação dos serviços públicos. Verificou-se que ele não garantia nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público. (SILVA, 2000, p. 241) Ademais, a crise fiscal dos anos 80 e a conjuntura internacional impuseram aos Estados, especialmente os periféricos e em desenvolvimento, transformações estruturais que resultaram numa diminuição de atuação direta e concreta do Estado.

Diminuir o tamanho do Estado, privatizar as empresas estatais, desregulamentar e abrir à iniciativa privada a possibilidade de execução de atividades exclusivas do Estado: essa implantação da noção de "flexibilização" traçou aberturas aos particulares no que tange ao acesso às prestações inerentes à Administração Púbica, fatos que culminaram em alternativas como as parcerias, o contrato de gestão a fim de reduzir os custos e aumentar a eficiência na sua execução. (DI PIETRO, 2006, p. 25)

A reforma administrativa de 1995 teve como objetivo a substituição da administração pública burocrática pela gerencial, abrindo-se cada vez mais para uma política de incentivo e financiamento de atividades executadas pelos cidadãos na consecução de resultados, trabalhando com a perspectiva de redução do tamanho do Estado promotor de bens e serviços. A nova proposta da administração pública de formação gerencial tem como idéia norteadora apresentar como elementos a eficiência, a flexibilização, o controle finalístico, o contrato de gestão, a qualidade e o cidadão-cliente.

A despeito da intenção de se suplantar a administração burocrática pela gerencial, é inegável que a Administração Pública brasileira sofreu transformações, com a instituição de novos modelos de parceria para responder às demandas e aos objetivos da Constituição.

> A parceria pode servir a variados objetivos e formalizar-se por diferentes instrumentos jurídicos: pode ser utilizada como: a) forma de **delegação** da execução de serviços públicos a particulares, pelos instrumentos de concessão e permissão dos serviços públicos, ou da concessão patrocinada (PPP's, Lei 11.079/04); b) por meio de **fomento** à iniciativa privada de interesse público, efetivando-se por meio de convênio ou contrato de gestão; c) forma de **cooperação** do particular na execução de atividades próprias da Administração Pública, pelo instrumento da terceirização (contratos de prestação de serviços, obras e fornecimento, sob a forma de empreitada regida pela Lei 8.666/93, ou de concessão administrativa, regida pela Lei 11.079/95; d) instrumento de **desburocratização** e de instauração da chamada Administração Pública gerencial, por meio dos contratos de gestão. (DI PIETRO, 2006, p. 40-41)

Nessa perspectiva, não é apenas o repasse da execução de serviços públicos exclusivos do Estado, de natureza prestacional, que são repassados à iniciativa privada, mas também a sociedade civil é estimulada a assumir a responsabilidade pela execução de serviços sociais, por meio de entidades integrantes do chamado Terceiro Setor, formado por organizações civis, sem fins lucrativos, que desempenham funções de natureza pública.

Portanto, a reforma administrativa brasileira, influenciada por razões endógenas e exógenas, se fez numa perspectiva de parceria. O interesse público deixou de ser interesse do Estado para se transformar num interesse da sociedade, orientado por valores éticos, morais e jurídicos, numa perspectiva de valorização da vida, densificados no princípio da dignidade da pessoa humana, ícone dos direitos fundamentais.

3 A Constituição Federal de 1988 e a efetivação dos direitos fundamentais

O artigo 1.° da Constituição Federal apresenta como fundamentos do Estado Democrático brasileiro a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. Além disso, em seu parágrafo único dispõe expressamente que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Portanto, os fundamentos da estrutura política e jurídica do Brasil estão postos de forma clara e objetiva, ou seja: o Brasil é um Estado Soberano e o cidadão é o protagonista, no exercício da cidadania, no asseguramento pelo Estado da dignidade da pessoa humana, do respeito aos valores sociais, da pluralidade e do exercício da democracia.

Os objetivos que o Estado e a sociedade brasileira devem buscar incessantemente são: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, de acordo com o artigo 3.° da Constituição Federal.

A materialização desses objetivos se dá por meio do estabelecimento de políticas públicas, do fomento, da regulação e da prestação de serviços públicos. Cabe ao Estado, democraticamente, estabelecer as políticas públicas necessárias para alcançar os objetivos previstos, assim como fomentar ações que possam tornar efetivas ações em prol da sociedade, exercer a regulação necessária e legítima, assim como prestar os serviços públicos.

Para atender aos propósitos deste texto, procurar-se-á dar noções acerca dos serviços públicos e da atividade de fomento relacionada às atividades sociais.

Justifica-se o esclarecimento dessas noções em face do tratamento diferenciado dado pela Constituição Federal. Os serviços públicos são exclusivos do Estado e os serviços sociais não são de exclusividade estatal.

Para adentrar na seara dos serviços públicos, em sentido amplo, torna-se imprescindível perpassar os aportes históricos que influenciaram e instituíram as duas vertentes hoje em vigor, a saber, um modelo de serviço público *exclusivo* do Estado e outro de serviços *não exclusivos*, dispostos na Constituição de 1988. (BANDEIRA DE MELLO, 2002, p. 615-616)

Ao instituir o título da ordem econômica e financeira, a Constituição Federal delimita dois grupos distintos de atividades que fazem parte da estrutura econômica: os serviços de natureza econômica, em que a titularidade é predominantemente das pessoas e entidades que atuam no mercado, e os serviços públicos, em que a titularidade é do Estado, em face da importância para atender os objetivos do artigo 3.° da Constituição Federal.

De acordo com o artigo 175 da Constituição Federal, incumbe ao poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. Portanto, a titularidade dos serviços públicos é estatal, embora a execução possa ser delegada.

O artigo 175 delimita o cerne das atividades assim consideradas como serviços públicos, em que a titularidade dada ao Estado se expressa mediante atividade regulatória e normativa. O Estado pode prestá-los diretamente ou delegar a execução em favor de particulares por meio de contratos de concessão ou permissão, sempre precedidos de licitação. Essa categoria jurídica se restringe em a classificação, pautada em serviços *exclusivos do Estado*, vez que a transferência dada aos particulares se restringe tão-somente à execução dos serviços, permanecendo a titularidade e a regulação com o Estado.

Os serviços públicos, em linhas gerais, são de titularidade do Estado e sua gestão pode se dar por meio da administração direta e indireta, constituindo exceção o instituto da delegação. Logo, a "delegação" é o ponto distinto das atividades consideradas como serviços públicos, uma vez que os particulares só poderão prestá-los mediante a transferência da execução dada pelo poder concedente, que é titular desses serviços.

Outra modalidade de serviços de relevância pública é a dos chamados serviços sociais, contemplados na categoria de *serviços não exclusivos do Estado*, em que a titularidade é compartilhada constitucionalmente com a sociedade civil, consoante disposições dos artigos 197, 199, 202 e 209 da Constituição Federal. Essas modalidades de serviços não compreendem o instituto da delegação, vez que pertencem também à sociedade civil, necessitando tão-somente de autorização do Poder Público para que possam ser executados pelos particulares.

A rigor, esses serviços são executados pelo Estado direta e indiretamente e por entidades da sociedade civil, sem fins lucrativos, integrantes do Terceiro Setor.

Adverte-se, contudo, que existem entidades da sociedade civil, sem fins lucrativos, que executam atividades sociais, mas que, por falta de marco legal, recebem o mesmo tratamento dispensado às entidades que integram o mercado, como é o caso das instituições comunitárias que não estão amparadas pelo marco legal das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público-OSCIPs.

A despeito da titularidade compartilhada entre o Estado e a sociedade civil, o primeiro tem a obrigação de prestar os serviços sociais, a segunda pode prestá-las. Embora o Estado não seja o titular exclusivo das atividades sociais, tem o dever de prestá-los, pois, nas palavras de Konrad Hesse (1991, p.25), a "essência constitucional encontra suporte na sua vigência".

Entidades originárias da sociedade civil, sem fins lucrativos, podem se tornar parceiras do Estado, ajudá-lo na execução e, para tanto, podem firmar contratos de gestão, termos de parcerias ou, ainda, utilizar outras formas jurídicas para efeitos de autorizar a execução desses serviços.

Portanto, esses serviços de caráter social, considerados pelo legislador constituinte como direitos sociais, com a vinculação direta com o princípio da dignidade humana, podem se materializar mediante atuação direta do Estado, mediante atuação indireta, notadamente por meio de suas fundações ou, ainda, por meio de entidades da sociedade civil, integrantes do chamado Terceiro Setor.

Além das atividades de natureza econômica, dos serviços públicos e das atividades sociais, no âmbito da Constituição Federal, são encontrados outros serviços que apresentam características de *potestate publique*, inerentes à estrutura de poder do Estado, expressos nas atividades de três poderes: de judiciário, de polícia, de segurança nacional. Tais serviços enquadram a classificação de *serviços ínsitos ao Estado* num agir restrito ao poder público. O que distingue os serviços públicos dos ínsitos é a indelegabilidade, retirando dos particulares a legitimidade para prestá-los. (JUSTEN FILHO, 2005, p.500-501)

Todos esses fragmentos conceituais expostos acerca dos serviços em sentido *lato* possuem um ponto em comum: a referência de atividades em favor da sociedade, sejam executados direta ou indiretamente pelo Estado, por entidades que atuam no mercado ou por entidades oriundas da sociedade civil. A finalidade é a realização dos objetivos constitucionais com os direitos fundamentais.

Contudo, o foco deste texto se restringe aos serviços *não exclusivos* de titularidade do Estado e da sociedade civil, executados por entidades compreendidas no âmbito do Terceiro Setor, especialmente as instituições comunitárias. Na seqüência, a abordagem se relaciona com os marcos legais das Organizações Sociais - OS e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs.

4 Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

A noção de Estado Democrático e Social de Direito apresenta como elemento estrutural básico a organização política e jurídica submetida a uma ordem jurídica democrática, em que a Constituição Federal se apresenta como suprema e como um elemento nuclear finalístico à dignidade da pessoa humana.

O Texto Constitucional brasileiro, ao inaugurar o Capítulo II, que dispõe acerca dos direitos sociais, estabelece um vínculo forte com o artigo 23, que dispõe a respeito da competência comum dos entes federativos e, também, com o artigo 194, que dispõe sobre a Seguridade Social; com o artigo 196, que trata da Saúde; com os artigos 203 e 204, que dispõem sobre a Assistência Social; com os artigos 205, 206 e 208, que tratam da Educação; com o artigo 215, que dispõe sobre a Cultura; com o artigo 217, que dispõe acerca do Desporto; com o artigo 218, que dispõe sobre a Ciência e Tecnologia; e com o artigo 227, que dispõe sobre a proteção da criança e do adolescente.

Essa estrutura da Constituição Federal modela o Estado Democrático Social de Direito brasileiro ao apresentar um rol de direitos sociais, relacionando-os com as competências dos entes político-administrativos e, por fim, com as disposições específicas dos direitos sociais em espécie. Ou seja, a preocupação social permeia o texto do início ao fim ou "abre com a pessoa humana e termina com ela" (MOREIRA NETO, 2006, p.533).

> Os Estados modernos contam com quatro setores: o núcleo estratégico, as atividades exclusivas, os serviços não-exclusivos e a produção de bens e serviços para o mercado". O núcleo estratégico e predominantemente político, enquanto que os serviços exclusivos compreendem as atividades jurídicas do Estado, que envolvem poder de Estado. Tanto os primeiros como os últimos são indelegáveis. (BRESSER PEREIRA, 2005, p.33)

Salienta-se, novamente, que a Constituição Federal apresenta implicitamente atividades cuja titularidade e cujo exercício são exclusivamente do Estado, que se caracterizam por "instituir, preservar e aprimorar a ordem jurídica" em favor "das necessidades primárias da sociedade", que são "de fruição indivisível" (MOREIRA NETO, 2006, p. 425), e outras em que a titularidade é exclusiva do Estado, mas o exercício pode ser delegado, concedido ou permitido e ainda, serviços em que a titularidade e a execução podem ser realizadas tanto pelo Estado quanto por entidades privadas originárias da sociedade civil sem a necessidade de delegação, concessão ou permissão.

> Numa perspectiva da teoria unitária do serviço público, que leva em consideração "aspectos subjetivos, relacionados à titularidade do serviço público e aspectos objetivos, de satisfação dos direitos fundamentais", o serviço público pode ser identificado nas seguintes situações: "1. titularidade

> e exercício exclusivos do Estado; 2.titularidade exclusiva do estado e exercício sujeito à delegação a particulares; e, 3.titularidade e exercício compartidos entre o Estado e particulares". (FURTADO, 2007, p. 712).

Os serviços públicos em que a titularidade e o exercício são exclusivos do Estado são aqueles que não podem ser delegados a particulares, por serem atividades típicas de Estado, enquanto os serviços públicos em que a titularidade é exclusiva, mas o exercício pode ser delegado a particulares, são os qualificados como serviços prestacionais, que trazem uma comodidade capaz de ser fruída pelo cidadão, de acordo com sua necessidade, seu desejo ou seu interesse.

Diferentemente, quando a titularidade do serviço não é exclusiva do Estado, a execução pode ser feita por meio de entidades da sociedade civil, mediante vínculos jurídicos como, por exemplo, o contrato de gestão previsto na Lei federal n.° 637, de 18.5.1998, e a parceria mencionada na Lei federal n.° 9.790, de 23 de março de 1999, entre outros.

Essas atividades não-exclusivas, também denominadas serviços sociais, podem ser executadas de forma compartida entre o Estado e organizações integrantes do chamado Terceiro Setor. Quando executados pelo Estado são considerados serviços públicos *stricto sensu* e quando são executados por entes privados, não integrantes da Administração Pública, são considerados serviços públicos *lato sensu*, considerando o disposto nos artigos 197 e 198 da Constituição Federal.

O Estado não pode se omitir na função de executor e fomentador das ações sociais em favor da dignidade da vida. Quando ele não assume a execução direta e total dessas atividades, pode estabelecer a execução compartida, por meio de parcerias com entidades da sociedade civil. Por vezes, o Estado precisa assumir função fomentadora, de sorte a incentivar e viabilizar a assunção de certas atividades pela sociedade civil, por meio de entidades suas. Com relação aos serviços não-exclusivos, existem três possibilidades:

> podem ficar sob o comando do Estado, podem ser privatizados e podem ser financiados ou subsidiados pelo Estado, mas controlados pela sociedade, isto é, ser convertidos em organizações públicas não estatais. Quando o Estado financia ou subsidia estes serviços está executando atividade de fomento, com a finalidade de viabilizar a execução descentralizada destes serviços. (BRESSER PEREIRA, 2005, p.35)

A atividade de fomento tem como características principais o planejamento indicativo e o incentivo, com a finalidade de estimular ações que possam contribuir para o progresso do homem, enquanto cidadão. Diz Moreira Neto: "Em sua atribuição de fomento público, o Estado pode atuar no sentido de suprir carências da sociedade no campo econômico e, por vezes, no campo social, de modo a coadjuvar o seu desenvolvimento harmônico e equilibrado". (MOREIRA NETO, 2006, p. 530)

Interessa no contexto deste tema o fomento social, ou seja, o fomento público social que, na dicção de Moreira Neto (2006, p. 532), "tem como destinatário o homem e envolve a multiplicação de instrumentos de amplo alcance coletivo destinados a elevá-lo, a orientá-lo e a auxiliá-lo para o desfrute de uma vida condigna e produtiva".

A título de exemplificação, o Texto Constitucional apresenta artigos em que fica clara sua função fomentadora no âmbito da educação, da pesquisa e da informação, consoante disposições do artigo 150, VI, alínea "c", assim como as disposições dos artigos 208, VII, 211, § 1.° e 213.

Por vezes o Estado estabelece marcos legais para a execução de atividades sociais contemplando o fomento social público. Uma das conseqüências da reforma do Estado brasileiro foi a criação de marcos legais para as Organizações Sociais e para as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. A primeira, por força da Lei federal n.° 9.637, de 18.5.1998, e a segunda, por força da Lei federal n.° 9.790, de 23 de março de 1999, e posteriormente regulamentada pelo Decreto n.° 3.100, de 30 de junho de 1999.

Esses marcos legais são frutos da reforma administrativa imposta pela Emenda Constitucional n.°19/98, que impôs alterações na estrutura e organização da Administração Pública, implantando um modelo gerencial de resultados, em substituição ao modelo burocrático vigente até então. De acordo com Bresser Pereira (2005, p. 28), a administração pública gerencial "é orientada para o cidadão e para obtenção de resultados".

As organizações não-estatais são amparadas constitucionalmente por força artigo *5°, XVII, XVIII da CF,* comportando a liberdade de associação como exteriorização da autonomia da vontade dos particulares para criação e sustento de associações independentes, atuantes em cooperação com o Poder Público fora do âmbito estatal.

Os particulares, em virtude do princípio da autonomia, possuem a liberdade de instituição e funcionamento de associações, independente da vontade estatal. Mas, a qualificação jurídica expressiva, através da formalidade de reconhecimento da associação ou fundação privada como Terceiro Setor, requer adequá-la de acordo com os critérios determinantes na legislação referente ao assunto.

> Não há para o poder público a liberdade associativa. O Estado de direito social, no fim do século XIX, no qual passou-se a exigir a submissão de toda a administração pública à lei. A lei de OSCIP criou sim uma possibilidade para a participação do poder público por meio de Termo de Parceria, e não por meio de participação direta em quadro associativo. (SZAZI, 2005, p. 107)

O primeiro marco legal que surgiu com a finalidade de descentralizar serviços públicos não-exclusivos foi a Lei federal n.° 9.637, de 18.5.1998, que dispõe sobre

a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e das entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, entre outras providências.

Por força dessa Lei, o Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde.

> Organização social é uma associação civil sem fins lucrativos ou fundação que, em virtude do preenchimento de certos requisitos legais, é submetida a um regime jurídico especial, que contempla benefícios especiais do Estado para execução de determinadas atividades de interesse coletivo. (JUSTEN FILHO, 2005, p. 132)

Organizações Sociais são, portanto, entidades de direito privado, não criadas pelo Estado, não classificadas pelo ordenamento jurídico como mercantis, e que tenham por objeto a execução de atividades voltadas à saúde, à cultura, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico e à proteção e preservação do meio ambiente, atividades estas qualificadas como não-exclusivas do Estado, de acordo com os artigos 196, 197, 198, 199, 200, 215, 216, 218, 219 e 225, respectivamente, da Constituição Federal.

Assim como o Estado qualifica pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como organizações sociais - OS, ele qualifica, também, pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIPs, desde que os respectivos objetivos sociais e as normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos pela Lei 9.790, de 23 de março de 1999.

As OSCIPs materializam atividades privadas de interesse público, através da execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins.

Enquanto a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado como organizações sociais se dá por meio de ato discricionário, em face dos critérios de conveniência e oportunidade utilizados pela autoridade qualificadora, a outorga da qualificação de pessoas jurídicas de direito privado como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIPs, é ato vinculado ao cumprimento dos requisitos instituídos por essa Lei, observando sempre o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações.

A Lei federal n.° 9.790/99, em seu artigo 2.°, esclarece de forma taxativa as entidades que não podem ser qualificadas como OSCIPs, ainda que se dediquem de qualquer forma às atividades previstas na lei como passíveis de serem executadas

por essa espécie de organização social.

A qualificação reconhece a entidade como de utilidade pública, tornando-a apta a firmar termo de parceria com o Estado, cuja execução será supervisionada pelo órgão do Poder Público da área de atuação correspondente à atividade fomentada e pelos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, em cada nível de governo.

> As OSCIPs são associações civis credenciadas pelo Poder Público com o título de interesse público. Ao receberem tal título, estarão habilitadas a relacionar-se com o Estado, visando à execução de atividades de interesse público por meio de um vínculo de colaboração, denominado Termo de Parceria. (MADEIRA, 2000, p. 445)

A despeito das inúmeras semelhanças entre as OS e as OSCIPs, existem também diferenças importantes que as tornam inconfundíveis, a começar pela vedação às organizações sociais de se qualificarem como organizações da sociedade civil de interesse público. Além disso, a qualificação das OS se dá perante a Administração Pública, enquanto as OSCIPs se qualificam perante o Ministério da Justiça, para efeitos de habilitação, e as OS substituem órgãos e entidades públicas, enquanto as OSCPIs fazem parcerias.

As OS atuam nas áreas dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, enquanto as OSCIPs devem atuar em pelo menos uma das seguintes áreas: promoção da assistência social; promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata essa Lei; promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata a Lei; promoção da segurança alimentar e nutricional; defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; promoção do voluntariado; promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; experimentação, não-lucrativa, de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar; promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais e de estudos e pesquisas; desenvolvimento de tecnologias alternativas; produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas no artigo 3.° da Lei federal n.° 9.790/90.

O órgão de deliberação superior das OS, necessariamente tem que assegurar um número mínimo de membros para representantes do Poder Público e da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral, consoante estipulação em lei, enquanto que a legislação que dispõe acerca das OSCIPs não

faz esta exigência.

O vínculo jurídico entre o Poder Público e a Organização Social é o contrato de gestão, enquanto entre o Estado e as OSCIPs é o Termo de Parceria. O fomento das OS poderá abranger a destinação de recursos orçamentários e bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão e, ainda, se for o caso, o Poder Executivo poderá ceder em regime especial servidor público, com ônus para a origem, de acordo com a Lei federal n.° 9.637/98, enquanto a Lei das OSCIPs não estabelece formas específicas, embora haja "referências a bens ou recursos de origem pública." (DI PIETRO, 2008, p. 476)

As OS podem ser desqualificadas quando descumprirem as normas do contrato de gestão, enquanto as OSCIPs podem perder a qualificação a pedido ou mediante decisão administrativa ou judicial, desde que assegurada a ampla defesa e o contraditório.

5 A (im)possibilidade de inserção das entidades comunitárias no marco legal do Terceiro Setor

Estariam as entidades comunitárias albergadas pelas OS e ou pelas OSCPIs, ou necessitam elas de outro marco legal? Essa é a indagação principal a ser respondida. Com base nas abordagens anteriores e nas breves referências acerca das entidades comunitárias, pretende-se respondê-las.

As instituições comunitárias são, via de regra, associações civis, sem fins lucrativos, que atuam nas áreas de educação, ensino, pesquisa, extensão e saúde, entre outras, com a finalidade de contribuir para dignificar a vida em sociedade. Estão fora do mercado, não têm objetivos mercantis, ou seja não buscam o lucro. Elas resultam do esforço da sociedade civil que as organiza e as utiliza em prol dela mesma.

As instituições comunitárias são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos; portanto, poder-se-ia dizer, *a priori,* que se enquadram no Terceiro Setor, pois este compreende justamente essas espécies que se destinam a atuar no âmbito da sociedade civil. O termo comunitário identifica uma abrangência em relação ao que possa contê-la, visualizada em algo que é coletivo, em algo que é de todos. (VANNUCCHI, 2004, p. 42).

Sua criação se deu em razão da união de membros da sociedade civil que buscaram, por meio dela, prestar serviços essenciais para a comunidade, em âmbito regional. Configura-se em uma instituição que carece de fins lucrativos, pois se mantém da contraprestação do usuário do serviço, sendo seu excedente financeiro revertido para a própria universidade, convertido em ações de prestação para a comunidade. Essa incidência de prestações complementares prestadas para as comunidades abarca uma notória vinculação com espaços de inserção, participando e contribuindo no desenvolvimento e crescimento da população local.

As universidades comunitárias se apresentam na forma jurídica de fundações de direito privado ou mediante associações. A composição dos seus órgãos deliberativos compreende representantes acadêmicos e membros da comunidade; e a reitoria é composta por docentes da universidade, mediante eleição pelos acadêmicos, docentes, alunos e comunidade. Esse panorama geral compreende características das universidades comunitárias.

A rigor, o critério de distinção entre universidades particulares ou privadas e as universidades comunitárias reside nas finalidades que a instituição propaga, carente tão somente de vinculação econômico-financeira que se expressa sob o manto sem fins lucrativos.

As universidades comunitárias não visam ao lucro como as universidades privadas, que buscam realizar os interesses dos proprietários, em que a tarefa precípua é o rendimento econômico com a atividade desenvolvida, bem como o processo de burocratização acerca do setor administrativo-financeiro que caminha justamente na esteira de dificultar a transparência de informações nas universidades privadas. (FRANTZ; SILVA, 2002, p. 47-52)

Ao se confrontar a noção conceitual das entidades comunitárias com os marcos legais existentes, verificar-se-á que elas a rigor não são albergadas nem pela legislação que dispõe sobre as Organizações Sociais, nem pela legislação que trata das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

De imediato afasta-se a possibilidade de amparo pelo marco legal das Organizações Sociais, pelo fato de que as entidades qualificadas como tal substituem o Estado na execução de serviços sociais. As entidades comunitárias atuam em nome próprio desde a origem, ou seja, não são criadas para substituir o Estado, mas para ajudá-lo no atendimento do interesse público, notadamente no campo social.

Já em relação ao enquadramento das universidades comunitárias nas OSCIPs, o artigo 2° da referida lei traça um rol taxativo de atividades que não se enquadram dentro da modalidade das OSCIPs, dentre as quais o inciso VIII: *"as escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantedoras"*. Dentre as inúmeras atividades de interesse público apresentadas pela legislação acerca das organizações que pretendem uma qualificação como OSCIP, destaca–se, para a pesquisa, a incidência do artigo 3°, III, *[...] – promoção gratuita da educação [...] - promoção gratuita da saúde* [...]. A menção à promoção gratuita afasta as universidades comunitárias, pois a prestação de seus serviços exige contraprestação pecuniária do usuário, por mais que seu destino seja revertido para a própria universidade.

Portanto, a promoção gratuita das atividades de educação e saúde, entre outras, imposta pela Lei das OSCIPs, é um obstáculo intransponível, o que afasta, também, as OSCIPs das entidades comunitárias.

Conclusão

A Constituição de 1988 superou a idéia de que o interesse público é o mesmo que o interesse estatal, razão pela qual permite e até estimula a execução de serviços públicos e de atividades sociais relevantes por meio da iniciativa privada no âmbito do mercado e da sociedade civil.

Os serviços do Estado podem ser ínsitos, exclusivos e não-exclusivos. Os ínsitos predominantemente de natureza jurídica, são indelegáveis, portanto só o Estado pode executá-los, ao passo que os serviços exclusivos, predominantemente de natureza prestacional, podem ser executados pelo próprio Estado, direta e indiretamente, ou, ainda, pela iniciativa privada, por meio de delegação.

Os serviços não-exclusivos, por sua vez, a despeito de serem prestacionais, não são qualificados como serviços públicos em sentido estrito e, em face da não-exclusividade, podem ser executados pelo próprio Estado, por entidades da Administração Indireta, notadamente as fundações públicas, e por entidades da sociedade civil, por meio de autorização.

Entre o Estado e o mercado surgiu o Terceiro Setor que contempla as entidades da sociedade civil, sem fins lucrativos, e que atuam na execução de serviços sociais. Existem dois marcos legais que são as Organizações Sociais e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

Contudo, existem entidades da sociedade civil, em especial as comunitárias, que atuam na execução de serviços sociais, mas que não se enquadram nos marcos legais existentes, razão pela qual são tratadas como se integrassem o mercado, ou seja, com finalidade lucrativa, o que representa uma grave incongruência à luz da Constituição Federal.

Impõe-se, portanto, a criação de um novo marco legal que venha contemplar e fomentar as entidades comunitárias que atuam no âmbito da sociedade civil, que vem ao encontro dos fundamentos e objetivos fundamentais da Constituição, em especial a dignidade da pessoa humana.

Notas

[1] Professor de Direito Administrativo e de Registros Públicos da Universidade de Santa Cruz do Sul. Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul.

[2] Mestranda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - Bolsista CAPES.

Referências

ALMEIDA, Domingos Augusto Paiva de. Estudantes-Caderno acadêmico. *Dois conceitos de serviço público:* Duguit e Jéze. Recife: Editora Nossa Livraria, 2007.

BOBBIO, Noberto. *Teoria geral do estado e da constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

BONAVIDES, Paulo. *Do estado liberal ao estado social.* 7. ed. São Paulo:Malheiros, 2004.

_____. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado, in: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (orgs.) *Reforma do estado e administração pública gerencial.* 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

BREUS, Thiago Lima. *Políticas públicas no estado constitucional*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública*. 5. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

_____. *Curso de direito administrativo*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DINORÁ, Adelaide Musetti Grotti. *O serviço público e a constituição brasileira de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2003.

FRANTZ, Walter; SILVA, Enio Waldir . *As funções sociais da universidade*: o papel da extensão e a questão das comunitárias. Ijuí: Unijuí, 2002.

FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de direito administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

HESSE, Konrad. *A força normativa da constituição* = Die normative Kraft der Verfassung. Porto Alegre: Fabris, 1991.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. *Administração pública centralizada e descentralizada*. Rio de Janeiro; América Jurídica, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

NUNES, Andréa. *Terceiro setor:* controle e fiscalização. São Paulo: Editora Método,

2006.

SILVA, José Afonso. *Poder constituinte e poder popular* (estudos sobre a Constituição). São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

SZAZI, Eduardo (org.) *Terceiro setor*: temas polêmicos 2. São Paulo: Peirópolis, 2005.

STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. *Ciência política e teoria geral do Estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

VANNUCCHI, Aldo. *A universidade comunitária*: o que é, como se faz. São Paulo: Loyola, 2004.

CAPITAL SOCIAL E INSTITUIÇÕES COMUNITÁRIAS NO SUL DO BRASIL

Olgário Paulo Vogt[1]

Introdução

No Brasil, o governo central, algumas das unidades federadas, alguns municípios e a iniciativa privada promoveram, durante o século XIX e boa parte do século XX, uma massiva imigração para o território nacional. Expressiva parcela dos grandes contingentes populacionais de origem étnica italiana, espanhola, portuguesa, alemã, japonesa e de outras nacionalidades que foi atraída para o Brasil destinava-se aos trabalhos nas lavouras de café ou à execução de atividades relacionadas ao complexo agroexportador cafeeiro. Parcela minoritária dos imigrados foi direcionada para o Brasil Meridional para que ocorresse o povoamento e a colonização.

No Sul, as primeiras levas de estrangeiros começaram a chegar a partir de 1824. Eram procedentes de diferentes regiões da Alemanha e passaram a ser assentadas em áreas que tinham sido desprezadas pelo latifúndio (SINGER, 1968, p. 156), porque impróprias para a criação extensiva de gado, esteio da economia gaúcha de então. Os colonos passaram a explorar pequenos lotes de terras e a praticar a policultura mediante a intensiva utilização da força de trabalho familiar. Posteriormente as regiões existentes no Rio Grande do Sul (RS), em Santa Catarina (SC) e no Paraná (PR) em que predominava a selva, além da população de procedência germânica, recebeu também imigrantes de origem italiana, polonesa, judaica e de outras nacionalidades. Os grupos mais representativos que colonizaram o Sul do Brasil foram os italianos e os alemães e seus descendentes.

A estrutura física dos núcleos coloniais, através de linhas, picadas ou comunidades, foi determinante para a organização de uma rede de organizações socioculturais e religiosas que animaram e caracterizaram a vida dos descendentes de colonos. Embora essa questão ainda não tenha sido suficientemente estudada, defende-se a tese de que nas regiões coloniais a participação da população em associações voluntárias contribuiu decisivamente para o desenvolvimento dessas áreas (VOGT, 2006).

A existência e a participação dos indivíduos em uma densa rede de associações voluntárias, tais como em igrejas e grupos religiosos; em clubes esportivos; em sociedades recreativas e clubes sociais; em organizações artísticas, culturais ou educacionais; em sindicatos e associações profissionais; em partidos

políticos; em entidades filantrópicas; em cooperativas; em clubes de serviços etc, na literatura que trata do tema, têm sido apontada como um dos principais indicadores da existência e da abundância de capital social em uma determinada região. A vitalidade da sociedade civil depende da existência desses tipos de associações horizontais, nas quais há uma ampla participação da população. Mas, é igualmente significativa para a existência de capital social numa população a existência de muitos leitores de jornais e a sociabilidade informal. Essa última inclui uma série de atividades como visitar parentes e amigos; conversar com vizinhos; reunir amigos em casa; jogar cartas; participar em diversos tipos de atividades de lazer junto com outras pessoas; apresentar-se para desenvolver trabalhos de voluntariado; participar de atividades filantrópicas; realizar trabalhos conjuntos em sistema de mutirão etc. Esse intenso convívio social favorece o conhecimento de outras pessoas e torna mais propensa a criação de relações de confiança, camaradagem, solidariedade e auxílio recíproco entre os envolvidos (PUTNAM, 2000, 2002 e 2003).

Dentre a densa rede de associações que se desenvolveram nas áreas coloniais do Sul do Brasil se destaca, indiscutivelmente, a escola comunitária organizada de acordo com a procedência étnica de sua população. O Brasil foi o país que teve maior número de escolas desse tipo na América, não obstante ter contado com um afluxo relativamente pequeno de imigrantes. No país, o número mais expressivo de escolas étnicas foi dos imigrantes alemães, com 1.579 no ano de 1937; os alemães foram secundados pelos italianos, com 396 escolas em 1913 (e 167 na década de trinta); depois se situavam os imigrantes poloneses que tiveram 349 escolas e os japoneses com 178 (KREUTZ, 2000, p. 160).

Neste artigo, sem ter a pretensão de fazer mensurações, se procura fazer uma conexão entre a existência de escolas comunitárias e o estoque de capital social presente nas áreas coloniais. Dadas as limitações, o foco se concentra na população de ascendência germânica do RS.

1 Instituições comunitárias

As redes formais de sociabilidade dizem respeito à participação dos indivíduos em associações voluntárias, organizadas formalmente com diretorias, estatutos, reuniões regulares e critérios de afiliação. Dessas associações as pessoas resolvem participar por livre e espontânea vontade. O convívio nelas, a exemplo do que acontece na sociabilidade informal, auxilia no desenvolvimento da solidariedade, na reciprocidade e confiança, da qual se pode obter vantagens tanto privadas como públicas.

Uma das características das regiões de colonização alemã do Sul do Brasil foi a tendência da população a se unir em sociedades ou associações com fins econômicos, esportivos recreativos, culturais, beneficentes e de ajuda mútua. O trabalho associativo acontecia durante o dia-a-dia das comunidades: no labor

conjunto nas estradas que tiveram de ser abertas ou conservadas; na construção e manutenção de escolas; na solução das questões religiosas e na criação e organização de espaços de entretenimento, cultura e lazer nas colônias (SEYFERTH, 1999, p. 24). Elas podem ser divididas em três grandes grupos: associações com fins culturais; sociedades com fins desportivo e recreativos; e associações com finalidades econômicas.

Dentre as sociedades de caráter eminentemente cultural que floresceram se encontram as associações escolares, as associações religiosas, as sociedades de ginástica, as sociedades de canto, as sociedades de teatro, as sociedades de música e as sociedades de leitura. No segundo grupo podem ser arroladas as sociedades de tiro ao alvo, as sociedades de bolão e de bolãozinho de mesa, as sociedades de ulanos e de lanceiros e as sociedades de damas. No terceiro grupo, ou seja, dentre as sociedades com finalidades econômicas, estão as sociedades de ajuda mútua, as cooperativas de produtores, as associações responsáveis pela manutenção de cemitérios e hospitais, as uniões coloniais e as cooperativas de crédito.

Afirma o historiador João Klug (2004, p. 13) que algumas instituições e atividades marcaram de maneira indelével as áreas de imigração alemã. Refere-se especificamente à igreja, à escola e à imprensa que, juntas, formaram um tripé extremamente importante nas áreas coloniais de populações de ascendência teuta.

2 As associações escolares

Uma das preocupações da população de origem germânica do Sul do Brasil dizia respeito ao aprendizado escolar dos filhos. A alfabetização era importante para os evangélicos que, desde o século XVI, quando se deu a Reforma de Martinho Lutero, tinham no saber ler um dos princípios fundamentais da prática religiosa. Somente assim estariam aptos a interpretar livremente a Bíblia. Cabe ressaltar que Lutero pregou o sacerdócio universal entre os crentes. Para tanto, era imprescindível que os adeptos soubessem ler para entender e interpretar as Sagradas Escrituras.

Mas a alfabetização era buscada também pelos católicos que da Alemanha e da Áustria haviam trazido toda uma tradição escolar. Na região do Hunsrück, por exemplo, 90 por cento das crianças freqüentavam a escola na segunda metade do século XIX (KREUTZ, 1991, p. 42; KREUTZ, 2004, p. 46). Estando a Província impossibilitada ou desinteressada na implantação de escolas públicas, uma rede de colégios, onde as crianças eram alfabetizadas em alemão, proliferou nas regiões de colonização alemã do RS. O certo é que, aos colonos de descendência alemã, raríssimas vezes foi dada a oportunidade de escolher entre o ensino da escola comunitária particular e o ensino público.

Inicialmente, haviam surgido nas áreas coloniais as escolas domésticas, onde alunos eram confiados a uma pessoa mais estudada e esclarecida, preferencialmente mais idosa ou incapaz de cultivar a terra, que ensinava noções de escrita, leitura e cálculo (WILEMS, 1946, p. 391). Eram escolas precárias e de

caráter emergencial. O currículo e o tempo de duração do ensino elementar não eram uniformes, mas flexíveis. Para Arthur Blásio Rambo (1996, p. 7), aos professores de escolas dessa fase heróica, "deve-se creditar, sem dúvida, a memorável façanha de haverem salvo do naufrágio cultural os imigrantes de descendência germânica."

Entre os evangélicos e os católicos surgiram, posteriormente, escolas mantidas diretamente pelas comunidades. A vinda para a região de missionários das igrejas cristãs ajudou a impulsionar as escolas comunitárias. A maior parte da literatura referente ao tema atribui-lhes o nome de escolas paroquiais. Como, via de regra, eram mantidas sem o concurso do Estado e das igrejas – ainda que vinculadas às respectivas igrejas –, o termo "comunitárias" lhes é muito mais apropriado.

Cada um dos educandários que se constituiu possuía sua sociedade escolar que respondia pela infra-estrutura material e pela manutenção pedagógica e financeira do estabelecimento. Para fundar uma associação escolar, moradores de uma determinada picada promoviam uma reunião. Um deles, enquanto não se apresentasse um professor habilitado, poderia ensinar à criançada em sua própria casa. Outro doava o terreno para sediar a escola. Outros forneciam a madeira indispensável para a construção do prédio. Um carpinteiro comandava o trabalho, em mutirão, de levantamento das paredes do prédio. Em pouco tempo, e quase sem despesas, era erguido um edifício tosco e rude onde a petizada se reunia para receber a instrução primária. Estava, assim, instituída uma escola e criada uma associação escolar. A casa para o professor, os proventos do docente, a manutenção do prédio e a reposição do material escolar tinham que ser feitos a expensas da comunidade. "Os recursos todos tiveram que ser angariados, parte, por meio das contribuições mensaes dos alunos, e das mensalidades dos socios das associações escolares e parte por donativos espontaneos de protectores generosos, por collectas realisadas de tempo em tempo e parte também pelos resultados obtidos com festas escolares etc. etc. (*sic*)" (Centro 25 de Julho, 1936, p. 51)

No que tange ao sistema escolar teuto-brasileiro, Egon Schaden (1963, p. 65) alerta que ele se constituiu de maneira deveras complexa e que a diferenciação interna dessa rede escolar quase sempre tem sido escamoteada. Entre as chamadas "escolas alemãs", ele distinguiu ao menos três tipos. Ao primeiro tipo corresponderiam as propriamente denominadas escolas alemãs (*Deutsche Schule*). Teriam surgido, quase sempre, em centros urbanos e seriam mantidas, em sua maioria, por sociedades escolares. Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Blumenau, Joinville, Porto Alegre, Pelotas, Rio Grande, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Santa Cruz do Sul, Lajeado, além de outras cidades, conheceram esses tipos de escolas. Elas eram laicas, geralmente de muito boa qualidade, sendo ali aceitos alunos de outras procedências étnicas. O currículo, além das exigências nacionais, era complementado com aspectos da cultura alemã (KREUTZ, 2004, p. 49). Ao segundo tipo corresponderiam as escolas comunitárias ou coloniais das zonas rurais de fraca densidade demográfica. Ao terceiro tipo, ele denomina de escolas confessionais. Elas foram difundidas por congregações religiosas. Ainda que não fossem étnicas,

possuíam características da tradição cultural alemã. Essas escolas, a exemplo das do primeiro tipo, eram destinadas à classe média. Diferentes fontes indicam que nas décadas de 1920/30 havia na região de colonização alemã do RS mais de mil escolas comunitárias. "Praticamente não havia analfabetos nestas comunidades teuto-brasileiras quando a média nacional, em área rural, ainda passava de 80%" (KREUTZ, 1994, p. 9).

Foi no RS que as escolas comunitárias encontraram condições mais apropriadas para se estruturar e se desenvolver. Em 1930, existiram no Brasil, ao todo, 1.345 desses educandários, 952 dos quais se localizavam em terras gaúchas, 297 em Santa Catarina, 34 no Paraná, 29 em São Paulo, 22 no Espírito Santo e os 11 restantes estavam espalhados em outros cinco estados da Federação. Na Argentina, em 1937, havia 203 "escolas alemãs" que atendiam a uma clientela de 13.442 alunos. No Chile, para uma população de 22 mil imigrantes alemães até o ano de 1917, havia 40 "escolas alemãs" onde estavam matriculados 3.426 estudantes (KREUTZ, 2000). Kreutz encontrou algumas semelhanças entre a organização escolar da imigração alemã do Chile e da Argentina com a do RS.

Não foram somente os alemães e descendentes que organizaram escolas comunitárias em solo gaúcho. A população de origem italiana e polonesa também vivenciou essa experiência. Para Kreutz (1991, p. 11), apesar de imigrantes de outras procedências aderirem ao esquema de professor e escola comunitária, essa adesão teria ocorrido devido à influência dos padres jesuítas, animadores do Projeto Católico Regional, e não em função de uma tradição anterior com a escola comunitária.

Olívio Manfroi, em seu trabalho de referência sobre a colonização italiana no RS, destacou a falta de escolas e o pouco interesse inicial dos colonos italianos pela instrução formal de seus filhos. Somente com a chegada de congregações religiosas não-italianas entre os colonos é que a instrução teria sido organizada. O objetivo das congregações seria a instrução cristã "sem a qual, em duas ou três gerações, essas populações estariam perdidas para a vida espiritual e a instrução profana para não deixar os colonos num estágio de inferioridade social, de funestas conseqüências na ordem temporal e espiritual" (MANFROI, 1975, p. 138). O fato de predominarem congregações religiosas não-italinas na região colonial italiana explicaria, inclusive, por que a escola ali não teria assumido a causa da italianidade.

Edmundo Gardolinski (1976), ao pesquisar sobre a escola polono-brasileira, defendeu a tese de que ela se constituiu no instrumento mais eficaz de aculturação dos imigrantes poloneses. Para o autor, como não convinha que a aculturação se desse de chofre, a escola desempenhou importante papel no processo de transição:

Rambo (1996, p. 95) sustenta que a escola era "parte integrante da comunidade e se constituía num equipamento fundamental no conjunto da vida e da atividade comunal." A educação dos descendentes de imigrantes era um elemento-chave da organização colonial. O preparo da criança, que iniciava na família, tinha na escola o ponto alto. Era ali que se apreendia os deveres que cada

um teria com a comunidade. Por exemplo, as famílias que não se comprometessem com o ensino elementar dos filhos e a manutenção do professor e da escola, recebiam uma sanção religiosa. Suas crianças ficavam impedidas de participar do importante rito da primeira eucaristia (católicos) ou da confirmação (evangélicos). O ensino, por tudo isso, envolvia conteúdos vinculados à realidade do aluno. Foi por isso que cartilhas escolares e manuais didáticos utilizados no estrangeiro, aqui foram descartados. O projeto pedagógico e o material didático eram elaborados para atender à futura vida em comunidade dos alunos. Domínios fundamentais de escrita, leitura, das quatro operações matemáticas básicas e a preparação para a vida nas estruturas comunitárias compunham o núcleo central do ensino ministrado.

Também para Kreutz (1991, p. 8), a escola teuto-brasileira se incluía num projeto de comunidade, coordenado pela igreja católica ou evangélica. Para o pesquisador, a partir de 1870, a Igreja Católica teria iniciado uma ampla estratégia para proteger os imigrantes e seus descendentes do liberalismo e do positivismo. Em função disso, toda uma rede de associações religiosas e culturais teria cercado e modelado a vida dessa população. No que diz respeito especificamente às escolas das diversas localidades, elas não atuavam isolada e independentemente. Pelo contrário, ao menos a partir de 1900, todo o currículo e a metodologia pedagógica das escolas foram planejados e estruturados a partir das igrejas. Entre os católicos, as diretrizes gerais provinham das assembléias gerais dos professores que, por sua vez, refletiam orientações vindas dos Encontros Católicos (*Katholikentage*). Entre os evangélicos, as diretrizes partiam do Sínodo Rio-grandense ou do Sínodo de Missouri e eram socializadas nos encontros de professores e por intermédio dos jornais das associações de professores. Embora houvesse algumas pequenas nuances de acordo com a orientação confessional das escolas, os grandes arranjos, no que tange à questão educacional, eram feitos entre as cúpulas eclesiásticas.

Nesses colégios, a formação para a cidadania era um dos pontos nevrálgicos do currículo. Só que a educação para o exercício da cidadania se circunscrevia, basicamente, à atuação dentro da comunidade. Ali uma rede de associações e organizações existiram independente e autonomamente em relação ao Estado. Ou seja, os alunos eram preparados para o que aqui denominamos de ideal da comunidade cívica. A preocupação com os compromissos coletivos era muito valorizada (Verband Deutscher Vereine, 1999). Nesse sentido é que, nos dois anos iniciais, era dada maior ênfase ao aprendizado da leitura, da escrita e do cálculo, juntamente com o ensino da religião. A partir do terceiro ano, introduzia-se, gradualmente, o ensino das "coisas reais", isto é, o conhecimento prático e necessário para a vida nas comunidades rurais. Entre eles, as contas de cabeça (KREUTZ, 2004, p. 52).

Até o ano de 1850, os católicos de descendência germânica haviam criado no RS 10 escolas comunitárias e os evangélicos 14. Até esse mesmo ano, em toda a Província, havia somente 51 escolas públicas. Em 1875, as escolas comunitárias alemãs chegavam a 99, sendo 50 católicas e 49 evangélicas. Em 1900, o número de escolas comunitárias de língua alemã havia se elevado para 308 no RS, sendo

153 católicas e 155 evangélicas (KREUTZ, 1991, p. 26-27). A proliferação de escolas comunitárias e de professores pelos vales dos rios Sinos, Caí, Taquari, Pardo, Jacuí, pelo Planalto e pelo Alto Uruguai, exigiu a organização de uma unidade curricular, melhor preparação dos docentes e a estruturação de estratégias didático-pedagógicas.

Em 1908, uma estatística do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio apontou a existência de 1.631 escolas em todo o estado do RS. Desses educandários, 1.037 estavam sob a responsabilidade do governo estadual; 158 estavam sob o controle de governos municipais e 436 eram particulares comunitários. No ano de 1922, haveria, ao todo, nas regiões coloniais do Rio Grande do Sul, 787 "escolas comunitárias alemãs". Dessas escolas comunitárias, 310, que atendiam a um público de 13.463 alunos, seriam católicas; 300, freqüentadas por 10.366 estudantes, seriam evangélicas do Sínodo Rio-Grandense; 65, onde haveria 1.979 alunos matriculados, seriam do Sínodo de Missouri; existiriam 112 escolas comunitárias independentes (a maior parte delas criadas por comunidades evangélicas, freqüentadas por alunos protestantes e dirigidas por pregadores protestantes, mas não filiadas a nenhum dos dois sínodos) onde estudavam 3.426 crianças (Verband Deutscher Vereine, 1999, p. 406-07).

Em 1935, existiriam 1.041 escolas comunitárias alemãs no RS, sendo 429 católicas, 570 evangélicas e 42 mistas, assim distribuídas pelas regiões coloniais do Estado:

Tabela 01: Quadro estatístico das Escolas Particulares do Rio Grande do Sul em 1935

	Católicas		**Evangélicas**		**Mistas**		**Total**	
Zonas	**Escolas**	**Alunos**	**Escolas**	**Alunos**	**Escolas**	**Alunos**	**Escolas**	**Alunos**
I – Antiga	142	5.032	144	6.327	09	279	295	11.638
II – Média	236	8.173	146	6.564	16	569	398	15.306
III – Nova	192	7.015	139	5.957	17	669	348	13.641
Total	570	20.220	429	18.848	42	1.517	1.041	40.585

Fonte: Arbeitsgemeinschaft 25. Juli, 1936, p. 56.

Para compreensão da tabela acima, convém esclarecer as convenções utilizadas pelo Centro 25 de Julho. A Zona Colonial Antiga compreendia então os municípios de São Leopoldo, Santo Antônio, Taquara, Novo Hamburgo, São Sebastião do Caí, e Montenegro. A Zona Média correspondia aos municípios de Estrela, Taquari, Lajeado, Venâncio Aires, Santa Cruz do Sul, Candelária, Rio Pardo, Cachoeira do Sul, São Lourenço, Pelotas e Rio Grande. A Zona das Colônias Novas era constituída pelas colônias estabelecidas após 1890 que estavam situadas nas municipalidades de Passo Fundo, Palmeira das Missões, Cruz Alta, São Luiz Gonzaga, Santo Ângelo, Soledade, Carazinho, Santa Rosa e Getúlio Vargas.

Estimando o número de alemães e descendentes à época em 500 mil no RS, pode-se projetar que havia então uma escola teuto-brasileira para 480 habitantes, e um aluno em 12,3 habitantes. Na mesma época estavam em funcionamento no RS 850 escolas estaduais, freqüentadas por 57.058 alunos e 2.211 escolas municipais, que atendiam a uma clientela formada por 62.120 alunos. Partindo do pressuposto de que a população do Estado era de 3 milhões de habitantes, ter-se-ia uma escola pública para 980 habitantes e um aluno em 25 habitantes.

A taxa de analfabetismo, segundo a mesma fonte, seria mais baixa nas regiões de colonização alemã do que nas zonas não-coloniais do Estado. A tabela a seguir foi montada a partir da instrução dos noivos que se habilitavam ao casamento em diversos municípios no ano de 1934.

Tabela 02: Taxa de Analfabetismo conforme escolaridade dos nubentes, 1934

Munic. da Região Colonial Alemã	**(%)**	**Municípios Urbanos**	**(%)**	**Municípios de Campo**	**(%)**	**Municípios da Serra**	**(%)**
Novo Hamburgo	4	Santa Maria	21	Gravataí	31	BomJesus	44
Estrela	3	Porto Alegre	7	Lavras	39	Júlio de Castilhos	23
Taquara	13	Bagé	21	Arroio Grande	29	Tupãciretan	25
Santa Cruz	8	Pelotas	11	Dom Pedrito	29	Passo Fundo	17
São Leopoldo	5	Uruguaiana	10	Santo Amaro	30	Cima da Serra	22
VenâncioAires	9	Rio Grande	13	Caçapava	27	Boqueiraão	30
São Lourenço	9			Viamão	42	Palmeira	40
Montenegro	7			Livramento	20	Vacaria	33
São Sebastião	5			Herval	16	Lagoa Vermelha	34
Lajeado	8			Encruzilhada	40	Soledade	36
Média	7,1	Média	13,8	Média	31,2	Média	30,4

Fonte: Arbeitsgemeinschaft 25. juli, op. cit. p. 58.

De acordo com a estatística apresentada, a taxa de analfabetismo dos noivos nos então considerados municípios urbanos era quase o dobro do que a apresentada pelos municípios de colonização predominantemente de população de descendência alemã. No que diz respeito aos municípios considerados como sendo de Campo ou da Serra, as taxas de analfabetismo dos noivos mais do que quadruplicavam quando comparados com aqueles das áreas coloniais alemãs.

A criação e manutenção de escolas comunitárias teuto-brasileiras inicialmente foi aplaudida e incentivada pelas autoridades governamentais. Posteriormente, os

colégios existentes passaram a ser tolerados. Por fim, esses educandários foram terminantemente combatidos. Receberam um golpe quase mortal com nacionalização do ensino encetada pelo Estado Novo (1937-1945).

3 O papel do professor nas antigas escolas comunitárias

O professor, nas comunidades coloniais, não se restringia à função de alfabetizador. Sua missão, em tese, era bem mais abrangente. Afirma Rambo que, ao lado do vigário e do pastor, era a personalidade mais importante de uma comunidade. Nas comunidades filiais das paróquias, onde a presença do padre ou do pastor era esporádica, sua liderança era ainda maior. "Além do papel de mestre-escola, cabia-lhe a responsabilidade de antepor-se à comunidade como exemplo das virtudes cristãs, humanas e cívicas, como baliza referencial para os adultos, como esteio moral para os desnorteados e como orientador da juventude" (RAMBO, 1996, p. 71). Portanto, além de se dedicar ao magistério, esperava-se também do professor o exercício de uma variedade de funções sociais na comunidade em que atuava. Deveria ser uma espécie de liderança em torno da qual giraria a vida cultural, religiosa e associativa da localidade. O bispo da diocese de Santa Cruz do Sul, Dom Alberto Etges (1977, p. 61), qualificou o professor paroquial católico do passado

> como um homem preparado e polivalente para o exercício do seu mister que era: ser professor e educador, catequista, diretor do culto dominical, organista, regente do coral, orientador e animador da comunidade, conselheiro do povo, colaborador do clero (na ausência do padre oficiava exéquias e assistia moribundos), pessoa de confiança das autoridades, promotor das entidades sócio-culturais de inspiração católica (*Volksverein,* cooperativas, caixas rurais, congressos católicos), correspondente e articulista de jornais e revistas."

Nas escolas protestantes, o pastor, em conjunto com a sua função religiosa, desempenhava normalmente também o papel de professor. Roche (1969, p. 665) informa que em 1903, de 35 pastores rurais, 29 eram ao mesmo tempo mestres da escola ligada à paróquia.

Para a educação pós-escolar dos adolescentes e para dotar, ou manter os equipamentos de uma comunidade, também era esperada a participação e a colaboração do professor paroquial. Era normalmente sobre seus ombros que recaía o compromisso de estruturar um grupo de teatro e de encenar uma peça artística; de montar e reger um coral; a seu cargo ficava a catequese dos adolescentes, preparando-os para a primeira comunhão e a confirmação; muitas vezes apresentava os rapazes ao quartel ou ao tiro de guerra; intermediava os interesses da comunidade com as autoridades públicas; elaborava documentos; cabia-lhe zelar e fazer o registro dos livros de caixa do conselho escolar e paroquial e, não raro, das associações da

localidade; aconselhava as pessoas em questões as mais diversas. O prestígio do professor comunitário, como apontou Willems (1946, p. 396), não provinha diretamente de suas atividades educacionais, mas do fato de muitas vezes ser a única pessoa da localidade capaz de ler, escrever e interpretar os documentos públicos.

Participando das Assembléias Gerais das associações de professores, tomando parte das assembléias regionais das Associações de professores, fazendo a defesa dos seus interesses econômicos e profissionais, compondo as diretorias das seções regionais, lendo jornais, exercendo o papel de líder dentro das comunidades e participando de discussões as mais diferentes, os professores foram se politizando e tomando consciência da sua função cívica. No que tange aos moradores das comunidades, na medida em que faziam parte da diretoria, do conselho fiscal, ou pelo simples fato de estarem associados a uma sociedade escolar, quando participavam das assembléias da associação mantenedora, precisavam opinar, tomar posição e votar. Estavam e deliberavam entre iguais. Praticamente todos eram pequenos proprietários, raramente havendo alguém que tivesse de se submeter a outrem por ser empregado ou lhe dever favor. E, embora pudesse haver um comerciante, um artífice ou um agricultor com mais posses, o voto de cada um deles tinha o mesmo peso. Todos tinham o compromisso de zelar pelo funcionamento da escola e também de opinar sobre ela. Cabia-lhes, ainda, a função de controlar a atuação do professor enquanto profissional e líder da comunidade.

4 Capital social e educação

O capital social constitui, provavelmente, uma das inovações mais prometedoras da teoria social contemporânea. Ele pode ser analisado enquanto atributo de comunidades, de regiões, de estados e, inclusive, de nações. Mobilizado, ele se torna um dos ativos mais importantes de qualquer comunidade, especialmente das mais pobres. De acordo com os especialistas na questão, regiões dotadas de elevados índices de capital social estariam mais propensas à participação, o que facilitaria a articulação entre os diferentes atores sociais, fortaleceria a coesão da comunidade, melhoraria a qualidade das decisões, facilitando o alcance dos objetivos de interesse comum (BANDEIRA, 2000, p. 61).

Agências internacionais de apoio ao desenvolvimento, como o Banco Mundial (BIRD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a Organização de Alimento e de Agricultura das Nações Unidas (FAO), a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e a Corporação Andina de Fomento, recentemente passaram a defender a necessidade da participação da sociedade civil na formulação e na implementação de políticas públicas e de ações governamentais que objetivam o desenvolvimento e a erradicação da pobreza.

A CEPAL definiu o capital social como sendo o conjunto de relações sociais caracterizadas por atitudes de confiança e comportamentos de cooperação e reciprocidade (SILES, ROBINSON, WHITEFORD, 2003, p. 13). Constitui-se na capacidade que tem uma sociedade de estabelecer laços de confiança interpessoal, compromissos e vínculos de reciprocidade e redes de cooperação e de solidariedade, com vistas à produção de bens coletivos. O capital social é uma espécie de argamassa que mantém as instituições em contato entre si e as vincula ao cidadão, visando ao bem comum e ao desenvolvimento humano e econômico (D'ARAUJO, 2003, p. 9-10). Nessa perspectiva, trata-se de um recurso de pessoas, de grupos e de coletividades em suas relações sociais, com ênfase nas redes de associatividade das pessoas e dos grupos.

A educação é um dos indicadores mais seguros de conduta altruísta. Putnam aponta que o voluntariado é especialmente comum entre pais de filhos em idade escolar. Mas a educação favorece, sobretudo, o desenvolvimento. Carlos Águedo Paiva (2004), ao analisar o dinamismo da economia colonial gaúcha, defendeu que na democratização ao acesso à terra (o fato de todos serem proprietários de lotes de terra) e no acesso à educação residiam as causas principais desse dinamismo. No que diz respeito à taxa de alfabetização, Joseph Love (1975, p. 21) já havia destacado que, em 1872, com 21,9 por cento de pessoas alfabetizadas, o RS aparecia no *ranking* brasileiro como a província colocada em terceiro lugar. Em 1890, tinha assumido a primeira colocação, com 25,3 por cento da sua população total alfabetizada. Em 1920, incluindo a faixa de idade dos 0 aos 14 anos, o índice aumentou para 38,8 por cento, 9 por cento a mais do que o apresentado pelo estado de São Paulo, que então aparecia na segunda colocação, e 14 por cento acima da média nacional. Os colonos alemães e italianos teriam colaborado substantivamente para colocar o RS nessa posição de liderança. Em São Leopoldo, por exemplo, em 1920, incluídas todas as faixas etárias, a taxa de alfabetização era de 62 por cento (LOVE, 1975, p. 108-09). Assim, Paiva (2004, p. 48) aponta que, apesar da ausência de capital financeiro que marcava a realidade das áreas coloniais, o desenvolvimento precoce dessas regiões – dentro dos padrões de um país que fora escravista durante o século XIX – teria sido possível porque soluções originais teriam sido encontradas em função da existência de um sólido estoque de capital social forjado nessas áreas. Ou seja, os níveis superiores de escolaridade existentes no RS, e especialmente entre a população da região colonial, teriam provocado a capacidade produtivo-inovativa dessas áreas.

Vários levantamentos realizados em diferentes nações têm apontado a existência de uma relação entre nível de escolarização e o compromisso dos cidadãos com assuntos comunitários. Peter Hall (2003, p. 55) assinalou que cada ano adicional de estudo aumenta a propensão do indivíduo em participar de assuntos da comunidade através da afiliação a uma associação ou através da prestação de trabalho voluntário em benefício comunitário. Jean-Pierre Worms (2003, p. 297) destacou que a afiliação a associações e o acesso ao seu capital social são privilégios dos quais gozam e tiram proveito principalmente aqueles que têm maior nível de estudos. Offe e Fuchs (2003, p. 370-73) também reconhecem que a educação,

medida em anos de formação acadêmica, exerce uma influência favorável sobre o capital social. Para os autores, a escola, mediante os seus programas explícitos e implícitos, educa as capacidades morais e cognitivas que propiciam a cooperação. Sustentam, ainda, que em termos gerais, é menos provável que se afiliem a associações pessoas sem nenhum ou com baixo nível de educação formal do que aquelas pessoas que têm mais anos de escolarização.

5 A nacionalização promovida no Estado Novo (1937-1945)

A partir de 1937, o Estado brasileiro promoveu o abrasileiramento forçado das regiões coloniais do Sul do país onde viviam imigrantes e descendentes de imigrantes. Especificamente no que tange à nacionalização do ensino, o Estado atuou em duas frentes: de um lado, colocou escolas públicas em locais em que já existiam as comunitárias; de outro lado, criou empecilhos legais para inibir a continuidade dessas escolas. Em 1938 e 1939, leis e decretos de nacionalização, que disciplinavam a licença de professor, o uso de material didático e que culminou na interdição do uso de línguas estrangeiras no ensino, praticamente puseram fim ao funcionamento das escolas comunitárias.

O grande efeito negativo que teve a nacionalização forçada sobre as comunidades não foi interditar o uso do idioma estrangeiro no ensino, mas foi o de privar muitas das comunidades do seu professor paroquial. Ou, como prefere Rambo, "baniu delas o líder, o conselheiro, o modelo, o ponto de referência, a garantia, enfim, de que a vida comunitária pudesse andar em curso normal e sob todos os aspectos" (RAMBO, 1996, p. 201). As professoras públicas, que em boa medida substituíram os professores paroquiais, não tinham o mesmo compromisso com as comunidades. Como normalmente eram de fora, também muitas vezes não contavam com a confiança dos pais, alunos e da comunidade. Em algumas comunidades eram consideradas ineficientes; em outras, houve o temor de que pudessem ser delatoras de pessoas da localidade que se comunicassem no dialeto falado pela comunidade; em outras, ainda, tinham que enfrentar o sentimento de ressentimento pelo fechamento da escola da comunidade ou pelo afastamento de um professor muito prezado. No dizer de Schaden:

> professores teuto-brasileiros (ou mesmo alemães) experientes, conhecedores dos problemas da vida rural, da situação local e sobretudo da índole da população, desfrutavam a confiança dos pais dos alunos e, na regência da escola oficial, obtinham em média resultados mais satisfatórios (mesmo no tocante à assimilação) do que a jovem e inexperiente professora que vinha da cidade, inteiramente alheia aos problemas das áreas coloniais (SCHADEN, 1963, p. 75).

No que concerne especificamente à educação, pode-se afirmar que a nacionalização, levada a cabo durante o Estado Novo, contribuiu para fazer evaporar

capital social e diminuir o compromisso cívico de significativa parcela da população teuto-descendente do RS. Isso se deu através dos seguintes mecanismos:

a) significou um duro baque na herança cultural que havia sido erigida por mais de cem anos. As associações escolares responsáveis pela manutenção das escolas comunitárias desapareceram. Com isso, reuniões e deliberações de moradores de uma mesma localidade deixaram de acontecer. O compromisso cívico, não só com a sustentação financeira da escola, mas com o próprio projeto político-pedagógico da mesma, foi retirado dos pais dos alunos e repassado para o poder público. Conseqüentemente, a educação dos filhos e o funcionamento dos educandários passaram a ser preocupação dos professores e das autoridades municipais e estaduais. As comunidades, em boa medida, sentiram-se descompromissadas com a escola que passou a ser vista como algo exterior a elas, porque tudo vinha de fora: a professora, os pagamentos, o material didático e os valores que a escola transmitia que, obviamente, estavam distantes dos antigos valores comunitários. A nacionalização da escola teuto-brasileira inevitavelmente teria ocorrido com o passar do tempo, mas como explica Arthur Rambo (1994, p. 83), sem sobressaltos, sem traumas. A campanha nacionalizadora tumultuou e viciou uma dinâmica que já estava em curso. De um lado, os pais sentiam a necessidade de os seus filhos dominarem melhor a língua nacional. Isso podia ser alcançado através da escola pública, que ainda tinha a vantagem de ser gratuita. De outro lado, a comunidade começava a se desintegrar. Estava em andamento o desenvolvimento dos meios de comunicação, particularmente do rádio, que fazia a língua portuguesa chegar até as picadas. Intensificavam-se com o correr do tempo também as relações comerciais, seja pelo aumento da produtividade, seja pela melhoria dos meios de escoamento das mercadorias, especialmente pela construção ou pelo melhoramento de rodovias, o que aumentava o intercâmbio entre alemães e descendentes com os brasileiros de outras origens étnicas. Estava, ao mesmo tempo, iniciando um vigoroso processo de migração: do meio rural para áreas urbanas ou para outras regiões coloniais. Tudo isso minava e solapava a vida comunitária que havia sido sedimentada ao longo de várias décadas;

b) gerou um clima de tensão, de animosidade, de medo, de imprevisibilidade e de arbitrariedade. O medo e a falta de confiança nas autoridades e nas instituições não é um campo fértil para a construção de capital social. Pelo contrário, trata-se de um ambiente propício para a queima, a diminuição ou o desaparecimento de capital social. Portanto, deve-se trabalhar com a possibilidade de que o estoque de capital social também pode diminuir ou desaparecer. E esse processo, como salienta Uphoff (2003, p. 140), desafortunadamente, pode se dar muito mais rapidamente do que a acumulação. Logo, a confiança horizontal, ou seja, aquela que ocorre lateralmente com outras pessoas da comunidade, e a confiança vertical, isto é, aquela que se tem nas instituições políticas e administrativas, também foram afetadas até a raiz;

c) porque privou muitas das comunidades de sua liderança. Ao banir o líder em torno do qual girava a vida cultural, religiosa e associativa da comunidade, a

estrutura comunitária das localidades passou a deixar cada vez mais expostas e escancaradas suas fissuras, porque as funções anteriormente desempenhadas pelo professor paroquial foram, abrupta ou paulatinamente, deixadas de lado. Daí à desestruturação da vida comunitária foi um passo. As professoras contratadas pelo poder público, para substituir experientes e engajados professores, não possuíam a mesma vivência e nem o mesmo compromisso cívico com as comunidades. Também não desfrutavam da confiança dos pais de alunos. Alguns ainda podiam estar ressentidos pelo fechamento da escola ou pela demissão ou pelo afastamento de um professor muito prezado. Mas, no geral, preferiam professores teuto-brasileiros, ou mesmo alemães, conhecedores da língua e dos problemas da vida rural e da índole da população;

d) houve a destruição generalizada da memória histórica. Manuais pedagógicos, livros, revistas, jornais, almanaques, mapas, globos, registros escolares, livros de atas de associações escolares e outros documentos foram destruídos. A destruição se deu menos pela ação dos inspetores escolares, da polícia ou dos demais agentes da nacionalização, sendo muito mais uma atitude de autodefesa e de proteção das comunidades e das lideranças teutodescendentes. Temendo represálias e prisões, sumir com qualquer escrito em alemão passou a ser prudente. Ao mesmo tempo, a nacionalização forçada foi responsável pela supressão de organizações que até então funcionavam com regularidade e tinham o foco voltado para o ensino e a educação comunitária como: os *Katholikentage* (Congressos Católicos); os *Lehrervereine* (Associações de Professores Paroquiais, tanto a católica quanto as duas evangélicas); e os *Lehrerzeitung* (os jornais do professor, publicados pelas três associações de professores existentes);

e) provocou, segundo alguns autores, queda na qualidade de ensino em alguns lugares. As alterações abruptas teriam influenciado de forma negativa, especialmente na geração que então estava sendo alfabetizada. A troca repentina de vernáculo e o fechamento de escolas, seja pela repressão do Estado, seja pela decisão das próprias comunidades, de acordo com Muller (1994), teria gerado o aumento do analfabetismo nas colônias. A qualidade do ensino também teria baixado porque não havia professores preparados em número suficiente para substituir aqueles que estavam ou se sentiam impedidos de continuar a lecionar. Várias pesquisas apontam no sentido de que, no final da década de 1930, o analfabetismo praticamente estaria erradicado nas comunidades de colonização alemã do Estado. Contrastando com esse dado, no restante do país o analfabetismo ultrapassaria os 80 por cento.

Conclusões

O espírito comunitário é parte integrante da própria história da colonização ocorrida no Sul do Brasil. O tipo de povoamento adotado – o do *habitat* em fileira e a formação de comunidades rurais nas linhas ou picadas –, juntamente com o cristianismo social desenvolvido pela igreja da imigração, mais a experiência

associativa trazida pelos imigrantes da Europa, podem ser apontados como os grandes responsáveis pelos vínculos sociais densos e a coesão social que se estabeleceram nas comunidades. Portanto, foram fatores de natureza endógena, mesclados com outros exógenos, que viabilizaram um intenso desenvolvimento associativo e o acúmulo de capital social nas áreas coloniais alemãs.

Nas áreas coloniais do Brasil Meridional germinaram os embriões de uma série de iniciativas socioculturais, cujos reflexos ainda hoje se fazem sentir. Ali floresceu um sólido espírito associativo e cooperativo; ali as taxas de analfabetismo historicamente foram baixas; ali foi possível gestar uma classe numerosa de pequenos e médios proprietários rurais; ali vicejou uma vida cultural intensa e o sentimento de religiosidade encontrou espaço para desenvolver-se. As comunidades, em decorrência dessa estrutura comunal, conseguiram se manter praticamente sem necessitar da presença do aparato jurídico e policial do Estado. A rede de organizações econômico-sociais, recreativas e culturais envolveu e cercou quase que por completo as comunidades rurais das colônias. A rede de associações montada também agiu de forma preventiva sobre a população. Através das associações, os moradores de uma comunidade podiam inibir e punir comportamentos julgados inconvenientes.

No que tange especificamente às escolas comunitárias, salientou-se que elas, inicialmente, tiveram inegáveis raízes religiosas. Mas não se restringiram aos interesses religiosas nem foram assistidas financeiramente por essas instituições. A experiência associativa adquirida na organização de associações escolares, de cooperativas, de sociedades desportivo-recreativas e de outras associações culturais e beneficentes gerou confiança, solidariedade e comportamento cívico. A nacionalização forçada destruiu significativa parcela das densas redes sociais existentes nas áreas coloniais e praticamente aniquilou, no Sul do Brasil, um modelo de escola comunitária que estava em processo de gestação e de maturação.

A escola comunitária foi o embrião de uma série de instituições universitárias que surgiram no Sul do Brasil. As Universidades Comunitárias hoje espalhadas pelas áreas coloniais do RS e de SC são, em larga medida, tributárias da experiência das escolas comunitárias surgidas no século XIX entre os imigrantes alemães e de seus descendentes e, depois, também assumidas por outros grupos étnicos que durante o século XIX e o princípio do século XX colonizaram o país.

De forma idêntica às antigas escolas comunitárias, as Universidades Comunitárias cumpriram dois importantes papéis: a) supriram parcialmente o ensino superior em comunidades onde este era inexistente; e b) conscientizaram as comunidades da necessidade de sua participação no processo educacional. Como suas mantenedoras não estão subordinadas a interesses empresariais; como seus bens não são propriedade de ninguém em particular e nem são transmitidos por herança; como possuem uma ampla ligação com a região e com a população; e como o seu controle e poder estão diluídos entre amplos segmentos da sociedade civil, essas universidades adquirem uma dimensão pública, embora não estatal (FRANTZ, 2002).

Na história brasileira recente, o avanço do capitalismo globalizado procurou estender seus tentáculos com muito maior vigor do que fazia até então sobre o ensino superior. Conseqüentemente, a educação universitária transformou-se numa mercadoria rentável para alguns grupos. Nessa conjuntura, de um lado as Universidades Comunitárias foram confrontadas com a lógica do mercado. De outro, foram jogadas na vala comum das universidades privadas.

Um virtual desaparecimento ou enfraquecimento das Universidades Comunitárias certamente deixaria muitas seqüelas. Uma delas deveria implicar a diminuição do estoque de capital social existente nas regiões onde elas atuam. Sendo considerado pela teoria social contemporânea como um dos ativos mais importantes de qualquer comunidade, dilapidar capital social não parece ser uma opção interessante neste início de terceiro milênio. Há um consenso sobre o fato de sua existência ser intrinsecamente boa para o funcionamento da sociedade por capacitar seus membros a atuar coletivamente para resolver problemas e trabalhar pelo bem comum. Portanto, um bom patrimônio de capital social em uma sociedade reforça a democracia política e os ganhos econômicos, ao incrementar a capacidade dos indivíduos para cooperar em um empreendimento comum.

Que a traumática experiência sobre a rede de escolas comunitárias encetada pelo regime autoritário do Estado Novo sirva de alerta e de lição!

Nota

[1] Professor da UNISC. Doutor em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul.

Referências

Arbeitsgemeinschaft 25. Juli. *Kurze Geschichte der deutschen Einwanderung in Rio Grande do Sul.* São Leopoldo: Verlag Rotermund & Co., 1936.

BANDEIRA, Pedro. Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. In: BECKER, Dinizar F., BANDEIRA, Pedro (Org.). *Determinantes e desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000.

Centro Cultural 25 de Julho. *História da colonização alemã no Rio Grande do Sul.* São Leopoldo: Rotermund, 1936.

D'ARAUJO, Maria Celina. *Capital social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

ETGES, Alberto. Der Pfarrschullehrer. *Skt. Paulusblatt*. Porto Alegre: Sociedade União Popular do Rio Grande do Sul, Ano 60, n. 10, out. 1977.

FRANTZ, Walter. Universidade comunitária: uma iniciativa pública não-estatal em construção. In: SILVA, Ênio Valdir da; FRANTZ, Walter. *As funções sociais da universidade* – o papel da extensão e a questão das comunitárias. Ijuí: Ed. UNIJUÍ,

2002.

GARDOLINSKI, Edmundo. *Escolas da Colonização Polonesa no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: EST: Caxias do Sul: UCS, 1976.

HALL, Peter E. El capital social en Gran Bretaña. In: PUTNAM, Robert (Editor). *El declive del capital social*: un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2003.

KLUG, João. Imprensa e imigração alemã em Santa Catarina In: DREHER, Martin, RAMBO, Arthur Blásio, TRAMONTINI, Marcos Justo (Org.). *Imigração & imprensa*. Porto Alegre: EST; São Leopoldo: Instituto Histórico de São Leopoldo, 2004.

KREUTZ, Lúcio. *O professor paroquial*: magistério e imigração alemã. Porto Alegre: UFRGS; Florianópolis: UFSC; Caxias do Sul: EDUSC, 1991.

_____. *Material didático e currículo na escola teuto-brasileira do Rio Grande do Sul*. São Leopoldo: Ed. UNISINOS, 1994.

_____. Imigração alemã e processo escolar na Argentina, no Brasil e no Chile, de 1824 a 1939. *Estudos Leopoldenses* – Série Educação, São Leopoldo, n. 6, v. 4, 2000.

_____. Escolas comunitárias de imigrantes no Brasil: instâncias de coordenação e estruturas de apoio. *Revista Brasileira de Educação*, n. 15, Set./Dez. 2000, 159-176.

_____. Sugestiva articulação entre escola, família e comunidade. In: CUNHA, Jorge Luiz da (Org.). *Cultura alemã – 180 anos = Deutsche Kultur seit 180 Jahre.* Porto Alegre: Nova Prova, 2004.

LOVE, Joseph L. *O regionalismo gaúcho e as origens da revolução de 1930*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1975.

_____. O Rio Grande do Sul como fator de instabilidade na República Velha. In: FAUSTO, Boris.(Dir.). *História geral da civiização brasileira.* O Brasil republicano I. Estrutura de poder e economia (1889-1930). São Paulo; DIFEL, 1975.

MANFROI, Olívio. *A colonização italiana no Rio Grande do Sul:* implicações econômicas, políticas e culturais. Porto Alegre: Grafosul, Instituto Estadual do Livro, 1975.

MÜLLER, Telmo Lauro (Org.). *Nacionalização e imigração alemã.* São Leopoldo: Ed. UNISINOS, 1994.

OFFE, Claus; FUCHS, Susanne. Se halla en declive el capital social? El caso alemán. In: PUTNAM, Robert (Editor). *El declive del capital social*: un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2003.

PAIVA, Carlos Águeda. Capital social, comunidade, democracia e o planejamento do desenvolvimento no RS: uma avaliação de suas possibilidades à luz de sua

história. In: WITMANN, Milton Luiz, RAMOS, Marília Patta (Org.). *Desenvolvimento regional*: capital social, redes e planejamento. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004.

PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia*: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

PUTNAM, Robert D. *Solo en la bolera*: colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana. Barcelona: Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores, 2002.

RAMBO, Arthur Blasio. Nacionalização e imprensa. In: MÜLLER, T. L. (Org.). *Nacionalização e imigração alemã.* São Leopoldo: Ed. UNISINOS, 1994.

RAMBO, Arthur Blásio. *A escola comunitária teuto-brasileira*: a Associação dos Professores e Escola Normal. São Leopoldo: UNISINOS, 1996.

ROCHE, Jean. *A colonização alemã e o Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Globo, 1969.

SCHADEN, Egon. Aspectos históricos e sociológicos da escola rural teuto-brasileira. In: *I Colóquio de Estudos Tetuto-brasileiros*. Porto Alegre: UFRGS, 1963.

SEYFERTH, Giralda. As associações recreativas nas regiões de colonização alemã no Sul do Brasil: Kultur e etnicidade. *Travessia revista do migrante* – Publicação do Centro de Estudos Migratórios, n. 34, p. 24-28, Mai./Ago. 1999.

SILES, Marcelo E, ROBISON, Lindon J., WHITEFORD, scout. Introducción. In: ATRIA, Raul, SILES, Marcelo. (Compiladores). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe:* en busca de un nuevo paradigma. Santiago de Chile: CEPAL: Universidad del Estado de Michigan, enero 2003.

SINGER, Paul. *Desenvolvimento econômico e evolução urbana*. São Paulo: Nacional, 1968.

UPHOFF, Norman. El capital social y su capacidad de reducción de la pobreza. In: ATRIA, Raul, SILES, Marcelo et al (compiladores). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe:* en busca de un nuevo paradigma. Santiago de Chile: CEPAL: Universidad del Estado de Michigan, enero 2003. p. 140.

Verband Deutscher Verein. *Cem anos de germanidade no Rio Grande do Sul – 1824-1924*. Tradução de Arthur Blasio Rambo. São Leopoldo: Ed. Unisinos, 1999.

VOGT, Olgário Paulo. A colonização alemã no Rio Grande do Sul e o capital social. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2006.

WILLEMS, Emilio. *A aculturação dos alemães no Brasil: estudo antropológico dos alemães e seus descendentes no Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1946.

WORMS, Jean-Pierre. Viejos e nuevos vínculos cívicos en Francia. PUTNAM, Robert (Editor). *El declive del capital social*: un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2003.

UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS:
um modelo brasileiro para interiorizar a educação superior[1]

Ana Maria Netto Machado[2]

Introdução

Este texto tem o intuito de contribuir para caracterizar um modelo brasileiro de universidade que se desenvolveu no interior dos Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul. A imperiosidade e a urgência em estabelecer com clareza o conceito desse tipo de instituição de educação superior estão associadas a dois fatores: 1) ao risco de 'extinção' iminente em que se encontram atualmente; e 2) ao fato de que elas costumam ser consideradas e enquadradas juntamente com as IES particulares de fins lucrativos e as IES confessionais de grande porte. A distinção conceitual faz-se necessária para dar visibilidade a algumas peculiaridades que poderão levar ao reconhecimento da função social e histórica que esse conjunto de instituições desempenhou na interiorização da educação superior e, mais recentemente, vem desempenhando na interiorização da pós-graduação *stricto sensu*, sobretudo na área da Educação, desde a qual nos pronunciamos.

Ameaça a sobrevivência deste modelo institucional a progressiva diminuição de ingresso de alunos que se deve, sobretudo, à diversificação das modalidades de educação superior: à expansão descontrolada das IES particulares, somada à proliferação de cursos a distância (públicos e privados) e à própria política de federalização no interior dos Estados, que, de modo geral, tem ignorado a existência das universidades comunitárias. Dados oficiais mostram que a oferta de vagas universitárias é, nos últimos anos, maior que o número de concluintes do ensino médio[3] (INEP, 2006); e os alunos potenciais que pararam de estudar para ingressar no mercado de trabalho e gostariam de retornar à universidade para se qualificar, encontram dificuldades seja para ingressar por meio do vestibular em universidade pública, seja para custear o curso pretendido em universidade paga. O resultado é paradoxal: sobram vagas[4] públicas e privadas, e sobram, também, alunos querendo estudar. As vagas públicas são preenchidas na sua totalidade, mas a evasão subseqüente ocorre por troca de curso, deslocamentos ou abandono.

As vagas ociosas em universidades públicas (ocasionadas por evasão nos anos subseqüentes ao ingresso) configuram desperdício de recursos públicos. Para as IES particulares, as vagas ociosas representam menores lucros. Para o perfil de universidade comunitária, o aumento progressivo de vagas ociosas está levando à extinção de cursos, ao desemprego de professores[5], e poderá levar ao término das

atividades dessas IES visto que a sua sobrevivência depende, na maioria dos casos, prioritariamente da mensalidade dos alunos.

Nas próximas páginas procuramos trazer um conjunto de dados sobre as Universidades Comunitárias de dois estados do sul do país (SC e RS), propondo algumas reflexões iniciais como estopim para ampla discussão.

1 A necessidade de contextualizar para caracterizar as Universidades Comunitárias do Sul

A inserção sucessiva em diversas universidades comunitárias do interior da região sul na última década tem nos permitido colecionar um conjunto de referências, dados, depoimentos, evidências e experiências, de vários tipos e fontes, sobre a realidade e a situação deste modelo brasileiro de instituição de educação superior. A reflexão sobre esses elementos revela que tais empreendimentos resultaram da associação de esforços dos diversos segmentos sociais - desde o poder público local (municipal) a setores organizados da sociedade civil - preocupados em alavancar o desenvolvimento socioeconômico e cultural de suas comunidades, situadas em regiões pouco atendidas pelos poderes públicos Estaduais e Federais, no que ao ensino superior se refere. Via de regra, as regiões onde surgiram tais iniciativas podem ser consideradas periféricas[6], quando confrontadas aos grandes pólos culturais urbanos.

Num país de dimensões continentais e grande diversidade como o Brasil, as diferenças entre os níveis de desenvolvimento de suas meso-regiões já preocupava as lideranças intelectuais que começaram a idealizar os primeiros passos para estruturar um sistema de pós-graduação nacional. Por exemplo, nos cinco Planos Nacionais de Pós-Graduação, que se sucederam ao longo das últimas três décadas[7], uma das metas reeditada, e ainda por atingir, refere-se ao que nesses documentos é designado como necessidade de **superação das diferenças regionais do país**. A partir do suposto universalmente aceito, de que a ciência aliada à educação é fonte de desenvolvimento social e econômico de um país, consideramos que, para superar tais disparidades, **a interiorização da educação superior outrora, e da pós-graduação atualmente, se configuram como caminhos necessários,** como se lê no I PNPG, inspirado nas concepções arrojadas de Anísio Teixeira (1900-1971+) sobre as funções[8] da Universidade[9].

Sabemos que essa meta dos PNPGs avançou pouco nas quatro décadas de institucionalização da pós-graduação. Talvez porque ela envolve o empreendimento de rumos conflitantes, que Boaventura Santos (2003, p.112-113) identifica na tensão existente entre a democratização do ensino superior e a excelência na formação:

> No momento em que a procura da universidade deixou de ser apenas a procura da excelência e passou a ser também a procura da democracia e

> da igualdade, os limites da congruência entre os princípios da universidade e os princípios da democracia e da igualdade tornaram-se mais visíveis: como compatibilizar a democratização do acesso com os critérios de seleção interna? Como fazer interiorizar numa instituição que é, ela própria, uma 'sociedade de classes' os ideais de democracia e de igualdade? Como fornecer aos governados uma educação semelhante à que até agora foi fornecida aos governantes sem provocar um 'excesso de democracia' e, com isso, a sobrecarga do sistema político para além do que é tolerável? Como é possível, em vez disso, adaptar os padrões de educação às novas circunstâncias sem promover a mediocridade e descaracterizar a universidade?

Na última década tivemos a oportunidade de vivenciar as conseqüências práticas dessa tensão, em termos de políticas para educação superior, quando se criou a possibilidade de coexistirem legitimamente duas modalidades de IES: aquelas que têm como eixo a qualidade e a excelência, praticando ensino, pesquisa e extensão (a universidade de inspiração humboltiana) e a universidade 'popular' (derivação, ou melhor seria dizer degeneração do modelo napoleônico de universidade, uma vez que rumou para a submissão às leis do mercado globalizado, dominante hoje).

Em manifesto veiculado amplamente entre pesquisadores vinculados à ANPEd (5/06/2007), João dos Reis da Silva Jr. propôs uma ampla discussão a respeito dos perigosos rumos que a educação superior nacional vem tomando. É oportuno retomar as três frentes de luta necessárias apontadas pelo pesquisador: 1) "Contra a dualidade universidade de ensino e universidade de pesquisa"; 2) "contra o discurso populista da duplicação de vagas na graduação e omissão em relação à pós-graduação"; 3) "contra o Programa de reestruturação da expansão da Educação Superior da forma como apresentado, que destrói o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão". Poderíamos alinhar a essas reivindicações, que deflagram nitidamente as diferenças de classe promovidas pela lógica de capitalismo, mais uma dupla que se opõe, e que diz respeito ao tema aqui tratado: universidades das capitais (ou de grandes centros urbanos) e universidades do interior dos Estados (observe-se que falamos aqui de universidades e não de IES).

A idéia que queremos desenvolver aqui é a seguinte: no processo de interiorização da educação superior e, mais recentemente, da interiorização da pós-graduação *stricto sensu*, as universidades comunitárias de pequeno ou médio porte, especialmente as do RS e de SC, vêm desempenhando um papel central, cuja importância não tem sido suficientemente levada em conta pelas políticas nacionais de pós-graduação, e que fica escamoteada sob a difundida oposição entre 'público X privado'. Tentaremos mostrar que tal oposição tornou-se, no atual contexto da economia capitalista globalizada, genérica e polarizada, sendo insuficiente para compreender o cenário da educação superior brasileira.

A caracterização das universidades comunitárias é ainda bastante ambígua.

Uma das definições é de que são 'públicas de direito privado' (gozam de filantropia, sua gestão é colegiada, os alunos pagam mensalidades, porém, o patrimônio adquirido é publico-municipal). Até pouco tempo atrás, nas discussões da reforma universitária, nos eventos e trabalhos apresentados em fóruns de pesquisadores da área de educação, elas eram consideradas instituições privadas *tout court*. Da mesma forma, no Censo da Educação Superior (INEP, 2006), elas figuram como privadas, porém são diferenciadas das particulares, e equiparadas às confessionais[10] e às filantrópicas. Essa distinção é, entretanto, insuficiente para caracterizar o modelo comunitário de universidade.

Em vista da expansão do sistema de pós-graduação e do conseqüente aumento de doutores titulados (16 mil por ano é a meta governamental a atingir), a inserção de pesquisadores nesse tipo de IES não públicas, e no interior dos Estados, aumentou consideravelmente, fazendo com que as realidades dessas instituições, seus problemas e conquistas se façam presentes em trabalhos apresentados em eventos científicos. Em conseqüência, algumas reivindicações começam a ter eco e ganha visibilidade essa estrutura híbrida que caracteriza as universidades comunitárias (de caráter público e privado ao mesmo tempo), cuja atuação tem respondido a uma necessidade histórica de formação superior em regiões não atendidas por IES públicas. Como conseqüência do debate entre pesquisadores, a sensibilidade para as diferenças entre os distintos modelos de IES faz-se sentir. Em artigo publicado em 2005, por exemplo, Sguissardi e Silva Jr. (2005, p.18) referem-se ao campo da educação superior, diferenciando-o em: "setor público federal e estadual, setor privado comunitário-confessional ou privado-comercial, entidades científicas ou de classe", o que abre perspectivas para o reconhecimento das particularidades do modelo que aqui nos ocupa, e revela um começo de conscientização, por parte dos intelectuais, da função social que muitas dessas instituições vêm cumprindo nas regiões que as criaram.

Essas considerações são, entretanto, válidas para um subgrupo de universidades, e não para todas as que se autodenominam ou são hoje designadas e oficialmente enquadradas como comunitárias. É preciso estabelecer critérios para operar as distinções aqui necessárias. Distingui-las, por exemplo, das confessionais: do conjunto estudado são três apenas, todas no RS e apenas uma no interior, a UCPEL. As outras duas estão dentro do perímetro da grande Porto Alegre e são de grande porte: PUCRS, UNISINOS. Em nossa análise interessa-nos definir este modelo pelo atendimento ao critério de ter levado a educação superior ao interior dos estados, pois é esse caráter que apresenta um valor histórico associado ao cumprimento das metas dos PNPGs, permitindo ver no modelo comunitário uma inovação inteligente e de valor histórico. Porém, oficialmente e nos discursos político-acadêmicos, a falta de clareza na definição desse perfil institucional - ora considerado do ponto de vista administrativo, ora acadêmico, ora econômico - tem impedido investimentos públicos requeridos para o seu aprimoramento; mesmo assim, apesar da escassez de recursos, esse modelo de universidade tem se desenvolvido, investido em pesquisa e os resultados de exames nacionais como o ENADE, por exemplo, revelam formação com qualidade.

2 Universidades comunitárias do RS e SC representam 10% do total de Universidades brasileiras

Durante o *V Seminário de Pedagogia Universitária*, promovido pela UNISINOS (maio/2007), Dilvo Ristoff, então diretor de Avaliação do INEP, apresentou, entre numerosos dados estatísticos do INEP sobre a educação superior, um dado relevante para refletir sobre o papel das universidades comunitárias na interiorização da pós-graduação na região sul. Ristoff trouxe o seguinte percentual: apenas **8,1%** das instituições de ensino superior brasileiras são universidades; o que resulta em aproximadamente **163** universidades, considerado o total de Instituições de Educação Superior que é, conforme o Censo da Educação Superior (INEP, 2006), de 2013 IES[11]. As **universidades comunitárias integram esse percentual reduzido de 8,1% sobre o total de IES nacionais**, o que já as coloca numa posição de responsabilidade e compromisso com a excelência na formação. Afinal, na oposição entre IES voltadas para pesquisa e IES voltadas exclusivamente para formação profissional, as universidades comunitárias ficam do lado da minoria, e estão incluídas nesse ínfimo percentual de 8,1%. Elas estão alinhadas, por serem universidades, às públicas; porém, muito diferente é a sua condição, uma vez que não recebem financiamento ou recursos públicos (salvo algumas exceções) apesar de - para continuarem usufruindo da condição de universidade - precisarem manter um quadro de docentes titulados, impulsionar a pesquisa, criar e sustentar programas de pós-graduação *stricto sensu*, financiar viagens a eventos científicos etc. Conhecendo várias dessas instituições de perto, sabemos que muitas estão em busca de excelência, mas certamente a distâncias bem variáveis do que se costuma assim designar nas universidades consolidadas e mais conceituadas.

Quantas são as universidades que podem ser consideradas estritamente comunitárias é um dado difícil de ser apurado. Entretanto, não fazer a tentativa, em função das polêmicas que se possa gerar, nos impede de avançar para compreender a questão. Para tentar clarear a situação nos valemos de dados das seguintes fontes: INEP, ABRUC (Associação Brasileira de Universidades Comunitárias), COMUNG (Consórcio de Universidades Comunitárias Gaúchas) e ACAFE (Associação Catarinense das Fundações Educacionais).

Os dados do censo de 2004 do INEP acusam 60 universidades comunitárias no Brasil (23 nas capitais e 37 no interior dos estados[12]). Nesse total de 60 IES estão contabilizadas as comunitárias juntamente com as confessionais e as filantrópicas, o que gera imprecisão, uma vez que as duas primeiras podem ser consideradas modelos de universidade, enquanto o termo filantrópico não é um modelo de universidade e sim uma condição que as instituições podem pleitear, desde que garantam, por exemplo, não visar a fins lucrativos (entre outras). Cruzemos os dados. Fazem parte da ABRUC[13] 52 IES, das quais 38 são universidades, sendo as restantes, centros universitários ou faculdades. Logo, depreende-se que 22 universidades consideradas pelo INEP como comunitárias não integram a ABRUC.

Nesse grupo de 38 universidades comunitárias[14] vinculadas à ABRUC também estão incluídas as universidades confessionais de grande porte, tais como: seis PUCs (Campinas, Minas Gerais, SP, PR, RJ, RS), duas metodistas paulistas (UNIMEP, UMESP), a jesuíta UNISINOS (RS), uma série de outras católicas bastante reputadas como a UCB (Brasília) e UCG (GO), UCDB (MS). Considerando como critério distintivo a oposição entre confessional X laica, e considerando que as comunitárias, em sua maioria são laicas, descontamos as 13 confessionais recém citadas, de porte considerável, ficando com 25 universidades, situadas fora de capitais estaduais. **Dessas 25, é chamativo que 18 (pouco mais de 70%) se concentram no interior de dois estados da região Sul: RS e SC**. O Estado do PR não mostrou ter nenhuma universidade comunitária no censo de 2004 do INEP; a interiorização da educação superior nesse Estado deu-se por meio das universidades estaduais (cinco, todas no interior).

Por sua vez, fazem parte do COMUNG 12 IES do RS, das quais dez são universidades e duas, centros universitários. Das dez universidades, sete são comunitárias/laicas (UNIJUI/Ijuí[15], UPF/Passo Fundo, URI/Erechim, UNISC/Santa Cruz, URCAMP/Bagé, UCS/Caxias do Sul e UNICRUZ/Cruz Alta) e três são confessionais (PUCRS, UNISINOS e UCPEL). Todas as comunitárias não confessionais estão localizadas no interior do RS. Com exceção da URCAMP, que fica na região do pampa e da fronteira sul (a 60km da fronteira com o Uruguai), as demais se situam praticamente na metade norte desse Estado. Chama a atenção que um centro universitário confessional que faz parte da ABRUC (UNIFRA- Santa Maria/RS) não participa do COMUNG. Também é digno de nota, como mencionado antes, que as duas maiores confessionais gaúchas, filiadas ao COMUNG, logo, enquadradas como comunitárias, estão situadas na região metropolitana da capital, Porto Alegre.

No Estado de SC, fazem parte da ACAFE 16 IES, das quais 11 são universidades. Dessas 11, apenas 6 são sócias da ABRUC. É chamativo que uma das 11 universidades associadas ao sistema ACAFE é totalmente pública[16]: a UDESC (Universidade do Estado de Santa Catarina).

Como vemos, a classificação das universidades está longe de obedecer a critérios rigorosos. Das 38 universidades inscritas como comunitárias na ABRUC, pelo menos 19 (50%) são confessionais. Somam 14 as universidades comunitárias gaúchas e catarinenses associadas a essa entidade (lembremos que 5 universidades comunitárias catarinenses não são filiadas à ABRUC). Finalmente, o total de universidades comunitárias não confessionais e não públicas, catarinenses e gaúchas, soma 18 (sete no RS e onze em SC), todas ligadas às suas respectivas associações estaduais (COMUNG e ACAFE). Excluímos desse total os casos atípicos: as três confessionais rio-grandenses (UCPEL, UNISINOS e PUCRS) e a estadual catarinense (UDESC).

Se considerarmos que o total de universidades brasileiras soma 163 e que são 18 as universidades estritamente comunitárias (públicas de direito privado não confessionais) gaúchas e catarinenses, temos que estas representam mais de 10%

do conjunto. **Isto é, pouco mais de 10% das universidades brasileiras são estritamente comunitárias, laicas, e estão espraiadas no interior de dois estados da região Sul: SC e RS**. Parece-nos que esse dado é relevante e merece ser analisado, interpretado e considerado quando se traçam políticas públicas para interiorização da educação superior e da pós-graduação, já que esse é um problema preocupante, levado em conta em todos os cinco PNPGs e que não foi ainda resolvido.

3 Cobertura de universidades no interior da região sul

Observando o mapa da região sul, um panorama curioso pode ser vislumbrado em termos de cobertura de universidades públicas. A metade norte do Paraná é relativamente bem servida, no interior, pelas universidades estaduais, ficando a parte sul praticamente não atendida por instituições públicas. A única universidade federal paranaense fica próxima da linha mediana do Estado. Em Santa Catarina, temos uma única universidade federal[17] e uma única estadual, ambas situadas no litoral, na capital Florianópolis, isto é, praticamente 'fora' do Estado (leia-se o continente, já que a capital fica em uma ilha[18]).

Por sua vez, no Rio Grande do Sul, um dos Estados da União melhor servidos de universidades federais, conta-se nove IES federais e cinco universidades, contabilizando a recente Universidade do Pampa. Praticamente todas estão situadas abaixo da linha mediana que passa pela capital, Porto Alegre, isto é, na metade sul do Estado. A localização merece comentário: as públicas federais se encontram no território com menor densidade demográfica, porém espaço do tradicional poderio econômico dos latifúndios, hoje provavelmente o menos produtivo, enquanto as comunitárias (com exceção da URCAMP) estão localizadas nas regiões onde houve colonização alemã e italiana e de outros imigrantes europeus, região de pequenas propriedades agrícolas e atualmente a mais populosa e também mais industrializada.

Durante a década de 1990, o RS teve a criação da UERGS (Universidade do Estado do RS), com uma proposta de interiorização bastante original, voltada para o estabelecimento de parcerias com as IES comunitárias e para o desenvolvimento econômico regional, que inclusive lembra o perfil das comunitárias. Entretanto, a sua manutenção tem sido problemática por questões ligadas a interesses político-partidários.

Como resultado desse cenário da região sul, tivemos durante muitas décadas um enorme território desatendido por universidades públicas, um quadrângulo que comporta o norte do RS, toda SC (com exceção da ilha/capital e algumas outras situações pontuais mais recentes[19]) e praticamente a metade sul do PR. Foi esse espaço o que foi sendo ocupado, há várias décadas, por progressivas iniciativas que resultaram no perfil das universidades comunitárias gaúchas e catarinenses, como vimos acima: 7 no RS e 11 em SC se desenvolveram e hoje são universidades. Inicialmente foram criadas fundações que funcionaram como mantenedoras de

faculdades isoladas que, integrando-se umas às outras, foram crescendo numa trajetória de compromissos entre os vários segmentos representativos de suas localidades e a serviço do desenvolvimento social, econômico e cultural de seu entorno.

Não resta dúvida de que essas IES realizaram um trabalho de interiorização da educação superior durante as últimas décadas. Embora não tenhamos realizado um levantamento formal e exaustivo da trajetória de verticalização desse conjunto de universidades, temos notícia de que grande parte delas já conta com Programas de Pós-Graduação *stricto sensu* em Educação recomendados pela CAPES, por exemplo. A URCAMP (Bagé/RS), A UNIDAVI (Rio do Sul/SC) ainda não mantêm mestrados e para a UNC (Caçador/SC) parece não ter ainda mestrado recomendado pela CAPES.

Por um lado, contribuíram para o desenvolvimento e verticalização das IES comunitárias as exigências da LDBEN, ao estabelecer um percentual de mestres e doutores como requisito para a manutenção da condição de universidade - criando os elementos básicos para a prática da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão - normatizações que obrigaram as instituições a se mobilizarem para investir em pesquisa, contratar doutores e criar programas de pós-graduação.

Por outro lado, a meta governamental em termos de formação de doutores (a partir de 2006: 16 mil por ano) contribuiu para a ampliação do sistema de pós-graduação e gerou um excedente de doutores em busca de postos de trabalho para além das universidades públicas. Esse contingente de recém-doutores tem sido absorvido, nos últimos anos, por instituições do interior (especialmente as comunitárias). Pesquisa de doutorado[20] de autoria de Vânia Maria Alves (UFSC) investigou a inserção de doutores formados em SC na área de Educação. Duas constatações importantes se descortinam a partir dessa pesquisa. Por um lado, as dificuldades que este tipo de universidade, que floresceu no interior dos estados do sul do país - de natureza híbrida: responsabilidades de pública, mas sem financiamento público -, enfrenta para manter por tempo prolongado os doutores que contrata, profissionais estes que seriam os únicos capazes de contribuir para a institucionalização da pesquisa, caso permanecessem por período prolongado. Constata-se, entretanto, que as universidades comunitárias vêm se tornando campo de estágio para recém-doutores, pois, assim que possível, e à medida que acumulam produções e experiência, acabam migrando para as universidades públicas, via concurso, em busca de estabilidade[21]. As conseqüências dessa rotatividade são prejudiciais ao desenvolvimento e à consolidação das instituições como universidades em seu pleno sentido. A pesquisa revelou também que a formação dos doutores pouco prepara os novos pesquisadores para enfrentar o desafio que representa o trabalho em IES emergentes na realidade do interior, tais como as comunitárias. Nelas é preciso promover ações e iniciativas para institucionalizar a pesquisa, em um contexto de longa tradição de ensino superior, sobretudo noturno, com alunos trabalhadores e que, em geral, tiveram uma educação básica pouco exigente.

Muitos dos doutores inseridos nesse tipo de IES sentem-se desestimulados

ao não encontrar instaladas na instituição as condições para pesquisar: eles foram formados para pesquisar em situação semelhante àquela que vivenciaram na instituição em que obtiveram a titulação (universidades consolidadas, públicas ou tradicionais confessionais). Esse dado é relevante para ser pensado pelos Programas consolidados, sobretudo porque os doutores que estão formando, dado seu grande número, não encontrarão postos de trabalho em IES com pesquisa institucionalizada, e será de sua alçada contribuir para a sua instalação e implementação. O desenvolvimento homogêneo do país ou, no mínimo, em condições menos desiguais, exige investimentos qualificados justamente onde eles não existem ainda. Pode-se afirmar que essa visão já estava presente no I PNPG (1975) e no ideário de Anísio Teixeira.

4 Qualidade da formação e do desempenho em produção científica das Universidades Comunitárias de SC e RS

Analisamos neste item alguns indicadores da qualidade da formação e do esforço e resultados, em termos de produção científica, das Universidades Comunitárias que estudamos neste trabalho, cujo modelo consideramos uma inovação[22] brasileira merecedora de atenção por parte do poder público, devendo ser encarada como um patrimônio nacional e inclusive financiado, uma vez que se reconheça a função e os compromissos sócio-históricos que elas vêm desempenhando na interiorização da educação superior e da pós-graduação, qualificando as populações de nossa nação.

No início de 2008 vem sendo amplamente divulgada, pelo MEC e pela imprensa, uma lista de 60 cursos que formam professores no Brasil (49 cursos de Pedagogia e 11 cursos Normal Superior) que obtiveram notas 1 e 2 no ENADE e IDD[23], notas consideradas insuficientes. Tais cursos serão monitorados visando à melhoria de sua qualidade ou terão de ser fechados. Analisando a listagem, que traz o nome das instituições, o município e estado onde é oferecido o curso, as notas e o sistema (público ou privado), algumas constatações de interesse para nosso argumento podem ser feitas.

A primeira e mais contundente é que **nenhum dos 60 cursos foi oferecido no RS ou em SC. Os dois estados do sul estão fora da lista**. Levando em conta apenas os 49 cursos de Pedagogia com notas 1 e 2 no ENADE, temos o seguinte panorama: 21 foram oferecidos na região CO (cinco deles em Brasília), 14 na região SE (oito em SP, três em MG, três no RJ, e um no ES), cinco na região NE (dois no CE, dois em SE e um em PE) cinco na região NO (uma em cada um dos seguintes estados: MA, RO, PA, AM e AC) e quatro na região SUL (todos no PR). Em um primeiro momento poder-se-ia justificar o fato pela afirmação de que o sul é mais desenvolvido. Porém, 14 cursos de Pedagogia da região SE constam na lista, a região mais desenvolvida do país.

Desse total de 49 cursos, 12 (24,5%) são oferecidos por Universidades (três

delas públicas federais: UFMT e UFAC). Os demais foram ofertados por IES privadas, das quais três são universidades confessionais (uma delas é PUC/Campinas). À exceção de 4 centros universitários, as demais IES responsáveis pelos cursos com baixa avaliação são faculdades isoladas. De fato, 93% dos cursos com qualidade deficitária são de IES privadas. Mas, 100 % das universidades comunitárias do sul ficaram fora dessa lista.

O dado sugere fortemente que o perfil das Universidades Comunitárias do sul se distancia do perfil das IES privadas propriamente ditas, no quesito qualidade da formação de docentes. Essa diferença ficará ainda mais evidente ao apresentarmos o desempenho em produção científica. A partir dos dados levantados é possível apresentar a hipótese seguinte: quem se encarrega de boa parte da formação de professores do interior dos dois estados meridionais do país (SC e RS) são as Universidades Comunitárias e as suas notas são satisfatórias! Os dados são indicadores do trabalho qualificado do modelo em questão.

Passemos agora a analisar o desempenho em termos de produtividade das universidades comunitárias (neste caso no âmbito da área de Educação), comparando-o com os outros modelos de IES. Para tanto, mostraremos alguns dados de um levantamento completo das instituições de origem dos autores que apresentaram trabalhos e pôsteres na 30ª ANPEd (2007). Apresentamos uma série de tabelas e gráficos que revelam o desempenho dos diferentes Estados, dos diferentes tipos de instituição e das diferentes regiões, em termos de produtividade, a partir do evento mais representativo da área educacional no Brasil (Reunião anual da ANPEd).

É preciso dizer que apesar das dificuldades de financiamento para desenvolver pesquisa, produzir e investir nos deslocamentos de docentes e discentes para apresentarem seus trabalhos aprovados em eventos, as Universidades Comunitárias do sul vêm empreendendo esforços para conquistar legitimidade e inserção nos espaços nacionais. Contudo, a comunidade de pesquisadores da área ainda não tem clareza sobre os resultados desse esforço. Por isso, tornar visível o desempenho comparativo dos diferentes tipos de IES é relevante para o aprimoramento do sistema e para a minimização do desperdício de recursos. Os números abaixo demandam reflexão ao mostrar que a produção das Universidades Comunitárias[24] do sul é significativa e proporcionalmente não fica demasiado aquém das universidades consolidadas do sul e do sudeste (públicas e grandes confessionais).

Na tabela abaixo pode ser apreciado o conjunto e a diversidade de IES que se fez presente com trabalhos e pôsteres aprovados no evento em questão em 2007.

Tabela 01: Quantidade de Trabalhos e Pôsteres e Média de Aprovação por tipo de Instituição

Tipo de Universidade	Nº de Universidades	Nº de Trabalhos/pôsteres	Média de Trabalhos por IES
Federais	34	164	4,8
Confessionais	13	59	4,5
Estaduais	19	82	4,3
Comunitárias	**13**	**47**	**3,6**
Privadas	9	15	1,66
Outras	7	9	1,2
Total	95	376	3,9

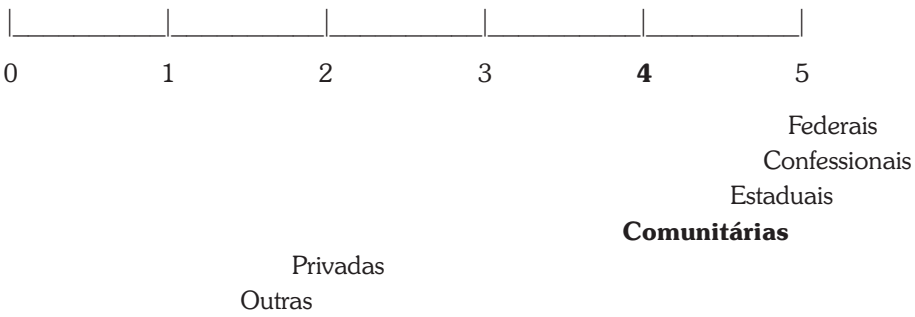

Gráfico 01: Média de trabalhos por tipo de instituição

Observe-se que as Federais foram responsáveis por 43% das produções na ANPEd/2007. Federais e Estaduais somadas (as públicas) atingem o percentual de 65% das aprovações. Federais e Confessionais responderam por 59% das aprovações. As Comunitárias de SC e RS responderam sozinhas por 12% das aprovações da ANPEd/2007. Considerando-se que elas representam pouco mais de 10% do total de Universidades brasileiras, como mostramos anteriormente, a sua produção mostra-se proporcional, até um pouco acima do esperado. As privadas ficam bem atrás, com 2,3%.

Na Tabela 02 vê-se que as Universidades Federais que participaram com trabalhos de seus pesquisadores do evento analisado estão presentes em todas as regiões. As Estaduais estão em pé de igualdade com as Federais no Sudeste e não figuram no Norte, sua presença se equiparando no Nordeste e no Sul (neste é o Paraná o reduto das Estaduais, tendo RS e SC apenas uma cada um: UDESC e UERGS).

As Confessionais parecem não estar presentes nas regiões Norte e Nordeste. Poder-se-ia pensar que se deve ao predomínio das etnias negra e indígena que equilibra a influência européia que no Sul domina desde a colonização. A religiosidade de inspiração africana certamente dificulta a instalação das IES confessionais católicas ou protestantes, além da realidade econômica provavelmente

desfavorecer a instalação de iniciativas de ensino superior privadas para trabalhadores, como se verifica no sul.

Como mostra a Tabela 02, as Universidades Comunitárias se fizeram presentes com trabalhos, e apenas uma delas é do sudeste, com um único trabalho aprovado.

Tabela 02: Distribuição de trabalhos/pôsteres aprovados na ANPEd, por tipo de IES e Região

Tipo de Universidade	Regiões	Trabalhos	Pôster	Totais
Nacional (UnB)	CO	6	-	6
	SU	31	10	41
	SE	40	20	60
Federais	NE	20	7	27
	CO	11	10	21
	NO	8	2	10
Subtotal	-	116	49	165
	SU	7	3	10
Estaduais	SE	44	17	61
	NE	7	2	9
	CO	1	1	2
	NO	-	-	-
Subtotal	-	59	23	82
	SU	10	3	13
Confessionais	SE	26	12	38
	NE	-	-	-
	CO	7	2	9
	NO	-	-	-
Subtotal	-	43	27	60
	SU	34	12	46
Comunitárias	SE	1	-	1
	NE	-	-	-
	CO	-	-	-
	NO	-	-	-
Subtotal	-	35	12	47
	SU	1	1	2
Privadas	SE	8	5	13
	NE	-	-	-
	CO	-	-	-
	NO	-	-	-
Subtotal	-	9	6	15

Nessa tabela surpreende que as Comunitárias superem, em investida coletiva (mais de cinco trabalhos aprovados), as confessionais (36 contra 25).

Tabela 03: IES com mais de cinco aprovações ANPEd 2007, distribuídas por categoria institucional

Tipo de Universidade	Regiões	Trabalhos	Pôster	Totais
Nacional *(UNB)*	***CO***	**6**	**-**	**6**
Federais	UFMG	16	6	22
	UFSC	8	6	14
	UFRGS	11	-	11
	UFRJ	6	-	6
	UFES	6	-	6
	Subtotal	47	12	59
Estaduais	UERJ	11	13	24
	USP	11	-	11
	UNICAMP	8	-	8
	Subtotal	30	13	43
Confessionais	PUCSP	11	4	15
	PUCRIO	10	-	10
	Subtotal	21	4	25
Comunitárias	UNIVALI	5	-	5
	UDESC	3	3	6
	UNIPLAC	3	6	9
	FURB	3	2	5
	UNIJUI	5	1	6
	UFPEL	5	-	5
	Subtotal	24	12	36

Tabela 04: IES com mais de cinco aprovações na ANPEd 2007, distribuídas por Região e Estado

Região	Estado	Universidades	Trabalhos	Pôster	Totais	Totais
Sul	**SC**	UFSC	8	6	14	44
		UNIVALI	5	-	5	
		UNIPLAC	3	6	9	
		Subtotal	16	12	28	
	RS	UFRGS	11	-	11	
		UNIJUI	5	-	5	
		Subtotal	16	-	16	

continua...

...conclusão

Região	Estado	Universidades	Trabalhos	Pôster	Totais	Totais
Sudeste	MG	UFMG	16	6	22	96
		Subtotal	16	6	22	
	SP	PUCSP	11	4	15	
		USP	11	-	11	
		UNICAMP	8	-	8	
		Subtotal	30	4	34	
	RJ	UERJ	11	13	24	
		PUCRIO	10	-	10	
		UFRJ	6	-	6	
		Subtotal	27	13	40	
Centro-Oeste		UFES	6	-	6	6
		Subtotal	6	-	6	
		CO	6	-	6[1]	
		Subtotal	6	-	6	

Por Estado, o maior desempenho é do RJ (40), seguido por SP (34) e por SC (28). A UFMG sozinha é responsável pelo maior número de aprovações (22).

Os números apresentados nestas breves páginas são denotativos de um diferencial que precisa ser percebido e levado em conta. Eles mostram que as Comunitárias de SC e RS estão empenhadas, como dito anteriormente, em se desenvolver como universidades no sentido pleno, rumando para a excelência. Cabe aos poderes públicos repensar o mérito histórico dessas instituições e avaliar a necessidade de elas receberem financiamento público, sem o qual sua sobrevivência está ameaçada pela EAD e pela proliferação desregrada e, via de regra, pouco qualificada das IES privadas.

5 Recapitulando as principais questões

Com uma história de compromissos regionais, com financiamento público escasso (salvo raras exceções), dependendo basicamente das mensalidades dos alunos de graduação, tendo que manter um quadro de docentes titulados e programas de pós-graduação produtivos gerando pesquisas, a situação das universidades comunitárias é delicada no atual quadro da educação superior. A expansão das IES privadas mercadológicas que tratam a educação como negócio e não como bem público foi autorizada pelas políticas governamentais, liberando-as do compromisso com a pesquisa, e permitindo que operem como instituições de ensino apenas. Dessa forma, muitas praticam concorrência que podemos considerar desleal, resultando no esvaziamento das salas de aula das universidades comunitárias que vão fechando gradativamente seus cursos, ficando os professores, em geral

horistas, sem trabalho.

Somado a esse panorama, as políticas governamentais parecem acreditar que a educação a distância é adequada para interiorizar a educação superior. Aqueles que conhecem de perto a defasagem educacional e cultural dessas localidades interioranas percebem o quanto a educação presencial é necessária nesses casos, uma vez que a distância das populações dos pequenos municípios das tecnologias é significativa[26], e não pode ser superada sem mediações presenciais intensivas e cuidadosas. Entretanto, as aparentes facilidades são atrativas, o que tem também retirado alunos das comunitárias e diminuído ainda mais o trabalho dos docentes, colocando em risco a sobrevivência desse tipo de IES, que começa a transfigurar-se e vai sendo empurrada a assumir um perfil competitivo, para o qual não tem preparo, desvirtuando a sua vocação e missão, ambas voltadas para promover uma educação para a cidadania e para o desenvolvimento regional.

Por último, as políticas de federalização vêm ignorando a história construída por este conjunto de Universidades Comunitárias nas suas regiões, muitas vezes instalando *campus* federais próximos das comunitárias, sem estabelecer relação de parceria ou cooperação entre ambas. Por um lado, a instalação de universidade gratuita é bem-vinda e importante nessas localidades. Por outro lado, seu perfil elitizado, com vestibular exigente, atrai estudantes excedentes dos grandes centros urbanos, deixando pouca chance para a população local ocupar tais vagas. Os níveis educacionais baixos do ensino fundamental e médio tornam os candidatos dos pequenos municípios pouco competitivos para conseguir aprovação em vestibulares, excluindo-os. Nesse contexto, a presença de uma universidade federal pode não significar que a população local tenha acesso às vagas públicas, ou que o impacto de sua instalação gere desenvolvimento local.

O reconhecimento do esforço das comunidades do interior na construção de parcerias para criar e manter as suas universidades regionais, que se constituem em patrimônio cultural, poderá permitir que elas se desenvolvam em termos de pesquisa e pós-graduação, sem a precariedade que atualmente se verifica e sem o risco de extermínio ao qual estão hoje sujeitas. Afinal, as 18 universidades comunitárias do RS e SC, às quais nos referimos neste texto, fazem parte do patrimônio nacional, constituindo-se em mais de 10% do total de universidades brasileiras. Elas foram pioneiras em cumprir, até o momento, a meta da superação das diferenças regionais, presente nos cinco PNPGs que as públicas não conseguiram atender e ainda não atingida. Estamos longe de superar as desigualdades entre regiões, mas é certo que as universidades comunitárias têm minimizado a distância entre os níveis educacionais e culturais do interior e das capitais. Trata-se de um modelo autenticamente brasileiro, nascido das próprias comunidades27, levando em conta as suas necessidades regionais. Por isso, ele merece análise criteriosa e aperfeiçoamento, e seus problemas precisam ser encarados como questões de interesse público.

Notas

[1] Este texto atualizou versão em castelhano publicada em periódico do México: MACHADO, A.M.N. Universidades comunitárias: um modelo brasileño para interiorizar la educación superior. *UNIVERSIDADES* – Publicación de UDUAL, Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, año LVIII, n. 37, Méjico-DF, abril-junio 2008. p. 37-48.

[2] Professora UNIPLAC. Doutora em Ciências da Linguagem pela Université Paris X – França e Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. Correio eletrônico: laborescrita@uol.com.br.

[3] Conforme Censo da Educação Superior (INEP, 2006), cujos dados são de 2004. A situação já se configurava naquele ano, mas se acentuou significativamente nos últimos quatro anos; dados do Censo referentes a SC e Região Sul mostram que os concluintes do ensino médio foram, em 2004, 62.562 e o total de vagas de educação superior ofertadas de 80.366. O aumento de IES públicas na Região Sul diminuiu de 44, em 1991, para 37 em 2004, enquanto as IES privadas passaram de 87, em 1991, a 298 em 2004. O quadro começa a modificar-se com a recente criação de universidades públicas no interior (UNIPAMPA, UNILA, UNIVERSIDADE DO MERCOSUL). Esta nova realidade será alvo de estudos futuros.

[4] As vagas ociosas no ensino superior no Brasil eram 20,2 %, em 1998, e passaram a 49,5 % do total em 2006 (Folha *on line*, 18/04/2006).

[5] Estes são em geral horistas, ficando seu trabalho na dependência da formação de turmas.

[6] O conceito desenvolvido por Milton Santos (2004) para pensar as economias urbanas em países subdesenvolvidos pode contribuir neste caso. Santos identifica dois circuitos econômicos distintos que convivem em um mesmo espaço urbano sem que um modifique o outro: o circuito superior, avançado, como o dos países mais desenvolvidos, e o circuito inferior, no qual funciona uma economia informal. Em um mesmo estado brasileiro, por exemplo, convivem situações econômico-culturais contrastantes que podem ser entendidas à luz da lógica identificada por Santos.

[7] O I PNPG, de 1975; o II PNPG, de 1982 a 1985; o III PNPG, de 1986 a 1989; o IV PNPG, que foi um processo amplo de discussões que não resultou em um documento final como os demais, mas preparou o último: o V PNPG, com validade de 2005 a 2010.

[8] Mendonça (2003, p. 296) descreve o pensamento de Teixeira, para quem a universidade contemporânea deveria ser ao mesmo tempo uma universidade *humanista*, a exemplo da universidade medieval, oferecendo, portanto, uma formação básica geral; uma universidade *moderna*, voltada para a pesquisa e a produção do conhecimento, como a universidade humboltiana; e uma universidade *de serviço*, voltada para os problemas práticos de sua sociedade e à educação e até uma *multiversidade*, ligada à indústria e ao desenvolvimento nacional.

[9] Nesse comentário de Mendonça há um trecho que carrega um equívoco da autora, erro que foi favorecido pela formulação tortuosa do Teixeira (1964).É importante explicitá-lo como contribuição com a produção científica em torno dos modelos de universidade, tema central deste trabalho. No seu artigo, Mendonça associa o nome de **Newman** ao modelo de **'universidade de serviço'**. Esclarecemos que, ao contrário de uma universidade de serviço, a concepção de universidade de Newman, que se inspirou na Universidade de Oxford para fundar a Universidade de Dublin (1852), era centrada na busca do saber pelo saber, **condenando toda e qualquer dimensão utilitarista da universidade**. Também Whilhelm von Humboldt descartava esta dimensão, porém, situava a pesquisa no centro das funções da universidade, enquanto Newman a excluía de sua alçada. Logo, a Universidade de Newman pode ser considerada antípoda da universidade de serviço, que vai se desenvolver nos Estados Unidos posteriormente e influenciar a universidade brasileira.

[10] Todas são de fato filantrópicas. Mas apenas uma confessional dita comunitária está no interior.

[11] O número flutua, considerados diversos documentos oficiais publicados, entre 2013 IES (cf. Sinopse Estatística de 2004: acesso em 09/06/2007), 2380 IES (cf. Informativo Ano 4, n. 186, de 19 de março 2006) e 2165 IES (Boletim do INEP, divulgado em 12/12/2006). Lembre-se que o Censo traz dados de 2004.

[12] As confessionais tendem a estar nas capitais e as estritamente comunitárias tendem a estar situadas no interior, sobretudo na região sul que é a que tem a maioria das comunitárias.

[13] Dados obtidos na Revista da ABRUC, Ano XI, n. 41, fev/mar 2007.

[14] Que representam 22% do total de 163 universidades brasileiras.

[15] Várias mantêm cursos em outros municípios.

[16] Note-se que a sigla ACAFE não contém, em seu nome, o termo 'comunitárias', nem se refere ao caráter público ou privado: associa fundações educacionais. Já o COMUNG consorcia universidades comunitárias, mas não se refere ao caráter laico ou confessional. Entende-se assim que não há impedimento para a participação de uma pública na ACAFE, nem de uma confessional no COMUNG. Entretanto, o vínculo a tais associações não é suficiente para conceituar com precisão as universidades comunitárias. Precisamos de outros elementos.

[17] No Censo da Educação Superior (INEP, 2006) são repertoriadas, em SC, duas IES federais na página 27 e três na página 371. Apenas a UFSC é universidade, sendo as outras duas a Escola Agronômica Federal de Concórdia e o Centro Federal de Educação Tecnológica de SC (com oferta de cursos em diversos municípios). Não contabilizamos para este trabalho cursos fora de sede ou extensões das instituições.

[18] Há alguns *campi* da UDESC em outros municípios, como é o caso em Lages, que oferece os cursos de medicina veterinária e ciências agronômicas, e estão em curso alguns processos de implantação de federalização que não contabilizamos aqui.

[19] Cefets e federalizações em curso.

[20] Tese intitulada *Formação e Trabalho de Pesquisadores: um estudo dos processos de institucionalização da pesquisa em IES emergentes*, defendida na UFSC em 01/09/2008, sob orientação de Lucídio Bianchetti (UFSC) e Ana Maria Netto Machado (co-orientadora).

[21] Estudos da área da saúde (DE MEIS, 2007) realizados com pesquisadores em formação ou em exercício constataram forte angústia em torno da inserção profissional e, em decorrência, a busca por segurança faz com que acalentem, como ideal, um posto em universidade pública, submetendo-se a condições de trabalho, muitas vezes, aviltantes (voluntário, ou na condição de professor substituto durante tempo prolongado, o que praticamente corresponde ao horista em IES não públicas). Em processo seletivo para doutor em universidade comunitária (2008), um dos 25 candidatos (com vínculos parciais nas mais prestigiosas universidades estaduais paulistas) assim se apresentou: "eu sou uma professora doutora bóia fria", referindo-se à exploração do trabalho dos doutores, dado que corrobora os resultados encontrados por De Méis.

[22] Durante Seminário Internacional focalizando os estudantes da educação superior da América Latina (UNICAMP, 2005), distribuí uma coletânea publicada pela UNIPLAC em co-edição com o NUPE/UFSC, sobre os Mestrados Interinstitucionais do Sul (JANTSCH et al., 2005) conveniados pela UFSC com duas comunitárias (UNOESC e UNIPLAC). O modelo de universidade comunitária chamou a atenção do Secretário da União de Universidades Latino-americanas, presente no evento, (que o considerou original) e que incluímos entre os debatedores do primeiro número da '*Carta Periódica*'.

[23] Exame Nacional de Desempenho de Estudantes: o conceito é apresentado em cinco categorias (1 a 5) sendo que 1 é o resultado mais baixo e 5 é o melhor resultado possível. O IDD é a diferença entre o desempenho médio do concluinte de um curso e o desempenho médio estimado para os concluintes desse mesmo curso e representa, portanto, quanto cada curso se destaca da média, podendo ficar acima ou abaixo do que seria esperado para ele baseando-se no perfil de seus estudantes. Fonte: INEP. Disponível em <http://enade2005.inep.gov.br/novo/Site/

?c=CUniversidade&m=pesquisar>. Acesso em 8/02/2008.

[24] Os números referentes às Universidades Comunitárias do Sul aparecem em negrito (bem como os totais ou subtotais).

[25] UNB.

[26] Dissertação de Márcia Xavier, em fase final e por nós orientada, intitulada *Inclusão/exclusão digital no campo: desafios na formação docente*, realizada em município do interior da Região Serrana, revela a dificuldade destas populações de se aproximarem da cultura virtual, mesmo após cursos e capacitações de dois semestres.

[27] O caso de Santa Catarina tem algumas particularidades que o distingue da situação no RS, no que se refere às articulações entre os poderes públicos municipais, o setor privado, e suas alianças estabelecidas, em alguns momentos históricos, com o poder estadual de SC. Tais relações complexas são analisadas por Maurício Jose Siewerdt (2007) e por Valle (1996), referências que deixamos aqui como indicativos para aprofundamento.

Referências

ABRUC. <http://www.abruc.org.br>. Acesso em 10/12/2007.

ACAFE. <http://www.acafe.org.br/new>. Acesso em 04/12/2007.

ALVES, V. M. *Formação e trabalho de pesquisadores*: um estudo dos processos de institucionalização da pesquisa em IES 'emergente', protagonizado por doutores em educação titulados em Santa Catarina. Tese de doutorado em curso: UFSC.

ANPED. *30 anos de pesquisa e compromisso Social* – Programação. Caxambu/MG, 2007.

BRASIL. *Plano Nacional de Pós-Graduação* (PNPG) 2005-2010. Brasília: CAPES, dezembro de 2004.

BRASIL. *Plano Nacional de Pós-Graduação* (PNPG) 2005-2010. Brasília: CAPES, dezembro de 2004.

COMUNG. <http://www.comung.org.br/1024/index.html>. Acesso em 06/12/2007.

DE MEIS, L. et al. The Growing Competition in Brazilian Science: Rites of Passage, Stress and Burnout. *Brazilian Journal of Medical and Biological Research*. Disponível em <www.scielo.br/bjmbr>. Acessado em 06/03/2007.

JANTSCH, A. P.; ERN, E.; BIANCHETTI, L.; DAROS, M. D. (orgs.) *Mestrado em Educação*: experiências interinstitucionais na Região Sul. Lages/SC: UNIPLAC, 2005.

INEP. *Educação Superior Brasileira*: 1991-2004 – Santa Catarina. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006

MENDONÇA, Ana Waleska P. C. A Pós-Graduação como estratégia de reconstrução da universidade brasileira. *Educar em Revista*. Curitiba, PR: Editora UFPR, n. 21, p. 289-308, 2003.

SANTOS, B. *Pela mão de Alice*: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 2003.

SANTOS, M. *O espaço dividido.* São Paulo: EDUSP, 2004.

SEMINÁRIO INTERNACIONAL "*LOS NUEVOS ESTUDIANTES LATINOAMERICANOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR*". Campinas: UNICAMP, 2006.

SGUISSARDI, V.; SILVA JR, J.R. A nova lei de Educação Superior: fortalecimento do setor público e regulação do privado/mercantil ou continuidade da privatização e mercantilização do público? *Revista brasileira de educação.* Rio de Janeiro. v. 11, n. 29, p. 5-27, 2005.

SIEWERDT, M. J. Autonomia do trabalho docente no sistema fundacional catarinense: questões históricas e ontológicas para delineamento de análise. *IV Simpósio Trabalho e Educação*. Belo Horizonte, agosto, 2007.

TEIXEIRA, A. A universidade de ontem e de hoje. *Revista brasileira de estudos pedagógicos.* Rio de Janeiro, v.42, n.95, jul./set. 1964. p.27-47.

VALLE, I. do. *Burocratização da educação:* um estudo sobre o Conselho Estadual de Educação do Estado de Santa Catarina. Florianópolis: UFSC, 1996.

VON NEUMANN, John. Disponível em <http://twiki.im.ufba.br/bin/view/MAT150/JohnVonNeumann>. Acessado em 23/01/06.

VON NEUMANN, John. Disponível em <http://cobit.mma.com.br/precursores/john_von _neumann.htm>. Acessado em 23/01/06.

<http://enade2005.inep.gov.br/novo/Site/?c=CUniversidade&m=pesquisar>. Acessado em 26/01/2008.

CONTRIBUIÇÕES DAS INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR DA ASSOCIAÇÃO CATARINENSE DE FUNDAÇÕES EDUCACIONAIS A SANTA CATARINA E AO BRASIL

Luiz Gonzaga de Lima[1]

1 Uma pequena remissão histórica da gênese das Instituições de Educação Superior associadas à Associação Catarinense de Fundações Educacionais – ACAFE

Até o final da década de 50, o Estado de Santa Catarina não possuía sequer uma universidade. As pessoas, em sua maioria jovens, que demandavam participação no ensino superior, tinham que se deslocar para os Estados vizinhos do Paraná e do Rio Grande do Sul, mas também ao Rio de Janeiro e a São Paulo. Os únicos cursos superiores existentes, e em Florianópolis, eram os de Direito, de Ciências Econômicas, de Odontologia, Medicina e Farmácia, de Filosofia e Serviço Social e de Engenharia Industrial, lecionados em faculdades isoladas que compuseram a Universidade Federal de Santa Catarina- UFSC, criada em 1960 e instalada oficialmente nos inícios de 1962.

Reconhecidamente, a essa época, os ventos políticos já sopravam na direção da busca de uma integração mais plena do Estado de Santa Catarina, ainda então prevalentemente centrado no desenvolvimento da região litorânea. São desse tempo os primeiros grandes planejamentos governamentais, propondo a construção de estradas que, cortando todo o Estado, possibilitassem o fluxo dos catarinenses e da produção, preponderantemente agrícola, aqui gerada e outras obras estruturais básicas, como a eletrificação nas cidades e na área rural e o desenvolvimento da telefonia.

Fruto da visão da necessidade urgente de oferecer ensino superior à população catarinense é a criação, em 1964, pelo Governo Estadual, da Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina - UDESC, e da Fundação Universidade Regional de Blumenau - FURB, pelo Governo daquela Municipalidade.

E, apesar de certo centralismo conservador, presente em boa parcela dos governantes e das pessoas ligadas ao ensino, aos poucos as comunidades regionais e microrregionais começaram a se organizar, dando vida a um sistema fundacional de educação superior totalmente diferenciado de qualquer outra experiência vivida nos demais estados da federação brasileira.

Do norte ao sul, do leste ao oeste catarinenses, diversos municípios criaram suas fundações educacionais, dotaram-nas com um certo patrimônio que, na grande

maioria das vezes, se resumia a uma área de terras para a futura construção de suas instalações e estava dado o início de uma instituição voltada à administração do ensino superior. E que cada uma se mantivesse da forma que pudesse.

Há trinta e quatro anos, exatamente no dia 24 de maio de 1974, nascia a Associação Catarinense das Fundações Educacionais - ACAFE, pensada pelas lideranças das Fundações Educacionais existentes no Estado de Santa Catarina como uma entidade capaz de congregá-las e integrá-las, na busca do fortalecimento, da ordenação, das articulações e do planejamento de um Sistema de Ensino Superior Regionalizado.

A essa época, tinham sido criadas pelos Governos Municipais, e estavam em plena atuação, a Fundação Universidade Regional de Blumenau - FURB; a Fundação Educacional do Alto Vale do Rio do Peixe - FEARPE, de Caçador; a Fundação Educacional e Empresarial do Alto Vale do Rio do Peixe - FEMARP, de Videira; a Fundação Educacional do Oeste Catarinense - FUOC, de Joaçaba; a Fundação das Escolas Unidas do Planalto Catarinense - UNIPLAC, de Lages; a Fundação Educacional da Região de Joinville – FURJ; a Fundação Educacional de Brusque - FEBE; a Fundação Educacional de Criciúma - FUCRI; a Fundação Educacional Regional Jaraguaense – FERJ; a Fundação Universitária do Desenvolvimento do Oeste - FUNDESTE, de Chapecó; a Fundação Educacional para o Desenvolvimento do Alto Vale do Rio Itajaí - FEDAVI, de Rio do Sul; a Fundação Educacional do Norte Catarinense - FUNORTE, de Mafra; a Fundação das Escolas do Planalto Catarinense - FUNPLOC, de Canoinhas; a Fundação Educacional do Sul de Santa Catarina - FESSC, de Tubarão; a Fundação de Ensino do Pólo Geo-Educacional do Vale do Itajaí - FEPEVI, de Itajaí; e, ainda, criada pelo Governo Estadual, a Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina - UDESC, com *campi* em Florianópolis, em Lages e em Joinville.

Note-se que a Fundação Educacional do Alto Uruguai Catarinense - FEAUC, de Concórdia, e a Fundação Educacional do Planalto Central Catarinense - FEPLAC, de Curitibanos, bem como, mais tarde, a Fundação Educacional Barriga Verde - FEBAVE, de Orleans; a Fundação Educacional Hansa Hammonia - FEHH, de Ibirama, e a Universidade de São José - USJ, instituídas após a criação da ACAFE, a ela se integraram.

É nas asas dessa união e no espírito empreendedor de líderes comunitários idealistas, que estiveram à frente dessas instituições educacionais, que aconteceu a expansão do Ensino Superior em Santa Catarina.

Para a intelecção maior desse primeiro grande movimento de expansão, há que se levar em conta toda a realidade da evolução social das comunidades microrregionais catarinenses, o desenvolvimento prodigioso da economia do Estado, o equilíbrio existente em seu modelo de distribuição empresarial na agricultura e pecuária, na indústria e no comércio e nos serviços em geral, no modelo das pequenas e médias propriedades rurais e da fixação da população em cidades de pequeno e médio porte, bem como a superveniência de uma legislação federal que

desonerava as instituições de ensino de muitas prescrições tidas anteriormente como requisitos de execução obrigatória.

Impulsionadas, então, pela abertura das políticas educacionais e pela necessidade de ampliação das ofertas de ensino superior em suas regiões, foram sendo erigidas e organizadas as Universidades Comunitárias do Sistema Catarinense de Ensino Superior, algumas delas com a fusão de várias fundações educacionais pertencentes a uma mesma área geográfica.

Hoje, somam ao todo 04 Centros Universitários e 10 Universidades que, junto com a UDESC, compõem o Sistema ACAFE.

2 Contribuições no ensino

Inicialmente, é necessário que se tenha em mente que todas as fundações educacionais existentes no Estado, e, conseqüentemente, todas as universidades delas originadas, têm como principal mola propulsora e como base de atuação o envolvimento com a sua região e a intenção/missão de ser agente do desenvolvimento regional. Essa característica está já marcada desde a sua criação e inserida mesmo em suas cartas instituidoras. Têm, através dos tempos, sido as parceiras constantes das comunidades de suas regiões em todo o processo de melhoria de vida e de desenvolvimento, em todos os âmbitos das realidades microrregionais, quer no setor econômico propriamente dito, quer na ambiência humana e social.

Assim, ao se comentar os dados de expansão e da colaboração efetiva de cada uma das instituições do Sistema ACAFE, caberá referência explícita aos Arranjos Produtivos Locais - APLs específicos que compõem o núcleo do esforço e do resultado econômico das empresas e dos empreendimentos localizados na área de abrangência das citadas entidades (SDS, 2008).

Analisando esses quase trinta e cinco anos de vida, ilustrar-se-á, em seguida, de forma quantitativa, a colaboração das IES da ACAFE no setor do ensino, enunciando os dados do sistema em 1975 e o crescimento nos períodos subseqüentes.

Naquela data, poucos eram os cursos existentes e eram oferecidas 4.301 vagas no vestibular, o primeiro concurso unificado e bancado pela Associação. Para as citadas vagas inscreveram-se 6.161 candidatos. O bloco das Ciências Sociais Aplicadas tinha a maior incidência de pleitos. Naquele ano, os matriculados nos diversos cursos existentes somavam 15.359 estudantes, ocorrendo a maior concentração dessas matrículas nos cursos da área das Ciências Humanas e Sociais. É que as demandas regionais e microrregionais voltavam-se à necessidade de preparação dos docentes para os sistemas municipal e estadual de ensino e igualmente para a qualificação de pessoal voltado às áreas da administração de empresas, ao direito e à contabilidade empresarial. No referido ano, houve 2.418 conclusões de curso, acontecendo, à época, a maior concentração de formandos também no campo das Ciências Humanas e Sociais.

Outro dado importante a ser considerado é o relativo à titulação dos professores. À época, de um total de 189 docentes, somente 7,94% eram possuidores de mestrado ou doutorado; poucos eram também os especialistas e a maioria era simplesmente de graduados (MUNIZ, 2006, p. 69).

Quanto ao regime de trabalho docente, o maior número era de horistas, e apenas 6,35% cumpria tempo integral.

Em 1990, eram 2.220 docentes e 9.877 vagas oferecidas no vestibular, para 27.934 candidatos que se inscreveram, numa relação de 2,83 candidatos por vaga. Foram 35.738 alunos matriculados e um total de 4.072 concluintes dos diversos cursos.

Em 2000, os docentes atingiam um total de 7.318. As vagas oferecidas para ingresso, nos já 645 cursos existentes, eram em número de 30.283 e a demanda no vestibular foi de 61.661 candidatos, numa relação de 2,04 por vaga. O total de matriculados somou 100.044, compondo uma relação aluno / docente de 13,07. Os concluintes dos cursos somaram um total de 10.205.

Desde a década anterior, a concentração da demanda por cursos superiores saiu da área das Ciências Humanas e Sociais para a das Sociais Aplicadas, com uma boa percentagem de candidatos se orientando para os campos da Saúde e das Engenharias e Tecnologias.

É a partir desse período que o Sistema ACAFE começa a sofrer uma açodada competição das instituições privadas de ensino superior instaladas aqui em Santa Catarina, tanto as que ministravam ensino presencial como as ligadas à EaD. Isso pela leveza de suas estruturas, pela rapidez de sua adaptação e pelas facilitações que apresentam à clientela. Nos seus cursos de graduação, em 2004, matricularam-se 35.127 alunos e, dois anos depois, já eram 48.069 estudantes (ACAFE, 2008).

Conforme os dados consolidados do Sistema ACAFE, ao final de 2006, as quinze instituições associadas, presentes com unidades físicas em 75 cidades do Estado, abrigavam 137.131 alunos, matriculados em seus 928 cursos de graduação e 21.174 estudantes em seus 498 cursos de pós-graduação. Nesse ano, as conclusões de cursos de graduação atingiram o total de 27.728 formandos. E 2.614 teses/dissertações/monografias foram defendidas (ACAFE, 2008).

Contavam, então, as instituições da ACAFE com o trabalho de 6.423 funcionários na área técnico-administrativa e com 9.184 docentes, entre os quais 1.298 doutores, 4.019 mestres, e cerca de 700 portadores de graduação, numa relação aluno/professor de 17,23 (ACAFE, 2008).

Quanto à procedência dos universitários, em uma grande parcela do Estado, chegam a 80% dos matriculados os provenientes dos estabelecimentos de ensino médio dos sistemas municipais e estadual de ensino (Dados Vestibular ACAFE).

Um dos elementos presentes em todas as entidades associadas é a preocupação constante pela efetividade da qualidade do ensino presencial que

ministram. Algumas dessas instituições têm mesmo implantada e certificada sua marca nessa dimensão, fato que é plenamente reconhecido pela população de sua região de abrangência.

Entre os pontos altos da atuação das instituições filiadas à ACAFE, o que mais se evidencia é a resposta de alto nível que apresentam às necessidades de formação humana e profissional dos que dela demandam o ensino. Têm elas priorizado a qualidade nos processos de elaboração e execução de seus projetos pedagógicos. Possuem um corpo de docentes altamente competente, capaz e dotado de alto espírito de cooperação. Por seus esforços terem sido sempre focados na resolução das dificuldades locais, elas estão abertas às mudanças e à realidade circundante, buscando superar, de forma cooperativa, as barreiras e as pressões que se apresentam nos tempos atuais.

Em uma rápida análise dessa atuação por parte das Universidades e dos Centros Universitários, pode-se verificar uma grande consonância entre o ensino que apresentam e as necessidades da realidade econômica da região onde se inserem. Nos últimos sete anos, concluíram a graduação no Sistema ACAFE mais de 130.000 estudantes. Essa é uma das suas contribuições altamente significativas ao desenvolvimento do Estado e do País (ACAFE, 2008 e SDS, 2008).

A par da expressiva atuação no ensino de graduação, as instituições da ACAFE têm desenvolvido uma ingente ação oferecendo cursos de pós-graduação *lato* e *stricto sensu*, com a finalidade de promover maior qualificação e requalificação pessoal e profissional tanto da população que já se encontra no mercado de trabalho como na formação daqueles que para ele se preparam ou aos que almejam ampliar seu universo de conhecimentos.

Hoje, são mais de 50 cursos de Mestrado ofertados em 10 das Universidades da Associação e um total médio de 450 cursos de Especialização ou MBAs/ano. Nos últimos sete anos, mais de 120.000 alunos deles participaram, sendo elaborados, no referido período, mais de 18.000 trabalhos científicos, entre monografias e dissertações. Essa significativa produção é um dos elementos responsáveis pelo lugar ocupado pelo ensino superior catarinense no contexto nacional (ACAFE, 2008).

3 Contribuições na pesquisa e na extensão

A legislação nacional, ao estabelecer as características fundamentais de uma universidade, aponta, como divisor de águas entre ela e as demais instituições de ensino superior, a indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão, pilar da universidade como construtora do saber, de um saber que transforma e que se comunica, que se irradia.

Considerando que sua missão está voltada ao desenvolvimento das regiões em que atuam, as universidades da ACAFE têm, juntamente com as ações de

ensino, organizado e executado programas de pesquisa e extensão que lhes conferem amplo reconhecimento comunitário.

A começar pelos programas de iniciação científica, a preocupação pela investigação em geral com o intuito da interveniência e da transformação da realidade é a orientação que fundamenta a ação dos mais de 400 grupos institucionais voltados a essa área. Os institutos de pesquisa existentes têm contribuído eficazmente para a solução de problemas, tanto no campo educacional, empresarial e tecnológico como no da conservação e preservação ambiental. Os mestrados e doutorados que mantêm são, sem dúvida, a força motriz dessa atuação na área da investigação.

Essa diretriz tem esbarrado muitas vezes, porém, no fator financeiro. Sabe-se que a ciência, a produção científica, não acontece de um dia para o outro, como num passo de mágica. É um processo que exige tempo, maturidade intelectual, tradição, resultados da constante e efetiva capacitação de pessoal, da existência de uma infra-estrutura adequada e de investimentos contínuos e de porte. Fazer pesquisa de vulto, por outro lado, é a condição *sine qua non* de se conseguir uma base científica e tecnológica que promova o desenvolvimento de uma região e de um país. Ainda mais hoje, na era do conhecimento, do domínio da informação (MORAES e FARA, 2000, p. 75).

Então, na dificuldade de se atingir essa excelência, é fundamental este trabalho institucional pelo fortalecimento dos programas de iniciação científica. Estimular os jovens estudantes, que assim o queiram e que possuam certas capacidades, a fugir da possível rotina dos exercícios escolares, a aprender a ler as bibliografias de forma crítica, a perder o medo do novo e a assumir compromissos mais sérios com o conhecimento, a manter uma postura séria de busca para intervir na realidade, a ter uma preocupação em saber utilizar os bancos de informação existentes, a aprender outros idiomas que lhes facilitem abeirarem-se de novas informações e, enfim, a se formar talvez como possíveis futuros pesquisadores ou a se colocar no mercado de trabalho como profissionais capazes de iniciativa, abertos à realidade e dotados de espírito crítico e de maturidade intelectual (MORAES E FARA, 2000, p. 76).

Igualmente, na esteira das exigências e tendências da atualidade, há todo um movimento nessas universidades para a instalação e consolidação de seus Núcleos de Inovação Tecnológica e na ampliação da ação de suas Incubadoras e Parques Tecnológicos, verdadeiros berçários dos novos e futuros empreendimentos das economias regionais e, conseqüentemente, da estadual.

É no campo da prestação de serviços que brilha de forma ainda mais expressiva a ação das instituições do Sistema ACAFE. Presente de forma destacada em suas missões institucionais está a comunicação do saber construído para o desenvolvimento das pessoas e das regiões em que estão instaladas. Cursos de extensão, palestras abertas ao público, semanas temáticas, seminários, simpósios, encontros, congressos e colóquios, em âmbito local, regional, nacional e internacional, são instrumentos utilizados para a comunicação científica, para o

aprimoramento da formação das pessoas para o desenvolvimento do próprio conhecimento. É todo um movimento de inter-relacionamento que enriquece o próprio existir do homem sobre a terra, dando-lhe condições de bem aquilatar o real e de poder posicionar-se frente ao mundo, exercitando assim a liberdade de escolha, sua característica maior.

Essas práticas de extensão propiciam, de fato, a convivência, uma convivência focada no saber disponibilizado, que se recria a cada inter-relação. Todas as instituições da Associação têm desenvolvido tais modalidades de ação que são da mais alta significação às suas comunidades de abrangência. Conforme dados disponíveis relativos ao ano de 2006, mais de 1,1 milhão de pessoas participaram de programas de educação comunitária e foram atendidas em programas de promoção sociocultural. E mais de 250.000 receberam atendimento de assistência jurídica e de saúde. É de se notar, com especial relevo, as modalidades de gestão que estão sendo usadas por universidades associadas em vários hospitais e ambulatórios médicos em suas regiões. Há ainda a se considerar o grande atendimento prestado nas clínicas de fisioterapia, de educação física e de psicologia (ACAFE, 2008).

Além desses serviços, cerca de 50.000 de seus alunos receberam bolsas de estudo, integrais ou parciais, e bolsas trabalho e ou pesquisa.

É a dimensão da responsabilidade social presente nas Instituições do Sistema ACAFE que aparece com grande destaque. Essa responsabilidade é o fruto de uma gestão ética e inteligente dos impactos que elas geram em seu entorno humano, social e natural, e, por isso, figura como elemento básico e estruturante de suas estratégias e políticas. Ela é o eixo fundamental da atuação voltada ao desenvolvimento regional.

Merecem ser enunciadas algumas áreas em que serviços institucionais foram e estão sendo apresentados às comunidades e a empresas do Estado. Ações no desenvolvimento do Turismo Cultural e na preservação das riquezas culturais locais. Apoio a Rotas Turísticas institucionalizadas. Centros de documentação histórica, museus e arquivos históricos e fotográficos, relatando costumes e o *modus vivendi* de grupos de imigrantes colonizadores.

Promoção de festivais de teatro e dança, de música e de canto coral. Manutenção de orquestras de câmera e de grupos artísticos, de altíssimo nível, em nada inferiores a companhias famosas. Trabalhos de promoção humana em comunidades economicamente carentes, com oficinas pedagógicas de desenho, artes plásticas, música, capoeira, cerâmica, informática, teatro, moda, costura. Execução de programas de alfabetização de adultos e constituição das chamadas Universidades da Terceira Idade. Programas de inclusão digital direcionado a crianças, a adolescentes, a jovens e a adultos. Atividades de promoção de esportes, mantendo times de futsal, vôlei, basquete e handebol, em diversas categorias, incluindo crianças e adolescentes. Treinamentos para formação, qualificação e requalificação de profissionais nas áreas técnicas. Manutenção de escolas de ensino

fundamental e médio. Práticas no setor da saúde animal e vegetal. Trabalhos de assessoria e consultoria em várias áreas. Manutenção de Radiodifusoras e de TVs Educativas. Atendimento especial a adictos e assistência a doentes terminais. Proposição e execução de programas de gestão ambiental, com participação decisiva nos Comitês de Bacias Hidrográficas e em outras ações de responsabilidade social. Liderança na promoção dos dias de solidariedade, com voluntários que prestam à comunidade os mais variados serviços profissionais, naquele determinado período.

Para dar suporte e apoio às suas atividades de ensino, pesquisa, gestão e de extensão, contam as unidades do Sistema ACAFE com bibliotecas cujo acervo total é de mais de 2 milhões de volumes, com centros de esporte e lazer e com o número expressivo de mais de 16 mil computadores conectados à internet. E, *last but not least*, a utilização, para a prestação de uma extensa gama de serviços à comunidade, dos 2.089 laboratórios existentes (ACAFE, 2008).

Conforme apontam os expressivos números citados, é inegável a contribuição das IES do Sistema ACAFE no desenvolvimento do Estado de Santa Catarina. Essas instituições – criadas pelo poder público, mas gerenciadas sob as normas do Direito Privado, exceto a UDESC e mais tarde a FURB, essa ainda mantida pelas mensalidades dos estudantes – exerceram e exercem muitas vezes o papel do Estado em sua obrigação de promover o acesso ao ensino.

Constituídas e geridas pelas comunidades locais, são instituições comunitárias, sem dono, sem fins lucrativos, de assistência social e muitas delas filantrópicas. Possibilitam o acesso à Educação Superior aos estudantes das mais longínquas regiões do Estado, garantem o acesso e a permanência aos estudantes carentes; promovem o desenvolvimento local e regional através dos serviços, da pesquisa, da extensão, da intervenção por meio de ações científicas aplicadas nas mais diversas áreas.

Não há dúvida em afirmar que o desenvolvimento, no seu lato sentido, do Estado de Santa Catarina muito se deve às Instituições do Sistema ACAFE.

4 Perigos e oportunidades à ação / expansão das IES

Passados esses quase sete lustros da existência da ACAFE, faz-se necessária uma análise da realidade e uma tomada de decisão a respeito da saúde e da futura presença atuante das Instituições do Sistema.

Algumas oportunidades estão se apresentando e decididamente estão a indicar caminhos a trilhar e/ou a estender intensificadamente a ação. Inicialmente, o fato da descentralização administrativa do nosso Estado, com a conseqüente divisão do território em Secretarias Regionais de Desenvolvimento, propicia às IES condições favoráveis de um planejamento conjunto com o Poder Público Estadual, que, constitucionalmente, tem muitos e inarredáveis compromissos com o Ensino Superior.

Vertentes a serem desenvolvidas apontam ainda para a expansão do ensino tanto de graduação como de pós-graduação, *stricto* e *lato sensu*, nas áreas tecnológicas e da saúde, bem como no setor de alimentos. Torna-se uma urgência a prestação de serviços na área ambiental, tanto nos aspectos de gestão como de pesquisa e utilização de tecnologia.

Cada vez mais, e em uníssono com as preocupações e as linhas de financiamento governamental, as iniciativas direcionadas à inovação devem ser incentivadas.

Há, cada vez mais, a presença de um mercado exigente, de um lado, e de outro, uma população que cada vez mais sai em busca de formação. Parece existir, no espírito do mundo, uma predisposição de procura por informações, por parte das pessoas e das comunidades. É a era do conhecimento que chegou. As instituições de ensino estão "in". Não podem, de forma alguma, por uma falta de inserção e de conhecimento da realidade, se fazerem "out" neste que é um dos momentos mais cruciais do ensino superior no Brasil.

Outro fator que está a apontar subsídios para uma linha estratégica de ação das IES é a tendência de desenvolvimento da área da biotecnologia. Aproveitar as oportunidades para uma pesquisa aplicada e de intervenção no real é o grande chamado. Assim, elas estarão ampliando sua área de prestação de serviços técnicos especializados, buscando parcerias tanto com instituições públicas e privadas do país como do exterior, saindo assim de seu pequeno mundo e atuando internacionalmente.

Aliás, as Universidades, pela própria razão de ser como Universidades, têm como horizonte o "Universo". É em seu caráter de "Universitas" que elegem seu agir. E o universo, para elas, inicia com o mundo, com a internacionalização das relações, com o intercâmbio das idéias, dos conceitos, do agir. Em todos os níveis, local, regional, nacional e internacional. O caráter internacional das Universidades já existia desde a Idade Média, com a criação das primeiras escolas européias. Isso ocorria em função da busca de aventuras, mas já definia a questão da universalidade do conhecimento e do importante papel das universidades na formação de cidadãos com competências globais. Essa característica se evidencia ainda mais agora, face ao intenso processo de globalização, que se reflete na necessidade da internacionalização das Instituições de Ensino Superior.

A internacionalização se refere a todo um processo de mudanças organizacionais, de inovação curricular, de desenvolvimento profissional do corpo acadêmico e da equipe administrativa, e de desenvolvimento da mobilidade acadêmica, com a finalidade de buscar a excelência na pesquisa, na docência e em outras atividades que são parte das funções universitárias (STALLIVIERI, 2004).

Nos últimos tempos, têm-se efetuado grandes esforços para atingir uma eficaz prática de internacionalização das universidades, sob a convocação da UNESCO. Prova disso são os documentos da Conferência Mundial sobre Educação Superior (1998) e as Declarações da Sorbonne (1998), de Bolonha (1999), de

Praga (2001) e a de Berlim (2003), que especificaram os compromissos na linha da concretização das Universidades Européias.

De outra parte, conforme a Declaração de Compostela[2] (2004), resultado da Conferência Ibero-Americana de Reitores e Responsáveis de Relações Internacionais,

> o espaço ibero-americano existe também como âmbito comum dotado de identidade própria que foi forjada através de um processo histórico, cultural e social, repleto de luzes e sombras, mas carregado de possibilidades abertas ao futuro. A construção de um espaço comum de educação superior neste âmbito constitui, antes de tudo, um bem social que se sustenta em valores compartilhados e se nutre deles, ao mesmo tempo em que reconhece a importância da educação e do progresso científico e tecnológico no desenvolvimento integral, eqüitativo e justo das nossas sociedades. A educação superior não é uma mercadoria, mas um bem público que contribui para a melhoria da eqüidade e da qualidade de vida dos cidadãos, e a existência prévia de uma identidade ibero-americana deve servir como estímulo para reforçar a cooperação entre as instituições de educação superior européias e latino-americanas visando atingir esse objetivo.

Coerentemente, essa Declaração aponta entre os compromissos assumidos, a intensificação dos programas específicos de mobilidade de docentes e discentes e a criação de redes de cooperação entre as universidades latino-americanas.

A UNESCO afirma ainda que uma universidade que quer marcar presença e ter liderança no campo da educação superior e no desenvolvimento científico e tecnológico tem como imperativo o incremento das suas relações internacionais e interinstitucionais. Aponta também que as instituições devem tomar a iniciativa de fazer a internacionalização, concebendo a cooperação internacional como parte integrante das suas missões institucionais. Para isso, portanto, necessitam criar mecanismos e estruturas apropriadas para promovê-la e organizá-la[3]. Sem dúvida, para que o processo de internacionalização seja efetivo e eficaz é fundamental que haja o engajamento de toda a comunidade interna das instituições e que a sua interlocução com agentes externos promova realmente ação internacional.

A internacionalização deve ser incluída nos planos estratégicos; deve haver uma política definida para sua implantação, com metas e prazos bastante claros; deve ser de conhecimento público, fazendo parte dos documentos institucionais (STALLIVIERI, 2004, p. 61).

Lançando um rápido olhar sobre o mundo, constata-se que as instituições, tal como as pessoas, só crescem verdadeiramente se aprendem. Senão, vegetam e se estiolam. E as relações são a chave de sucesso das organizações. A cooperação vence a competição. E está na cooperação a grande possibilidade de desenvolvimento que tem suas bases nas redes de relações. Para o estabelecimento

de um plano de internacionalização, porém, deve-se levar em conta tanto as atividades em gestão universitária como as de graduação e de pós-graduação, de pesquisa e de extensão. Sua efetivação trará então resultados imediatos para a qualificação institucional.

Uma universidade socialmente responsável, que concaminha com suas congêneres na busca da excelência da gestão de seus talentos humanos e de seus recursos ambientais, da formação acadêmica de seu corpo discente, da produção do saber e dos modelos epistemológicos escolhidos e da participação no desenvolvimento sustentável da comunidade regional, necessita expandir seus intercâmbios e inter-relacionamentos.

Um campo extraordinário que se abre também é o do ensino a distância ou semipresencial aproveitando todos os recursos disponibilizados pela tecnologia atual. Já que são instituições que primam pelo ensino presencial de qualidade, podem estendê-la, pela estrutura de que são dotadas, às diversas formas de ensino previstas e possíveis. Isso poderá, sem dúvida, baratear a sua prestação de ensino e desonerar as suas contas, permitindo uma ação mais decisiva na investigação interventiva.

Um dos nichos que precisa ser cultivado é o relativo aos egressos. A educação continuada, em suas múltiplas possibilidades, pode ensejar um conjunto de ações fundamentais às IES no cumprimento de suas missões institucionais. Uma pessoa, já graduada, que solicita retorno a um novo curso, é sinal eficaz de sua fidelidade à instituição. E contar com a fidelização dos seus clientes precisa ser uma das metas estratégicas de qualquer organização.

Se essas facilidades são um fato, por outro lado, há algumas grandes ameaças no ambiente externo que rondam a atuação das Universidades do Sistema ACAFE.

Inicialmente, a já citada concorrência por parte da expansão do ensino ministrado pelas instituições de ensino superior da área privada e o crescimento acentuado das formas de ensino virtual e a facilitação por parte dos mecanismos legais para que os critérios de quantidade se sobreponham aos de qualidade, favorecendo a expansão desenfreada, a venda de projetos pedagógicos, o jogo de influências e outras modalidades de corrupção.

Outro elemento ameaçador se liga à crucial falta de financiamento às ações voltadas à pesquisa e à pós-graduação *stricto sensu*, que, como exigem grandes e constantes investimentos, chegam a inviabilizar iniciativas já em andamento. Isso também porque não há verdadeiro reconhecimento governamental da natureza jurídica das instituições comunitárias criadas pelo Poder Público e por ele não mantidas.

Há ainda algumas razões de realidade que podem significar elementos altamente restritivos à ação das instituições do Sistema ACAFE. É o fato da diminuição do poder aquisitivo da população conjugado ao êxodo dos jovens para outros centros urbanos e à queda do número dos concluintes do ensino médio. A esse respeito, há mesmo um movimento para que os sistemas municipais de ensino

assumam de forma definitiva o ensino médio. Essa política certamente traria grandes implicações a todo o sistema de ensino.

Altamente constritora do Sistema é a tendência cada vez mais sentida do controle social e da fiscalização exercidos, questionando direitos, benefícios e práticas estabelecidas, bem como o aumento do custo da educação.

Há ainda uma realidade a que as universidades da ACAFE precisam atentar e que pode transformar todo o sistema de ensino superior no país. Trata-se do recente processo de capitalização do setor pelo lançamento de ações em Bolsa de Valores, da normatização da presença do Brasil no Acordo Geral do Comércio de Serviços - GATS e da presença de grandes conglomerados internacionais já operando no mercado brasileiro de ensino. Há instituições jogando pesado nesse que hoje é um mercado em formação, mas que certamente pode se tornar uma grande alternativa para investidores (ESTEVES, 2007, p. 135).

Internamente, há alguns fatores que são sumamente favoráveis à ação e à ampliação das ações das universidades do Sistema ACAFE. Primeiramente, o reconhecimento, por parte das comunidades regionais, do alto nível de qualidade do ensino proposto. Essa credibilidade é traço fundamental para o estabelecimento da fidelização.

Estão todas as instituições associadas dotadas de uma capacidade instalada que bem estrutura suas atividades e permite ampliar mais ainda suas atuações no ensino, na pesquisa e na prestação de serviços.

Em sua maioria, os seus docentes - doutores, mestres e especialistas - têm reconhecida a sua qualificação. E vige entre elas, no interior das organizações, bom relacionamento, embasado no respeito e na união. Além disso, grandes passos têm sido dados em busca da padronização de processos que facilitem a integração entre as associadas e de uma pauta de ações que a consolidem.

Por outro lado, há também elementos internos que podem enfraquecer tanto a atuação individual de cada uma das universidades do Sistema ACAFE como a do próprio Sistema.

A não-compreensão e a decorrente não-atuação conjunta, em que pese o fato de que todas são responsáveis pelo sucesso ou pelo fracasso dos empreendimentos, eivam de vício a realização das proposições planejadas.

A burocracia, a lentidão nas decisões e as divergências internas podem ser instrumentos de desintegração, impossibilitando a verdadeira comunicação e o diálogo interpares, interna e externamente.

A falta de dinamicidade e de capacidade de gestão pode impedir que as instituições vejam a realidade e saibam ler adequadamente os sinais dos tempos (FLORES, 2005, p. 156).

É preciso ter em mente que o medo da mudança e a incapacidade de encontrar alternativas para realizar parcerias e prestar serviços de forma mais flexível,

e com menor custo, são freios por demais sérios, que tornam pesada uma instituição e a podem levar à estagnação e mesmo à morte.

As instituições do Sistema ACAFE, enfim, precisam tomar decisões urgentes a respeito da situação interna, no que tange ao grande número de vagas ociosas – mais de 48.500 vagas – em seus cursos, em especial entre os endereçados à área das Ciências Humanas e Sociais e à das Ciências Sociais Aplicadas (ACAFE, 2008).

Conclusão

Por essa rápida incursão na caminhada que as Instituições associadas à ACAFE têm percorrido nestes quase trinta e cinco anos, tem-se a certeza de que sua atuação foi e é decisiva ao desenvolvimento da gente e da terra catarinense. Suas contribuições são inequívocas, tanto na área do ensino como na da investigação e da extensão. Há em suas gestões administrativas todo um profundo respeito às comunidades circundantes e um constante olhar às suas expectativas, necessidades e interesses, para, pedagogicamente, poder secundá-los. E árduos são os caminhos que ainda têm pela frente, dadas as tendências socioeconômicas nacionais e internacionais da atualidade. Mas o horizonte, que se depreende, é ainda um horizonte de amplas possibilidades de ser, cada vez mais e totalmente, instituições plenas de espírito universitário.

Parece oportuno chamar a atenção ainda a respeito de algumas atitudes e atividades que podem ser decisivas no momento presente e no futuro da vida e atuação das Instituições de ensino associadas a ACAFE :

a) a utilização com efetividade dos laboratórios existentes para prestar serviços de qualidade à comunidade empresarial da região, do Estado e do Brasil. E aprender a vender os serviços que pode prodigalizar. E ter os poderes públicos também como parceiros a quem vender esses serviços, com ênfase especial na área ambiental;

b) anormalmente, as universidades se calam a seu próprio respeito. É preciso ultrapassar essa atávica barreira. É sumamente necessário dar visibilidade ao que precisa ser visto. O *marketing* institucional é primordial;

c) manter-se um banco de dados dinamicamente atualizado para possibilitar às instituições esse bom "falar de si";

d) efetuar sempre um estudo acurado de viabilidade para implantar qualquer curso. Esta decisão não pode se estribar simplesmente na vontade discricionária de alguém ou de alguns poucos. Nem na beleza ou pomposidade do projeto;

e) afastar-se da prática de "amontoar tijolos sobre tijolos", construindo imobilizados que podem fazer sucumbir o já meio debilitado sistema. Investir e investir nas pessoas, chamando-as a exercer suas lideranças e, assim, ter delas o seu melhor

em termos de dedicação, trabalho firme e fidelização;

f) desenvolver o processo de internacionalização como uma das estratégias básicas da gestão universitária;

g) dar ênfase aos Programas Institucionais de Iniciação Científica que podem ser a base de uma futura e decisiva ação na pesquisa;

h) buscar incessantemente a integração interpares. Abrir os canais de uma comunicação verdadeira, às claras, sem peias nem meias verdades. Participar de projetos conjuntos com as associadas nas áreas do ensino, da pesquisa e da prestação de serviços.

E, talvez, prepararem-se todas as instituições do sistema ACAFE para, num futuro não muito distante, se transformarem numa grande e única universidade, presente em todo o Estado e capaz de atuar plenamente como o grande pilar do ensino superior, a indissociabilidade entre investigação, intervenção, extensão e ensino.

Notas

[1] Coordenador de Assuntos Interinstitucionais e professor da UNOESC. Especialista em orientação educacional.

[2] Cf. <www.belta.org.br/faubai/textos/compostela/declaração.html> .

[3] Conferência Mundial sobre o Ensino Superios Superior, 1998, Paris. "Tendências da Educação Superior para o século XXI". Paris/UNESCO-Crub.

Referências

ACAFE (2008). *A força da educação superior em Santa Catarina*.

ESTEVES, Paulo César Leite. *Fatores determinantes de mudanças na estrutura competitiva do sistema de ensino superior em Santa Catarina*. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. UFSC: 2007.

FLORES, Luiz Carlos da Silva. *Fatores de gestão que influenciam o desempenho das universidades comunitárias do sistema fundacional de ensino superior em Santa Catarina*. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. UFSC: 2005.

MORAES, Flávio Fava e FAVA, Marcelo. A iniciação científica: muitas vantagens e poucos riscos. In: *São Paulo em Perspectiva,* vol. 14. nº 1, São Paulo, 2000, p. 73-77.

MUNIZ, Milton Divino. *Educação superior em Santa Catarina: consolidação e expansão*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção. UFSC, 2006.

ESTADO DE SANTA CATARINA. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDS). *Panorama da economia catarinense 2008*. Disponível em: <www.sds.sc.gov.br>. Acesso em 12/07/2008.

STALLIVIERI, Luciane. *Estratégias de internacionalização das universidades brasileiras*. Caxias do Sul: Educs, 2004.

AS UNIVERSIDADES CONFESSIONAIS E A SUA NATUREZA COMUNITÁRIA E PÚBLICA NÃO-ESTATAL

José Ivo Follmann[1]*, SJ*

Já se passaram mais de vinte anos desde a realização de uma das mais polêmicas sessões da Constituinte Nacional de 1987, quando se colocava na mesa de discussão a questão do *público* e do *privado* na educação. Foi um debate controvertido no qual o pivô da questão era o desnudamento de algo muito forte na cultura política brasileira, que é a redução do conceito de público ao de estatal. Essa redução era e continua sendo considerada insuficiente e geradora de equívocos. O presente texto retoma, parcialmente, a reflexão ali desencadeada, concentrando a atenção na natureza comunitária e pública não-estatal das universidades confessionais.

Por ser uma temática que sugere um debate longo e talvez inesgotável, optou-se por identificar, de maneira simples, alguns breves atalhos na abordagem.

1 Ao mesmo tempo pública e confessional

Diversas referências poderiam ser feitas aqui. O texto poderia partir de concepções elaboradas por uma multiplicidade de congregações religiosas católicas que dirigem instituições de ensino superior, ou de concepções de diversas outras confissões cristãs ou de tradições religiosas externas ao contexto cristão. O texto restringe-se, no entanto, à experiência jesuíta. Em primeiro lugar, porque é mais familiar ao autor e, em segundo lugar, porque historicamente a Companhia de Jesus ou a Ordem dos Jesuítas pauta, sem dúvida, uma tradição de destaque no meio das iniciativas universitárias confessionais.

Beirando quase meio milênio de existência, a Companhia de Jesus ocupou-se, ao longo de sua história, com o ensino universitário, a pesquisa e as publicações científicas. "Da astronomia à dança clássica, das humanidades à teologia, os jesuítas tentam assumir a linguagem e a temática das culturas herdadas ou emergentes", diz o Decreto 17, um dos documentos oficiais da XXXIV Congregação Geral da Ordem, realizada em 1995. Para os jesuítas o ensino universitário é algo crucial para a sociedade. O mesmo Decreto 17 assim se expressa:

> Reconhecemos que as universidades continuam a ser instituições de importância crucial na sociedade. Servem como o principal meio para o progresso social das classes pobres. Nelas e por meio delas realizam-se

> importantes debates sobre a ética, as futuras orientações da economia e da política, e o sentido da existência humana que molda nossa cultura. (n. 2)

Tornou-se usual, na tradição das *universidades jesuítas,* a necessária atenção ao *substantivo* universidade e ao *adjetivo* jesuíta. Trata-se de duas realidades que devem ser respeitadas. Tem-se muito claro qual é o papel específico de *serviço (público) à sociedade* que *é* uma universidade, sendo que o *ser jesuíta* entra como um atributo identitário de reforço e de iluminação para esse serviço. É o que está explicitado no mesmo Decreto 17, já referido:

> O substantivo garante o compromisso com a autonomia fundamental, a integridade e a honradez de uma universidade, precisamente enquanto universidade: um lugar de busca serena e aberta da verdade e de discussão sobre ela. Indica também objetivos próprios de toda universidade (pesquisa, ensino, várias formas de serviço correspondentes a sua missão cultural) como horizonte e contexto indispensáveis para a autêntica conservação, renovação e comunicação do saber e dos valores humanos. Enquanto jesuítas buscamos o conhecimento por si mesmo, mas, ao mesmo tempo, devemos perguntar-nos de quando em vez: conhecimento, para quê? (n. 6)

Dentro dessa mesma orientação, o Pe. Marcelo Fernandes de Aquino, em 2006, no início de sua gestão como Reitor da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), assim se posicionou:

> Somos uma universidade, ao mesmo tempo, pública (não-estatal) e confessional. Reconhecemos como nossos os fundamentos e os objetivos da república brasileira: por um lado, a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo político; por outro lado, a construção de uma sociedade justa, livre e solidária, o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Objetivos republicanos e valores confessionais jesuíticos se consubstanciam na nossa missão.[2]

O discurso todo esteve calcado no importante papel da universidade dentro do atual momento de grandes mudanças que a sociedade humana está vivendo no que tange ao seu modelo mental, no caráter republicano (*res publica*) do *que fazer* universitário e na consonância da missão da Companhia de Jesus nessa tarefa. Trata-se de mudanças que perpassam a realidade humana em todos os seus âmbitos, desde os seus avanços científicos e tecnológicos sem precedentes até a formulação do sentido último da ação histórica, com as suas novas centralidades, colocando em primeiro plano a horizontalidade da participação e da idéia de valor,

acompanhadas por um novo pensamento sobre Deus. A missão da Companhia de Jesus, que está focada no diálogo entre fé e justiça, consubstanciado pelo diálogo cultural e pelo diálogo inter-religioso, está posicionada, de forma coerente e atual, dentro desse processo de mudanças, na opinião do Reitor.

É um posicionamento integrado e coerente com a estratégia coletiva cultivada por toda a rede internacional de instituições jesuítas que, em sua expressão latino-americana, através do texto do Plano Estratégico da Associação das Universidades Jesuítas da América Latina (Ausjal), baliza o cerne do projeto das universidades com uma tríplice questão, que pode ser assim formulada: 1) Em nosso *que fazer* universitário, a primeira pergunta sempre deve ser***: Que sociedade queremos?*** Destacando-se que as universidades existem como um serviço público à sociedade. Não podemos perder isso de vista. Quem se envolve nesse serviço deve, em primeiro lugar, prestar contas à sociedade. 2) Uma segunda pergunta seguirá naturalmente: ***Que sujeitos formar para essa sociedade que queremos? Que educação necessitamos?*** Destacando-se que, mais do que nunca, os estudantes de hoje necessitam do cultivo de valores que os chamem a serem sujeitos capazes de assumir responsavelmente a construção da sociedade. Eles necessitam, para tal, vivenciar, em nosso meio, uma efetiva formação integral. 3) E a terceira pergunta, conseqüentemente, fará voltar o nosso olhar para as universidades enquanto tal: ***Que universidade, para formar esses sujeitos? Que universidade, para ser coerente com a educação proposta e a sociedade buscada?*** Certamente é necessária uma profunda ressignificação da relação entre universidade e sociedade (FOLLMANN, 2008, p. 322).

Essas perguntas bem respondidas são conteúdos centrais do projeto político-pedagógico de uma universidade. De pouco, no entanto, valerá um bom projeto político-pedagógico se ele não estiver ancorado num sadio plano de gestão, munido de procedimentos internos consistentes e de políticas transparentes, tanto em nível de suas práticas sociais ou de sua ação social, quanto em nível de sua participação no desenvolvimento da ciência e tecnologia. Somente um projeto político-pedagógico bem explicitado, procedimentos de gestão consistentes e transparência pública, em todos os níveis, poderão produzir uma efetiva relação entre a *gestão universitária* e a construção da *cidadania*.

Nesse sentido, a mesma Associação das Universidades Jesuítas da América Latina encontra-se, hoje, num processo avançado de instalação de sua Rede de Responsabilidade Social Universitária (RSU), como um mecanismo de gestão e avaliação, estabelecendo linhas orientadoras comuns das Universidades jesuítas, no exercício dessa sua responsabilidade. As Universidades se congregam num detalhado sistema de avaliação em cinco grandes áreas de impacto: a área educacional, a cognoscitiva e epistemológica, a social, a organizacional e a ambiental. (Vallaeys, 2006) Os critérios e indicadores são amplamente discutidos e acordados em nível latino-americano, sempre levando em conta as características e orientações da política educacional de cada país. Trata-se, sem dúvida, de um ousado laboratório de políticas públicas de educação na América Latina, inaugurado

por uma rede confessional.

Para concluir este item, cabe ressaltar que a mesma Associação das Universidades Jesuítas da América Latina, em um de seus documentos orientadores de base, demonstra com clareza o compromisso público das instituições nela congregadas:

> Desenvolver uma alta qualidade científica e um sentido agudo da aplicação dos estudos a fim de lograr uma maior produtividade social na criação dos bens e serviços que são requeridos para melhorar a qualidade de vida de nossas sociedades. Que o incremento da capacidade científica e tecnológica vá animado de um humanismo que o leve à efetiva solução dos grandes males que afligem nossas sociedades, particularmente às maiorias pobres. Que o sentido do público, da responsabilidade, o espírito democrático e o incremento da capacidade organizativa de nossas sociedades, sejam sinais do aporte ético de nossas universidades. (AUSJAL, 2000, n. 128).

2 Nem estatais, nem empresariais

A afirmação da expressão *universidades comunitárias* remonta, segundo Moacir Gadotti, a meados da década de 1980 e surge de dentro do contexto das universidades confessionais. O autor retoma a definição do presidente da então Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (Abesc), Pe. Waldemar Valle Martins, que fala das *universidades comunitárias* como aquelas "sob a responsabilidade de uma associação ou fundação sem fins lucrativos, confessionais ou não, dentro do pluralismo democrático, reconhecidas como idôneas para a prestação de serviços educacionais de interesse público, e que aplicam seus recursos e resultados financeiros nas suas finalidades universitárias, buscando realizar, assim, efetivamente, sua função social". (GADOTTI, 1997, p. 94)

Moacir Gadotti mostra que, em meados de década de 1980, estava "nascendo um modelo novo de universidade, no Brasil, que ocupa o espaço existente hoje entre as universidades 'estatais' e as universidades 'empresariais'" (GADOTTI, 1997, p. 94). Ou seja, as universidades brasileiras estariam sendo divididas em *universidades estatais, universidades comunitárias e universidades empresariais*, sendo que as *estatais* agrupariam as federais, estaduais e municipais, as *comunitárias* estariam constituídas pelas confessionais ou não-confessionais sem fins lucrativos e as *empresariais* seriam as outras iniciativas privadas com fins lucrativos e comerciais.

Dentro do processo de democratização que o Brasil viveu na década de 1980, nos anos pós-ditadura militar, um dos debates travados centrou-se sobre a necessidade de desvincular a *coisa pública* da *coisa estatal*. De um lado estava claramente pautada a posição daqueles que, mesmo considerando que o público extrapola o estatal, centravam o seu argumento na necessidade de haver um controle da comunidade sobre o patrimônio da instituição que prestava o serviço, para que este pudesse ser efetivamente considerado um serviço público. Por outro lado, estava

o posicionamento daqueles que argumentavam que não é a propriedade que define a natureza do serviço, mas a sua concepção e os destinatários.

Rocha, em seu estudo sobre aquele embate, entre vários outros protagonistas, reporta-se a uma presença forte que foi a do bispo católico da Diocese de Bauru, Dom Candido Padin, para o qual a "escola pública não é a que pertence ao Estado, mas a que serve ao ideal do público, isto é, ao ideal democrático". Para ele, dentro do processo de redemocratização vivido pela sociedade brasileira, o Estado "não tinha como se apresentar com legitimidade para pretender assumir com exclusividade o campo da educação". O processo vivido é de afirmação do pluralismo e da possibilidade de múltiplas iniciativas. "O público, numa concepção democrática, é aquele que aceita o pluralismo, a possibilidade de haver várias iniciativas, várias responsabilidades, principalmente no campo da educação, para satisfazer todo o povo". (ROCHA, 2001, p. 260-261).

A mesma autora refere também um texto de Jamil Cury, segundo o qual "uma escola se define como pública pela amplitude do bem social que produz"; e nesse sentido, pode-se deduzir, na observação do mesmo autor, que pode haver escolas privadas de caráter público e escolas públicas de caráter privado... (ROCHA, 2001, p. 262).

O debate foi duro, mas resultou num avanço que pode ser considerado importante, ao distinguir as instituições privadas comunitárias, confessionais e filantrópicas, por um lado, das instituições privadas de caráter empresarial e lucrativo, por outro lado. Em 1996, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), isso foi sancionado assim. Infelizmente, no entanto, a prática adotada, anteriormente, durante o Governo do Presidente Collor de Mello, jogando na mesma vala comum todas as instituições de ensino superior privadas, sejam elas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sejam elas puramente empresariais de fins lucrativos, foi reforçada, depois, pelo Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso e perdura até hoje.

O mesmo Moacir Gadotti, já em 1997, afirmava que a polêmica estéril *público* versus *privado* estava com os seus dias contados e concluía:

> O que hoje se coloca é a questão da qualidade do ensino "para todos". (...) Não importa se é o Estado ou se é a sociedade civil que oferece uma boa escola para todos: o que importa é que todos tenham acesso a uma escola de qualidade. Esse "dever do Estado" pode ser cumprido direta ou indiretamente. O problema não está entre o público e o privado. Está entre boa qualidade e má qualidade dos serviços educacionais. (GADOTTI, p. 100)

3 Confessionalidade e laicidade

O Reitor Pe. Luis Ugalde[3] relatou por escrito, num de seus textos, um fato

ao mesmo tempo pitoresco e muito significativo:

> Há uns seis anos recebi na Universidade Católica de Caracas a visita de um clérigo iraniano que ocupava um importante cargo no Governo. Fiquei impressionado com a sua abertura e ilustração. Havia vivido em Roma e conhecia bem o Ocidente. Iniciou a conversa colocando com toda clareza a razão do seu interesse por falar com um jesuíta universitário, 'porque vocês, os jesuítas, afirmam a modernidade e a fé simultaneamente'. No Ocidente – sinalizava – a afirmação da modernidade trouxe a desaparição ou o ocultamento da fé. No Irã (era a época do liberal Jatami) queremos a modernidade, mas sem perder a fé; nisso coincidimos com os jesuítas. (UGALDE, 2007, p. 13)

Assim como na maioria dos campos houve avanços radicais, também no campo das confissões religiosas, em sua postura com relação ao mundo, são notáveis os avanços. No caso brasileiro, o que foi visto em outras épocas como disputa pelo domínio da educação, entre a Igreja Católica e o Estado, não faz mais o mínimo sentido. Temos, hoje, instituições católicas, ao lado de outras instituições dando a sua contribuição na solução do grave problema da carência educacional em nosso país, em todos os níveis. A polêmica entre confessionalidade e laicidade na educação, assim como a polêmica privado e público, parafraseando Moacir Gadotti, passa a ser estéril, demonstrando ranços históricos, que deveriam estar superados.

Hoje, felizmente, temos um Estado bem aparelhado para prestar um bom serviço à sociedade no controle da qualidade e na avaliação da educação que é oferecida. A prática histórica veio demonstrando que os diferentes empreendimentos confessionais sempre se esmeraram em desenvolver atividades educacionais de boa qualidade, em todos os níveis, significando consideráveis serviços à sociedade. No mundo plural em que vivemos e no avanço de consciência percebido nas próprias instituições confessionais, uma postura redutora que vê a laicidade como condição *sine qua non* para prestar um bom serviço público, está, no mínimo, defasada na história.

4 Um quadro a ser considerado...

A proposta que Moacir Gadotti explicitou, a partir de suas reflexões sobre o debate gerado na década de 1980, merece uma renovada atenção. O autor, em seu texto publicado em 1997, classificava as universidades ou instituições de ensino superior em: *estatais*, *comunitárias* e *empresariais*. Em outros termos, segundo o autor, seriam as *públicas estatais*, as *públicas não-estatais* e as *não-públicas* de natureza empresarial.

Dentro dessa lógica, as *estatais* ou *públicas estatais* estariam englobando tanto as instituições de ensino superior *federais* quanto as *estaduais e municipais*; as *comunitárias* ou *públicas não-estatais* somariam todas as instituições *confessionais*

e *não-confessionais* funcionando a serviço da sociedade, sem fins lucrativos; as *não-públicas* seriam todos os demais empreendimentos de ensino superior, de *caráter empresarial, comercial* e com fins lucrativos.

Com um quadro assim delineado e um consistente acompanhamento avaliativo de todas as instituições públicas (estatais ou não-estatais), na prestação da qualidade dos seus serviços públicos, proporcionando, para tal, os necessários suportes financeiros para um acesso democrático dos que não têm condições de pagar e para aqueles custos que não são possíveis de serem sustentados a partir das mensalidades escolares, certamente estaríamos indo mais decididamente ao encontro do espírito de um quadro legal digno de nossa história e de nossa realidade.

A Constituição Federal de 1988 é clara em seu artigo 213, quando afirma como dever do Estado o repasse de recursos para as instituições de ensino comunitárias, confessionais e filantrópicas que prestam o seu serviço à sociedade, sem fins lucrativos. Na história recente, no entanto, como anotamos anteriormente, todas as instituições privadas foram jogadas, ao arrepio da Lei Maior, na mesma vala comum, junto às empresas de fins lucrativos atuantes na área do ensino superior.

Para fazer justiça aos esforços históricos e aos esforços presentes, são necessárias medidas urgentes que reconheçam, de direito e de fato, a natureza comunitária e pública não-estatal dessas instituições, como já sinalizava, com pertinência, o debate em meados da década de 1980.

Notas

[1] Padre Jesuíta. Doutor em Sociologia pela Universidade Católica de Louvain, Bélgica. Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e Vice-Reitor da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS.

[2] O discurso de posse está disponível na página *web* da Universidade: <http://www.unisinos.br>.

[3] Universidade Católica Andrés Bello (Ucab), Universidade Jesuíta de Caracas, Venezuela.

Referências

AUSJAL. *Plan estratégico 2001-2005.* Caracas: Ucab/Ausjal, 2001.

_____. *Desafios de América Latina y propuesta educativa.* Caracas: Ucab/Ausjal, 2000.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil 1988.* Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988.

COMPANHIA DE JESUS. *Decretos da Congregação Geral XXXIV.* São Paulo: Loyola, 1995.

FOLLMANN, José Ivo. Universidade e sociedade; uma relação que se ressignifica. *In:* AUDY, Jorge Luis Nicolas; MOROSINI, Marília Costa (orgs). *Inovação e qualidade na universidade.* Porto Alegre: EdiPucrs, 2008, p. 313-323.

GADOTTI, Moacir. Universidade estatal, universidade comunitária: dois perfis em construção da universidade brasileira. *Revista Ceciliana,* Santos: Universidade Santa Cecília, v. VII (7), 1997, p. 87-107.

ROCHA, Lúcia Maria da Franca. Associação de Educação Católica: uma proposta de educação pública não-estatal. *Revista Linhas Críticas,* Brasília: UnB, v. 7, n. 13, jul.-dez. 2001, p. 255-263.

UGALDE, Luis. Identidade universitária de inspiração cristã e pertença católica na América Latina. In: IVERN, Francisco (org). *A inspiração cristã e católica das universidades confiadas aos cuidados da Companhia de Jesus no Brasil.* Rio de Janeiro: EdiPucrj, 2007, p. 11-24.

VALLAEYS, François. *Marco teórico de responsabilidad social universitária.* Texto Mimeo, BID, 2006.

FACULDADES COMUNITÁRIAS NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Marilia Patta Ramos[1]
Marcos Moura Baptista dos Santos[2]
Cristian Ricardo Wittmann[3]

Introdução

O presente capítulo tem como objetivo trazer ao debate sobre os diferentes tipos de instituições educacionais o exemplo das faculdades comunitárias norte-americanas, no decorrer do artigo referenciadas por sua denominação no idioma inglês de *community colleges*. Preferiu-se manter tais nomenclaturas e traduzir livremente os trechos citados dos originais em inglês para facilitar a compreensão do conteúdo pela maior quantidade de pessoas.

Na primeira parte procura-se contextualizar historicamente os *colleges* e também, de modo geral, o sistema educacional norte-americano. Nessa parte aborda-se não só a origem, mas o desenvolvimento e as diferenças entre os *colleges* e a forma pela qual oferecem o ensino, seja no modelo de ensino vocacional, seja naquele de transferência para as universidades.

Posteriormente, aborda-se como a legislação em geral dá o suporte a essas instituições, abordando também algumas perspectivas de interesse em aprimorar o sistema legal, de forma a reconhecer o papel dos *colleges* na sociedade norte-americana. Num quarto momento, são tecidas reflexões sobre o financiamento e as formas alternativas de sustentabilidade financeira, proporcionando uma visão sistemática da realidade dessas instituições educacionais.

Abordam-se, na quarta parte, a forma de governança e a estrutura decisória dos *colleges*, bem como os conselhos e órgãos de verificação que acabam dando o direcionamento político a essas instituições. Por fim, como conclusão, abordam-se as tendências para o futuro dessas instituições em meio ao complexo sistema americano de ensino.

1 Aspectos Históricos

Embora pouco conhecidos do público brasileiro, os *publicly supported community colleges* ocupam um lugar destacado no complexo e diversificado sistema de educação superior nos Estados Unidos, abrigando algo em torno de 45% a 50%

de todos os estudantes de terceiro grau naquele país.

Além das suas mundialmente conhecidas universidades de pesquisa, que atendem a não mais que 20% dos estudantes de graduação, os Estados Unidos da América (EUA) possuem um diversificado setor de *colleges*, incluindo os *four-year colleges* (tanto públicos como privados, com e sem fins lucrativos) e os *two-year colleges* (entre os quais se incluem os *community colleges)*. Além dos *public community colleges*, esse setor abrange ainda os *independent two-year colleges* ou *private junior colleges* (categoria que inclui instituições ligadas a igrejas e a instituições privadas sem fins lucrativos) e as *proprietary schools* ou *business colleges* (com fins lucrativos, organizadas como corporações de negócios).

Os *publicly supported community college*, considerados por alguns autores como a mais genuína contribuição dos EUA para o ensino superior, somam hoje cerca de 1200 instituições e abrigam aproximadamente 50% dos estudantes de graduação dos Estados Unidos (MELLOW & HEELAN, 2008). Suas principais características são a política de livre acesso; o comprometimento com a acessibilidade do ensino superior; a ênfase no ensino, sem maiores preocupações com pesquisa; a variedade de oferta de cursos em diferentes modalidades, de forma a focar no público que não possui condições financeiras de deslocar-se para cidades maiores ou de pagar o preço dos *colleges* tradicionais.

Com base nessas características, qualquer pessoa portadora de um diploma de ensino médio pode inscrever-se num *community colleges,* independentemente de seu desempenho escolar e sem a necessidade de exames de seleção. A acessibilidade se concretiza com a facilidade de horários, a possibilidade de inscrever-se em apenas uma disciplina por período, o funcionamento em horários diversos, os custos bastante mais baixos do que qualquer outra instituição de ensino superior pública ou privada. Já a variedade de oferta relaciona-se com a oferta de cursos que abrangem desde os primeiros dois anos dos cursos superiores tradicionais até uma ampla gama dos chamados cursos pós-secundários (cursos de aperfeiçoamento profissional, cursos de inglês como segunda linguagem e diversas certificações em cursos técnicos e de atualização tecnológica).

1.1 Origens e desenvolvimento

Os *community colleges* foram criados por recomendação da *President´s Commission on Higher Education*, estabelecida em 1946 para reexaminar a estrutura de educação superior e avaliar sua capacidade de oferecer a educação necessária para dar conta das mudanças na qualificação da força de trabalho no pós-guerra. Como resultado das recomendações da *Truman Commission* – como ficou conhecida a comissão presidencial -, os *community colleges* foram criados com base na experiência dos *junior colleges*, existentes desde o início do século XX e que tinham a missão de oferecer os dois primeiros anos de educação superior articulados com um programa de transferência dos estudantes para os chamados "*colleges* de quatro anos".

Por recomendação da comissão, os *community colleges* foram criados com sua missão ampliada para incluir, além dos programas de transferência para universidades (*aggregate degree*), também o ensino vocacional (*occupational degrees*), com a oferta de um leque de certificações em cursos técnicos e paraprofissionais - tais como secretariado, técnicos em engenharia automotiva e aeronáutica, enfermagem hospitalar-, financiados por uma combinação de suporte financeiro estadual e local.

Inicialmente, os *community colleges* foram instituídos ou por conselhos locais de educação ou por grupos de cidadãos preocupados com o desenvolvimento local e com a necessidade de oferecer acesso à educação superior a todos os jovens da localidade e quase todos tiveram origem como órgãos adjuntos às *high schools* locais, tornando-se gradativamente independentes durante os anos de 1960 e 1970.

Nas décadas de 1960 e 1970, uma série de fatores catalizaram o desenvolvimento dos *community colleges* e sua criação por todo o país. O movimento de mulheres, o movimento pelos direitos civis e o retorno dos veteranos da guerra do Vietnã provocaram um extraordinário aumento de matrículas nessas instituições. Atualmente, mais de 50% dos estudantes de graduação negros e latinos estudam em *community colleges* (Americam Association of Community Colleges, *apud* MELLOW & HEELAN, 2008, p. 8) e seus estudantes são, em média, mais velhos e mais pobres do que os de outros *colleges* ou universidades, além de serem estudantes de tempo parcial e geralmente o primeiro membro de suas famílias a cursar o ensino superior. Para Mellow & Heelan, a figura que melhor descreve o estudante típico dos *community colleges* seria a de uma afro-americana de meia idade que concentra suas aulas em duas noites por semana enquanto mantém um emprego de tempo integral e cuida de sua família.

2 A legislação quanto ao funcionamento dos *community colleges*

A maioria das profissões nos EUA não é controlada por leis ou acordos. Aquele país não tem tradição de certificação de alunos e credenciamento oficial de cursos. Somente em algumas áreas existe algum controle, como certas áreas de risco, tais como: todas as áreas médicas, pilotos de avião, motoristas de caminhões, mecânicos de avião. Há também alguns sistemas voluntários de certificação, como é o caso dos mecânicos de automóvel. Igualmente, áreas onde os sindicatos operários têm muita força, como a construção civil, têm também seus sistemas. Para a maior parte das profissões, não há nada comparável com a tradição européia de certificar as ocupações.

Quanto à competência para a regulamentação da educação nos EUA, ela permanece aos Estados tendo em vista a Décima Emenda à Constituição daquele país que deixa claro que "os poderes não delegados para os Estados Unidos pela Constituição, não proibido por ela aos estados, são reservados aos estados respectivamente, ou para as pessoas". Nesse sentido os cinqüenta estados

estabeleceram provisões em suas constituições e da mesma forma há uma série de jurisprudências que auxiliaram na delimitação da competência estadual para as questões de educação (TOLLEFSON, 1994, p. 74).

Levando em consideração este aspecto da competência legislativa da educação estipulada pela Décima Emenda à Constituição americana, por padrão o sistema educacional daquele país é regido por sistemas, e não por um sistema nacionalmente integrado por normas gerais, a exemplo do que acontece no Brasil.

A idéia de livre mercado e de pouca intervenção na sociedade por parte do Estado também tem reflexos na educação norte-americana. Salvo nos casos em que há incentivos fiscais e até subsídios financeiros por parte dos fundos de pensão públicos que geram uma intervenção módica por parte do Estado, não há grande controle estatal sobre os *colleges* privados e confessionais.

Nas profissões em que os *community colleges* atuam há muito pouco controle, seja de certificação, seja de credenciamento de instituições. Os cursos são criados e modificados livremente, sem quaisquer exigências legais, principalmente nas áreas novas e onde as mudanças tecnológicas são muito rápidas.

No Brasil tal sistema é diferente, as profissões regulamentadas são as de quatro anos, enquanto os chamados técnicos ou tecnólogos ainda têm certa autonomia. A área da construção civil é uma das mais comprometidas com regulamentos e certificações profissionais.

Da mesma forma que as universidades comunitárias brasileiras buscam um reconhecimento legal específico pelo seu papel desenvolvido junto às comunidades locais e regionais, há também uma perspectiva semelhante nos *colleges*. Existe um movimento entre essas instituições norte-americanas que busca um desenvolvimento legal que as relacione com os serviços de utilidade pública por eles desempenhados, visualizando os *colleges* como instrumentos para servir aos interesses especiais de determinados governos (MARTORANA, 1994, p. 47).

No início os *community colleges* eram visualizados como instrumentos para servir primeiramente à comunidade local ou para uma região especificamente definida, visão essa que permanece até os dias atuais enraizada na sua missão educacional. Posteriormente essas instituições foram adquirindo relevância e aumentando compromissos com serviços públicos que acabaram por permitir uma relação mais ampla com os interesses e legislações locais e federais, além do primariamente definido por normas estaduais.

Nesse contexto as movimentações políticas para buscar bases legais locais têm por fundamento a influência do formato dos cursos e serviços que emergem dos *community colleges* que servem ao público local. Da mesma forma, reconhecendo que suas instituições servem ao governo federal quando da promoção do seu interesse nacional, os *colleges* possuem anseios de afiliar-se aos três âmbitos estatais (local, estadual e federal) com diferentes proporções e esforços em momentos diferentes (MARTORANA, 1994, p. 50-51).

O movimento da federalização teve início quando o governo federal iniciou programas nacionais para o desenvolvimento econômico e autorizava organizações locais e regionais a trabalhar com os *community colleges*, entre outros recursos de forma a contribuir para com o objetivo imposto. Tal direção foi fruto de esforços coordenados da *American Association of Community and Junior Colleges*.

Uma das preocupações, reforçando a base liberal de livre mercado, desse movimento político de aumentar os contextos legais dos *community colleges é* tentar manter separadas as questões como a do nível de apoio financeiro recebido pelo governo ou outras fontes e o nível de controle sobre a direção política da instituição.

Dessa forma, existem contínuos esforços no sentido de reconhecer, mesmo que os estados sejam os primeiros focos de atenção para questões relacionadas aos aspectos legais dessas instituições, o papel fundamental desempenhado, local e regionalmente, servindo largamente ao interesse nacional. Levando isso em consideração, os líderes políticos caminham para a busca de políticas públicas que reconheçam tais papéis de acordo com planos estratégicos para a educação.

3 Financiamento

Uma das principais razões para a existência dos *community colleges é* manter uma educação pós-secundária com os custos baixos e a qualidade alta. Para isso são necessários crescentes aportes de dinheiro público. Na realidade, a manutenção dos *community colleges* depende da combinação do pagamento de anuidades pelos estudantes com a entrada regular de fundos públicos.

Associada à idéia legal de falta de um padrão nacional de financiamento para a educação superior, a estrutura de entrada de recursos para os *community colleges* varia de estado para estado e de localidade para localidade, de modo que cada *college* tem uma estrutura orçamentária específica, sempre combinando recursos estaduais e locais.

Dados de pesquisas citados por Douglas & Harmening, 1999 (*apud* MELLOW; HEELAN, p. 35) permitem determinar que as principais categorias de entradas de recursos são dos estados, apoiador local (município ou condado), anuidades e taxas, bolsas e doações.

Há uma mínima contribuição federal, constituída basicamente por bolsas e outros tipos de ajuda financeira para os estudantes e por financiamento de programas de treinamento para técnicos, reciclagem de trabalhadores e qualificação profissional para diversas categorias de cidadãos subprivilegiados. Sabedores desses programas de financiamento e com experiência e capacidade instalada nessas áreas, os *community colleges* desenvolveram cursos especialmente desenhados para compor as exigências dos programas.

Os *community colleges* têm um modelo diferenciado de financiamento

comparado ao do ensino superior público convencional. Eles são financiados através de uma combinação de fontes que incluem, em média, o estado (45%), apropriações locais (menos de 20%) e mensalidades dos estudantes (20%), com a maior parte do restante vindo do governo dos Estados Unidos (6%) e de empresas auxiliares (COHEN; BRAWER, 2008).

Cabe destacar que aqueles percentuais de participação podem variar consideravelmente de estado para estado. Os *colleges*, em muitos estados com grandes sistemas (Califórnia, Colorado, Flórida, Carolina do Norte, Virginia e Washington), recebem 75% ou mais de fundos oriundos do estado. Naqueles estados, os *community colleges* dividem a verba vinda do estado para toda a educação superior, variando ao redor de 18% no estado do Colorado até 37% em Washington (Palmer e Gillian, 2000). Os *colleges* em vários grandes estados (Arizona, Illinois, Michigan e Oregon) ainda recebem uma grande percentagem de verba oriunda dos distritos locais. Por exemplo, em 2004, o custo anual por estudante nos *community colleges* de Kansas era da ordem de U$8.275, dos quais 48% vinham de fontes locais (COHEN; BRAWER, 2008, p. 160). Apesar de as mensalidades contabilizarem 1/5 dos orçamentos dessas instituições nos EUA, os *colleges* em vários estados derivam mais de ¼ de suas receitas das mensalidades de seus estudantes, enquanto, por exemplo, na Califórnia os estudantes pagam 1/10 do custo de sua educação.

Watternbarger e Starnes (*apud* COHEN; BRAWER, 2008, p. 161) apontam quatro modelos típicos do apoio do estado:

a) Orçamento negociado: é organizado anualmente com o estado (legislativo). É usado especialmente nos estados onde todos ou quase todos os fundos dos *community colleges* vêm do estado. Esse tipo de suporte demanda grande nível de *accountability* institucional.

b) Fórmula da taxa por unidade: o estado aloca fundos para os *colleges* com base na fórmula que especifica um certo número de dólares por unidade de medida, a qual pode ser o equivalente ao custo de um aluno tempo integral, ou número de alunos em certos programas, ou alguma combinação de medidas. Esse padrão é usado na maioria dos estados.

c) Plano do financiamento mínimo: é uma modificação do anterior. As alocações do estado são feitas por uma taxa variável que depende da quantidade de fundos locais disponíveis para a instituição. A alocação pode ser expressa tanto por uma quantidade de dólares predefinida, menos o total de fundos locais disponíveis por estudante, ou pela proporção do orçamento aprovado do distrito, menos as contribuições locais. A intenção é fornecer mais fundos dos estados onde o suporte local seja menor.

d) Fórmula do financiamento baseado nos custos: provê fundos baseada nos investimentos atuais. Nesse modelo, os fundos do estado são alocados com base nas funções dos programas, especificamente nos objetivos orçados. Tudo depende dos custos dos programas que são oferecidos.

Nos últimos anos, os agentes de financiamento dos *community colleges* têm tentado resolver uma série de problemas bastante complexos relacionados com o financiamento, além do mencionado com relação à política institucional de direcionamento da estrutura interna independente dos *colleges*. O primeiro diz respeito à necessidade de o suporte estatal ser equalizado, de modo que *colleges* de locais com menos arrecadação de impostos não sofram com baixos financiamentos. Outro problema é a ligação entre financiamento e matrículas, o que é um problema porque os custos com instrução são constantes, enquanto as matrículas são flutuantes.

Os *community colleges* têm que prestar contas à comunidade. Em geral, a comunidade cobra resultados através de prestações de contas (gastos e resultados) que os vereadores devem aprovar ou não. Essa é uma das fontes de legitimidade e de aderência do funcionamento dessas instituições.

A cobrança dos alunos é universal no ensino superior norte-americano público e privado. Em geral, o custo total do ensino dos *community colleges* é da ordem de quatro mil dólares por aluno ao ano. Isso corresponde à metade da média de anuidade dos cursos públicos de quatro anos.

Hoje em dia um aluno de um *community college* gasta em média U$2.361 por ano em mensalidades (COHEN; BRAWER, 2008, p. 166). Mas isso pode variar muito de estado para estado, indo de U$721 na Califórnia até U$5.338 em New Hampshire. Cabe destacar que há uma oferta abundante de crédito educativo, em boa parte financiado pelo governo federal. Há também muitas bolsas de estudo e muitas possibilidades de conseguir abatimento no valor das anuidades em geral 38% de todos os estudantes de todos os *community colleges* recebem algum tipo de ajuda financeira para estudar.

Estatísticas demonstram que 50% dos alunos de tempo integral recebem bolsas e 17% recebem empréstimos. Dentre esses alunos de tempo integral, 35% recebem bolsas federais (21% são estudantes pobres e 14% vocacionais), 19% bolsas estaduais, 14% suporte institucional e 10% recebem fundos de outras fontes (normalmente locais). Em geral, os critérios de elegibilidade para receber bolsas se dividem em dois: alunos vocacionais – quando possuem alguma aptidão artística ou esportiva; e alunos carentes - com renda familiar inferior a U$10.000 por ano (COHEN; BRAWER, 2008, p. 169).

O ensino dos *community colleges* é voltado para uma clientela com poucos recursos. Em média um aluno de tempo integral recebe cerca de U$2.000 em bolsas e benefícios. No entanto, esses alunos têm gastos com moradia, transporte, material didático, alimentação, o que eleva o custo para atender a um *community college* ao redor de U$ 10.500 (COHEN; BRAWER, 2008, p. 166). Em contrapartida, os alunos não residentes nos estados onde estão os *community colleges* ou os estrangeiros pagam mensalidades mais caras que os demais.

Com relação à distribuição dos custos nos *community colleges,* cabe destacar que, em geral, 46% deles são direcionados para instrução, 24% para administração,

11% para serviços oferecidos aos estudantes, 10% para manutenção geral e da planta física, 4% para bolsas e menos e 2,5% para bibliotecas e outros serviços públicos (COHEN; BRAWER, 2008, p. 172).

Um dos fatores que permitem que os cursos, em geral, sejam muito mais baratos que nas universidades de quatro anos, é o uso de professores de tempo parcial. Muitos desses professores têm outros empregos paralelos, freqüentemente tidos como principais e melhor remunerados. Como abordado no primeiro capítulo, os *colleges* não possuem muito contexto em pesquisa, de forma que não priorizam doutores em sala de aula. A falta de interesse dos pesquisadores em trabalhar nessas instituições também existe, já que em geral os *colleges* exigem uma carga excessiva de aula. Todavia, a recusa aos doutores não é universal, havendo muitos *community colleges* que os preferem.

A pesquisa científica não é central nos *community colleges*, uma vez que apenas 4% dos professores têm alguma atividade de pesquisa. Em geral, os professores são menos qualificados do que nos cursos de quatro anos. A maioria tem mestrado e não doutorado.

É interessante ressaltar que boa parte do sustento dos *community colleges* vem de fundos locais. Dessa forma, há grupos que entendem e advogam que por isso não deveria ser cobrada a mensalidade dos alunos. Mas, essa posição não é aceita pela maioria. Essa última postura se justifica, dado que os custos dos *community colleges* vêm aumentando.

Os salários dos professores não são tão baixos e eles trabalham por contratos que são negociados periodicamente. Além disso, os custos com estudantes aumentam constantemente junto com gastos na infra-estrutura (segurança em função das aulas noturnas e outras facilidades estruturais). Para lidar com essas dificuldades, novas alternativas de financiamento vêm sendo adotadas.

3.1 Formas alternativas de financiamento: o treinamento por contrato

Uma das formas efetivas que os *community colleges* têm encontrado para driblar os gastos excessivos é estabelecer suas próprias fundações universitárias, as quais servem como meio para arrecadarem fundos de ex-alunos, de outros doadores e de agências filantrópicas.

A maioria dos *colleges* têm fundações, as quais têm, em média, uma arrecadação anual ao redor de U$250.000 e um valor de mercado de U$2 millhões. Seus fundos vêm de comerciantes locais e de pessoas não afiliadas a eles bem como dos membros da diretoria da fundação. A maioria dos recursos dessas fundações é distribuída na forma de bolsas de estudos, de manutenção dos estudantes, dos programas, bem como dos equipamentos.

Essas instituições, além das formas mencionadas anteriormente, têm começado a obter doações solicitando recursos de doadores voluntários, assim

como fazem os *colleges* de quatro anos desde o início de sua história. Outra forma inovadora encontrada para arrecadar recursos financeiros é alugando suas instalações para utilização por grupos locais durante horários de intervalo.

Uma fonte alternativa de financiamento vem sendo o treinamento contratado com agências públicas e indústrias. Os *community colleges* fornecem pessoal e instalações para treinar a polícia local, os bombeiros e servidores municipais e regionais. Outra forma seria através do treinamento de funcionários de indústrias locais, realizado no campus ou mesmo nas instalações das indústrias.

Atualmente, 95% dos *community colleges* têm contratos com governos ou empresas para treinamento do seu pessoal. Um quinto dos alunos estão estudando sob contrato com alguma organização externa. Não resta dúvida que esses contratos ajudam a aproximar essas instituições das empresas, beneficiando-se assim de uma posição privilegiada para entender as suas necessidades.

Cada prédio abriga uma escola que prepara os quadros técnicos e administrativos das revendas da empresa. Em montadoras de carros, por exemplo, os alunos desmontam automóveis, estudam manuais, usam ferramentas escolhidas pela empresa e seguem currículos desenvolvidos pela empresa. Cabe destacar que as empresas impõem o currículo, os horários de aula e os materiais. Empresas de outros ramos, que não somente o automobilístico, estão caminhando nessa direção, tais como empresas de máquinas agrícolas e mesmo montadoras de aeronaves.

4 Governança e organização

O campo da gestão das instituições de ensino superior - incluindo as dimensões acadêmica e não-acadêmica e os aspectos de estrutura, organização, funcionamento e administração - tem uma longa tradição de estudos e pesquisas de alta qualidade a subsidiar diferentes teorias e concepções. Destacam-se, entre outras, as análises da gestão universitária com base no modelo da máquina burocrática ou da burocracia profissional, com base no modelo de arena política e com base na colegialidade ou, ainda, nos modelos da anarquia organizada (SANTOS, 2003).

No caso dos *community colleges*, os modelos burocrático e político parecem mais adequados para descrever o processo decisório e de gestão. Afinal, os *community colleges* são instituições sociais com suas próprias regras e, apesar de uma forte retórica sobre a satisfação das necessidades dos estudantes ou da comunidade, os procedimentos tendem a priorizar o bem-estar, o conforto e os interesses do pessoal administrativo. Nas palavras de Cohen e Brawer, "o modelo participatório ou colegial é uma ilusão; a idéia de que os Estudantes tem grande voz na administração dos *colleges* tem pouca base na realidade" (COHEN; BRAWER, 2008, p. 115).

Referindo-se às formas de controle dos *colleges*, todos os autores referem-se à pequena ou a nenhuma regulação federal e à diversidade de legislações estaduais,

cada uma com diferentes modos de organização da educação superior, como demonstrado anteriormente. Nesse quadro, a gestão dos *community colleges* situa-se nos interstícios entre o controle local e a crescente centralização/federalização da educação nos EUA, de modo que o equilíbrio entre as necessidades de centralização dos distritos e os desejos de autonomia das administrações de cada campus continua sendo um desafio.

Especialmente difícil é a questão da participação na tomada de decisões. Embora essa possa, idealmente, ser difundida em todos os níveis, desde o órgão central até os departamentos de cada campus, o poder continua a tender para a administração central do distrito. O princípio do controle local, que foi estabelecido pelos grupos de cidadãos ou *schools boards* que iniciaram o movimento dos *community colleges,* vem sendo crescentemente reduzido pela crescente federalização da educação nos EUA.

Apesar da diversidade, é possível observar certos padrões. A maioria dos *community colleges* do país estão organizados em distritos nos quais um conselho (*board of trustees*), eleito localmente ou indicado por uma agência governamental, estabelece políticas para a instituição e contrata um executivo para ocupar a presidência do *college* e organizar toda a sua estrutura. Obviamente, o tamanho da estrutura administrativa de cada *college* tem relação com o tamanho da instituição (e podem-se encontrar tanto *community colleges* com 2.000 alunos como com 20.000 alunos), mas sempre se manterá ao menos um presidente, um diretor administrativo, um diretor acadêmico (ensino/aprendizagem e desenvolvimento estudantil) e um diretor para educação comunitária e profissional. Existem também distritos multiunidades (*multicolleges*), isto é, em que mais de um *college* é controlado por um organismo de governo centralizado.

Outros estados, ao invés de ligar os *community colleges* aos distritos, preferiram estabelecer autoridades de âmbito estadual. Essa, aliás, é uma tendência em expansão. Em 1965, os *publicly supported colleges* estavam sob controle de um conselho estadual em 20 estados e em seis subordinavam-se a um departamento ou a uma superintendência estadual de educação (Blocker, Plummer e Richardson, *apud* COHEN; BRAWER, 2008, p. 123). Em apenas seis estados existiam comissões ou conselhos separados para os *two-year colleges* e em 13 estados os *colleges* subordinam-se a um conselho de educação superior ou ao conselho de uma universidade estadual. Em 1980, havia 15 estados com conselhos responsáveis apenas pelos *community colleges* (Kintzer, 1980 *apud* COHEN; BRAWER, 2008, p. 123).

Em 1999, conforme a tendência à centralização do controle já referida anteriormente, em todos os 50 estados havia uma forma de coordenação de nível estadual responsável pelos *publicly supported community colleges*. Cohen e Brawer (2008) referem-se a resultados de pesquisa de Tollefson, Garret e Ingram (1999) que permitem identificar cinco modelos primários de controle estadual: em sete estados existe um sistema de *community colleges* governado por um comitê estadual de educação (*state board of education)*; em 12 estados, o sistema é coordenado

por um comitê estadual ou comissão para educação superior (*state board or comission of higher education)*; em outros 12 estados o sistema é governado por um comitê inter-estadual de coordenação (*statewide coordinating board)*; 5 estados têm seus sistemas controlados por um comitê estadual de coordenação (*state governing board);* e 10 estados tem seus sistemas de universidades comunitárias (*community college systems)* coordenados por um comitê estadual de regentes (*state board of regents)*.

Existem alguns estados que não têm nem um dos cinco modelos típicos, mas possuem órgãos coordenadores que sobrepõem sua autoridade. Por fim, diversos estados desenvolveram um sistema de governança dual, em que *community colleges, vocational colleges* e os cursos de dois anos das universidades são controlados por conselhos de universidades.

Conforme destacam Cohen e Brawer (2008), esses modelos continuavam valendo para 2007 com pequenas variações, entre as quais se destacam os sistemas combinados de *community colleges* e universidades estaduais que podem ser encontrados, com algumas especificidades locais, em 18 estados. Nesse processo, a autonomia dos *community colleges* vem sendo comprometida na maioria dos estados, já que é bastante tênue a distinção entre coordenação estadual e controle pelo estado.

Os estados em que há um organismo centralizado em nível estadual tendem a definir os orçamentos, as grades salariais e todos os aspectos financeiros, deixando aos *colleges* uma relativa autonomia para tratar das questões acadêmicas e do planejamento curricular.

Internamente, a gestão dos *community colleges* tem uma variedade de mecanismos que estruturam a tomada de decisões, todos seguindo a tradição acadêmica de amplas consultas e forte participação dos professores no processo de tomada de decisões, especialmente em questões relacionadas a programas acadêmicos e currículos. Além de um *local board of trustees*, encontram-se diferentes conselhos e comitês na constituição do corpo diretivo dos *community colleges*. E, em quase todos, tem-se presença de um senado que se assemelha bastante, em termos de composição e funções, aos conselhos superiores das IES brasileiras.

Para os fins deste artigo é importante destacar os *local board of trustees*. A idéia de conselhos de leigos (os *lay board of trustees*), que existem desde os primórdios dos *community colleges*, é de constituir um corpo diretivo composto por um grupo de cidadãos preocupados com as questões da educação e que possam formar uma espécie de escudo protetor dos *colleges* diante das vicissitudes da política local e da volatilidade dos interesses no jogo político.

Segundo a idéia original - e que parece manter-se ainda hoje -, a escolha dos cidadãos para fazer parte dos *local board of trustees* é feita com base em sua competência e habilidade para assessorar a instituição. Assim, espera-se desses conselhos que tragam para o *college* a *expertise* de seus membros em levantamento de fundos, administração fiscal e gerenciamento organizacional. É justamente na

área da gestão que os *local board of trustees* costumam exercer maior influência, assessorando estreitamente o presidente do *college,* que normalmente é escolhido pelo própro *board*, em função de seus predicados acadêmicos.

A natureza local dos *community college trustees* coloca, no entanto, algumas dificuldades em função das suas interações sociais com famílias, vizinhos, companheiros de trabalho, muitos deles com interesses diretos ou indiretos nos negócios do *college*. Por isso, como advertem Mellow e Heelan, isso requer que *community college trustees* tenham um nível de confidencialidade, tato e discrição bastante maior do que os de outros *colleges*. Hoje são cerca de 6.500 cidadãos que, eleitos ou indicados, servem em mais de 600 *community college governing boards* (MELLOW; HEELAN, 2008, p. 83).

Existe uma associação nacional, a *Association of Community College Trustees*, criada para promulgar padrões nacionais de melhores práticas e prover atividades de desenvolvimento profissional para os membros dos *boards*. Em suas recomendações, essa associação estabelece que os *board members* devem ser líderes ativos em prol da comunidade ao mesmo tempo que dão ao presidente do *college* tanta autonomia e autoridade quanto possível. Conforme a *Policy Governance* estabelecida pela ACCT em 2006, os *boards* devem desenvolver políticas e práticas para a criação de agendas de trabalho consensuais, a realização de auto-avaliação do *board*, a realização de avaliação do presidente do *college*, o estabelecimento de políticas de relacionamento entre o *board* e as fundações que aportam recursos, a orientação de novos membros, o desenvolvimento de orçamento, a manutenção de práticas éticas, a conexão coma comunidade e a avaliação do impacto do *college* na comunidade.

Entre as diferenças dos *publicly supported community colleges* para os *private or proprietary colleges*, podem-se destacar a existência de *lay board of trustees*, a participação dos professores nas tomadas de decisões, a existência de professores em tempo integral, a prestação de contas à autoridade local, a regulação de seus programas acadêmicos por autoridades externas. Porém, independentemente de forma organizacional ou de controle, a variável mais importante a distinguir os *community colleges* dos *proprietary colleges* parece ser o tamanho. Nas palavras de Cohen e Brawer (2008), as diferenças mais significativas entre as *publicly supported institutions* e os *private junior colleges* estão relacionadas muito mais ao tamanho do que ao controle.

Conclusões: tendências para o presente e o futuro

A tendência mais facilmente identificável é de continuidade dos *community colleges* tal como vem existindo nos últimos 30 a 40 anos. Provavelmente, seu número não sofrerá alterações significativas nem haverá alteração na tendência de centralização do controle pelos estados. Também em termos demográficos o quadro não deverá sofrer grandes alterações. As revisões de planejamento estratégico da

American Association of Community Colleges e da *Association of Community College Trustees* apontam para cerca de 7 milhões de alunos matriculados em 2015, o que perfaz aproximadamente 43% das matrículas de todo o sistema de educação superior.

Isso se explica pela tendência de continuidade da demanda por trabalhadores em setores em que se faz necessário algum treinamento pós-secundário, mas não se necessita de um certificado de bacharel. Conforme dados do *U. S. Bureau of Labor Statistics*, das dez ocupações que terão maior crescimento de oferta de empregos na década de 2004-2014, seis estão em campos nos quais os *community colleges* têm programas e *expertise*: higiene dental, terapia física, cuidados domiciliares em saúde, assistentes de médicos, assistentes de dentistas e *personal and home care aide*.

As principais alterações, portanto, serão em termos de mudanças de ênfase e não de espécie. Algumas instituições estão dirigindo-se para a expansão de suas operações de educação comunitária, desenvolvendo programas específicos com gestão e financiamento separados e que têm condições de crescer mais e mais rapidamente do que os programas tradicionais (trata-se do nicho dos contratos para cursos *in company* e dos programas governamentais de reciclagem profissional).

Destaca-se também a chamada expansão vertical, pela qual os *community colleges* estão iniciando a operar também as grades 10 a 12 (ensino médio) e 15 e 16 (dois últimos anos do ensino superior) através de programas de *early college* e de bacharelado. Conforme resumem Cohen e Brawer, "onde as universidades estatais constróem diversos campus e de certa forma tornando fácil aos Estudantes se matricularem, os *colleges* acabam enfatizando estudos vocacionais e educação continuada". Complementam os autores dizendo que "aonde os *colleges* servem amplamente como introdutórios para as universidades, a função deles vai permanecer forte" (COHEN; BRAWER, 2008, p. 451).

Os programas de *early college* são voltados para estudantes de ensino médio de baixo desempenho e consistem em programas de dupla matrícula, em que os estudantes cursam ao mesmo tempo as séries finais do ensino médio e cursos de aceleração com professores e metodologias próprias do ensino superior. Com isso pretende-se diminuir a desistência dos jovens em situação de risco de continuar seus estudos cursando um *college*.

Também a oferta de grau de bacharelado completo pelos *community colleges* tem sido justificada em termos de evitar a desistência de estudantes em situação de risco, uma vez que a progressão para um grau acadêmico dentro da mesma instituição facilita para que o estudante complete seus estudos. Ou seja, mesmo quando partem para novos nichos, os *community colleges* têm seu foco nas necessidades educacionais de suas comunidades.

Enfim, o que se pode perceber é que os *community colleges* irão continuar existindo em seu formato atual, porque a existência de instituições oferecendo "colegial vocacional, colegial, desenvolvimento, e educação comunitária, com grau

associativo como seu alto reconhecimento" (COHEN & BRAWER, 2008, p. 451) tornou-se bem aceita pelo público, pelas agências de coordenação estadual e pelas agências de financiamento. E enquanto os *community colleges* permanecerem acessíveis e relativamente baratos, continuarão atrativos não só por pessoas procurando formação pós-secundária e superior, como também para empregadores e para a comunidade como um todo.

Notas

[1] Professora e pesquisadora do Programa de Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul. PhD em Sociologia pela Purdue University, EUA e Pós-doutora em métodos quantitativos aplicados à avaliação de políticas públicas pela Universidade do Texas, EUA.

[2] Professor do Departamento de Ciências Humanas da Universidade de Santa Cruz do Sul. Mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul e Doutorando em Sociologia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

[3] Bacharel em Direito e mestrando em Direito - Bolsista CAPES, pela Universidade de Santa Cruz do Sul.

Referências

BOLGART, Quentin J. *The community college mission.* In: BAKER, George A. (Ed.). A handbook on the community college in America*:* its history, mission, and management. Westport: Greenwood, 1994.

COHEN, Arthur; BRAWER, Florence B. *The American Community College*. 5 edicão. San Francisco: Jossey-Bass, 2008.

LORENZO, Albert. *The mission and functions of the Community College:* an overview. In: BAKER, George A. (Ed.). A handbook on the community college in America*:* its history, mission, and management. Westport: Greenwood, 1994.

MARTORANA, S. V. *The shifting focus in determining the legal status of the American Community College.* In: BAKER, George A. (Ed.). A handbook on the community college in America*:* its history, mission, and management. Westport: Greenwood, 1994.

MELLOW, Gail O'Connor; HEELAN, Cynthia M. *Minding the dream:* the process and practice of the American community college. Lanham: Rowman & Littlefield, 2008.

PUYEAR, Donald E. *A synthesis of the research on the community college and the legislative processa t the state level.* In: BAKER, George A. (Ed.). A handbook on the community college in America*:* its history, mission, and management. Westport: Greenwood, 1994.

SANTOS, Marcos M. B. dos. *A universidade como organização: u*ma abordagem da estrutura organizacional da Universidade de Santa Cruz do Sul sob a perspectiva construtivista-sistêmica de Niklas Luhmann. Porto Alegre: PUCRS, 2003.

TOLLEFSON, Terrence A. *The evolution of state systems of community colleges in the United States*. In: BAKER, George A. (Ed.). A handbook on the community college in America*:* its history, mission, and management. Westport: Greenwood, 1994.

VARIAÇÕES DENSIFICATÓRIAS DO ESPAÇO PÚBLICO NÃO-ESTATAL ENQUANTO MODELO DE DEMOCRACIA DELIBERATIVA NO BRASIL[1]

Rogério Gesta Leal[2]

Notas Introdutórias

Tenho me ocupado nos últimos tempos de pesquisar os fundamentos de legitimidade e validade do Estado Democrático de Direito Brasileiro, a partir de reflexões que se sustentam na idéia de Democracia como processo de deliberação pública.3 Para o aprofundamento desta pesquisa, notadamente no âmbito ainda de sua fundamentação, afigura-se-me necessário o enfrentamento do tema que envolve o debate sobre a Democracia Deliberativa como categoria política e jurídica, o que pretendo fazer neste ensaio e na seqüência de algumas outras problematizações que se seguirão. Para tal mister, vou em primeiro plano delimitar algumas matrizes teóricas que tem se proposto a esta discussão, buscando verificar até que ponto se pode precisar bases epistemológicas à moldura da Democracia Deliberativa enquanto declinação do processo de deliberação pública de interesses sociais.

1 Possibilidades filosófico-demarcatórias do espaço público não-estatal e da democracia deliberativa

Há certo consenso desde a Idade Moderna no sentido de que a Democracia se consolida no tempo e na história do Ocidente para muito além de um simples regime de governo – distinto do autoritário ou despótico -, constituindo-se como verdadeira forma de vida e organização social (institucional ou não), fundada em valores, objetivos e finalidades compartidos comunitariamente, os quais são o resultado de um processo de maturação histórica da própria natureza humana e de compreensão racional sobre a importância e o significado de uma vida humana digna.[4]

Esta maturação e processo, por sua vez, vieram sempre seguidos de formatações políticas e jurídicas as mais diversas, em especial no que tange à regulação normativa pela via da deliberação legislativa e representativa e suas formatações jurídicas propriamente ditas. Estou falando, por exemplo, da convicção de que

> Em termos extremamente amplos, o estado de direito requer que o estado sujeite os cidadãos somente à lei promulgada publicamente, que a função legislativa do estado saia separada daquela jurisdicional, e que nenhum no interior da comunidade política seja superior à lei. As três características essenciais do constitucionalismo moderno são a legitimação dos poderes do governo, a adesão ao estado de direito, e a proteção dos direitos fundamentais. Sem estado de direito, a democracia constitucional contemporânea será impossível. (ROSENFELD, 2006, p. 117, tradução livre).[5]

O próprio autor lembra, todavia, que a relação entre Estado de Direito e Democracia não foi e não é absolutamente pacífica na própria história, haja vista as questões que envolvem interesses contra-majoritários, por exemplo,[6] principalmente se levado em conta que a noção de Estado de Direito tem sido dotada de extrema fluidez – a despeito de contar com contornos conceituais demarcados pela dicção constitucional e dos direitos fundamentais.[7]

Além disto, não se pode deixar de ter presente os paradoxos que vão se formando ao longo da chamada democracia representativa, em face de sua progressiva perda de legitimidade e identidade social, causadas por desvios de finalidade da própria representação (corrupção de agentes públicos, privatização do Estado, processo legislativo pautado por interesses muito mais privados do que comunitários, etc.)[8].

De qualquer sorte, é inexorável a relação umbilical que há entre Democracia e Estado, hoje, no Brasil, acentuada pela idéia de Estado Democrático de Direito, aqui entendido como aquele que excede os limites formais tradicionalmente postos ao Estado de Direito (legalidade, separação de poderes, representação política exclusiva pelo sufrágio, etc.), de um lado, sendo garante de direitos e garantias individuais e sociais plasmados no Texto Político; de outro lado, experimentando interlocutivamente direitos que ainda não lhe estão incorporados, não se conformando à conservação de um pacto tacitamente estabelecido, mas se formando a partir de lugares que o poder instituído não pode dominar inteiramente. Estou falando, pois, de um Estado que assegura a oportunidade de criação e autocriação incessante de novos direitos na sociedade, e a transgressão de um futuro já conhecido e determinado por instâncias oficiais do poder político. Esse Estado tem como pressuposto de democracia o acontecer político em busca de sua própria definição.[9]

Assim que não há dúvidas sobre o fato de que é inerente ao conceito moderno e contemporâneo de poder a sua legitimação e os procedimentos pelos quais isto ocorre, até porque, "a legitimação baseada no consenso parece ser o meio otimizandor, se não exclusivo, da justificação normativa para a democracia constitucional no estado de direito na sociedade pluralista de fato" (ROSENFELD, Op. cit., p. 122, tradução livre)[10]. E isto ocorre em face inclusive do que posso chamar de *paradoxo democrático*, ou seja, é igualmente da natureza da democracia moderna e contemporânea (a constitucional) certo grau de *opressão domesticada*, eis que impõe ao menos dois tipos de coerções institucionais, a saber: (1) o fato de

que a democracia constitucional dá atuação diferenciada à vontade de maiorias políticas conjunturais, o que diverge e restringe a vontade de minorias políticas conjunturais, obrigando-a a contribuir na realização dos objetivos daquelas maiorias (a despeito da contrariedade e desacordo destas minorias); (2) o fato de que a democracia constitucional elege e desenvolve a proteção de certos direitos fundamentais (individuais, sociais, coletivos, difusos, etc.), os quais podem frustrar expectativas e projetos de maiorias políticas (e econômicas) conjunturais, obrigando a estas maiorias a aceitação de tais circunstâncias.

É no âmbito destes cenários reflexivos e discursivos que surge o debate sobre o que se tem chamado de *espaço público não estatal* de deliberação política social e compartida sobre a gestão dos interesses comunitários, concebendo a política aqui numa perspectiva diferenciada, ou seja, "política não é um espaço institucionalizado de escolhas privadas, mas um esforço público concentrado de decidir sobre escolhas moralmente justificadas".[11] São estas preferências morais justificadas publicamente que vão constituir as bases à instituição do campo democrático de deliberação pública (esfera pública e política), no qual a cidadania ativa assume sua co-responsabilidade no trato dos interesses públicos indisponíveis, fazendo com que "a esfera pública da política adquire, associada à sua base na sociedade civil, um significado estratégico; isso deveria assegurar as força autônoma e integradora das práticas comunicativas dos cidadãos. (PATEMAN, 2005, p. 72)[12]

Assim é que as bases matriciais de aprofundamento do conceito de espaço/esfera pública que envolve de forma mais direta o tema da democracia deliberativa e da sociedade civil, ao menos no contexto de um novo paradigma de filosofia do Direito que estou aqui explorando (procedimental[13]), fundam-se na *Teoria da Ação Comunicativa* habermasiana.[14] Foi aqui que Habermas materializou o que se convencionou chamar de "viragem linguística", iniciada já há alguns anos antes da década de 1980, e que estabeleceu as bases de seu modelo teórico de comunicação política, o que é fundamental para poder-se interpretar o conceito de *esfera pública*, por um lado, integrado num modelo teórico em que a comunicação e a linguagem são as traves mestras; por outro, mantidas as suas características essenciais de forma privilegiada de emancipação democrática.

Esta esfera pública, por sua vez, encontra-se alicerçada na idéia de política democrática deliberativa, baseada em um modelo teórico dual, relacionado não apenas com a formação da vontade institucionalizada no complexo parlamentar, mas também com uma noção de esfera pública que é reenviada a um conjunto espontaneamente gerado de arenas políticas informais, dialogicamente discursivas e democráticas, e ao próprio contexto cultural social respectivos, afigurando-se esta democracia deliberativa como uma oposição binária entre o plano formal e institucionalizado da democracia e os domínios informais (espontâneos ou articulados) de formação da opinião.[15]

É a partir de tais reflexões que se consegue entender a idéia de democracia procedural/procedimental como resultado de uma comunicação não coatada entre os sujeitos sociais, o que remete para uma interpretação da vida política que difere

da perspectiva liberal do Estado, enquanto garante de uma sociedade regulada pelo mecanismo do mercado e pelas liberdades privadas, concebendo o processo democrático como o resultado de compromissos entre interesses privados concorrentes (portanto, sem jamais negar os conflitos sociais, admitindo-os como próprios das relações sociais complexas), o que implica que as regras deste processo político sejam responsáveis pela sua transparência e honestidade, bem como sejam justificadas através dos direitos fundamentais, como da concepção republicana de uma comunidade ética institucionalizada no Estado, em que a deliberação democrática se assenta num contexto cultural que garante uma certa comunhão de valores.[16]

Por certo que o esgarçamento da esfera pública não como lócus do Estado, mas da política, espaço em que todos os agentes sociais têm o dever e direito de participar de forma efetiva, não implica a substituição ou derrocada das esferas institucionais de representação política tradicionais (Executivo, Legislativo e Judiciário), até porque, como adverte Habermas, o poder comunicativo não pode substituir a lógica sistêmica da burocracia, e a solidariedade não pode substituir o poder administrativo, na medida em que a responsabilidade da tomada de decisão só pode ser garantida eficazmente pelo processo político institucionalizado (sob pena de anarquia desgovernada). À esfera pública esgarçada, pois, fica reservado o poder de influenciar, de forma indireta ou mesmo direta, os corpos políticos formais, mecanismo único de legitimação do Poder Político e de seu exercício.[17]

A esfera pública aqui toma feições de um verdadeiro sistema de detecção de problemas sociais, devendo ser capaz, para ser efetiva – na perspectiva habermasiana -, de enfrentar estes problemas por si identificados. Para que desempenhe corretamente esta função, todavia, deverá "convencer e influenciar elas, auxiliar elas com possíveis soluções, e dramatizar elas de forma que elas são domadas e decididas por contextos parlamentares" (Idem, p. 67).

Na medida em que a esfera pública não pode ser representada enquanto uma instituição social ou jurídica propriamente dita, mas sim enquanto uma "rede para a comunicação de informação e prontos de vista (por exemplo, opiniões expressando atitudes positivas ou negativas)" (Idem, p. 69), pode-se identificar uma outra função específica dela, a saber, a filtragem e a sintetização dos fluxos comunicativos e opiniões públicas tematicamente pertinentes à comunidade. Advém daqui um dos caracteres pontuais da esfera pública habermasiana que me interessa explorar neste ensaio, i.é., o fato de que, ao contrário dos sistemas de ação e conhecimento inscritos no mundo da vida (educação, família e Direito), que remetem quer para funções gerais de reprodução (cultural, socialização e integração social), quer para os aspectos de validade da ação comunicativa do quotidiano (verdade, justificação normativa e sinceridade), a esfera pública refere-se ao *espaço social* gerado pela ação comunicativa, no qual ela própria se constitui, formatando permanentemente as possibilidades de sua existência e desenvolvimento.

Tal perspectiva retira, epistemologicamente, das instâncias instituídas do poder político tradicional, as rédeas exclusivas da deliberação sobre a delimitação

das prioridades públicas e das políticas que deverão atendê-las, bem como a forma com que serão operacionalizadas e controladas. Em outras palavras, isto evita o auto-fechamento sistêmico dos corpos políticos burocráticos, que impedem uma participação democrática mais profunda por parte dos cidadãos.

Como já disse em outra oportunidade (LEAL, 2008), está em jogo aqui uma concepção mais ampliada de Estado Democrático de Direito, associada, necessariamente, à existência de uma Sociedade Democrática de Direito, o que de uma certa forma resgata a tese de que o conteúdo do conceito de democracia se assenta na soberania popular (poder emanado do povo) e na participação popular, tanto na sua forma direta como indireta, configurando o que chamo de princípio participativo, ou, em outras palavras: "democratizar a democracia através da participação significa em termos gerais, intensificar a optimização das participações dos homens no processo de decisão" (SOARES, 1997, p. 34).

Para tanto, a densificação da democracia à sociedade brasileira implica, salvo melhor juízo, não só oportunidades materiais de acesso da população à gestão pública da comunidade, mas fundamentalmente de fórmulas e práticas de sensibilização e mobilização dos indivíduos e das corporações à participação, através de rotinas e procedimentos didáticos que levem em conta as diferenças e especificidades de cada qual.

Mas de quem é a responsabilidade neural à implementação no mínimo das condições objetivas e subjetivas destas medidas todas que estou referindo? Se tal responsabilidade não pode se encontrar exclusivamente nas mãos de um único sujeito social, porque está dispersa sobre todas as representações e presentações (individuais e coletivas) existentes, tenho que é ainda o Estado – enquanto espaço legítimo de debate público igualitário sobre o que se quer da e na sociedade – o *locus* privilegiado de impulsão à constituição de uma Sociedade Democrática de Direito, haja vista tanto os vetores axiológicos desta sociedade que já estão postos em termos constitucionais (com os direitos humanos e fundamentais explícitos e implícitos vigentes hoje no Texto Político brasileiro), como os compromissos emancipatórios republicanos, desenhados pelos princípios do mesmo Diploma Legal.

Estou falando, pois, que mais do que nunca, impõe-se hoje um Estado Democrático de Direito que opere a partir de alguns princípios de experimentação política, dentre os quais, o da garantira de igualdade de oportunidades às diferentes propostas de institucionalidade democrática, convertendo a luta democrática em luta por alternativas democráticas, contra o dogmatismo democrático.[18]

Na dicção de Boaventura ainda, quero insistir com a idéia de que o Estado como novíssimo movimento social é um Estado articulador que, não tendo o monopólio da governação, retém o *monopólio da meta-governação*, ou seja, o monopólio da articulação, fundado nos princípios constitucionais que o informam, notadamente os atinentes aos direitos e garantias fundamentais, no interior da nova organização política. A experimentação externa do Estado nas novas funções de mobilização societal deve igualmente ser acompanhada por experimentação

interna, ao nível do desenho institucional que assegura com eficácia democrática essa articulação.

Estes temas, todos, estão relacionados com o antigo e ainda indispensável debate entre o liberalismo e o republicanismo que discutem, entre si, a liberdade dos modernos ou a liberdade dos antigos. "O que deve vir antes: os direitos subjetivos de liberdade dos cidadãos da sociedade econômica moderna ou os direitos de participação política dos cidadãos democráticos?" (HABERMAS, 2003)[19]

A proposta de Habermas, e com ele concordo, é que há uma relação de co-originariedade entre estes direitos e entre a autonomia pública e privada, configurando uma verdadeira relação de *implicação material*, pois,

> para fazerem uso adequado de sua autonomia pública, garantida através de direitos políticos, os cidadãos têm que ser suficientemente independentes na configuração de suas vidas privadas, asseguradas simetricamente. Porém, os cidadãos da sociedade só podem gozar simetricamente sua autonomia privada, se, enquanto cidadãos do Estado, fizerem uso adequado de sua autonomia política – uma vez que as liberdades de ação subjetivas, igualmente distribuídas, têm para eles o mesmo valor. (Idem, p. 155)

Por tais razões é que a teoria da comunicação habermasiana pressupõe uma rede de processos comunicativos, tanto dentro como fora do complexo parlamentar e dos seus corpos deliberativos, sustentando a existência de palcos (espaço público) dialogicamente discursivos em que ocorre a formação da vontade e da opinião democráticas (aqui, a noção de que a comunicação via linguagem origina e legitima práticas democráticas é evidente). Significa dizer que é precisamente o fluxo de comunicação que evolui desde o plano da formação da opinião pública, através de discussões racionais orientadas para o entendimento mútuo, passando pelas eleições democráticas, reguladas por procedimentos que garantem a sua validade e legitimidade democráticas, até ao nível das decisões políticas, em forma de lei ou outras deliberações gerenciais e executivas, que asseguram que a opinião pública e o poder comunicativo sejam convertidos em poder administrativo, através, justamente, do Direito. (HABERMAS, 1997)

> A idéia segundo a qual os destinatários do direito têm que se entender, ao mesmo tempo, como os seus autores, não coloca nas mãos dos cidadãos unidos de uma comunidade democrática uma carta de alforria voluntarista, para que eles possam tomar qualquer decisão arbitrária, pois a garantia jurídica segundo a qual é permitido, no quadro das leis, fazer ou omitir o que se queira é o núcleo da autonomia privada, não da pública. Na base desta liberdade de arbítrio, atribui-se aos cidadãos a autonomia no sentido de uma formação racional da vontade – mesmo que ela não possa ser exigida legalmente. (HABERMAS, 2003, p. 155)

Assim, quando o autor alemão faz referência à importância na esfera pública de um seu elemento constitutivo autônomo e espontâneo, está se referindo, por certo, à manifestação da sociedade civil dentro de estruturas mínimas de controle das regras do diálogo emancipador que propõe, configuradas por pautas normativas asseguradoras das possibilidades do caráter *espontâneo* da esfera pública geral (está falando o autor das diretrizes constitucionais), uma vez que só estas possuem a capacidade necessária e suficiente de generalidade, abstração e inclusão para defender o conjunto pluralista de públicos que se desenvolvem no seio das organizações da sociedade civil. Vale no ponto lembrar, com Zagrebelsky, que "estratégias necessárias para assegurar de forma mínima e racional as regras do jogo democrático. As instituições nascem do temor da possibilidade de liberdade. Preservam, mas limitam; dão segurança, mas bloqueiam; asseguram um futuro, mas no entanto mortificam o presente" (ZAGREBELSKY, 2005, p. 31, tradução livre), estratégias necessárias para assegurar de forma mínima e racional as regras do jogo democrático.

Nesta rede de esferas públicas, ocorrem processos discursivos de formação da opinião e da vontade cujo principal objetivo é a difusão do conhecimento e da informação, bem como a sua interpenetração. Desta forma, as fronteiras entre estas múltiplas esferas públicas são, por definição, permeáveis, dado que cada uma delas está aberta a todas as outras e aos seus agentes sociais (sujeitos de direitos). (HABERMAS, 1989, p. 73)[20]

Com isto, pode-se pensar de forma mais pragmática naquele conceito tão caro a Habermas no Faticidade e Validade, que é o de *patriotismo constitucional* – que, aliás, não é só dele, mas de uma série de outros constitucionalistas contemporâneos, dentre os quais: Dolf Sternberger (2001), Gabriel Almond (1995; 2000), Anthony Smith (1999), Richard Falk (2003), José Gonzales (2001)[21]. Tal conceito é de natureza política e constitucional, eis que pretende destacar a importância do sentimento de pertencimento do cidadão à sua realidade espacial e temporal, no sentido de co-responsável pela constituição do espaço público em que vive, a partir de pautas normativas que ele ajudou a demarcar, com objetivos, finalidades e valores a serem perseguidos. Quais os efeitos pragmáticos destas questões até aqui tratadas no âmbito da radicalização da democracia deliberativa e da participação social no âmbito do espaço público? É o que passo a abordar a partir daqui.

2 Efeitos pragmáticos da radicalização democrática e constitutiva dos espaços públicos de deliberação política no Brasil: ensaios experimentais

Este patriotismo constitucional tem se observado em algumas experiências democráticas nos últimos anos no Brasil, notadamente em face do crescimento significativo dos movimentos sociais e suas participações no espaço público de debate e deliberação política. Como assevera Jacob:

> Diversos estudos destacam o fato de os movimentos estarem desafiando as práticas políticas tradicionais, propondo novas alternativas de comportamentos políticos. Se, de fato, isto ocorre, principalmente a partir do momento em que os movimentos sociais urbanos chamam a atenção para temas tais como a participação popular, as demandas sociais e a identidade popular, o seu impacto institucional e o seu potencial transformador dependem não apenas de um reconhecimento de sua legitimidade, mas de uma avaliação dessa legitimidade, que é medida por sua capacidade de respeitar e promover os direitos que a população está se atribuindo. (JACOB, 1993, p. 17)[22]

Este universo composto por associações, organizações não governamentais, sem fins lucrativos e de voluntariado, dedicadas a distintos campos de atuação, legalizadas sob diferentes formas jurídicas e diferentes mecanismos de financiamento, com distintas origens e igualmente diversas tendências ideológicas, conforma um quadro heterogêneo e complexo, próprio da sociedade contemporânea, internacional e brasileira. Em face disso, suas existências não se enquadram num sistema fechado e auto-suficiente de normatividade e jurisdicidade. Pelo contrário, as estreitas relações destas organizações com a sociedade são uma de suas características principais das mais apreciadas e defendidas. Nesta rede de relações sociais deve-se sublinhar a crescente importância do Estado, estabelecida por meio de mecanismos como as parcerias, o financiamento compartilhado, a regulamentação e o ordenamento jurídico. Ou seja, o Estado não precisa estar perdendo o controle da gestão ou o poder que o caracteriza, mas pode/deve tão-somente reconfigurar seu perfil e significado em face de uma decisão que lhe é constitutiva, a saber, a da soberania popular articulada em termos de representação não necessariamente institucional.

Em termos de experiência e mesmo nomenclatura estrangeira, se pode citar aqui as possibilidades de articulação social advinda de um movimento político, nominado de *setor*, alternativo ao Estado (primeiro setor), Mercado (segundo setor), que é a Sociedade (terceiro setor), conforme se vê na história mais recente de alguns países europeus e mesmo dos Estados Unidos da América.[23]

Este campo do Terceiro Setor não é, também, homogêneo, a não ser pelo fato de incluir uma grande variedade de organizações com características distintas como as Associações de Moradores, os Grêmios, as Associações de Pais, as organizações beneficentes e as Organizações Não Governamentais entre outras. Com o intuito de compreender melhor as características comuns e diferenciadas dessas organizações formadoras do chamado Terceiro Setor é que a literatura especializada faz uso de numerosas tipologias que, de acordo com o aspecto que é posto em destaque, categoriza as organizações conforme os propósitos da análise[24].

Todas as nomenclaturas sinalizadas evidenciam o mesmo fenômeno, a saber, a capacidade da sociedade civil alcançar um grau de articulação e ação política capaz de propor uma interlocução eficaz com o poder instituído e o mercado, perseguindo sempre a maximização da sua qualidade de vida e de suas prerrogativas fundamentais.

No destaque apropriado de Céli Pinto, pode-se notar que nas últimas três décadas o Brasil tem experimentado um processo de amadurecimento da sociedade civil, eis que nunca tantos grupos e vontades coletivas e associativas foram tão manifestas como neste período. Neste sentido, a organização da sociedade civil pode ser pensada como "a expressão do transbordamento do campo político, quer pela robustez da sociedade quer pelo raquitismo do campo político (leia-se aqui partidos), de qualquer forma a construção de discursos reinvidicatórios através de canais de participação alternativos às instituições representativas indicam, sem dúvida, a existência de um fenômeno novo a ser considerado". (PINTO, inédito, p. 04)

Na definição destes movimentos sociais em suas múltiplas formas, figura, em primeiro plano, sua pressuposta independência frente aos poderes instituídos. No entanto, eles não podem prescindir absolutamente dos governos para realizar algumas ações, até em face da natureza dos interesses que os identificam – especificamente públicos. Assim é que, por um lado, tem havido uma preocupação em constituir marcos normativos que determinam o modelo organizacional, operacional, jurídico e fiscal pelo qual devem guiar-se. Por outro lado, está o problema das relações institucionais (nacionais ou internacionais) e a política geral do país a respeito, por exemplo, do aporte de recursos por parte de organismos internacionais e as ingerências exteriores nas questões nacionais.

A relação institucional entre as administrações públicas e as organizações sociais varia muito segundo o contexto de cada época e país. Entre os países europeus, as diferenças são marcantes e vai desde uma patente debilidade no ordenamento jurídico específico até a regulamentação específica consolidada (FUNES RIVAS, 1993).

Para Paulo Modesto (2001), por exemplo, as organizações sociais representam uma forma de parceria do Estado com as instituições privadas de fins públicos (perspectiva *ex parte principe*) ou, sob outro ângulo, uma forma de participação popular na gestão administrativa (perspectiva *ex parte populi*). Na mesma direção, refere o autor que, no aspecto da parceria, as organizações sociais definem-se como instituições do *terceiro setor* (pessoas privadas de fins públicos, sem finalidade lucrativa, constituídas voluntariamente por particulares, auxiliares do Estado na persecução de atividades de relevante interesse coletivo), pois possuem o mesmo substrato material e formal das tradicionais pessoas jurídicas privadas de utilidade pública, com a diferença fundamental de possuir um título jurídico especial, conferido pelo Poder Público, em vista do atendimento de requisitos gerais de constituição e funcionamento previstos expressamente em lei[25].

No Brasil, foram aprovadas a Lei Federal nº 9.637/1998, que regulamenta matéria atinente às organizações sociais, bem como a Lei Federal nº9.790/99, que normatiza, de forma mais pontual, as relações entre Estado e as organizações sociais, flexibilizando o acesso destas aos recursos públicos, desde que assumam a condição de organizações da Sociedade Civil de Interesse Público/Oscip, mais a Lei 9.608/98, denominada Lei do Voluntariado[26].

Pelos termos da Lei nº 9.637/98, as organizações sociais são **conceituadas** como entidades privadas – pessoas jurídicas de direito privado – sem fins lucrativos, destinadas ao exercício de atividades dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde. A partir desta conceituação, o Poder Público, desde que solicitado, **deve** qualificar como tais as organizações que se enquadrarem em tal tipificação, pena de, aceita a facultatividade da qualificação por parte do Estado[27], criar-se uma séria possibilidade de arbitrariedades e favoritismos corporativos aos amigos do poder que desejarem constituir uma entidade com tal perfil.

Veja-se que ainda demanda a lei que o pretendente à qualificação atenda os seguintes requisitos constitutivos: (a)comprove o registro de seu ato constitutivo, dispondo sobre os requisitos previstos no artigo 2º, entre os quais, a natureza social de seus objetivos, finalidade não lucrativa, obrigando-se a investir o excedente financeiro no desenvolvimento das próprias atividades; (b) preveja a existência de um conselho de administração[28] e uma diretoria, como órgãos de deliberação superior e direção[29]; (c) o Poder Público e a comunidade deverão estar representados nessas entidades, cujos membros serão de notória capacidade profissional e idoneidade moral.

O conselho de administração exigido pela lei supracitada (art.4º) tem um amplo leque de ações e responsabilidades, dentre ais quais: aprovar a proposta orçamentária e o programa de investimentos da organização, bem como o **contrato de gestão** (art.5º) entre o Poder Público e a organização social, para a formação de parceria, com o objetivo de fomentar a execução de atividades correspondentes as suas áreas de atuação; este contrato deverá ser aprovado pelo Conselho de Administração e submetido ao Ministro de Estado ou à autoridade supervisora da área correspondente à atividade fomentada, observados os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, economicidade (art.7º)[30]. Ao largo disso, demanda a norma que esses contratos disponham sobre a especificação do programa de trabalho e estipulação dos limites e critérios para a despesa com remuneração e vantagens dos dirigentes e empregados.

Em termos de fomento à constituição e desenvolvimento das organizações sociais, a Lei nº 9.637/98 elenca uma série de prerrogativas, dentre as quais: (1) podem ter destinadas ao seu favor recursos orçamentários e bens públicos necessários à execução do contrato de gestão (e de acordo com seu cronograma de desembolso) – por óbvio que respeitado o plexo orçamentário existente, e bens públicos; (2) tal disposição de recursos e bens tem dispensada a prévia licitação, mediante permissão de uso, de acordo com cláusula expressa no contrato de gestão; (3) podem ter servidores públicos cedidos pelo poder público para o desenvolvimento de suas atividades, com ônus ao cedente[31].

Em nome da transparência das suas atividades e do controle público delas, as organizações sociais se obrigam (nos termos do art.17, da Lei sob comento), a partir da assinatura do contrato de gestão, em noventa dias, a publicar o regulamento que enuncia os procedimentos que vai utilizar à contratação de obras e serviços,

compras e emprego de recursos provinientes do Poder Público, pena de ver comprometido o próprio contrato. Esta publicação, salvo melhor juízo, deve se dar a fim de garantir um âmbito de publicidade atinente ao interesse e patrimônio público envolvidos, adotando-se como critério de veículo de publicação o mesmo da Lei de Licitações.

Em meu sentir, quando a Lei, em seu art.20, estabelece que será criado o programa nacional de publicização social, com o fito de estabelecer critérios e diretrizes para a qualificação de organizações sociais, a fim de absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos que atuem nas áreas agora próprias das organizações, o faz mal, eis que, primeiro, estabelece como instrumento de decisão desta matéria o Decreto do Poder Executivo, enclausurando um tema dessa complexidade ao convencimento do Presidente da República, e impedindo o Parlamento de refletir maturadamente sobre ela; segundo, não prevê a participação das organizações e mesmo de segmentos sociais interessados para discutir tais critérios.

Estes entes deverão obrigatoriamente prestar contas ao Tribunal de Contas, nos termos do art. 70, da Constituição Federal, principalmente seu parágrafo único. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é pessoa legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidade perante o TCU, aplicando-se, no que couber, aos Tribunais de Contas dos Estados e do DF e aos Tribunais de Contas e Conselhos de Contas dos Municípios. Todavia, penso que a própria Lei deveria ter previsto formas mais duras de controle e prestação de contas, como talvez a do acompanhamento do Ministério Público de suas contas e gestão, dada a importância dos compromissos e responsabilidades que são outorgados às organizações sociais.

Com o advento da Lei federal nº 9.790, de 23 de março de 1999, teve-se um detalhamento muito importante sobre o tema das organizações sociais, agora denominadas de *organizações da sociedade civil de interesse público sem fins lucrativos*[32]. Estas organizações são definidas em termos de suas finalidades, a saber (art.3º): promoção da assistência social; promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei; promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei; promoção da segurança alimentar e nutricional; defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;promoção do voluntariado; promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar; promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.

Ademais, de forma bastante pontual, em seu art.2º, a lei veda a condição de organizações sociais dessa natureza às seguintes pessoas jurídicas: I - as sociedades comerciais; II - os sindicatos, as associações de classe ou de representação de categoria profissional; III - as instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais;IV - as organizações partidárias e assemelhadas, inclusive suas fundações;V - as entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios;VI - as entidades e empresas que comercializam planos de saúde e assemelhados;VII - as instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras;VIII - as escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras;IX - as organizações sociais; X - as cooperativas; XI - as fundações públicas; XII - as fundações, sociedades civis ou associações de direito privado criadas por órgão público ou por fundações públicas; XIII - as organizações creditícias que tenham quaisquer tipo de vinculação com o sistema financeiro nacional a que se refere o art. 192 da Constituição Federal[33].

Vai mais longe ainda a Lei quando disciplina, em seu art.4º, cláusulas mínimas que devem conter os estatutos dessas organizações, descendo a minúcias interventivas, tais como: (1) <small>a adoção de práticas de gestão administrativa, necessárias e suficientes a coibir a obtenção, de forma individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens pessoais, em decorrência da participação no respectivo processo decisório; (2) as normas de prestação de contas a serem observadas pela entidade, que determinarão, no mínimo: a) a observância dos princípios fundamentais de contabilidade e das Normas Brasileiras de Contabilidade; b) que se dê publicidade por qualquer meio eficaz, no encerramento do exercício fiscal, ao relatório de atividades e das demonstrações financeiras da entidade, incluindo-se as certidões negativas de débitos junto ao INSS e ao FGTS, colocando-os à disposição para exame de qualquer cidadão; c) a realização de auditoria, inclusive por auditores externos independentes se for o caso, da aplicação dos eventuais recursos objeto do termo de parceria conforme previsto em regulamento; d) a prestação de contas de todos os recursos e bens de origem pública recebidos pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público será feita conforme determina o parágrafo único do art. 70, da Constituição Federal.

Ao lado dessas questões, também exige a Lei comentada que os estatutos prevejam a observância dos princípios constitucionais insculpidos no art.37, caput, da CF/88; a existência de conselho fiscal ou órgão equivalente; o repasse do patrimônio[34], em caso de dissolução ou perda da caracterização de organização[35], para outra entidade com tal caracterização, preferencialmente com o mesmo objeto social.

Preenchidos todos esses requisitos, o interessado poderá requerer ao Ministério da Justiça a qualificação instituída pela Lei.

O mecanismo jurídico que a Lei regulamenta para que as organizações sociais descritas por ela possam desenvolver atividades de natureza pública, repassadas pelo Estado, vem nominado de **termo de parceria** (art.9º), identificado

como o "instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º desta Lei".

O referido termo apresenta algumas cláusulas necessárias, descritas no art. 10, parágrafo 2º, a saber: a do objeto, que conterá a especificação do programa de trabalho proposto pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público; a de estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma; a de previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de resultado; a de previsão de receitas e despesas a serem realizadas em seu cumprimento, estipulando item por item as categorias contábeis usadas pela organização e o detalhamento das remunerações e benefícios de pessoal a serem pagos, com recursos oriundos ou vinculados ao Termo de Parceria, a seus diretores, empregados e consultores; a que estabelece as obrigações da Sociedade Civil de Interesse Público, entre as quais a de apresentar ao Poder Público, ao término de cada exercício, relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado de prestação de contas dos gastos e receitas efetivamente realizados, independente das previsões mencionadas no inciso IV; a de publicação, na imprensa oficial do Município, do Estado ou da União, conforme o alcance das atividades celebradas entre o órgão parceiro e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, de extrato do Termo de Parceria e de demonstrativo da sua execução física e financeira, conforme modelo simplificado estabelecido no regulamento desta Lei, contendo os dados principais da documentação obrigatória do inciso V, sob pena de não liberação dos recursos previstos no Termo de Parceria.

Em termos de execução do objeto do termo de parceria, resta claro na Lei (art.11) o necessário acompanhamento e fiscalização, e não a insuficiente prestação de contas posterior, o que amplia a possibilidade eficacial do controle e gestão do interesse público levado à cabo pela organização, fazendo menção explícita à competência solidária para o monitoramento permanente do andamento do termo dos nominados Conselhos de Políticas Públicas envolvidos. Na mesma direção, o §3º, do art.11, da Lei, faz menção a outras formas de controle da execução do termo, os chamados **mecanismos de controle social previstos na legislação.**

Aqui, aliás, convém explorar um pouco os significados dessa figura intitulada de Conselho de Políticas Públicas, sua concepção, natureza, finalidades, competências, constituição, etc. . Nesse sentido, se pode fazer uma analogia, no que tange aos conselhos de políticas públicas, com a forma de organização e mesmo concepção dos Conselhos Municipais (ou Estaduais) que operam no âmbito da gestão pública com os poderes instituídos – como os conselhos municipais da criança e do adolescente, da mulher, de saúde, de educação, etc. . Tais instituições são concebidas a partir da idéia de co-gestão da cidadania em temas que lhe dizem respeito, com intuito de participar efetivamente do processo de formação de

políticas públicas e suas execuções.[36]

Aqueles responsáveis pela fiscalização do termo de parceria estão obrigados a denunciar ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas qualquer irregularidade ou ilegalidade cometida na utilização dos recursos ou bens de origem pública pela organização parceira, sob pena de responsabilidade solidária, nos termos do art.12 da Lei.[37]

Da mesma forma que a Lei das organizações sociais (Lei nº9.637/98), a presente Lei está a exigir que a organização parceira publique, no prazo máximo de trinta dias, contado da assinatura do Termo de Parceria, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público, nos termos de seu art.14.

Dada a novidade do instituto, a norma está permitindo que as já existentes organizações jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, com base nos instrumentos normativos anteriores ao novo estatuto, possam qualificar-se pelos termos ora comentados, desde – é claro - que atendidas as exigências anteriormente referidas.

A despeito de toda a natureza pública dessas organizações, notabilizadas pela sua constituição societal, importa lembrar que sua natureza jurídica é inexoravelmente de direito privado, não se confundindo - como já se disse antes – com as atividades descentralizadas do próprio Estado, através das suas autarquias ou paraestatais. Assim, elas não possuem qualquer tipo de privilégios ou prerrogativas pertinentes às pessoas de direito público, sejam processuais ou de autoridade; da mesma forma, não se expõem à tutela policialesca do Estado, respondendo tão-somente pela execução das atividades pactuadas e pela regular aplicação dos recursos públicos outorgados.

É interessante o registro feito por Díez e Yañez (1995, p. 31), quando lembram que, sujeitas às exigências das subvenções públicas para a execução dos projetos, as organizações sociais sob comento começam "a funcionar como empresas e intermediários financeiros, o que significa que, ao tempo em que contam com um importante número de voluntários, necessitam de pessoal fixo e especializado que obtenha seus salários dos projetos aprovados". Em outras palavras, a burocratização dessas organizações sociais, por vezes, faz aumentar os custos de pessoal, de infra-estrutura e comunicação, junto aos de marketing e arrecadação de fundos, igualando-as em diversos níveis às demais pessoas jurídicas de direito privado e até público que estão no mercado há mais tempo.

Conclusões

O tema esboçado neste ensaio se apresenta tão-somente como uma tentativa de problematizar, dentre outras coisas conexas, diretamente a questão da

Democracia contemporânea e suas formas de densificação na vida das pessoas comuns, efetivamente as que são mais alvo do que sujeitos de governo e de gestão pública. Nesse particular, destaca-se em especial as possibilidades de participação da sociedade civil no exercício do poder político que, até agora, esteve centrado fundamentalmente na órbita dos poderes instituídos do Estado, em sua forma mais clássica e moderna (Poder Executivo, Judiciário e Legislativo).

Os índices de artificialidade e distanciamento com que aquele Estado Moderno manteve-se em face da sociedade administrada, no âmbito da Administração Pública, foram fortes suficientes para dar causa a profundas crises de legitimidade, identidade e eficácia dos lugares tradicionais de Administração Pública, gerando uma conseqüente reação societal, tanto individual como coletiva, algumas mais passivas, outras mais ativas e de mobilização intensa, todas visando ou a satisfação de suas demandas localizadas e fragmentas, ou mudanças estruturais na forma de organização e exercício daquele poder político[38].

Diante de um quadro muitas vezes de desrespeito por parte dos governantes em face dos governados, foi-se construindo ao longo das últimas décadas a perspectiva de que os governos e gestores públicos efetivamente democráticos são aqueles que buscam garantir um alto nível de engajamento e participação cívica nas ações de constituição de políticas públicas e de atendimento de demandas prioritárias comunitárias – eliminando os resultados negativos do controle social, que surgem onde os níveis de participação são baixos ou quase inexistentes. Todavia, para que se garanta este novo padrão de governo/governante/governado, mister é que sejam fomentados outros valores e princípios informativos de organização coletiva.

Estou falando, por certo, de uma Democracia Comunicativa, fundada na ética discursiva habermasiana, que estabelece a justificação das normas de conduta da vida dos cidadãos e do Estado a partir do acordo racional daqueles que estão sujeitos a elas, eis que o igual respeito pelos indivíduos se reflete na liberdade de cada participante para admitir ou rechaçar razões oferecidas por via de justificação, enquanto que o interesse pelo bem comum funda-se no sentido de exigir que cada partipante leve em consideração as necessidades, interesses e sentimentos de todos os demais e lhes conceda igual peso que aos seus próprios.

O poder público deve operar com a lógica de que, levando em conta os novos agentes sociais que interagem no cenário público (cada vez mais amplo e includente), a administração pública está diluída numa nova correlação de forças, cujos interlocutores são migratórios e polifônicos, desde os tradicionais sujeitos/mecanismos de democracia representativa (parlamento, executivo e judiciário, voto, partidos políticos), como os sujeitos de organização e pressão sociais (ongs, associações civis, movimentos sociais não-institucionais, etc.), formando cenários que não mais se adaptam às formas de controle ou coação estatais (polícia, exército e ordens judiciais), mas que demandam o entendimento e comunicação o menos coatada possível.

Em síntese, a participação popular na administração dos interesses públicos deixa de ser retórica e eleitoral e passa a ser condição de possibilidade governamental, sob pena da anomia institucional em face do seu descrédito e a agudização dos flagelos e exclusões sociais.

Notas

[1] Este trabalho foi desenvolvido por conta do projeto de pesquisa intitulado *A delegação da prestação de serviços públicos a agentes privados e sua regulação pelo poder público: modelos, fundamentos e conteúdos numa perspectiva comunitária e da cidadania*, desenvolvido junto ao Centro de Estudos e Pesquisas de Energia Alternativas e Serviços Públicos, do Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, RS, Brasil.

[2] Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Professor Titular da Universidade de Santa Cruz do Sul, Professor Colaborador da Universidade Estácio de Sá. Professor Visitante da Università Túlio Ascarelli – Roma Trè, Universidad de La Coruña – Espanha, e Universidad de Buenos Aires. Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina.

[3] Neste ponto ver meus livros: (LEAL, 2007) e (LEAL, 2006).

[4] Neste particular ver dois trabalhos pontuais: (CUNHA, 2005) e (HORN, 2005).

[5] Na mesma direção ver um outro texto do autor: (ROSENFELD, 2000).

[6] E neste sentido, é esclarecedora a abordagem de (ETZIONI, 2003).

[7] Nas palavras do autor: "não existe um consenso sobre a denotação acerca da locução estado de direito, também não é muito claro à que ela se contrapõe. Uma parte importante do problema é que o estado de direito é um conceito essencialmente controverso, dotado de um conteúdo mais descritivo que prescritivo sobre o que não é um acordo co-diviso. No interior de uma mesma tradição não é claro se o estado de direito deva ter um caráter prevalente, se não exclusivamente, processual ou substancial, ou se deve ser principalmente concentrado sobre a certeza ou sobre a eqüidade." (Op.cit., p.161, tradução livre)

[8] Ver a reflexão que faz David Held em dois textos: (HELD, 2001) e (HELD, 1995).

[9] Ver meu texto (LEAL, 2001), bem como o texto de (BOLZAN DE MORAIS; STRECK, 2004). Na mesma direção o texto de (LEFORT, 1993), e de (WARAT, 1994).

[10] Lembra Rosenfeld que "para parecer legítimo, o estado de direito parece ter necessidade de responsabilidade democrática, de justiça processual, e talvez também de fundamentos substanciais. Portanto, o desenvolvimento destes requisitos podem ser necessário sem todavia ser suficiente a determinar legitimidade.[...] em uma democracia constitucional todas as leis são passíveis de serem consideradas vantajosas ou aceitáveis da parte de alguns e opressiva ou coercitiva da parte de outros." Tradução livre.

[11] Cf. ELSTER (2006, p. 09). No mesmo sentido ver os textos de Benhabib (2002, p. 73–98) e de Habermas (2002, p. 21–30). Elster insiste com a idéia de que "enquanto é verdade que política precisa ser baseada em razões publicamente deliberadas, essas razões não devem ser vistas como constituintes de intenções coletivas e substantivas. Razões públicas podem vincular somente assuntos se eles são o resultado de um alto nível de intersubjetividade, significados por um procedimento justo que guia processos de formação de vontade democrática". Tradução livre.

[12] O autor ainda lembra que, na experiência americana, "na tradição liberal a esfera pública da política proporciona menor participação ou função estratégica, e mais significado constitucional ou jurídico. O foco é o grau correto de liberdade e proteção que os cidadãos têm e recebem do

governo. Ainda isso acontece porque a tradição republicana é tão crítica quanto a tradição liberal: uma mera noção jurídica ignora o direito político de decidir e deliberar democraticamente". Tradução livre.

[13] Ou democracia procedural, nas palavras do autor: "Nossas reflexões do ponto de partida da teoria legal revelou que o elemento central do procedimento democrático reside no procedimento de política deliberativa". Tradução livre (Idem, p.45).

[14] Estou usando aqui a tradução espanhola (HABERMAS, 1999).

[15] Lembre-se que este modelo de comunicação tem por objetivo descrever e interpretar, por um lado, a inscrição do indivíduo num contexto intersubjetivo concreto e, por outro, a referência a uma audiência idealmente universal que incentiva os participantes a adotar posições "sim" ou "não", que transcendem os jogos de linguagem contingentes e as formas de vida particulares em que foram socializados. (HABERMAS, 1999, p. 81)

[16] Ao fazer este debate, Habermas se vale tanto da experiência liberal quanto da republicana, da Alemanha e Norte-americana. Em relação a elas, sustenta a possibilidade de uma síntese a partir de alguns elementos de cada qual, afirmando que "a teoria do discurso possui elementos dos dois lados e integra eles no conceito de um procedimento ideal para a deliberação e tomada de decisão". Sustenta o autor, com o que concordo novamente, que as razões de justificação e fundamentação para tal síntese (enquanto superação qualitativa dos argumentos que sustentam cada uma delas) não reside nem nos direitos humanos, tal como é defendido pelas teses liberais, nem na noção de soberania popular, enquanto a substância ética de uma determinada comunidade política, tal como o republicanismo argumenta, mas remete para "as regras do discurso e formas da argumentação que empresta seu conteúdo normativo da base de validade da ação orientada à compreensão". (HABERMAS, 1979, p.62)

[17] Cf. Habermas (Op.cit., p. 67). Alerta o autor que "poder comunicativo não consegue ter lugar de administração, mas somente influenciar ela" (tradução livre). Vai na mesma direção Zagrebelsky (2005, p. 18), quando afirma que "Entre sociedade e instituições tem uma relação de implicação direta visto que somente as instituições podem aportar à vida em comum com estabilidade e garantia que o jogo espontâneo de recíprocas expectativas não consegue assegurar. Em face disto, as instituições são pontos fundamentais da estabilização (*tensions stabilisées*, segundo a expressão do antropólogo Jean Przyluski) que consistem no andar das incertezas que o jogo das recíprocas expectativas subjetivas podem determinar." Tradução Livre.

[18] Nesta direção é que vai Santos (1999, p.112). É preciso ter claro, no entanto, que neste novo modelo experimental de Estado e Sociedade Civil, a função do primeiro não é só garantir a igualdade de oportunidades aos diferentes projetos de institucionalidade democrática, mas deve também garantir padrões mínimos de inclusão, que tornem possível à cidadania ativa criar, monitorar, acompanhar e avaliar o desempenho dos projetos de governo e proteção da comunidade. Esses padrões mínimos de inclusão são indispensáveis para transformar a instabilidade institucional em campo de deliberação democrática.

[19] Lembra o autor que "uma das partes insiste no fato de que a autonomia privada dos cidadãos, que é inalterável em sua natureza e garantida pelo poder anônimo das leis, assume forma nos direitos fundamentais. Na interpretação da outra parte, porém, a autonomia política dos cidadãos incorpora-se na auto-organização de uma comunidade que cria as suas próprias leis". (HABERMAS, 2003, p. 13)

[20] Aqui o autor, ao reconhecer a existência desta pluralidade lingüisticamente unificada de espaços públicos, vai alertar para o fato da necessidade dela desenvolver uma *combinação prudente* entre poder e auto-limitação, entre ação/influência e reflexão/tematização, localizando a soberania popular, entendida enquanto um fluxo de comunicação, no poder dos discursos públicos que tematizam problemas de interesse geral.

[21] Neste texto pode-se ver claramente a idéia de que "pelas condições de igualdade de direito e participação nos recursos da comunidade os cidadãos podiam, efetivamente, reconhecerem-se

como amigos do Estado". (Op.cit., p.43, tradução livre).

[22] Ver também, na perspectiva da ampliação da capacidade organizacional da sociedade civil, o texto de James (2002).

[23] Temos nos Estados Unidos o país líder em termos de desenvolvimento do Terceiro Setor – ainda que este seja um setor com características diferentes do que aqui se consideram. Conforme Heider (2004).

[24] Neste sentido é importante o trabalho de Offe (2002).

[25] Ver o excelente texto de AYALA (1994).

[26] Considera-se serviço voluntário, para os fins dessa Lei, a atividade não remunerada, prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza, ou a instituição privada de fins não lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive mutualidade. A Lei deixa claro que este serviço não gera vínculo empregatício, nem obrigação de natureza trabalhista, previdenciária ou afim. De outro lado, o serviço voluntário será exercido mediante a celebração de termo de adesão entre a entidade, pública ou privada, e o prestador do serviço voluntário, dele devendo constar o objeto e as condições de seu exercício. Nos termos do art.3º, da norma, o prestador do serviço voluntário poderá ser ressarcido pelas despesas que comprovadamente realizar no desempenho das atividades voluntárias, desde que expressamente autorizadas pela entidade a que for prestado o serviço voluntário.

[27] Registro que a dicção do art.1º, da referida lei, permite dedução sobre a natureza facultativa da qualificação, dependendo da atenção e disponibilidade do Poder Público.

[28] O Conselho de Administração tem, entre suas atribuições privativas, a de aprovar, por maioria de no mínimo dois terços de seus membros, o regulamento contendo os procedimentos a serem adotados na contratação de obras, serviços, compras e alienações, a proposta do contrato de gestão dessa entidade e os demonstrativos financeiros e contábeis e as contas anuais da entidade, com o auxílio de auditoria externa, bem como fiscalizar o cumprimento das diretrizes e metas definidas.

[29] O conselho deverá, segundo os estatutos, ter composição e atribuições normativas e de controle básicas, previstos nesse diploma legal.

[30] Interessante destacar que os bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão e destinados a essas organizações, mediante permissão de uso, ficam dispensados da licitação.

[31] Na hipótese de cessão de servidor público, este poderá obter privilégios de vencimentos se a organização social assim dispuser, o que não será repassado em termos de suportabilidade posterior ao Poder Público cedente, consoante os termos do art.14 da Lei.

[32] O conceito de sem fins lucrativos aqui é especificado como próprio da pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social, nos termos do art.1º da Lei.33 Ao que tudo indica, não basta tão-somente as pessoas jurídicas se organizarem, formalmente, prevendo tais atividades como objeto de suas existências, mas é necessário explicitar de forma muito direta que compromissos e modalidades de efetivação desenvolvem, eis que há a exigência de que a dedicação às atividades nele previstas configure-se mediante a execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins (parágrafo único do art.3º). 34 Registre-se que caso a organização adquira bem imóvel com recursos provenientes da celebração do Termo de Parceria, este será gravado com cláusula de inalienabilidade, conforme o art.15 da Lei.

[33] Ao que tudo indica, não basta tão-somente as pessoas jurídicas se organizarem, formalmente, prevendo tais atividades como objeto de suas existências, mas é necessário explicitar de forma muito direta que compromissos e modalidades de efetivação desenvolvem, eis que há a exigência de que a dedicação às atividades nele previstas configure-se mediante a execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins (parágrafo único do art.3º).

[34] Registre-se que caso a organização adquira bem imóvel com recursos provenientes da celebração do Termo de Parceria, este será gravado com cláusula de inalienabilidade, conforme o art.15 da Lei.

[35] É de se notar que a perda da condição de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, dá-se a pedido ou mediante decisão proferida em processo administrativo ou judicial, de iniciativa popular ou do Ministério Público, no qual serão assegurados, ampla defesa e o devido contraditório, nos termos do art.7º da Lei. Além disso, "vedado o anonimato, e desde que amparado por fundadas evidências de erro ou fraude, qualquer cidadão, respeitadas as prerrogativas do Ministério Público, é parte legítima para requerer, judicial ou administrativamente, a perda da qualificação instituída por esta Lei". 36 Falo em concepção dessas instituições porque é possível ter-se situações em que os referidos espaços de participação social na administração dos negócios e interesses públicas seja mais formal do que material, isto é, apesar de ser garantido um lugar de participação institucional, ele é cooptado, manipulado, induzido pelo próprio Estado ou outros interesses corporativos hegemônicos, utilizando-se dos conselhos como instrumentos de gerenciamento de projetos mais privados do que públicos.

[36] Falo em concepção dessas instituições porque é possível ter-se situações em que os referidos espaços de participação social na administração dos negócios e interesses públicas seja mais formal do que material, isto é, apesar de ser garantido um lugar de participação institucional, ele é cooptado, manipulado, induzido pelo próprio Estado ou outros interesses corporativos hegemônicos, utilizando-se dos conselhos como instrumentos de gerenciamento de projetos mais privados do que públicos.

[37] Nesse aspecto, a lei prevê recursos drásticos para responsabilizar responsáveis por fraudes ou desvios de verbas e bens destinados àquelas atividades, como seqüestro de bens, exame e bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações, no país e no exterior – art.13.

[38] Ver o texto de Utzig (1999). Refere o autor que "o amplo catálogo de direitos que usualmente vigora nas democracias representativas permite, em tese pelo menos, grande debate público e mobilização popular para influenciar os processos de decisão política. Entretanto, nada disso invalida a assunção básica de que os mecanismos da democracia representativa terminam por favorecer a dupla face de fraca participação popular e a transformação da política em atividade profissional. Mais ainda, a aguda e incontornável separação entre eleitores (cidadãos) e representantes (políticos profissionais) que caracteriza a democracia representativa tem de fato se constituído em combustível para aprofundar a burocratização do estado, quer dizer, para reduzir a influência da sociedade nos assuntos públicos."

Referências

ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. *The civil culture revisited*. Boston: Little Brown & Co., 2000.

ALMOND, Gabriel. *The civic culture*: political attitudes and democracy in five countries. Princeton: Princeton University Press, 1995.

AYALA, Vladimir R. *Voluntariado social, incorporación social y solidaridad:* independencia, interdependencia y smbigüedades. In: Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada, 94, Jan.-Mar.: 141-56, 1994.

BENHABIB, Seyla. *Models of public space:* Hannah Arendt, the liberal tradition, and Jürgen Habermas. In C. Calhoun (ed.) Habermas and the Public Sphere, Cambridge: The MIT Press, 2002.

BOLZAN DE MORAIS, José Luis; STRECK, Lênio Luiz. *Ciência política e teoria do Estado.* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

CUNHA, Paulo Ferreira da. *Anti-Leviatã:* direito, política e sagrado. Porto Alegre: Fabris, 2005.

DÍEZ, A., M. Yáñez. ONGs: cooperación o solidaridad, de Sur a Sur. *Revista Andaluza de Solidaridad, Paz y Cooperación*. nr. 8, Jun.-Set. 30-1, 1995.

ELSTER, Jonh. The market and the forum: three varieties of political theory. In: BOHMAN, J.; REHG, W. (eds.). *Deliberative democracy*: essays on reason and politics. Cambridge: The MIT Press, 2006.

ETZIONI, Amitai (org). *New communitarian thinking:* persons, virtues, institutions and communities. Charlottesville: University of Virginia Press, 1993.

FALK, Richard. *On humane governance: toward a new global politics.* Cambridge: Polity, 1995.

FUNES RIVAS, Martin Javier. Las organizaciones voluntarias en el proceso de construcción de la sociedad civil. *Sistema, Revista de Ciencias Sociales*, 117: 55-69, 1993.

GONZALES, José Maria. *Política cívica:* la esperiencia de la ciudadania em la democracia liberal. Madrid: Centro de Estúdios Constitucionales, 2001.

HABERMAS, Jürgen. *Communication and the evolution of society*. Boston: Beacon, 1979.

_____. *Consciência moral e agir comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

_____. *Direito e democracia:* entre faticidade e validade. v.I e II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. *Era das transições.* Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. *Teoria de la acción comunicativa.* Vol. I e II. Madrid: Taurus, 1999.

_____. Three normative models of democracy. In: BENHABIB, Seyla (ed.) *Democracy and difference*: contesting the boundaries of the political. Princeton: Princeton University Press, 2002.

_____. The new obscurity: the crisis os the welfare state and the exhaustion of utopian energies. In: HABERMAS, Jürgen. *The new conservatism.* Cambridge:

Mass, 1992.

HEIDER, Donald. *Panorámica del sector sin ánimo de lucro en USA*. Documento de trabalho (fotocopiado). Primer Encuentro sobre Entidades Sin Ánimo de Lucro. Seminarios del IESE. Madrid, 1997.

HELD, David. *Democracy and the global order*. New York: Polity Press, 1995; *Modelos de Democracia*. Belo Horizonte: Paidéia. 1995.

HORN, Norbert. *Introdução à ciência do direito e à filosofia jurídica.* Porto Alegre: Fabris, 2005.

JACOB, Pedro. *Movimentos sociais e políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 1993.

JAMES, Eduard. Economic theories of nonprofit sector: a comparative perspective. In: ANHEIER, H. K.; SEIBEL, W. (eds.) *The third sector*: comparative studies of nonprofit organizations. Berlin-New York: Walter deGruyter, 1998.

LEAL, Rogério Gesta (org.). *A administração pública compartida no Brasil e na Itália:* reflexões preliminares. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

_____. *O Estado-Juiz na democracia contemporânea:* uma perspectiva procedimentalista. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007; *Estado, administração pública e sociedade:* novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

_____. *Teoria do Estado: cidadania e poder político na modernidade.* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

LEFORT, Claude. *L'invention démocratique:* les limites de la domination totalitaire. Gallimard: Paris, 1993.

MODESTO, Paulo. *Organizações sociais no Brasil.* Disponível em <http://www.teiajuridica.com>. Acesso em 20/06/2001.

OFFE, Claus. Reflexiones sobre la autotransformación institucional de la actividad política de los movimientos: modelo provisional según estadios. In: DALTON, R. J.; KUECHLER, M. (comp.) *Los nuevos movimientos sociales*. València: Edicions Alfons el Magnànim/ Generalitat Valenciana, 1992.

PATEMAN, Carol. *Participation and democratic theory.* Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

PINTO, Céli Regina Jardim. *Democracia representativa versus democracia participativa:* um debate oportuno em ano de eleições municipais, inédito.

ROSENFELD, Michel. *Constitutionalism, identity, difference and legitimacy.* Durham: Duke University Press, 2000.

_____. *Lo Stato di Diritto e la legittimità della democrazia costituzionale.* Roma: Giuffrè, 2006.

SANTOS, Boaventura de Souza. Reivindicar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratrualismo. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria

Célia. *Os sentidos da democracia.* Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

SMITH, Anthony. *National identity.* London: Penguin, 1999.

SOARES, Fabiana de Menezes. *Participação popular no Estado:* fundamentos da democracia participativa. In: Direito administrativo de participação. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 1997.

STERNBERGER, Dolf. *Patriotismo constitucional.* Colômbia: Universidad Externado de Colômbia, 2001.

UTZIG, José Eduardo. *Orçamento participativo e performance governamental.* Versão modificada de uma parte de "paper" escrito no programa SPURS (Special Program for Urban and Regional Studies) no MIT (Massachusetts Institute of Technology), Cambridge, Estados Unidos, 1999.

WARAT, Luis Alberto. *Fobia al Estado de Derecho.* Anais do Curso de Pós-graduação em Direito: Universidade do Alto Uruguai e Missões. 1994.

ZAGREBELSKY, Gustavo. *Essere delle istituzioni.* Roma: Editoriale Scientifica, 2005.

A PARTICIPAÇÃO SOLIDÁRIA GLOBAL E A TUTELA DO MEIO AMBIENTE NO ESTADO TRANSNACIONAL AMBIENTAL

Paulo Márcio Cruz[1]
Zenildo Bodnar[2]

Introdução

Ulrich Beck, em especial na sua obra *Qué es la globalización: falácias del globalismo, respuestas a la globalização* (2004, p. 98), principalmente comentando Roland Robertson (1992, s/p), explica que o local e o global não se excluem mutuamente. Pelo contrário, o local deve ser entendido como um aspecto do global.

A globalização, acrescenta Ulrich Beck, significa também aproximação e mútuo encontro das culturas locais, as quais se devem definir de novo no marco desta nova realidade mundial.

A síntese verbal "glocalização" expressa ao mesmo tempo aquela exigência por excelência da teoria cultural contemporânea. Segundo Beck, não é exagerado afirmar que a linha divisória que separa a nova e culturalmente aceita "sociologia da globalização" de, por exemplo, outras questões mais antigas da teoria do sistema mundial, é decorrência da constatação de que o universal é fruto da partícula (2004, p. 80).

Pensar globalmente e agir localmente: é preciso considerar que as generalizações em nível mundial, assim como a unificação de instituições, símbolos e modos de conduta e a nova ênfase, o descobrimento e, inclusive, a defesa das identidades culturais não constituem nenhuma contradição, segundo o autor alemão.

Assim, é natural que o Estado Constitucional Moderno, concebido para atuar em ambiente internalizado e confortado pela Soberania do conflito internacional, passe a sofrer um crescente processo de obsolescência.

O objetivo do presente capítulo é demonstrar como o autor alemão trabalha a passagem do Estado Nacional para o Estado Transnacional e para as relações de colaboração solidária e a sua importância para a tutela do ambiente em escala global que inclua a sociedade civil como principal protagonista deste processo.

A hipótese aventada para este trabalho diz respeito a uma nova configuração da ordem mundial que melhor recepcione o espaço privado como parceiro decisivo no tratamento das questões globais como é o caso da proteção e da defesa do meio ambiente.

1 Desenvolvimento

Logo de início deve-se destacar a proposta do sociólogo alemão Ulrich Beck com relação à substituição das relações "internacionais" de conflito e/ou disputa por relações "transnacionais" de solidariedade e de cooperação.

O autor alemão aponta que a dita "globalização" põe o tema da compreensão e da organização da sociedade novamente na ordem do dia dentro do debate público, e isso com uma urgência que não se conhecia desde o marxismo e as disputas sobre a luta de classes (BECK, 2005, p. 97).

Em outras palavras, a sociedade mundial formada a partir da planetarização promovida pela hegemonia capitalista, consolidada a partir de 1989, remete a um "mundo novo", uma espécie de continente não investigado que se abre a uma terra de ninguém transnacional, a um espaço intermediário entre o nacional e o local. Como conseqüência, Beck indica o surgimento de uma faixa de ação própria das sociedades mundializadas. Isso pode ser percebido na relação dos estados nacionais para com as empresas multinacionais, o que acaba vinculando um possível futuro Direito Transnacional, por conta da persecução da criminalidade transnacional, das possibilidades de realização de uma política ambiental e cultural transnacional, das possibilidades de ação dos movimentos sociais transnacionais, entre outros.

Muitos autores, como Jean-Marie Guéhenno, vêem o advento da era global como o fim do Estado Nacional e, com ele, da Democracia. Segundo Ulrich Beck, o autor francês prevê que enquanto a solidariedade e os interesses comuns deixam de ter um lugar de acolhida, vem abaixo a bonita ordem da Sociedade na qual as diferentes violências estão imbricadas umas nas outras em forma de pirâmide. Já não existem grandes decisões das quais possam derivar pequenas decisões, nem fronteiras das quais emanem regulamentos específicos. Assim como as comunidades já não estão mais "contidas" na região, a própria região já não está mais abarcada pelo Estado nacional. A pequena decisão já não deriva da grande. A crise do poder determinado espacialmente encontra, desse modo, sua expressão na busca por decisões. As decisões já não são mais tomadas de forma linear, no sentido de que cada corporação possui uma competência bem definida, mas sim se decompõem em diferentes fragmentos, e o tradicional debate político, as disputas sobre princípios e diretrizes, ideologias ou o ordenamento social se decompõem. Isso é o fiel reflexo do processo de fragmentação do processo de decisão, com a sua progressiva profissionalização e "desestatização" (BECK, 2004, p. 153).

Ulrich Beck chama a posição de Ghéhenno de "neosplenglerismo francês da era global", por ser a expressão de uma restrição mental inconfessada: não se pode e nem se quer elaborar teorias sobre uma arquitetura nova para o Estado, que substitua a construção constitucional moderna do político e da Democracia como mero procedimento. Beck diz que contra este vírus mental do necessário não há nada tão importante – e que ele prescreve seja feita por cada um pelo menos três vezes ao dia – como a pergunta implacável sobre quais são as alternativas possíveis.

O vírus mental citado por Beck acomete grande parte dos juristas brasileiros, por exemplo. Muitos constitucionalistas brilhantes se recusam, sistematicamente, a "sair" do Estado Constitucional Moderno. Estão apegados a ele de maneira umbilical.

O conceito de Estado Transnacional, trazido por Beck, é uma das alternativas possíveis ao fenecimento do Estado Constitucional Moderno e à globalização. Ele aponta ainda que há uma racionalização subjacente: o Estado Constitucional Moderno está não só antiquado, mas também é irrenunciável como espaço público garantidor das políticas internas e internacionais de transição, o que configurará politicamente o processo de globalização e o regulará "transnacionalmente".

O Estado Transnacional será um Estado forte, cujo poder de configuração política é fruto de respostas cooperativas solidárias à globalização (BECK, 2000, p. 183). Segundo Beck, com estas premissas é possível conceber, e desenvolver, Estados transnacionais como "utopias realistas", como teorizado por Giddens, de uma terceira via contra os bloqueios mentais do monopólio político constitucional moderno e a horrorosa representação de um Estado mundial imperial cujas pretensões de poder não podem tornar-se realidade.

A alternativa apresentada pelo autor alemão reivindica a reformulação e reforma do espaço político internacional franqueador de uma nova arquitetura completa da soberania e de sua identidade. Mas sua realização dependeria de uma condição prévia: os estados, como espaços públicos de colaboração e solidariedade, deveriam estar, como na inflexão de Jurgen Habermas (1998), implicados perceptivelmente no plano político interno em processos de colaboração que vinculem uma comunidade estatal obrigatória. A pergunta decisiva seria, portanto, se nas sociedades civis e no âmbito das políticas públicas de regimes que se movem em grandes espaços pode surgir a consciência de uma necessária solidariedade cosmopolita. Somente sob essa pressão por mudanças eficazes em nível de política interior da consciência civil se poderia mudar também, rapidamente, a auto-compreensão de atores capazes de atuar globalmente no sentido de que se compreendam cada vez mais como membros de uma comunidade que não tem outra alternativa que a colaboração solidária e a superação recíproca dos interesses próprios.

Semelhante mudança de perspectiva, que iria desde as relações internacionais até uma política transnacional própria, não se poderia esperar das elites governantes se nas respectivas esferas públicas não se articulasse semelhante preocupação por cima e mais além das fronteiras nacionais e se não existisse nenhum interesse sério por parte dos diferentes grupos sociais aptos a gerar opinião nesse sentido (BECK, 1998, p. 37). A pior omissão seria a dos juristas apegados ao Estado Constitucional Moderno. Dito de outra maneira, o Estado Transnacional, para Beck, só seria possível a partir da consciência e da conscientização sobre a necessidade de uma nova arquitetura estatal pós-moderna.

O modelo do Estado Transnacional seria andrógino ou híbrido, no qual se

combinariam e fundiriam outra vez, de maneira ideal, características fundamentais que talvez parecessem excluir-se reciprocamente na arquitetura atual. O Estado Transnacional seria, em primeiro lugar, um "não estado nacional moderno" e, portanto, também "não estados territoriais" (pelo menos no sentido estrito).

Em segundo lugar, o Estado Transnacional negaria o Estado Constitucional Moderno e se libertaria da armadilha territorial e da soberania moderna e se teria assim um conceito de Estado que: a) (re) conheceria a globalidade em sua dimensão plural como elemento fundamental irreversível; e b) tornaria a norma e a organização do transnacional na chave de uma redefinição e revitalização do político (e não só enquanto Estado, mas também enquanto Sociedade Civil). (BECK, 2000, p. 139).

Em terceiro lugar, o Estado Transnacional não seria "internacional" ou "supranacional" (não seria, portanto, um Estado mundial regional) porque, em semelhante configuração – da organização internacional, do multilateralismo ou da política multisetorial no seio de um sistema supranacional – o Estado Constitucional Moderno continuaria sendo o ponto de referência para o jogo de adversários do internacionalismo moderno, do jogo de alianças oportunistas no multilateralismo e das políticas autônomas multisetoriais. O Estado Transnacional deveria ser visto como modelo de colaboração e de solidariedade interestatal.

Mas a diferença fundamental está radicada no fato de que, no interior da teoria dos Estados Transnacionais (que Ulrich Beck faz questão seja expresso no plural), o sistema de coordenadas políticas já não seria resultado da delimitação e do contraponto nacional, mas fluiria ao longo dos eixos da globalização/localização (BECK, 2004, p. 91).

E, em quarto lugar, os estados transnacionais seriam ao mesmo tempo globais e locais, por terem como seu princípio diferenciador o da inclusão social.

Com relação a outros modelos de colaboração interestatal, o modelo de Estado Transnacional seria notado no seguinte – e isso, segundo o autor alemão, é importante ressaltar mais uma vez: com essa concepção, a globalidade se converteria, de maneira irreversível, em fundamento do pensamento e da prática política. No modelo aproximativo do Estado Transnacional de Beck ocupariam lugar de destaque a Teoria Política e a política da era global que poderiam dizer adeus à necessidade fictícia de uma época política que transfigurou o Estado Constitucional Moderno (BECK, 2006, p. 127). Com a proposta do Estado Transnacional como arquitetura pós-moderna, é provável que haja mais perguntas do que a capacidade de respondê-las.

Ao discutir os pilares básicos para a discussão sobre o Estado Transnacional, Beck alerta que, ao colocar-se na trincheira contra a globalização e reagir-se utilizando o protecionismo, além de ser uma atitude fadada ao fracasso, significaria também agir como cegos e mudos diante dos brotes de esperança que são anunciados como "possíveis" alternativas ao colapso. Essas oportunidades históricas, que facilmente poderiam ser perdidas ou abortadas, são vistas como o trauma da violência da modernidade estatal nacional constitucional que pode ser suavizado

ou isolado. Eis o primeiro pilar.

A humanidade encontrar-se-ia no umbral de uma sociedade cosmopolita, apesar das catástrofes possíveis. Ao não ver as possibilidades que se apresentam com a globalização, se estaria numa espécie de fixação pouco realista pela catástrofe (BECK, 2003, p. 207). Seria importante acrescentar que um "decidido ceticismo" com relação ao "otimismo precipitado" de uma pacificação da sociedade mundial seria a necessária condição prévia para uma efetiva compreensão do que seria possível com o Estado Transnacional.

A pergunta seria: como são possíveis as formas de Sociedade em uma "visão cosmopolita"? O segundo pilar pediria esta resposta, ou seja, através da colaboração e da solidariedade transnacionais nas dimensões, política, jurídica, cultural, ambiental, econômica, etc. A modernidade funcionou a partir do princípio de que em um mundo de atores nacionais só há uma forma de lograr a estabilidade: através do equilíbrio, através do medo, ou da hegemonia. Para Beck, na idade da globalização, a alternativa é a seguinte: perda de Soberania ou colaboração e solidariedade transnacional.

Nessa perspectiva, a Soberania mantida seria de outro matiz. Pode-se falar em Soberania Compartilhada – ou Solidária - ou até de Soberania Transnacional, essa que não se encaixa muito bem em termos conceituais.

Os axiomas: participação, colaboração e solidariedade transnacional ensejam novas bases de discussão do Estado Transnacional com o reconhecimento de uma nova sociedade mundial orientada sob uma nova dinâmica e com a Soberania estatal concebida sob outros parâmetros teóricos. Na argumentação política transnacional, a globalização seria entendida como politização, ou seja, que o grau de imbricação alcançada se converte na base de (re)orientação e reorganização do espaço político. Segundo esse argumento, seriam considerados negativos, e assim abandonados, dois princípios fundamentais do Estado Constitucional Moderno: a equação Estado-Sociedade e a vinculação a um *território concreto* do Estado.

Não existiria qualquer resposta uniestatal à globalização. A política exclusivamente nacional-estatal seria a *mais falsa*, ou seja, teriam maiores custos (e aqui "custos" não devem ser entendidos como apenas econômicos). A atitude solitária do Estado Constitucional Moderno destruiria a política estatal, enquanto que a colaboração transnacional a reavivaria.

Do nacional-nacional ao global-local. O marco de referência teria mudado. A proposta seria "pensar globalmente e agir localmente". O núcleo do pensamento político não seriam as pretensões de soberania tampouco as limitações de identidade, mas a "translocalização" ao interior do nexo da sociedade mundial, assim como da globalidade e das globalizações ecológicas, econômicas, culturais e sociológicas. Seriam fundamentais os novos conceitos-chave de Política e Sociedade (BECK, 2005, p. 93).

Na perspectiva ambiental, a colaboração e a solidariedade transnacional

também são imperativos categóricos para uma tutela global e eficaz do meio ambiente. A intensificação do fenômeno da globalização apresenta desafios importantes aos Estados e exige uma readequação qualitativa e estratégica do Direito, pois esse enquanto mera técnica de controle social, emanado de um ente isolado no planeta, já não dá mais respostas minimamente eficazes para assegurar um futuro com mais sustentabilidade para toda a comunidade de vida e em escala global.

O que infelizmente se constata na atual sociedade do risco é que o equilíbrio ecológico jamais será o mesmo no planeta, pois o mundo já atingiu os limites mais críticos e ameaçadores da sua trajetória. Essas ameaças decorrem do esgotamento dos recursos naturais não renováveis, da falta de distribuição eqüitativa dos bens ambientais, do crescimento exponencial da população, da pobreza em grande escala, do surgimento de novos processos tecnológicos excludentes do modelo capitalista. Todos esses fatores contribuem com a consolidação de uma ética individualista e desinteressada com o outro, com o distante, com as futuras gerações e com um desenvolvimento justo e duradouro.

Esse quadro desafiante impõe a necessidade não apenas de ações locais e isoladas, mas de uma especial sensibilização, também globalizada, que contribua com a internalização de novas práticas e atitudes, principalmente nas ações dos Estados. Só com a criação de um Estado Transnacional Ambiental é que será possível a construção de um compromisso solidário e global em prol do ambiente para que seja assegurada de maneira preventiva e precautória a melhora contínua das relações entre o homem e a natureza.

Michel Bachelet (1995, p. 19) é enfático ao afirmar que: "A menos que a sociedade internacional aperfeiçoe e, sobretudo, aplique as normas de uma solidariedade multissectorial à escala de todos os habitantes do planeta, populações inteiras desaparecerão pura e simplesmente pelos efeitos conjugados da sida e dos jogos da economia mundial."

O mundo caminha em direção ao colapso pela constatação míope da crise ecológica, pois a maioria das pessoas e dos governantes, que elaboram e executam importantes políticas públicas, ainda não conseguem pensar globalmente os problemas ambientais. A pauta de preocupações ainda está restrita aos problemas visíveis, relacionados com fatos concretos e ocorridos no entorno próximo, como é caso dos lixões, desmatamentos e queimadas. Falta uma sensibilização adequada das pessoas para a real dimensão da crise ecológica e da sua real ameaça à garantia da vida no planeta.

Para situar a gravidade da atual crise ecológica global, Canotilho adota a idéia de uma segunda geração de problemas ecológicos, não mais preocupada apenas com os problemas de âmbito local, mas também com os seus efeitos combinados por vários fatores e com as suas implicações globais e duradouras, como ocorre no caso da destruição da camada de ozônio, aquecimento global. Esses desafios estão a exigir uma especial *sensitividade ecológica* da comunidade

global para que não sejam comprometidos de forma *insustentável e irreversível* os legítimos interesses das futuras gerações (BECK, 2007, p. 02).

Por isso é fundamental a consolidação de um Estado Transnacional de proteção do meio ambiente, estruturado como uma grande teia de proteção do planeta, regido por princípios ecológicos e que assegure alternativas e oportunidades democráticas mais inclusivas, participativas e emancipatórias.

Ao estudar os postulados jurídico-analíticos para a compreensão dos problemas ambientais e o papel dos Estados, Canotilho (2004, p. 05-06) destaca a importância do "postulado globalista" o qual, em resumo, significa que: a proteção do ambiente não deve ser feita em nível de sistemas jurídicos isolados estatais, mas sim em nível de sistemas jurídico-políticos, internacionais e supranacionais, de forma a que se alcance um *stantard* ecológico ambiental razoável em nível planetário e, ao mesmo tempo, se estruture uma responsabilidade global (de Estados, organizações e grupos) quanto às exigências de sustentabilidade ambiental".

Nessa mesma linha de raciocínio explica Leff que hoje o conceito de ambiente se defronta necessariamente com estratégias fatais de globalização e que a reinvenção de um mundo (conformado por uma diversidade de mundos) "abre o cerco da ordem econômica-ecológica globalizada". Destaca que "o princípio de sustentabilidade surge como uma resposta à fratura da razão modernizadora e como uma condição para construir uma nova racionalidade produtiva, fundada no potencial ecológico e em novos sentidos de civilização a partir da diversidade cultural do gênero humano (2005, p. 31)".

Essa idéia de um 'direito de ambiente mundial' não dispensa e muito menos exclui o papel dos Estados e das instituições sociais locais, desde que se consiga alcançar um patamar protetivo mínino do ambiente, conforme inicialmente destacado.

O direito do ambiente é a maior expressão de solidariedade que corresponde à era da cooperação internacional, a qual deve manifestar-se ao nível de tudo o que constitui o patrimônio comum da humanidade. Assim, somente com a consolidação de um verdadeiro Estado Transnacional Ambiental, como estratégia global de participação, cooperação e solidariedade, é que será possível assegurar um futuro com mais justiça e sustentabilidade.

O Estado Transnacional não poderá abrir mão da parceria efetiva da sociedade civil na tutela do ambiente, pois foi exatamente da tomada da consciência coletiva, da crise ecológica do planeta é que surgiu o Direito Ambiental.

O princípio da participação é um dos princípios ambientais mais importantes segundo o qual os cidadãos devem participar dos procedimentos e das decisões ambientais, não apenas por serem os destinatários diretos dessas, mas também pelo compromisso que todos devem ter para com a defesa e a proteção do meio ambiente.

A participação de todos na proteção dos bens ambientais é salutar para o

desenvolvimento de uma ética ambiental comprometida com um modo de vida ambientalmente correto e afinada com os princípios da ecologia, os quais religam o homem com a teia da vida.

O princípio da participação conforme Fiorillo (2003, p. 39) é o a*gir em conjunto* que contempla dois elementos fundamentais: *a informação e a educação*. A participação é relevante para que o cidadão seja informado acerca de suas responsabilidades para com o meio ambiente.

A participação dos cidadãos, inclusive nos procedimentos judiciais, é fundamental para que tenham a plena convicção de que no processo tudo acontece pelo esforço sério, justo e intenso na investigação da verdade e na busca da justiça.

A importância da participação nas ações judiciais como forma de acesso à justiça é destacada por Machado (2000, p. 77) o qual após apontar como fundamentos para a participação a Convenção de Aarhus (Art. 9º, §1-5) e a Declaração do Rio de Janeiro de 1992, enfatiza que: "a possibilidade de as pessoas e de as associações agirem perante o Poder Judiciário é um dos pilares do Direito Ambiental".

A relevância da participação no procedimento é destacada por Luhmann, (1980, p. 66-67) segundo o qual o que tem um valor especial é cooperação de todos, fato que serve não apenas para a compreensão das "premissas obrigatórias de comportamento e de compromisso pessoal". O devido processo legal substancial aplicado ao meio ambiente deve ser construído a partir da concretização dos direitos e garantias fundamentais e da participação dos cidadãos nos procedimentos administrativos e judiciais.

A participação é o ponto de partida para a proteção efetiva do meio ambiente. Ninguém vai salvar o planeta sozinho, pois somente o engajamento de todos na gestão dos recursos naturais e do potencial ecológico do planeta é que garantirá um projeto civilizatório mais promissor para o futuro da humanidade. Neste contexto, é fundamental o engajamento das instituições comunitárias que melhor conhecem os problemas locais e podem fazer a diferença em escala global.

A construção das decisões em matéria ambiental, principalmente nos temas relacionados à gestão de riscos da modernidade, não pode prescindir da efetiva participação, especialmente considerando as suas necessárias imbricações dos fatores econômicos, políticos e sociais. A interação desses fatores potencializa o interesse da população na construção das decisões quer seja no plano legislativo, administrativo ou judicial.

Para que os cidadãos reconheçam a importância das normas e das decisões ambientais é de fundamental importância que participem da sua construção, pois como principais destinatários delas precisam antes de tudo de informação e de tomada da consciência.

Na atual sociedade de riscos incertos, globais e futuros é fundamental a participação de todos os atores na tomada de decisão. Essa necessidade é destacada

por Morato Leite e Patrick Ayala (2004, p. 121) segundo os quais a composição de interesses e ponderações completas somente serão possíveis "mediante processos bem informados, que garantam participação pública e democrática no momento da seleção das escolhas adequadas", especialmente porque a ciência não fornece respostas corretas e conclusivas acerca das complexas questões da atual sociedade do risco, sendo imprescindível uma abordagem transdiciplinar. Isso tudo porque a gestão ambiental democrática, além de imprescindível, é "um convite à ação dos cidadãos para participar na produção de suas condições de existência e em seus projetos de vida (Idem, p. 57)".

A possibilidade de convocação de audiências públicas, para a discussão de importantes temas de interresse coletivo, passou a ganhar especial atenção do legislador a partir da Constituição de 1988. O artigo 58, § 2º, inciso II, prevê a possibilidade de convocação de audiências públicas pelas comissões legislativas, com entidades da sociedade civil e com especialistas em determinadas matérias. A Lei Orgânica da Saúde (8.080/90) e a Lei de Assistência Social (8.742/93) também disciplinam a possibilidade de audiências e conferências públicas.

O Direito Ambiental Brasileiro, seguindo uma tendência mundial[3], assegura ao cidadão a possibilidade de participar da política ambiental, nas diversas esferas de poder do Estado: a) Legislativo: no processo de criação do Direito Ambiental por meio de iniciativa popular, referendo e plebiscito; b) Executivo: composição de órgãos colegiados, a exemplo do CONAMA, e a participação em audiências públicas realizadas na execução dos Estudos de Impactos Ambientais e na apresentação dos respectivos relatórios (nos casos de impacto ambiental mais significativo, conforme resoluções de nº 001/86 e 009/87 do CONAMA); c) Judiciário: legitimidade para propor: ação popular, mandado de segurança e mandado de injunção.

Apesar dessas possibilidades, formalmente garantidas ao cidadão, o que se observa na prática é um grave *déficit* democrático, especialmente no que se refere ao acesso à justiça. Não há notícia de participação popular no processo de criação do Direito Ambiental no Brasil, pois os raríssimos casos em que ocorreu a iniciativa popular, plebiscito e referendo, trataram de outros temas. A participação do cidadão nas audiências públicas realizadas na fase do licenciamento, apesar de constituir um importante avanço essa estratégia de legitimação ainda não vem sendo utilizada adequadamente. Especialmente pela falta de conscientização da população, pela falta de oportunidade de manifestação qualificada para o público em geral e até em função dos locais e horários em que essas audiências são realizadas.

Apesar das possibilidades anteriormente mencionadas, ainda constata-se importante carência de legitimação democrática na gestão e implementação das políticas públicas ambientais e das decisões em matéria ambiental no âmbito da jurisdição.

No Direito Brasileiro o cidadão, apesar de o maior interessado na tutela do ideal meio ambiente, foi praticamente esquecido pelo legislador que somente reservou algumas hipóteses restritas que possibilitam a sua intervenção ativa no

âmbito jurisdicional.

A Lei da Ação Civil Pública, numa opção infeliz e autoritária, não incluiu o cidadão no rol dos legitimados para a propositura desse tipo de ação. Assim não permite a participação ativa do cidadão na tutela do meio ambiente ao negar ao maior advogado do meio ambiente o poder de ação que é uma forma de exercício substancial de democracia.

Uma forma estratégica e qualificada de participação popular, e que pode ser exercida em todas as esferas de poder, dá-se por intermédio de instituições comunitárias, associações e grupos de cidadãos. Trata-se de importante instrumento de controle social de políticas públicas ambientais que deve ser especialmente protegido e estimulado pelo Estado Transnacional Ambiental. Afinal, é a força da inteligência coletiva utilizada na defesa de um bem global, humanitário indispensável para que a vida resplandeça em plenitude.

Conclusões

Como desiderato, é importante destacar a proposta do sociólogo alemão Ulrich Beck com relação à substituição das relações "internacionais" de conflito e/ou disputa por relações "transnacionais" de solidariedade e cooperação (2004, p. 153).

O autor alemão aponta que a "globalização" põe o tema da compreensão e organização da sociedade novamente na ordem do dia dentro do debate público, e isso com uma urgência que não se conhecia desde o marxismo e as disputas sobre a luta de classes.

Como foi visto no desenvolvimento deste capítulo, o grande conjunto de interesses mundiais, que se convencionou chamar de Globalização, potencializada pela hegemonia capitalista consolidada com o fim do denominado Segundo Mundo (liderado pela extinta União Soviética), nos remete a uma nova ordem, uma área desconhecida, a ser investigada, que se abre a uma terra de ninguém transnacional, a um espaço intermediário entre o nacional e o local. A conseqüência indicada por Ulrich Beck (2004, p. 121) seria o surgimento de uma faixa de ação própria das sociedades mundializadas.

O autor alemão chama a atenção para a relação dos estados nacionais para com as empresas multinacionais, o que acaba tornando possível a criação de um Direito Transnacional, por conta da persecução da criminalidade transnacional, as possibilidades de realização de uma política cultural transnacional, as possibilidades de ação dos movimentos sociais transnacionais e o compartilhamento solidário de responsabilidade para a proteção global de toda a comunidade de vida, dentre outros, como foi visto no desenvolvimento do presente trabalho.

Os ataques ao potencial democrático de monitoramento em meio a crises vêm de todos os lados. A soberania dos parlamentos e governos nacionais se

reduz, e em escala mundial faltam meios políticos democráticos para estabilizar o frágil sistema de uma economia de livre mercado. O sistema do capitalismo assim avançado revela ser absolutamente destrutivo (MULLER, 2000, p. 32) e ameaçador ao patrimônio ecológico da humanidade. A fome e a miséria aumentam e a extensão do consumo de recursos e da destruição do meio ambiente, em continuação quantitativamente ampliada, podem determinar um colapso em escala global.

A crise financeira que se abateu sobre o mundo ocidental, em 2008, demonstra bem o grau de risco global e suas possibilidades de repercussão em todos os âmbitos da vida no planeta.

Nesse contexto, é de extrema relevância a proposta de Ulrich Beck com relação à substituição das relações "internacionais" de conflito e/ou disputa por relações "transnacionais" de participação, solidariedade e cooperação que necessariamente devem incluir o cidadão como o principal protagonista deste porvir.

Como afirma Boaventura de Sousa Santos, (2006, p. 1) o movimento transnacional é uma das poucas esperanças da Sociedade mundial contra a iniqüidade da globalização "desteorizada" e excessivamente voltada ao econômico. Buscar a "boa globalização" para que o "local" possa ser contemplado é, talvez, o grande desafio que se está vivendo.

Notas

[1] Professor do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí. Professor visitante nas Universidades de Alicante, Espanha e de Perugia, Itália. Doutor em Direito do Estado pela Universidade Federal de Santa Catarina. Pós-Doutor em Direito do Estado pela Universidade de Alicante, Espanha.

[2] Professor do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí. Doutor em Direito do Estado pela Universidade Federal de Santa Catarina. Pós-Doutor em Direito Ambiental pela Universidade Federal de Santa Catarina.

[3] A participação no processo de licenciamento é assegurada como estratégia democrática de implementação ambiental nos seguintes países: Canadá, França, Suíça, Noruega, Itália, Grécia e é recomendada por diretiva para todos os países da União Européia.

Referências

BACHELET, Michel. *Ingerência ecológica*: direito ambiental em questão. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

BECK, Ulrich. *Democracia y sus enemigos*: textos escogidos. Barcelona: Paidós, 2000.

_____. *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz.* Barcelona: Paidós, 2005.

_____. *Qué es la globalización:* falácias del globalismo, respuestas a la globalización. Trad. Bernardo Moreno y Maria Rosa Borras. Barcelona: Paidos, 2004.

_____. *Un nuevo mundo feliz:* la precariedad del trabajo en la era de la globalización. Barcelona: Paidós, 2000.

_____. *Politicas ecologicas en la edad del riesgo:* antídotos, la irresponsabilidad organizada. Barcelona: El Roure, 1998.

_____. *La Europa cosmopolita*: sociedad y política en la segunda modernidad. Barcelona: Paidós, 2006.

_____. *La individualización:* el individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas. Barcelona: Paidós, 2003.

_____. *Poder y contrapoder en la era global:* la nueva economía política mundial. Barcelona: Paidós, 2004.

FERREIRA, Heline Sivini; LEITE, José Rubens Morato (org.) *Estado de direito ambiental:* tendências, aspectos constitucionais e diagnósticos. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2004.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). *Direito ambiental constitucional brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro.* 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

LEFF, Henrique. *Saber ambiental:* sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Petrópolis: Editora Vozes, 2005.

LEITE, José Rubens Morato, AYALA, Patryck. Transdiciplinaridade e a proteção jurídico- ambiental em sociedades de risco: direito, ciência e participação. In: LEITE, José Rubens Morato; BELLO, Ney de Barros Filho. *Direito ambiental contemporâneo.* São Paulo: Manole, 2004.

LUHMANN, Niklas. *Legitimação pelo procedimento.* Brasília: UNB, 1980.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito ambiental brasileiro.* 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MÜLLER, Friedrich. *Que grau de exclusão social ainda pode ser tolerado por um sistema democrático?* Porto Alegre: Unidade Editorial da Secretaria Municipal da Cultura, 2000.

SANTOS, Boaventura de Souza. A escalada do despotismo. *Revista Visão*, Coimbra, Editora da Universidade de Coimbra, 2006.

A SUBSIDIARIEDADE COMO FATOR DE REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO ITALIANA

Gregorio Arena[1]

1 Subsidiariedade e reformas administrativas

A tese que este ensaio quer demonstrar é que na Itália a subsidiariedade, além de ser um importante princípio constitucional, é também um fator fundamental de reforma da administração, uma vez, que modificando radicalmente a estrutura das relações entre os cidadãos e as administrações, muda também o modo de operar e a organização dessas últimas.

A disposição, cuja inversão nas relações entre cidadãos e administrações é mais evidente, está no art. 118, último parágrafo da Constituição. Tal disposição, no entanto, por sua vez, nada mais é que o ponto de chegada de um processo, desenrolado no curso dos anos noventa do século passado, de gradual reconhecimento aos cidadãos de uma relação assaz diversa a respeito daquele seu tradicional reconhecimento no ordenamento.

Tratou-se de um processo relativamente breve (ao menos no que diz respeito aos tempos da burocracia), iniciado com a lei sobre o procedimento n. 241 / 1990, que tornou o processo decisório aberto a todos os sujeitos interessados no êxito do procedimento. O reconhecimento seja do direito de participar do processo, seja dos outros direitos que são o inevitável corolário desse (qual por exemplo o direito de acesso), foi essencial para começar aquela revisão do paradigma tradicional que culminou de fato com a introdução na Constituição do principio de subsidiariedade.

A lei sobre o processo, de fato, forçou a nossa administração a considerar os cidadãos não mais somente como administrados, pois portadores unicamente de necessidades e exigências a satisfazer, mas também como co-administradores, portadores, enquanto tais, de informações, competências, interesses, cuja administração deveria ter em conta antes de decidir.

Fundamentalmente no processo de redimensionamento do paradigma tradicional foi, entre as leis de reforma dos anos noventa do século passado, a lei n. 59/1997 (chamada "lei Bassanini") cujo art. 4, parágrafo 3, reconhece explicitamente entre os princípios fundamentais da ordem italiana o principio de subsidiariedade na sua dupla acepção, vertical e horizontal.

Dispõe de fato o art. 4, parágrafo 3 que "as atribuições de funções dos

parágrafos 1 e 2 ocorrem na observação dos seguintes princípios fundamentais:

a) *o principio de subsidiariedade, com a atribuição da generalidade das tarefas e das funções administrativas aos municípios, às províncias e às comunidades da montanha*, segundo as respectivas dimensões territoriais, associativas e organizativas, excluindo as funções incompatíveis com as mesmas dimensões, *atribuindo as responsabilidades públicas, também a fim de favorecer o desempenho de funções e tarefas de relevância social por parte de famílias, associações e comunidades,* à autoridade territorialmente e funcionalmente mais vizinha aos cidadãos interessados" (grifo meu).

A estrutura e os conteúdos da segunda parte de tal disposição antecipam o núcleo essencial do art.118, parágrafo único da Constituição, constituído pela imposição aos poderes públicos da obrigação de "favorecer" as atividades dos cidadãos voltadas ao alcance do interesse geral ("Estado, Regiões, Cidades Metropolitanas e Municípios favorecem a iniciativa autônoma dos cidadãos, individuais e associados, para o desenvolvimento de atividades de interesse geral, sobre a base do principio de subsidiariedade"). O art. 4, parágrafo 3 da lei n. 59/1997, utiliza uma fórmula mais indireta daquela sucessivamente adotada pela Constituição, prevendo que as "responsabilidades públicas" sejam atribuídas à autoridade "territorialmente e funcionalmente mais próxima aos cidadãos interessados" não somente para respeitar de tal modo o principio de subsidiariedade vertical, mas "também a fim de favorecer o cumprimento de funções e tarefas de relevância social por parte das famílias, associações e comunidades".

Essa última parte da disposição em exame apresenta dois perfis de particular interesse. De um lado, esta representa uma evidente aplicação do princípio de subsidiariedade horizontal, na ausência de um reconhecimento explícito até aquele momento na Constituição Italiana. Encontra porém sua legitimação constitucional no art. 2 da Constituição que, ao reconhecer a função essencial das formações sociais para o pleno desenvolvimento da pessoa (art. 3, parágrafo 2 da Constituição), implicitamente reconhece também o principio de subsidiariedade no seu sentido horizontal. Para tanto, o art. 4, parágrafo 3 da lei n. 59/1997, que prevê que formações sociais, entre as quais "famílias, associações e comunidades", possam cumprir a "função e tarefa de relevância social", fundamenta a disposição em exame diretamente no art. 2 da Constituição, que se constitui numa aplicação inovadora mas absolutamente coerente com o ditado constitucional.

O segundo perfil de interesse da disposição em questão diz respeito à formula adaptada para identificar a finalidade da atividade de tais formações sociais. Nesse caso os termos utilizados são ao mesmo tempo mais circunscritos mas também mais diretos e concretos da fórmula "atividade de interesse geral" sucessivamente adotada pelo art. 118, parágrafo único.

Afirmar que as formações sociais em questão podem "desempenhar as funções e tarefas de relevância social" significa, de fato, implicitamente, circunscrever a ação de tais formações às "funções" e às "tarefas" atribuídas pelos legisladores

às administrações. Dispor como faz o art. 118, parágrafo único da Constituição, que os poderes públicos devem favorecer as iniciativas dos cidadãos para o desenvolvimento de "atividades de interesse geral", significa consentir a esses últimos mobilizarem-se, também, por fins de interesse geral, não (e não ainda) figurando entre as "funções" e as "tarefas" desenvolvidas pelas administrações públicas.

Por outro lado, a fórmula adotada pelo art. 4, parágrafo 3 da lei n.59/1997, é mais direta e concreta daquela que será sucessivamente utilizada pelo art. 118, parágrafo único, porque em vez de remeter a um conceito abstrato como é aquele de "interesse geral" utiliza a "relevância social" das atividades desenvolvidas pelas "famílias, associações e comunidades" como critério pelo qual justificar a atribuição de "responsabilidades públicas... às autoridades territorialmente e funcionalmente mais próximas aos cidadãos interessados". A "relevância social" de tais atividades é de fato muito facilmente verificável, sobretudo em nível local, de qualquer maneira mais verificável do que não seja o seu ser ou menos de "interesse geral".

2 Os cidadãos como recurso

A lei n. 59/1997 representa, como ficou constatado no item anterior, uma articulação essencial do processo que, partindo da lei n. 241/1990, levou à introdução na Constituição do princípio de subsidiariedade horizontal.

E não é casual que tenha sido uma lei de reforma da administração a antecipar o reconhecimento no ordenamento italiano de tal princípio, considerados os efeitos que a subsidiariedade pode ter sobre o funcionamento e sobre a organização dos aparatos administrativos, sobretudo naquele nível local que ainda segundo a lei n. 59/1997 representa o âmbito privilegiado de aplicação do princípio em questão.

Além disso, a lei n. 59/1997 antecipa a disposição do art. 118, parágrafo único da Constituição, também sob o perfil teórico, como essa implicitamente reconhece aos cidadãos e às suas formações sociais uma função completamente nova na sua relação com as administrações, aquela função que apenas consente hoje de reconhecer no princípio da subsidiariedade um fator fundamental para a reforma da administração.

Prevendo que as responsabilidades públicas devam ser atribuídas "também a fim de favorecer o cumprimento de funções e de tarefas de relevância social por parte das famílias, associações e comunidade", a lei em questão reconhece nos fatos que os cidadãos podem ser para as administrações não um problema, mas um recurso. Se de fato a norma impõe favorecer as formações sociais no cumprimento de tarefas de relevância social, isso implicitamente indica que se julgue que os cidadãos em várias formas associados possam contribuir com as suas específicas competências e capacidades para a solução de problemas que interessam a referida comunidade.

Esse modo diverso de considerar os cidadãos não mais como administrados, mas como portadores de capacidades e recursos preciosos para o bem da comunidade, que aparece talvez pela primeira vez de modo assim límpido na lei n. 59/1997, representa também este um momento daquele processo de profundas mudanças nas relações entre administrações e cidadãos de quem se falava acima, que se desenrolou no curso dos anos noventa do século passado e que teve como ponto de chegada a introdução na Constituição Italiana do princípio de subsidiariedade horizontal; portanto, é o pleno reconhecimento dos cidadãos como recurso ou, melhor, como portadores de recursos.

No âmbito desse processo de mudanças iniciado pela lei n. 241/1990, colocando-se a partir do ponto de vista das relações entre administrações e cidadãos, pode-se identificar quatro modelos de administração, sucessivos no tempo, mas no momento todos contemporaneamente presentes e operativos no nosso sistema administrativo. Eles são em ordem cronológica de surgimento: o modelo bipolar tradicional; o modelo bipolar mitigado; o modelo policêntrico compartilhado e o modelo paritário pluralista.

3 Quatro modelos de administração

O primeiro modelo, aquele definido bipolar tradicional, é fundado sobre um paradigma fundamental que dominou o Direito administrativo europeu (e não somente aquele) nos últimos duzentos anos, aquele paradigma dito "bipolar" segundo o qual se espera unicamente da administração pública o cuidado do interesse geral, porque os privados, os administrados, são por definição egoístas e incompetentes, isto é, incapazes de ocuparem-se daquilo que está fora da sua esfera imediata de interesses.

Daí a idéia corrente no século XIX da administração como máquina anônima e imparcial, rigidamente subordinada às próprias cúpulas políticas, geridas por funcionários públicos selecionados para aplicar normas, separada da sociedade também graças aos seus dois segredos, de Estado e de Ofício, mas a essa subordinada, em nome da superioridade daquele interesse público cuja tutela é confiada exclusivamente à administração, ainda que à custa, se necessário, de lesar interesses privados.

Uma estrutura piramidal, hierárquica, de tendência autoritária seja internamente, seja nas relações com aqueles que não casualmente são chamados administrados, não cidadãos, para enfatizar a posição de passividade e subordinação nos confrontos de decisões em cuja adoção não podem de nenhum modo participar e em cujos confrontos podem se proteger unicamente recorrendo a um terceiro sujeito, a magistratura.

Também nesse modelo o cidadão é, a seu modo, um recurso para a administração, mas segundo modalidades influenciadas pelo fato de que a relação com a administração é do tipo autoritário. E de fato no modelo bipolar tradicional

os cidadãos são um recurso essencialmente sob dois perfis, aquele dos recursos financeiros e aquele dos recursos humanos ou pessoais que se queira dizer. Dito em outros termos, o fiscal e o militar obrigatório. São essas as duas modalidades de relação típicas do modelo bipolar que transformam o cidadão em um recurso para a administração.

Por um lado, são tirados recursos econômicos para fazer funcionar os aparatos burocráticos que por sua vez deveriam satisfazer às exigências dos cidadãos contribuintes. Por outro lado, aqueles que são por assim dizer retirados, são recursos não econômicos, mas de outro tipo: o tempo, as energias e em caso de guerra até mesmo a vida ou a integridade física dos cidadãos-soldados.

3.1 O modelo bipolar mitigado

A definição da relação começa a mudar no modelo bipolar mitigado, que não por acaso emerge somente depois que a lei sobre o procedimento de 1990 altera pela primeira vez no ordenamento italiano a verticalidade e autoridade do modelo tradicional, reconhecendo no administrado um sujeito portador de interesses cuja administração deve considerar durante o procedimento administrativo.

A administração gradualmente se reorienta e nos primeiros anos da década de noventa do século passado começou-se a falar de clientes em vez de usuários, um modo talvez ingênuo para dizer que a administração deve passar da cultura da execução burocrática à cultura do resultado e da qualidade para satisfazer às exigências daqueles que, mesmo que continuem a ser os administrados, começam a ser considerados em uma nova perspectiva, coerente com a nova cultura administrativa que está construindo seu caminho.

Segundo tal perspectiva, os usuários começam a ser vistos como portadores de um precioso recurso para as novas administrações, mais atentas (muitas vezes infelizmente apenas em palavras) às exigências dos seus "clientes". Esses últimos, de fato, têm um conhecimento do serviço a eles prestado, que pode ser precioso à administração para melhorar a qualidade da própria prestação.

Existe um ditado segundo o qual alguns vêem somente a floresta, outros somente os arbustos. Conseguir combinar ambas as perspectivas significa ter uma visão completa do problema.

A administração tende a ver somente a floresta, isto é, tem a visão geral do serviço que esta fornece, mas não consegue ver facilmente também os detalhes do serviço, aqueles que os usuários conhecem muito bem por experiência cotidiana. Estes últimos normalmente não conhecem o serviço na sua totalidade, mas conhecem as pequenas falhas cuja soma resulta na total ineficiência do serviço.

As administrações têm, portanto, o problema de como conseguir saber sobre o serviço aquilo que sabem os usuários. E eis que esses últimos tornam-se os recursos, ou melhor, são portadores de um recurso precioso, as informações sobre

o serviço visto por parte dos usuários, com o acordo, porém, que as administrações saibam fazer frutificar esse recurso escutando os usuários. Não é, portanto, um acaso se precisamente nos anos noventa do século passado desenvolveu-se no sistema administrativo italiano uma nova função pública, aquela de comunicação, com a criação do gabinete para as relações com o público e, em geral, o crescimento dentro das administrações de novo profissionalismo no campo da comunicação, da *customer satisfaction* e, em geral, das relações com os cidadãos.

As administrações (ou ao menos algumas entre elas) colocam-se em atitude de escuta em direção aos cidadãos-usuários, reconhecidos como portadores de saberes, que são um recurso precioso para o melhoramento do serviço para eles fornecido. É nesse sentido, portanto, que se pode dizer que o modelo bipolar tradicional evolui em direção a um modelo mitigado pela escuta.

Os cidadãos ainda estão em uma posição passiva em respeito à administração, destinatários de prestações e de serviços em uma ótica bipolar, mas são também um recurso enquanto detentores de um patrimônio de informações das quais as administrações necessitam.

3.2 O modelo policêntrico compartilhado

O terceiro modelo, aquele definido como policêntrico compartilhado, é mais conhecido com o seu nome inglês, *governance*.

O *governance* representa essencialmente uma forma de governo compartilhado, no qual tem-se o envolvimento de sujeitos não públicos na assunção e no exercício de responsabilidade do governo. Neste modelo os sujeitos públicos não gerenciam ou gerenciam menos do que acontece no modelo tradicional. Eles desenvolvem, se tanto, o papel de catalisadores de energias que provêm de outros sujeitos, enquanto a estes últimos é solicitada a assunção de responsabilidades e um envolvimento nas políticas públicas que no modelo bipolar era impensável. As funções de governo não são mais voltadas para um único centro, mas vêm difundidas entre diversos centros de referência de interesses, os quais estão todos envolvidos no definir, pôr em prática e avaliar as políticas públicas.

No *governance* os cidadãos não são mais, como nos modelos precedentes, meros destinatários de medidas ou de prestações. Eles tornam-se de qualquer modo participantes do processo público de tomada de decisões, em modos e formas diversas, mas certamente mais incisivos, mais políticos do que as formas de participação previstas pela lei sobre o procedimento. Nesse modelo os cidadãos representam um recurso para a administração, enquanto portadores de pontos de vista, de interesses, de experiências às quais é dada voz no âmbito daquele processo decisório envolvido no qual consiste o *governance.*

No modelo bipolar mitigado os cidadãos são um recurso enquanto portadores de conhecimentos dos quais se utiliza a administração. No modelo policêntrico

compartilhado os cidadãos são um recurso enquanto participam com as próprias competências e pontos de vista nas definições, avaliações e colocação em prática de políticas públicas.

4 O modelo pluralista e paritário

O quarto e último modelo, aquele definido pluralista e paritário, baseia-se no art. 118, último parágrafo da Constituição ("Estado, Regiões, Cidades Metropolitanas, Províncias e Municípios favorecem a iniciativa autônoma dos cidadãos, individuais e associados, para o desenvolvimento de atividades de interesse geral, sob a base do principio de subsidiariedade") e representa o ponto de chegada da evolução tracejada até agora.

Na verdade mais que ponto de chegada precisaria falar de uma verdadeira e real revolução nas relações entre administrações e cidadãos. O art. 118, parágrafo único da Constituição, substancialmente reconhece de fato que os cidadãos não só possuem as capacidades, mas estão também dispostos a utilizá-las para resolver junto com as administrações problemas que dizem respeito à coletividade (e portanto também a eles mesmos), porque os cidadãos não são absolutamente incompetentes e, sobretudo, não são sempre egoístas.

Isso significa que no âmbito desse modelo de administração, os cidadãos não são mais, como nos modelos vistos acima, essencialmente destinatários dos recursos públicos, mas ao contrário são eles que conferem recursos para a solução de problemas que dizem respeito à comunidade. Dessa comunidade, obviamente, fazem parte também os cidadãos ativos e, portanto, também eles desfrutam, em maior ou menor medida, dos efeitos positivos de sua intervenção.

Mas o objetivo de seu empenho cívico é o cuidado e a produção de bens comuns, não de bens privados. E tal cuidado se realiza de modos e formas inéditas e impensáveis no âmbito teórico e prático dos modelos vistos, que, contudo, isto é bom esclarecer, continuam obviamente todos a operar no sistema administrativo italiano. São modelos nascidos em fases históricas diversas, mas no momento todos coexistentes, com diferentes papéis e funções.

Definiu-se pluralista este modelo porque envolve uma pluralidade de sujeitos que, graças ao princípio de subsidiariedade, são todos (cidadãos, empresas e administrações) sujeitos ativos, aliados na perseguição do interesse geral. Além disso, definiu-se paritário porque tais sujeitos relacionam-se entre si sob a base de um princípio, aquele da autonomia relacional, que cria relações paritárias segundo um esquema em rede, no qual cada sujeito recebe e dá algo dentro da rede de relações.

O que trazem os cidadãos, quais competências e capacidades? Em que sentido, afinal, no âmbito deste modelo, os cidadãos ativos são realmente um recurso que as administrações devem ainda em grande parte descobrir?

Os cidadãos que se empenham pelo interesse geral aplicando o art. 118, parágrafo único da Constituição Italiana, são portadores daquelas que Amartya Sen chama "*capabilities*", que não são exatamente aquelas que em italiano chamaremos "capacidades", ainda que, para todos os efeitos se trate de capacidades, muito embora seja em sentido amplo, visto que os cidadãos ativos levam no cuidado dos bens comuns idéias, experiências, competências, tempo, relações, saberes e necessidades que normalmente não são usados no interesse geral.

Naturalmente depende muito do contexto social, cultural, territorial, econômico no qual se realiza o seu compromisso pelos bens comuns; do tipo de bem comum do qual se tem cuidado; da resposta das administrações e dos políticos ao seu empenho cívico e assim por diante. Mas não existe dúvida de que eles conferem de modo geral recursos e que, portanto, a sua contribuição para a obtenção do interesse geral deva ser considerado pelas administrações como precioso, também porque muitos destes recursos são únicos, são recursos que somente os cidadãos possuem e que somente eles podem colocar, se assim o quiserem, à disposição do interesse geral.

O valor econômico daquilo que poderemos definir como "recursos cívicos" pode ser ainda muito significativo e é um dos motivos que deveriam induzir os poderes públicos e aqueles locais, em particular, a favorecer a atuação do princípio de subsidiariedade. Os cidadãos que são ativados com base nesse princípio colocam à disposição da coletividade recursos de gêneros variados, alguns quantificáveis, outros menos (pensando-se na dificuldade de avaliar economicamente o tempo que os cidadãos dedicam a uma iniciativa, ou então o valor das relações sociais que eles utilizam para resolver um problema coletivo); todos, a seu modo, são recursos que se acrescentam espontaneamente àqueles que a administração dispõe, portanto representam para essa última um ganho sob todos os pontos de vista.

Nessa perspectiva pode-se até argumentar que existe um nexo entre o art. 118, parágrafo único, e o quanto dispõe o art. 119 da Constituição, onde afirma que "os municípios, as províncias, as cidades metropolitanas e as regiões possuem recursos autônomos..." (2º parágrafo) e que "os recursos derivados das fontes cujos parágrafos precedentes consentem aos municípios, às províncias, às cidades metropolitanas e às regiões de financiar integralmente as funções públicas a eles atribuídas" (4º parágrafo). Desde o momento em que as iniciativas autônomas dos cidadãos singulares e associados, realizadas sobre a base do princípio de subsidiariedade horizontal, são voltadas a alcançar o interesse geral, exatamente como assim são as funções públicas atribuídas aos sujeitos públicos até agora elencados, os recursos que esses cidadãos colocam de tal modo à disposição da coletividade são de considerar-se para todos os efeitos como fazendo parte dos "recursos autônomos" sobre os quais podem confiar municípios, províncias, cidades metropolitanas e regiões.

Sobre o fato que eles sejam "recursos" não deveriam existir dúvidas, porquanto difíceis de quantificar e às vezes também de identificar com precisão; e

também sobre o fato que sejam "autônomas", em se tratando de recursos que não derivam de sujeitos externos, mas sim daquelas mesmas fontes (os cidadãos) cujos municípios, províncias, cidades metropolitanas e regiões tiram, direta ou indiretamente, mediante imposição fiscal, os próprios recursos financeiros.

Segundo essa perspectiva, portanto, municípios, cidades metropolitanas e regiões possuem à disposição duas modalidades para encontrar os recursos necessários ao desenvolvimento das funções públicas a eles atribuídas: a primeira consiste na aplicação de " tributos e entradas próprias" (art. 119, 2º parágrafo), graças aos quais eles forçadamente tiram dos cidadãos os recursos financeiros necessários ao próprio funcionamento; a segunda consiste em incentivar e favorecer as iniciativas autônomas dos cidadãos orientadas à realização do interesse geral sobre a base do art. 118, parágrafo único.

Nessa segunda hipótese não se tem uma transferência de recursos financeiros dos contribuintes para um sujeito público que depois as utiliza para explicar as funções públicas que, por sua vez, realizam o interesse geral, porém mais simplesmente se tem a realização direta do interesse geral por parte daqueles mesmos sujeitos que de outro modo seriam meros destinatários da intervenção pública.

5 Os cidadãos ativos e a inovação administrativa

Apurado que o princípio de subsidiariedade consente aos cidadãos serem por assim dizer um "recurso" para as administrações, ou melhor, para a comunidade a que eles pertencem, de que modo este constitui também um fator de inovação administrativa?

E é primeiro porque a ação dos cidadãos ativos muda o contexto no qual a mesma administração atua. Eles de fato produzem capital social criando novas formas de participação, sendo exemplo aos outros, encorajando, simbolizando uma sociedade menos egoísta e individualista.

Vale também para os cidadãos ativos tudo o que foi dito com referência especial ao setor *non-profit*, que "representa um potente instrumento de coesão social, um produto de capital social e uma infra-estrutura insubstituível do pluralismo institucional do nosso país... as organizações *non-profit* produzem bens e serviços que ...apresentam um elevado valor social... muitas destas atividades... gerarão sem dúvidas influências positivas e representarão uma preciosa contribuição à criação de um ambiente social harmônico e coeso... porque constituem uma ocasião de encontro, de socialização e de interação significativa para grupos muito numerosos de pessoas que, além de produzirem bens e serviços, encontram ocasiões de confronto, de cooperação e de escuta... além do que para os bens materiais ou "imateriais" que produz, a existência de um terceiro setor amplo, vital e pluralístico deva ser considerada um "bem em si". De fato, mesmo através destas organizações... exercita-se aquele pluralismo das instituições e das opiniões que constituem um excelente tônico para a nossa democracia"[2].

Tudo isso vale também para os cidadãos ativos, que introduzem aquilo que se poderia definir como um "valor cívico agregado" no sistema social, político e econômico, criando confiança, coesão social, ocasiões de encontro e de confronto, pluralismo das opiniões.

Os cidadãos ativos, além disso, mudam o contexto em que opera a administração porque no cuidado dos bens comuns de tipo tradicional eles produzem novos bens comuns, não do tipo material, mas de tipo relacional. De fato os bens comuns pelos quais os cidadãos ativos têm cuidado normalmente não são classificáveis segundo os esquemas organizativos das administrações ou, contudo, tais esquemas não conseguem compreender a riqueza e a complexidade de tais intervenções. Os cidadãos ativos em outras palavras recuperam não na teoria, mas na prática, o sentido original do interesse público como interesse geral, da comunidade, não como interesse desta ou daquela articulação institucional.

Isto torna mais difícil, sob o ponto de vista operativo, individualizar dentro das administrações o departamento ou a estrutura que deve "favorecer" o empenho dos cidadãos ativos, porque nem sempre será fácil estabelecer uma correspondência precisa entre os interesses públicos (aos quais correspondem outras tantas articulações administrativas) e o objeto das iniciativas autônomas dos cidadãos. Mas sob um outro ponto de vista pode haver efeitos benéficos, obrigando os vários departamentos a coordenarem-se entre si, saindo da auto-referencialidade e da tendência a setorialidade que normalmente afligem as administrações públicas.

Este último aceno faz entender que, além destas mudanças no mesmo contexto em que operam as administrações, é muito provável que este novo relacionamento com os cidadãos ativos produza efeitos também sobre as organizações administrativas, sobretudo em nível local. É provável, por exemplo, que os balanços das administrações que valorizam as capacidades dos cidadãos ativos no cuidado aos bens comuns, devam ser modificados para ter em conta que o "favoreçam" da Constituição pode implicar despesas de outra forma não imputáveis a nenhum dos capítulos de balanço tradicional, por exemplo, para assegurar os cidadãos ativos contra eventuais danos ou lesões derivados das suas atividades, ou para reembolsar as despesas.

Além disso, tais administrações deverão quase seguramente dotar-se de um funcionário ou de um departamento que sirva de interface, por assim dizer, com os cidadãos individuais e sobretudo associados que pretendam agir sob a ação do art. 118, parágrafo único da Constituição. E seria por bem que tal departamento fosse colocado no nível mais alto da estrutura, no pessoal da cimeira política da administração, para legitimá-lo na atividade de colaboração com os cidadãos nos confrontos com os outros departamentos que, provavelmente, são pouco inclinados a considerar os cidadãos ativos como aliados.

Notas

[1] Presidente do Laboratório pela Subsidiariedade – LABUS (www.labus.org). Presidente Nacional do **Cittadinanzattiva** (www.cittadinanzattiva.it). Professor ordinário de direito administrativo junto à Universidade de Trento – Facoltà Di Giurisprudenza, Itália.

[2] G.P. Barbetta – F. Maggio, *Nonprofit,* Il Mulino, Bologna, 2002, 82 ss.

O PRINCÍPIO DE SUBSIDIARIEDADE NA ITÁLIA E NA EUROPA E A QUESTÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Francesco Bilancia[1]

1 Premissa

O *princípio de subsidiariedade é* um princípio político presente há tempo na tradição de pensamento da doutrina social da Igreja católica, recentemente introduzido no âmbito do ordenamento comunitário e, por último, no âmbito do direito interno italiano[2]. O seu significado essencial, reside na idéia de que uma sociedade, uma organização ou uma instituição de ordem superior à outra, não deva interferir na atividade desta última, àquela inferior, limitando-a nas suas competências, "mas deve, ao contrário, sustentá-la em caso de necessidade e ajudá-la a coordenar a sua ação com a das outras componentes sociais, em vista do bem comum". Estas são as expressões com as quais o princípio é descrito na *Carta Encíclica Centesimus Annus* do Papa João Paulo II[3].

Em âmbito estritamente jurídico, ao princípio de subsidiariedade são direcionados objetivamente significados diferentes. De um lado ele de fato assinala a oportunidade de que, nos relacionamentos entre o Estado, as instituições públicas em geral e a autonomia dos cidadãos, considerados singularmente ou em forma de agregação *espontânea*, na perseguição das finalidades do ordenamento, seja deixado preferencialmente o maior espaço possível à autonomia privada (pensemos à liberdade de imprensa, ao associacionismo no campo da assistência, ao voluntariado – "Terceiro setor") se comparada à intervenção pública (*subsidiariedade em sentido horizontal*). Do outro lado, ao invés, o princípio é interpretado como critério de repartição das competências políticas e administrativas entre diversos níveis do poder público, em modo tal a privilegiar os centros de decisão mais próximos dos cidadãos, a menos que os objetivos preestabelecidos não possam ser melhor realizados num nível mais alto do que o do aparato político-institucional (*subsidiariedade em sentido vertical*).

Com o Tratado sobre a União Européia (Maastricht, 1992) o princípio de subsidiariedade é formalizado em nível normativo[4]. Prevê-se, de fato, que as matérias que não sejam de competência exclusiva da Comunidade européia devam ser disciplinadas em nível comunitário, somente se os mesmos objetivos não possam ser perseguidos em maneira satisfatória por parte dos Estados membros individualmente, nem em nível central, nem em nível regional e local, mas possam ser melhor conquistados em nível de União (veja-se o art. 3 introduzido pelo Tratado de Lisboa de dezembro de 2007). Como também a recente reforma constitucional de 2001, que será vista melhor em seguida, em matéria de repartição das atribuições

entre Estado, Regiões e entes locais na Itália, inspira o seu desenho completo na idéia de valorizar cada forma de autonomia. Porém, como é fácil de entender, este princípio, que tem um forte significado político, é de difícil atuação prática, pois é de fato confiado às boas intenções e ao bom senso das partes em controvérsia, que deveriam modular as próprias intervenções em cada um dos setores, que não sejam de competência exclusiva deste ou daquele nível de administração, sobre a base de acordos e de leal colaboração recíproca. E pelo fato de que a comprovação da falta de deferência a este mesmo princípio, caso possa ser confiado a um juiz (como exemplo, na Europa, a Corte de Justiça nos relacionamentos entre Comunidade européia e Estados membros) venha a depender, de qualquer maneira, da valorização discricional do próprio juiz, não podendo jamais ser definida, por via normativa, nos seus conteúdos concretos, de uma vez por todas.

2 O princípio de subsidiariedade no direito da União européia....

Como é notório entre as fontes do direito comunitário, os *regulamentos* são aqueles que, mais do que qualquer outros, incidem sobre a soberania dos Estados, impondo aos sistemas jurídicos nacionais um disciplina idêntica para todos os ordenamentos internos, disciplina que se sobrepõe àquela do Estado, a ela substituindo, determinando assim, a realização de uma regulamentação perfeitamente igual no território da Comunidade. Quando na Comissão avança a proposta de adoção de um regulamento, preferindo este instrumento àquele da diretiva, isto significa que os Tratados comunitários impõem sobre o ponto uma solução normativa unívoca para todos os ordenamentos de Estado, não sobrando então, qualquer espaço ao exercício de autonomia dos legisladores nacionais, em obediência ao princípio de subsidiariedade.

Até mesmo os atos jurídicos emanados dos órgãos da União européia, diretivas (*direttive*), enquanto atos vinculadores e – mesmo que somente em determinadas condições – diretamente aplicáveis, são enumerados, juntamente com os *regulamentos (regolamenti)*, entre as principais fontes comunitárias. Diversamente dos *regulamentos*, que tem valor geral para os estados membros e são obrigatórios em todos os seus elementos, as *diretivas*, porém não estão em linha de princípio imediatamente aplicável, pois são vinculadoras, para os Estados membros, somente com relação aos objetivos a serem alcançados, limitando-se a fixar alguns princípios a cuja atuação deverão prover individualmente os Estados, adotando posteriormente disposições específicas detalhadas, com atos normativos internos próprios. O Tratado instituidor da Comunidade européia prevê que os Estados sejam livres para escolher as formas e os meios mediante os quais perseguirão os objetivos fixados nas *diretivas*, cuja disciplina originária previa, portanto, que a sua entrada em vigor fosse subordinada à notificação do ato ao Estado destinatário. Atualmente, considerando-se a importância também das *diretivas*, se estabelece a entrada em vigor das mesmas em seguida à publicação na *Gazeta Oficial* da Comunidade (*Gazzetta Ufficiale)*, ficando a obrigação de notificação ligada à hipótese

única de *diretivas* encaminhadas aos Estados individualmente. Este instrumento normativo, dotado de tal estrutura, tem o objetivo de consentir uma maior flexibilidade no processo de uniformização dos ordenamentos nacionais, considerados singularmente, em direção à definição de uma disciplina comum nos setores interessados, e è por isto que deixa na disponibilidade dos Estados, considerados singularmente, a definição das disposições específicas detalhadas, a fim de consentir aos mesmos uma adaptação ao direito comunitário que seja mais consonante com as suas próprias tradições. Por isto, deste ponto de vista, a *diretiva é* o primeiro instrumento da subsidiariedade na atuação do direito comunitário. Assim, em matéria de reaproximação das legislações, a *diretiva é* o instrumento mais idôneo para consentir o procedimento de uniformização das disciplinas nacionais, nos diversos setores interessados pelo fenômeno, sem que isto implique o resultado de uma idêntica disciplina para cada um deles.

Junto ao princípio de proporcionalidade, o princípio de subsidiariedade codificado nos Tratados europeus, assumiu com o tempo uma importância vinculadora frente às instituições comunitárias no âmbito deste mesmo procedimento legislativo. Já com o Tratado de Maastricht (1992) e, ainda hoje, no novo Tratado de Lisboa de dezembro de 2007 (mas que ainda não entrou em vigor), um apropriado *Protocolo sobre a aplicação dos princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade*, ligado ao Tratado, estabelece a vinculação deste critério na construção do sistema das fontes do direito comunitário em relação ao direito dos estados membros. Antes de propor um ato legislativo, a Comissão deve consultar amplamente os Estados membros, transmitindo aos Parlamentos nacionais os projetos de atos legislativos, assim como são obrigadas a fazê-lo todas as outras instituições européias que assumam uma iniciativa legislativa, no âmbito dos diversos procedimentos normativos. O Protocolo obriga, então, a Comissão a incentivar, segundo os princípios de subsidiariedade e proporcionalidade, os projetos de atos legislativos, com a finalidade de demonstrar que a adoção daquele ato normativo seja necessária para conseguir um objetivo da União, sendo ele melhor em nível comunitário do que em nível de Estado. Cada Parlamento nacional pode, então, transmitir à Comissão um parecer acerca da observância do princípio de subsidiariedade por parte do ato legislativo projetado e, se ao menos um terço dos Parlamentares nacionais exprime a sua contrariedade, o projeto deverá ser reexaminado segundo um procedimento agravado descrito no Protocolo (art. 7).

Na hipótese de que um ato legislativo comunitário seja aprovado violando o princípio de subsidiariedade, a Corte de justiça é competente com relação aos recursos apresentados conforme o Tratado UE. A disciplina das modalidades de atuação dos princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade tem, portanto, o objetivo de reduzir a pressão da legislação comunitária sobre os ordenamentos dos Estados membros, determinando a preferência por aqueles tipos de intervenção que sejam menos invasivos da autonomia dos Estados em dar atuação ao direito comunitário. Inicialmente privilegia a autônoma realização dos objetivos comunitários por parte de cada um dos Estados, que freqüentemente inicia mediante a elaboração e a difusão, pela Comissão, de um *Livro branco,* contendo as linhas-

guias das próprias iniciativas futuras em cada um dos setores das políticas comunitárias; em seqüência, o *mútuo reconhecimento* da legislação de cada Estado considerado individualmente por parte de cada um dos outros, em referência às *diretivas*; promovendo então, o recurso ao uso das *diretivas* relativas aos regulamentos, enquanto justamente mais próximas ao princípio de subsidiariedade.

3 ... e no Direito constitucional italiano

Como sede de primeira atuação da citada reforma do Título V da Constituição italiana, vistos os defeitos estruturais da lei const. n. 3 de 2001, a Corte constitucional terminou assumindo um importante papel de suplência frente a já denunciada ineficiência das fórmulas normativas de distribuição das novas competências legislativas entre o Estado e as Regiões (art. 117 const.). A ambigüidade destas fórmulas gerou um riquíssimo contencioso perante à Corte constitucional, com a conseqüente elaboração de uma complexa relação jurisprudencial de casos análogos que, resolvendo os problemas de aplicação da reforma, normalmente caso por caso, gerou também a formulação de algumas teorias interpretativas do novo Título V, reformulando-lhe em parte a disciplina, de acordo com a leitura feita pela Corte constitucional.

Em comparação com o modelo de definição do sistema das competências legislativas construído, conforme indicado, sobre base de catálogo de matérias – nominadas e descritas com fórmulas que supõem uma clara linha de limite entre atos de competência do Estado e atos de competência regional – a única solução possível para resolver os conflitos interpretativos dos papéis do Estado e das Regiões é hoje representado na Itália, de fato, pelo recurso à Corte constitucional. A tal órgão foi confiado, efetivamente, a tarefa de julgar a invalidade dos atos legislativos que tenham invadido a esfera de competência do Estado ou regional, resolvendo as problemáticas relativas à competência de disciplinar as zonas limítrofes, intermédias ou interpostas entre mais matérias, em um juízo de anulação da fonte legislativa do Estado ou de uma Região eventualmente incompetente.

Assim, na sentença n. 282 de 2002, a Corte constitucional, aplicando as novas disposições do Título V, confirmou a tese – sustentada já em doutrina – acerca da particular natureza de algumas das chamadas «matérias» no elenco do art. 117, vírgula 2 Const. – especialmente a da" determinação dos níveis essenciais das prestações concernentes aos direitos civis e sociais, que devem ser garantidos sobre todo o território nacional", lit. *m)* – qualificando-as em realidade, como capazes de individualizar "uma competência do legislador do Estado, idônea a investir todas as matérias". Tese que se sublima em duas sucessivas pronúncias, na qual a Corte chega a qualificar a noção de «ambiente», contida na carta) do citado elenco, não mais como "«*matéria*», no sentido técnico", mas "como «*valor*» constitucionalmente protegido, que, como tal, delineia um tipo de *matéria* «*transversal*»" (sent. n. 407 de 2002) em função da tutela de interesses unitários ou, todavia, de "exigências que merecem disciplinas uniformes sobre o inteiro

território nacional" (ainda sent. n. 222 de 2003). Tal paradigma, em quanto *valor*, consente à própria Corte constitucional formular juízos de ponderação entre os interesses implicados a partir do entrelaçamento de relações com ele pressupostas pelo ordenamento.

Outro importante expediente apto a flexibilizar o rígido sistema de repartição das competências legislativas entre o Estado e as Regiões – disposto pelo novo art. 117 const. – elaborado pela Corte, é aquele baseado sobre a adoção de *elementos procedimentais de coligação* entre os diversos entes envolvidos. Assim aconteceu, por exemplo, no importante caso da revisitação do *princípio de subsidiariedade*, art. 118, primeira vírgula, segundo uma interpretação particularmente original por parte da Corte, que procedeu, de fato, a uma verdadeira e própria integração substancial do texto da Constituição. A sentença em questão è a de n. 303, de 2003.

A Corte constitucional italiana julgou que, quando uma lei do Estado estabeleça que uma determinada função administrativa regional deva ser absorvida pelo Estado "para assegurar-lhe o exercício unitário", assim como previsto pelo art. 118, o princípio de subsidiariedade, que é invocado por esta disposição com o objetivo de vigiar a distribuição das funções administrativas entre Estado e Regiões, Cidades metropolitanas, Províncias e Municípios, *se expanda também em nível legislativo*. Ainda que não expressamente previsto pelo art. 117 const., isto é, este princípio superintenderia também uma melhor e mais correta distribuição das competências legislativas entre o Estado e as regiões, comportando a possibilidade de que uma competência legislativa regional, arrastada pela subordinada competência administrativa, seja também absorvida primeiramente pelo Estado por exigências de caráter unitário do ordenamento republicano.

Ora, a declinação normativa deste princípio – já presente, come lembrado, no Tratado sobre a União européia de 1992 em relação à composição dos relacionamentos de competência da União e dos Estados membros, e sucessivamente transitado no ordenamento italiano – se articula em dois distintos significados: o princípio de subsidiariedade pode ser declinado, como vimos, "em sentido vertical" ou "em sentido horizontal". O conceito de subsidiariedade em sentido vertical diz respeito aos relacionamentos entre os entes de autonomia e o Estado, referindo-se à distribuição das funções em um ordenamento institucional articulado sobre a base do princípio de autonomia. Assim, justamente, no caso do art. 118, vírgula 1 const. it., agora mesmo citado, e do art. 120, segunda vírgula, nos quais se exige que a intervenção da administração do Estado, em matéria de competência regional ou dos entes locais e o exercício dos poderes substitutivos do Estado, no confronto dos mesmos entes, em caso de inércia dos mesmos, se mantenha nos limites do estritamente necessário, objetivando a melhor obtenção dos interesses tutelados pelo ordenamento, justamente para proteger da autonomia de tais entes.

O conceito de subsidiariedade em sentido horizontal, ao contrário, considera os relacionamentos entre o Estado e a sociedade civil, a fim de confiar determinadas competências à autônoma iniciativa dos cidadãos, individuais e associados, para

o desenvolvimento de atividades de interesse geral" (art. 118, última vírgula, const.it.). O princípio, que tem origem na doutrina social da Igreja, tinha originalmente a função de invocar a intervenção das instituições públicas e privadas, *em subsídio* dos indivíduos sem condições de enfrentar as próprias exigências primárias, todavia respeitando a autonomia dos indivíduos, que deveriam ser socorridos somente na hipótese de incapacidade de prover a si mesmos. Na declinação normativa atual, ao contrário, torna-se instrumento de promoção da iniciativa privada, no desenvolvimento das funções públicas, lá onde se julgue que essas possam ser eficazmente servidas sem a necessidade de intervenção dos poderes públicos. Assim, por exemplo, na Itália se sustentou que tal princípio pudesse favorecer o desenvolvimento do setor terciário nos casos da Associação de promoção social, das Cooperativas sociais, do Voluntariado, das Fundações de objetivo, das Instituições públicas de assistência e beneficência, das Organizações não governamentais e da Empresa social[5].

No contexto da subsidiariedade vertical, ao contrário, o conteúdo do princípio expressaria então, uma preferência do ente subordinado ao ente hierarquicamente superior, estabelecendo que a interferência deste em relação a um determinado problema possa determinar-se somente quando ele esteja em grau de oferecer uma solução mais eficiente daquela que se teria, caso interviesse o ente subordinado.

Mas a interpretação e a aplicação que a Corte constitucional italiana deu sobre o princípio de subsidiariedade na citada sentença n. 303 de 2003, não são aquelas tradicionais e ora descritas, dando preferência a um significado *procedimental*. No juízo da Corte, quando exista dúvida sobre qual deva ser o limite da possibilidade de interferência do Estado, com respeito às margens de competência regional, enquanto é certo que exista, porém, um entrelaçamento de interesses da Região com aqueles do Estado, o exercício das competências do Estado com relação ao princípio de subsidiariedade comporta a necessidade de que a Região seja envolvida procedimentalmente na decisão assumida pelo Estado.

No opinião da Corte, *este* envolvimento procedimental da Região na assunção de uma determinação por parte do Estado, deve desenvolver-se no seio do sistema das Conferências Estado Regiões. Em atuação do princípio de leal colaboração, princípio este que deve inspirar os relacionamentos entre o Estado e as autonomias, segundo a Constituição italiana (art. 5 e 120), junto à Presidência do Conselho dos ministros, foi instituída com lei[6] a Conferência permanente para os relacionamentos entre o Estado, as Regiões e as províncias autônomas de Trento e de Bolzano, sucessivamente ladeada também pela Conferência Estado, Cidade e autonomias locais, com a possibilidade de uma unificação deles pelas matérias e pelas tarefas de interesse comum de todos os entes de autonomia. A Conferência, presidida pelo Presidente do Conselho ou, por meio de delegação, pelo ministro dos negócios regionais ou por outro ministro, è composta pelos presidentes das Regiões especiais e ordinárias e das Províncias autônomas, com tarefas de informação, consulta e coligação em relação às orientações de política geral e suscetíveis de incidir nas matérias de competência regional. A Conferência desenvolve um papel fundamental

na elaboração e na aprovação de todos aqueles instrumentos de coligação e de síntese entre o Estado e as autonomias necessárias para dar atuação, desde o processo legislativo, ao princípio de leal colaboração, começando com as intenções e acordos entre os executivos, previstos pela legislação vigente e pela jurisprudência constitucional.

Então, nas hipóteses de absorção subsidiária de uma competência legislativa regional, por parte do Estado, como justo nos casos em que se verse em uma das chamadas "matérias transversais", o princípio já nominado exige que seja previamente atingida uma *intenção* entre o Estado e a Região interessada, intenção qualificada "em sentido forte" para indicar a necessidade de um verdadeiro e próprio acordo neste sentido.

Este expediente procedimental, nascido na sede administrativa, mas que ora projeta a sua função de coligação entre o Estado e as Regiões, também em nível legislativo, consente circular a rigidez do sistema de repartição das competências entre o Estado e as Regiões em ausência de instrumentos de coligação política, do tipo de uma Câmera das Regiões ou de um Senado federal. Porém, o principal defeito de tal sistema, reside na evidente pressão interpretativa do sentido e da carta da Constituição e na prevalência do papel que os executivos do Estado e regionais terminam com assumir frente à vontade do Parlamento, obrigado, por respeitar as competências legislativas regionais, em regime de flexibilização das respectivas fronteiras, a fundar as próprias escolhas sobre os conteúdos da intenção que tais órgãos atingem em sede de Conferência Estado Regiões.

Assim, hoje é interpretado e aplicado, pela Corte constitucional italiana, o princípio de subsidiariedade nos relacionamentos entre o Estado e as Regiões.

Na sentença n. 6 de 2004, a Corte constitucional, novamente investida de complexas questões ligadas ao entrelace das competências entre o Estado e as Regiões, formulando uma solução concreta para o específico caso submetido ao seu juízo, acreditou argumentar a confirmada oportunidade de recurso à versão procedimental do princípio de subsidiariedade, com respeito ao princípio de leal colaboração, sobre a base da "perdurável ausência de uma transformação das instituições parlamentares". Esta fórmula pareceria garantir a sensação, difundida em doutrina e jurisprudência, de parcialidade e provisoriedade da reforma do Título V da Constituição, com referência particular à oportunidade de reconsiderar a estrutura do bicameralismo italiano, conforme lembrado acima. Como dizer, isto é, que a leitura procedimental do princípio de subsidiariedade poderia ser superada somente por uma configuração diferente da estrutura do Parlamento italiano, que consentisse às Regiões e às Províncias autônomas a *participação direta ao procedimento legislativo* de Estado nas matérias de interesse deles.

Após, a Constituição prevê que "o Governo pode substituir-se aos órgãos das Regiões, das Cidades metropolitanas, das Províncias e dos Municípios em caso de desrespeito às normas e tratados internacionais, ou da normativa comunitária, ou de perigo grave para a incolumidade e para a segurança pública, ou

verdadeiramente quando o exijam a tutela da unidade jurídica ou a da unidade econômica e, em particular, a tutela dos níveis essenciais das prestações concernentes aos direitos civis e sociais, desconsiderando os limites territoriais dos governos locais" (art. 120, vírgula 2, Const. It.). Quanto aos objetivos internacionais ou derivantes do direito comunitário, os poderes substitutivos encontram fundamento na circunstância segundo a qual o direito internacional e comunitário fazem, de qualquer maneira, recair sobre o Estado a responsabilidade pelo desrespeito às relativas disposições, desconsiderando a distribuição interna das competências normativas.

Os casos posteriores de poderes substitutivos são, ao contrário, conectados ao essencial valor das prestações de unidades, que justificam uma intervenção do Estado, rompendo a subsidiariedade a fim de garantir a manutenção de adequados níveis de prestações sobre todo o território nacional.

A formulação literal do artigo, consente ao Governo substituir-se "aos órgãos", entre os outros entes de autonomia, das Regiões, com uma expressão que pareceria compreender então também o Conselho regional. Logo, esta disposição legitimaria o Governo a intervir, em via substitutiva, também no exercício de competências legislativas das Regiões. A última parte da disposição constitucional reserva, de qualquer modo à lei, a disciplina de tais poderes substitutivos, a fim de definir "os procedimentos aptos a garantir que sejam exercitados, em respeito ao princípio de subsidiariedade e ao princípio de leal colaboração". A lei do Estado que previu dar atuação a tal disposição é a lei n. 131 de 2003, cujo art. 8 estabelece as modalidades de tais intervenções, de um lado definindo limites procedimentais como garantia dos entes de autonomia – prorrogada com término congruente, para adotar as medidas disciplinares devidas ou necessárias, consulta ao órgão interessado, respeito aos princípios de subsidiariedade e de leais colaborações, envolvimento das Conferências Estado Regiões e Estado Cidade, respeito ao critério de proporcionalidade – todavia, estendendo expressamente os poderes de intervenção até a hipótese de adoção de "atos normativos".

4 Os direitos à participação política e à assim chamada democracia deliberativa

Como se viu, na realidade, a perspectiva de atuação do princípio de subsidiariedade, seja na Itália ou na Europa, é fortemente esmagada sob a dimensão vertical do instituto, para governar os conflitos de competência interna da organização dos poderes públicos entre centro e periferias. Mas, além desta perspectiva, o princípio, na sua declinação horizontal, tende a valorizar a participação dos cidadãos privados, sobretudo em forma de associação, na administração dos interesses públicos, tanto na esfera política quanto na esfera mais propriamente administrativa, como previsto pela implementação do papel do chamado "Setor Terciário".[7] Aliás, a valorização desta perspectiva teórica teria energia potencial, segundo alguns estudiosos, para integrar a mesma noção de cidadania em sentido político, que hoje poderia até mesmo arriscar de inclinar-se frente às novas teses de

sustentação de uma presumida função sub-rogatória dos módulos participativos aos processos de decisão, por parte dos interesses privados[8], tese tanto mais compartilhada, quanto mais forte se apresente a evidente crise de eficiência das tradicionais instituições representativas. Coloco logo como premissa, que a idéia de que a participação direta dos interesses envolvidos no *decision-making process* represente uma forma diferente de democracia, não me convence. Não me convence porque não acredito nela. Não parece crível, isto é, que os cidadãos europeus considerados individualmente, as empresas, as associações privadas, os sindicatos, as igrejas, enfim, a "sociedade civil" da qual fala o "Livro branco" sobre a *Governance* européia[9] possam realmente participar dos processos de decisão comunitários, substituindo eficazmente um Parlamento representativo. Tentarei explicar o porquê em seguida.

Em primeiro momento, quero recordar que a idéia não é nova. Por exemplo, Niklas Luhmann, no seu famoso ensaio intitulado *Legitimation durch Verfahren* (1969), já há tempo havia proposto uma reconstrução crítica deste modelo. Este livro é particularmente importante pelos seus efetivos conteúdos, não somente pelo seu título. Digo isto porque freqüentemente, ao menos na literatura italiana, usou-se o título do volume como síntese dos seus conteúdos. Como se o livro quisesse demonstrar que a participação dos cidadãos individualmente no procedimento de decisão fosse suficiente para legitimar politicamente cada decisão. Mas esta não é a síntese correta do quanto Luhmann reconstrói criticamente no seu famoso ensaio.

O ilustre estudioso, ao contrário, pretendia descrever o papel da participação dos cidadãos nos processos de decisão como categoria da justiça. A idéia é aquela da luta dos direitos individuais contra o poder, não dos direitos como instrumento para legitimar o poder. A participação, isto é, deve ter o significado de paridade de oportunidades para todos os interesses comprometidos pela decisão; justiça substancial; pesquisa da verdade objetiva através das regras (*due process of law*). Franco Ledda descrevia a participação ao procedimento em termos opostos àqueles assumidos hoje pelo Livro Branco da Comissão européia. Qualificava a contribuição dele, em termos de liberdade e de democracia, sob forma de "elogio da divergência", de "resistência dos interesses" envolvidos pela decisão assumida no ordenamento da autoridade e não de manifestação do consenso, enquanto fruto de uma participação paritária do cidadão nos conteúdos da decisão, fórmula esta última, reveladora de uma substancial traição da verdade objetiva na realidade dos efetivos relacionamentos materiais entre cidadão e autoridade pública[10].

Este é o ponto fundamental, a objeção ao modelo proposto. Os direitos de participação, neste contesto, são instrumentos de garantia *contra* as formas legítimas de exercício do poder. O modelo deveria prever a) direito de participação política dos cidadãos considerados singularmente, que garantam a democraticidade do sistema; b) direito de defesa dos direitos individuais contra as agressões aos próprios bens e aos próprios interesses substanciais por parte do mesmo poder democrático; democrático enquanto exercitado através da participação individual dos cidadãos. O constitucionalismo nos habituou assim. O Estado de direito defende os direitos

individuais também contra as decisões democráticas. Mas o modelo da *governance* (basta uma palavra nova para resolver os problemas?) está atento somente a um dos dois elementos, aliás, os confunde um no outro.

Direi mais. A participação dos interesses no procedimento não será nunca igual para todos. Nem todos os interesses envolvidos pelas decisões têm a mesma força, a mesma capacidade, as mesmas informações. A conclusão é óbvia, não deve ser demonstrada: na realidade os "direitos" de participação, de fato, são privilégio de alguns ou são direitos de todos os cidadãos?[11]. A ausência de igualdade nos direitos de participação política é incompatível com a democracia, pretendo dizer com o conceito contemporâneo de democracia. Querem um exemplo prático? Os cidadãos europeus, com o tempo, tornaram-se *consumidores*[12]. O significado das duas palavras é talvez o mesmo?

Somente em um caso específico, e em um contesto teórico em tudo diferente, consideraria útil um aprofundamento temático que prestasse atenção à concreta práxis participativa dos interesses enquanto legitimação das decisões de caráter geral[13]. Me refiro a cada forma de acordo setorial que possa facilitar a obtenção de soluções de compromisso sempre que o sistema dos interesses envolvidos pelo processo de decisão seja composto por tensões complexas e sobre base radicalmente contraposta. Penso agora, nas hipóteses de negociação entre as partes sociais e as instituições políticas perseguidas com sucesso na Itália no curso dos anos 90 – mas sucessivamente abandonadas – a fim de programar os desenvolvimentos das principais políticas econômicas e de financiamento, envolvendo nos processos de decisão os atores privados e as partes sociais mais diretamente *interessadas*, enquanto mais fortemente *representativos dos interesses* envolvidos. Ao ato prático, sem comprometer a alta taxa de representatividade do sistema institucional, este modelo pôde de fato garantir um elevado consenso comum na direção das políticas públicas, até mesmo em situações de particular rigor das escolhas assumidas, também lá onde eram efetivamente "dolorosas" para os interesses tocados pelas decisões. Este modelo de processo de decisão é conhecido como práxis da "concertação"[14], que, por exemplo, no contexto europeu, poderia ser utilizada para dar atuação às diretivas comunitárias em relação às políticas sociais e de trabalho (segundo as fórmulas do Tratado de Amsterdam de 1997).

Esta forma de participação "alternativa" aos processos de decisão deveria encontrar o consenso e a aprovação também por parte dos mais rigorosos apoiadores da exclusividade do papel dos institutos da representação política tradicional, enquanto forma real de manifestação do "consenso" por parte dos interesses privados e de categoria, em direção às decisões públicas, graças à alta taxa de capacidade representativa dos sujeitos envolvidos no processo referente à operação jurídica negocial (estou falando, antes de mais nada, dos sindicatos dos trabalhadores e dos empregadores). E também graças à importância, no sentido da democracia substancial, destes interesses, transferindo assim a atenção sobre as categorias da igualdade substancial no exercício dos direitos de participação política.

Permanece então, em uma perspectiva diversa, a análise das numerosas e

ricas experiências de governo local através da participação popular, que reconduzem ao contexto teórico qualificado hoje como "democracia deliberativa"[15]. Entre os exemplos mais relevantes é conhecido, por ser sempre mais objeto de valorização, justo o caso de Porto Alegre e a poliédrica experiência dos governos locais em alguns Países da América Latina[16].

5 Ainda sobre a participação da sociedade civil nos processos públicos de decisão

Em confronto com a atual crise da democracia representativa e com o deslizamento do governo democrático-representativo em direção a uma forma de governo a mera legitimação popular, com fortes doses de plebicitarismo, os discursos em torno da democracia participativa merecem, todavia, certa atenção crítica. A política hoje é freqüentemente reduzida, na Europa e no mundo, a mera investidura de um *leader,* ao qual se confere uma procuração em branco, e ao uso das televisões como instrumento de propaganda, o que termina acentuando a afirmação de uma forte simplificação das análises públicas, a fim de manipular o consenso, que arrisca de comprometer a concreta leitura crítica da efetiva complexidade dos fenômenos econômico-sociais. Juntamente creio que seja, em propósito, assaz relevante também a grave crise na qual encontra-se hoje o sistema dos partidos políticos, tradicional instrumento de seleção dos interesses populares, absorvidos e sintetizados internamente na elaboração das diversas propostas políticas e, sucessivamente, atores nas sedes parlamentares dos processos de negociação política e de síntese do interesse geral. A perda do essencial dos partidos políticos, geralmente comprometeu, ao menos na Europa, a valência dos mesmos como meio para uma efetiva participação de todos os cidadãos na determinação da política nacional (assim o art. 49 da Constituição italiana).

Esta premissa acentua a relevância dos diversos modelos de legitimação construídos em torno da democracia deliberativa e da participação popular direcionada às decisões públicas, até a assunção de tarefas de gestão de serviços públicos por parte da sociedade civil, em direção à construção daquilo que começa a ser definido como "espaço público não estatal"[17]. Justo com a finalidade de levar a sério tal hipótese, portanto, consideramos útil assinalar alguns elementos característicos de tal fenômeno, próprios dos procedimentos de decisão dos quais participam diretamente os cidadãos, ponto de partida para ulteriores futuros desenvolvimentos de pesquisa. A tal fim me servirei de alguns importantes estudos sobre o assunto[18], reenviando a eles para qualquer reconstrução mais detalhada do fenômeno indagado.

A fórmula "democracia deliberativa" faz alusão a uma série de distintos fenômenos geralmente aproximados pela centralidade dos módulos participativos dos cidadãos individualmente associados, ao exercício de funções públicas: concertação, *partenariado* consulta, *governance,* podem todos ser reconduzidos a tal noção. Naturalmente, ao ato do concreto desenvolvimento de tais práticas de

legitimação dos processos decisionais públicos, o intérprete é obrigado a comparar-se com ao menos duas ordens de problemas: como obter todos os sujeitos envolvidos pelos efeitos da decisão final, os quais possam fazer parte da "arena deliberativa" com paridade de *chances* e como conseguir que a decisão seja assumida em base a argumentos imparciais, com respeito à posição de cada um dos sujeitos participantes. Incluir então, todos os sujeitos envolvidos e escolher um método de decisão realmente igualitário.

A partir da leitura dos ensaios citados há pouco[19] emergem numerosos problemas práticos: quais interesses e opiniões envolver na discussão? Como individualizá-los? Como fazer funcionar a arena deliberativa? Nem todos os participantes entram, de fato, em tal arena com uma opinião específica: alguns terão uma posição preconcebida a defender, outros não; nos sistemas com procedimento regulado com formas demasiado frágeis, as minorias arriscam de ser sistematicamente excluídas da decisão; em confronto a posições estavelmente contrapostas e inconciliáveis se pode discutir, mas ao ato do voto não se produzirá qualquer síntese de mediação entre as posições assumidas prejudicialmente; os interesses fortes, organizados e financeiramente mais sólidos sairão sempre vitoriosos se contrapostos aos interesses frágeis ou à alta taxa de isolamento e dispersão; assim como os interesses informados prevalecerão sobre os interesses totalmente desinformados.

E como construir então, os contextos deliberativos frente à atual fragmentação da sociedade civil, na qual, junto aos partidos políticos e aos sindicatos estão em crise as mesmas instituições representativas? Uma coisa são as arenas totalmente abertas aos interesses da inteira coletividade, sobre temáticas de caráter geral, com muito atores em potencial a sustentar interesses muito heterogêneos entre eles (pensemos às questões econômicas, sociais e ambientais), outra coisa são os fenômenos seletivos de interesses muito homogêneos entre eles, mesmo que contrapostos em blocos (pensemos na Itália com os casos da TAV[20], ou da construção dos incineradores para a eliminação dos refugos sólidos, ou dos regasificadores).

Além disso, quanto ao método da decisão, o modelo teórico oscila entre a aspiração por um diálogo aberto, imparcial, desinteressado e racional, de fato impossível na realidade; e um contexto polêmico, no qual decide a maioria. Mas tal hipótese é normalmente contaminada por situações nas quais a decisão é remetida a terceiros sujeitos, frente a um amaciamento das posições para o êxito da discussão, em direção a uma espécie de recíproco envolvimento, de fato mero enfraquecimento do valor polêmico das contrapostas posições. O único contexto no qual a arena deliberativa parece, em realidade, funcionar bem é aquele no qual se devam assumir deliberações meramente distributivas de recursos, por óbvia razão da divisibilidade do objeto de decisão. Ou em referência a escalas de dimensão local. De fato os sucessos mais freqüentemente propagados pelos teóricos da democracia deliberativa, dizem respeito ao caso dos balanços sociais, nos quais, em função da ausência de conflitos agudos e desorganizados, e vista a finalidade

de promoção e sustentação da instituição governativa, que abre à participação popular a qual se delega então, de fato, a decisão final, aparece menos o perigo de que o conflito comprometa a funcionalidade do processo[21]. Mas em contextos de contraposição frontal sobre base identitária, o risco de rompimento em função de autolegitimação dos grupos é, em oposição, altíssimo.

Em tese geral, então, e para concluir estas breves notas, o principal problema dos processos decisionais públicos abertos à participação direta dos interessados, consiste na garantia da efetiva igualdade na participação como *inclusão*, na tutela da paridade de alternativas e de recursos de todas as partes em contraste, a fim de evitar que os grupos mais fortes, com ampla disponibilidade de recursos e com o controle de meios idôneos de informação, se apropriem de fato do processo deliberativo, reduzindo a função participativa a mero instrumento de legitimação da arena. Os riscos de uma instrumentalização das posições mais frágeis, de mais fácil manipulação midiática, são realmente muito elevados, a ponto de reduzir a democracia deliberativa a mero instrumento do consenso legitimador da decisão já previamente declarada como sendo do interesse de todos os participantes. Mas, de resto, não acontece hoje talvez o mesmo no âmbito da democracia representativa?

Notas

[1] Professor de Direito Constitucional junto à Facoltà di Economia dell'Università Degli Studi G. D'Annuzio di Chieti e Pescara.

[2] Uma detalhada análise crítica pode ser lida nos numerosos ensaios aprofundados da coleção V. Baldini (a cura di), *Sussidiarietà e diritti*, Napoli, 2007.

[3] 1991, como já na Encíclica *Rerum novarum*, de Leone XIII 1891.

[4] Para um estudo aprofundado vejam-se pelo menos I. Massa Pinto, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, 2003; A. Moscarini, *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti. Contributo allo studio dei criteri ordinatori del sistema delle fonti*, Padova, 2003..

[5] Indiquei os títulos dos capítulos do volume Aa.Vv., *Dove lo Stato non arriva. Pubblica amministrazione e Terzo settore*, a cura di C. Cittadino, Firenze 2008, ao qual reenvio também para a análise da disciplina legislativa italiana de referência para cada um destes setores.

[6] Lei n. 400 de 1988, art. 12 e decreto legislativo n. 281 de 1997.

[7] É o caso, também, das assim chamadas "autonomias funcionais", como as **Câmaras** de Comércio, as Universidades e os Institutos escolásticos em regime de autonomia em referência à l. n. 59 de 1997, como recordado recentemente por A. M. Poggi, *Principio di sussidiarietà e autonomie funzionali*, em www.astridonline.it/Sussidiari/Contributi/Poggi-sussidiariet—e-aut-funzionali.doc, mas já difusamente em idem, *Le autonomie funzionali «tra» sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001. Vejam-se, por último, os resultados da pesquisa contidos no volume Aa.Vv., *Dove lo Stato non arriva,* citado.

[8] A hipótese mais estruturada de tal processo político é hoje encarnada pelas tentativas de garantia dos processos de integração européia frente à opinião pública, mediante os expedientes retóricos construídos em torno das novas, não sempre claras, categorias da chamada *Governance*, sobre a qual alguns acenos em seguida.

[9] Comissão das Comunidades européias, *La* Governance *europea. Un libro bianco*, COM (2001), 428 definitivo/2, Bruxelles, 5 agosto 2001, sobre o qual se veja o recente debate publicado pela revista *European Law Journal* com referência específica às "novas formas" de democracia, alusivamente evocadas pelas novas fórmulas lexicais utilizadas: J. Scott, D.M. Trubek, *Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union*, em *Eu.LawJourn.*, 2002, 1 ss.; K.A. Armstrong, *Rediscovering Civil Society: The European Union and the White Paper on Governance*, *ibidem*, *102* ss.; C. Joerges, *'Deliberative Supranationalism' – two Defences*, *ibidem*, 133 ss.

[10] Veja-se ao menos *Dell'autorità e del consenso nel diritto dell'amministrazione pubblica*, in *Foro amm.*, 1997, 1273 ss., desde o início.

[11] Em modo mais articulado já expressei as minhas reservas sobre este modelo de participação em função de democratização dos processos de decisão em *La crisi dell'ordinamento giuridico rappresentativo*, Padova, 2000, 158 ss. Sobre a natureza necessariamente *plural* do fenômeno representativo nos sistemas políticos contemporâneos G. Zagrebelsky, *La sovranità e la rappresentanza politica*, in Aa.Vv., *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Milano, 1994, 85 ss., 97 ss.; G. Azzariti, *Lo stato costituzionale schmittiano*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, I, Torino, 2005, § 2.2.

[12] "Palavras inaceitáveis porque realmente feias" definia estas operações Franco Ledda, referindo-se justamente à "redução do cidadão a ouvinte", em *Alla ricerca della lingua perduta del diritto*, in *Dir.pubbl.*, 1999, 6, e ainda 22 ss. Veja-se, querendo, o meu *Statuto del consumatore ed evoluzione della società politica*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, em curso de publicação.

[13] Veja-se, também, a perspectiva de análise do ensaio de A. Papa, *La rappresentanza politica. Forme attuali di esercizio del potere*, Napoli, 1998, spec. 177 ss.

[14] Sobre a recente experiência italiana, ao menos, G. Fontana, *Crisi della legge e negoziazione legislativa nella transizione istituzionale italiana*, in F. Modugno (aos cuidados de), *Trasformazioni della funzione legislativa*, II, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano, 2000, 117 ss. Cassese, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 2004; AA.VV., *Concertazione e unità sindacale*, número monográfico da Revista *Lavoro e diritto*, 2/2004.

[15] Veja-se, por exemplo, a reflexão hoje recolocada em particular chave interpretativa por P. Ginsborg, *La democrazia che non c'è*, Torino, 2006, 76 ss., com expressa referência também à experiência de Porto Alegre, 85 ss. Vejam-se também, os ensaios de L. Bobbio, *La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi*, Milano, 2003; Id., *La democrazia deliberativa nella pratica*, in *Stato e Mercato*, 2005, 67 ss.; G. Allegretti, M.E. Frascaroli, *Percorsi condivisi. Contributi per un atlante di pratiche partecipative in Italia*, Firenze, 2006; N. Verola, *L'Europa legittima. Principi e processi di legittimazione nella costruzione europea*, Passigli, Firenze, 2006.

[16] Portanto, não posso fazer mais do que reenviar à literatura sobre o assunto, a partir do belo ensaio de R. Gesta Leal, *Estado, Administração Pública e Sociedade*, Porto Alegre, 2006, spec. 139 ss. Para uma análise das concretas experiências em diversos Países da America Latina R. Gesta Leal (organizador), *Administração Pública e Participação Social na América Latina*, Santa Cruz do Sul, 2005.

[17] Esta fórmula me é hoje sugerida pelo desenvolvimento das ditas "instituições comunitárias" evoluídas da experiência brasileira recente, enquanto formas de atuação das disposições da Constituição de 1988, dedicadas aos instrumentos de participação da sociedade civil na planificação e na gestão das políticas sociais e na descentralização dos relativos serviços segundo a subsidiariedade.

[18] Além dos estudos citados na precedente nota 14) vejam-se ao menos M. Bombardelli, *Decisioni e pubblica amministrazione. La determinazione procedimentale dell'interesse pubblico*, Torino, 1996, spec. 175 ss.; G. Arena, *Cittadini attivi*, Roma-Bari, 2006; R. Gesta Leal (Org.), *A administração pública compartida no Brasil e na Itália: reflexões preliminares*, Santa Cruz do

Sul, 2008.

[19] Particularmente sigo o registro crítico proposto no ensaio de L. Bobbio, *La democrazia deliberativa nella pratica*, in *Stato e Mercato*, n. 73, aprile 2005, 67 ss., ao qual devo a atribuição de muitas das questões problemáticas levantadas no texto.

[20] Veja-se o amplo e articulado estudo de A. Algostino, *Il movimento NO TAV e le forme della democrazia*, in http://www.costituzionalismo.it/articolo.asp?id=254.

[21] Ainda L. Bobbio, *op. ult. cit.*, 83 ss.

AS ASSOCIAÇÕES SOCIAIS NAS SOCIEDADES AVANÇADAS:
dilemas teóricos, problemas empíricos e desafios jurídicos

Jaime Rodríguez-Arana Muñoz[1]
Manuel Herrera Gómez[2]

1 Algumas considerações sobre o conceito de associação social

Falar de "associações sociais" é um problema. Certamente se trata de uma categoria que começa a emergir no conhecimento sociológico e nas primeiras tentativas de regularização jurídica. Mas há de ser dito, sua distinção apresenta-se laboriosa e, de certa forma, incerta. O mais comum é que os lexemas "associação" e "associacionismo", geralmente ligados ao adjetivo "social" ou "autônomo", ou inclusive a "non profit", freqüentemente considerados sinônimos, indiquem o universo das formas associativas de terceira dimensão, terceiro setor ou privado social. Hoje, como se sabe da crise do espaço público, a invasão destas novas experiências de vitalidade cidadã ajudam sobremaneira a recuperar a necessária pluralidade, que deve caracterizar um espaço público dominado pelas estruturas burocráticas, de poder, seja esse político ou econômico.

Atualmente, para as associações sociais, esta é a definição dominante, tanto no terreno sociológico como no discurso jurídico. Como aproximação, identifica-se com a categoria das associações voluntárias, denominação típica de um número importante de investigações realizadas no âmbito da sociologia americana. Aqui, as associações sociais são apresentadas dentro do "tipo" das associações dotadas de autonomia, como ação voluntária de baixo nível de remuneração econômica para os atores e de alto nível de organização. Tal definição desenha uma classificação possivelmente útil em primeira instância, mas ao mesmo tempo incerta sobre *o que* diferencia, ao mesmo tempo em que é insuficiente para distinções posteriores[3].

No último extremo, a mensagem mais relevante contida nessas reflexões pode agrupar-se nos términos de uma recente reformulação, que identifica os traços específicos da associação da seguinte forma: autonomia (constitutiva, estrutural, processual); liberdade/responsabilidade na ação; estilo relacional capaz de vinculações vitais; e estrutura reticular. Dito em outros termos, uma associação deve ter identidade, valores que orientem os objetivos no tempo e, estruturalmente, deve viver das próprias dinâmicas, isto é, gerar por si mesma as próprias estruturas e processos.

Concretamente, a abordagem peculiar da sociologia relacional permite revelar que o específico da realidade social das associações é o próprio tecido conectivo

relacional entendido como fenômeno originário, que realiza combinações específicas de comunidade e sociedade. Tal elemento específico não é entendido, portanto, como produto de uma delegação dos aparelhos públicos ou de outras entidades. A configuração deste tecido relacional em um "estado" peculiar é o que permite identificar a associação.

Em resumo, a associação deve expressar uma efetiva realidade associativa, e não algo diferente, derivado de outras forças ou agentes sociais. Isso é, e desde outra perspectiva, fazer da associação uma associação é o fato de que os sócios a sintam e a vivam como bem próprio, pelo que a mesma associação se converte num "bem relacional"[4] que ajuda a conformar um espaço público mais plural e participativo.

Nestas páginas entenderemos o termo-conceito "associação social" no sentido estrito, ou seja, no sentido de uma forma específica, um "cristal" associativo que está junto a outros – por exemplo, as organizações de voluntariado –, como sujeito localizado sobre o mesmo nível hierárquico de uma taxonomia das associações de Terceiro Setor. Devemos chegar, então, a distinguir a associação social, já que se diferencia de outros sujeitos e formas organizativas, de privado social, quanto à finalidade, os campos e a modalidade de intervenção, os recursos mobilizados, a organização interna e as relações entre os sócios, e a cultura associativa. Identificar empiricamente uma "associação social" nos termos aqui referidos não é uma tarefa fácil. Supõe conhecer bem seu funcionamento interno, as relações que se estabelecem entre seus membros e entre os diferentes atores sociais, e os processos particulares de construção de identidade associativa e reivindicação como "subjetividade social"[5] autônoma.

As dificuldades inerentes a essa operação são notáveis. Revelam, entre outras coisas, o caráter emergente da forma em questão. As definições existentes até a data, segundo as quais os traços distintivos do associacionismo social substancialmente poderiam resumir-se em solidariedade, democracia, gratuidade e projeção, não diferenciam a associação social nem do voluntariado, nem das cooperativas, nem dos movimentos sociais, nem do *self-help*. O problema de muitas observações é que a multifuncionalidade e a morfogênese complexa, que caracterizam as associações sociais, possivelmente utilizam-se de todas as tipologias para delimitar campos empíricos de investigação, mas o fazem de maneira insuficiente para tirar conclusões sobre o fato de que grupos organizados com finalidades, funções, estruturas, formas organizativas e jurídicas e *membership* possam ou devam ser tratados sociologicamente como homogêneos ou não[6].

Falar de uma categoria de associação social diferenciada no interior do Terceiro Setor, não como *genus* que tem, por exemplo, o voluntariado como *species*, mas ao mesmo nível de generalidade taxonômica, significa apostar no fato de que aquelas que denominamos associações sociais expressam uma forma de ser relacional dos atores, que é específica e indica a associação daquele gênero como configuração peculiar de um sistema relacional.

Uma primeira e fundamental distinção orientadora é a seguinte: no âmbito do campo já delimitado do Terceiro Setor, as associações sociais consistem em uma "comunidade" de indivíduos que se associam para ativar um sistema de ações coletivas encaminhadas a perseguir bens relacionais comuns aos membros e, eventualmente, a terceiros. Tal distinção permite dar um passo à frente, já que:

- Ajuda a compreender que a distinção-chave do associacionismo social é, quanto ao voluntariado, aquela anteriormente citada.
- Consente traçá-la de forma relativamente unívoca, afirmando que as associações sociais são formas associativas que desejam atuar sobre si mesmas – e não de acordo com um código imediata e formalmente "altruísta" –, produzindo, de forma contextual, bens também para a sociedade, graças a (se e enquanto se realiza) uma determinada forma de associar-se. Sua prioridade, portanto, é buscar uma forma de vida própria, em função da qual criam e geram organizações sociais específicas.

No entanto, isso não exime de fazer posteriores tentativas de compreender se e como as associações "altruístas" e aquelas dirigidas "em primeira instância" aos próprios sócios e aos seus problemas diferem no nível dos processos associativos, das relações perseguidas e ativadas entre os sócios, e entre os sócios e o exterior; e, ainda mais, como a diferente abordagem, finalidade e orientação original influem sobre a estruturação, a cultura e os percursos de desenvolvimento das diferentes formas associativas.

Não é difícil entender o interesse empírico e normativo de tal investigação; é relevante, por exemplo, para compreender se e em que medida uma legislação sobre associações sociais que as equipare a outras formas e grupos de Terceiro Setor, possa distorcer a natureza social e, portanto, a eficácia, e, mais em geral, o *output* que licitamente possa esperar-se delas. Também, sobre esse ponto, é possível encontrar, concretamente nos países de cultura latina, uma substancial inércia no debate das Ciências Sociais e – em geral, ainda que com óbvios matizes e variações nacionais – nos princípios orientadores da legislação.

Portanto, atualmente é difícil caminhar mais além dessas conotações preliminares, ainda que se possa tentar uma primeira sistematização, sempre modesta e provisional. Essa pode ser representada pela seguinte tabela (1):

Tabela 01: Características que diferenciam as associações sociais das associações de voluntariado

	Terceiro	**Origem**	**Código**	**Futuro**
Associações sociais	É uma pessoa ou uma coisa; é um terceiro "*interno*" - com o qual existem relações estáveis	Não nasce ao redor de um problema ou déficit social	Comunidade	Estabilidade ou desenvolvimento da forma; abertura a fins ulteriores
Associações de voluntariado	É sempre uma pessoa; é um terceiro "externo" a alcançar	Problemas e/ou patologias sociais	Altruísmo	Estabilidade ou esgotamento da forma; tendência à estabilidade

Fonte. Elaboração própria

O esquema da tabela sugere uma distinção entre associações sociais e grupos/organizações de voluntariado, fundamentada em quatro dimensões. A dimensão "Terceiro" faz pensar na idéia de que a solidariedade interna numa associação pode analisar-se como uma trilogia, ou seja, caracterizada pela comum posição dos indivíduos associados frente a uma terceira instância, geralmente entendida.

No que diz respeito às associações sociais, sugere-se que o "terceiro" pode ser uma pessoa ou uma "coisa", em sentido muito genérico – uma situação, uma característica da vida e/ou das relações, etc.; se se trata de um indivíduo, a pessoa em questão é um terceiro "interno" –, com quem pré-existiam relações estáveis e que já se percebia precedentemente como formando parte de um conjunto. Por exemplo, se os pais se associam para formar escolas especiais para seus próprios filhos, estes, inclusive se são deficientes, são concebidos e tratados como filhos e "familiares", e não como "pacientes", usuários, cidadãos, etc.

Posteriormente, a associação social não nasce ao redor de um problema ou déficit social; aqui entendemos o termo "problema social" no sentido técnico, como déficit, patologia social e/ou desvio, e não em sentido generalizado; neste último caso seria óbvio que ali onde existe ação social (verdadeiramente, ação humana *tout court*), enquanto "voluntária", existe também, em sentido extenso, um "problema" a resolver, no rumo de um curso de acontecimentos que o agente tenta orientar de forma diferente de como prevê que seguiria na ausência da própria intervenção.

No entanto, o que se destaca é que a associação social não nasce (necessariamente) para suprir um déficit ou uma patologia social, senão da consideração de objetivos e valores por parte da comunidade em relação a um bem que se considera que é possível conseguir associando-se, talvez, inclusive, como "melhora" do ambiente – de um dos ambientes – em que se projeta a vida

dos indivíduos; que se pretenda resolver uma patologia é naturalmente possível, mas é apenas um caso entre tantos outros. Sua origem baseia-se mais numa natureza cultural e operativa relacionada com as necessidades internas dos mundos vitais da vida cotidiana. Ordinariamente, a associação responde à necessidade de expressar socialmente um determinado objetivo, o valor que se considera relevante para um desenho mais aberto e real do espaço público.

Ao contrário, o voluntariado nasce sobre um problema ou déficit social; o terceiro é sempre uma pessoa, ainda que aparentemente possa ser uma situação de perigo ou de precariedade (por exemplo, no caso de alguns grupos de voluntariado no campo de proteção civil); e é um "terceiro" externo, com o qual não existem relações estáveis precedentes e "normais"; é um terceiro "a ser alcançado", diversamente construído pela ideologia associativa: é importante definir que esta diversa "distância" não implica um maior "afastamento", "frieza" ou "estranhamento"; o terceiro externo também pode ser considerado como um "irmão", com o qual a reciprocidade – segundo o código do altruísmo – tende a ser generalizada, o que não impede que o outro possa, ao mesmo tempo, ser "anônimo", sendo isso devido a certa cultura da "caridade perfeita".

O "código", respectivamente da comunidade e do altruísmo, é aquele que delimita, traça as fronteiras da gama de figuras do *alter* (no sentido de construções culturais) compatíveis com a lógica das formas associativas em questão.

Por último, resulta interessante colocar a questão do futuro, no sentido do "destino" implícito na lógica interna das duas formas associativas em relação à variável tempo. A associação social parece implicar um sentido de desenvolvimento que busca alcançar a forma relacional desejada, com um progresso, em princípio, sempre posteriormente aperfeiçoável, e que pode resultar em uma posição de novos fins e projetos. O voluntariado parece configurar-se como mais "estático" (sem conotação negativa e sem excluir a evolução do mesmo voluntariado em direção a outras configurações). É crucial compreender que com "desenvolvimento" e "estático" não se pretende designar aqui a possibilidade de que a forma associativa em questão se desenvolva em direção a outras formas ou possa gerar outros bens, senão distinguir que uma forma pode mudar fins e desenvolver projeções diferentes "*sendo a mesma*". Dito em outros termos, não se trata de uma distinção empírica, e sim puramente analítica.

Nesse sentido, é lógico pensar que o "êxito" pleno de uma organização "puramente" de voluntariado coincidiria com a eliminação do problema – e, portanto, com a extinção da forma associativa – ou bem com a capacidade de estar sempre disponíveis a outros – sempre a mais numerosos terceiros –, elaborando serviços cada vez melhores. No momento em que isso levasse, por exemplo, à realização de uma "comunidade" (em sentido próprio) com os destinatários dos serviços, deveríamos lavrar uma ata da mutação da configuração relacional.

2 As associações sociais na Europa

Existem, empiricamente, no contexto europeu, associações sociais como as que foram destacadas? Desde o ponto de vista qualitativo, a resposta é afirmativa; desde o ponto de vista quantitativo, no entanto, o universo de referência é desconhecido atualmente, ainda que, no que diz respeito aos países individualmente, deve-se aos atrasos e ambigüidades da teoria que indicamos.

No caso espanhol, por exemplo, na literatura sobre associacionismo, não há unanimidade sobre quantos são os grupos que devem ser diferenciados e com que critérios isso deveria ser feito (objeto social, tipologia jurídica, etc.). Os últimos trabalhos realizados sobre o tecido associativo e organizações do Terceiro Setor utilizam diferentes formas de classificação, que dão maior ênfase à sua situação jurídica ou ao seu campo de atuação, à sua formação como "associação social", com uma cultura, uma organização autônoma e um projeto para levar a cabo[7]. Ao articular conceitos que se referem a realidades sociais diferentes, elimina-se a possibilidade de comparar cifras de forma específica entre distintos trabalhos e países.

Além dos problemas derivados da falta de uma classificação decidida por consenso entre investigadores e países, também é preciso advertir sobre os fatos significativos em relação a este fenômeno: a evolução experimentada pelo tecido associativo na Europa nas últimas décadas e o contexto heterogêneo no qual se encontram as associações sociais em função das características associativas diferentes de um país a outro.

No que diz respeito ao primeiro aspecto, a partir da Segunda Guerra Mundial o fenômeno associativo experimenta uma fase de expansão, consolidando-se simultaneamente com os sistemas democráticos. Os "novos movimentos sociais" do final da década de 70 desvinculam-se da concepção classista anterior e encontram-se unidos pela idade e o gênero com questões "mais pós-modernas", como o pacifismo, a educação, a ecologia e o feminismo. Surgem associações de diferentes tipos, em todos os âmbitos e em torno de múltiplos objetivos.

Em geral, pode-se afirmar que os anos 80 e 90 representaram uma vertente relevante no trânsito desde formas de ação coletiva mais ligadas aos "movimentos", que atuam a partir de um código mais político e/ou conflituoso, a formas associativas de Terceiro Setor, e, em concreto, à difusão das associações sociais. Em sua origem, já não têm como referência os eixos da modernidade (Estado/Mercado), e sim emergem a partir de questões da vida cotidiana.

Portanto, há algum tempo, o arquipélago associativo registra um crescimento de longo período: naturalmente isto não exclui pontos máximos e momentos de "consolidação", como parece ser o que ocorreu no início dos anos 90, com uma perda de inscrições não seguida, no entanto, de uma queda dos militantes efetivos[8]. Nesse contexto, as associações sociais parecem ter seguido a mesma tendência.

No que diz respeito aos traços associativos distintivos de uns países comparados a outros, que conformam um marco desigual para o desenvolvimento das associações sociais, Archambault (2000) estabeleceu uma classificação dos modelos associativos europeus em função de diferentes categorias, como: as características organizativas, os âmbitos de agrupação, as fontes de financiamento ou a influência religiosa, e seu impacto nas diferentes regiões européias (Tabela 2).

Tabela 02: Modelos associativos na Europa

	Modelo Renano	**Modelo Anglo-Saxão**	**Modelo Escandinavo**	**Modelo Mediterrâneo**
Características Organizadoras	Associações fortes; antigas e institucionalizadas	Importância das associações voluntárias; filosofia individualista, puritana e caritativa	Associações recentes; a serviço de seus membros, mais que da coletividade	Associações menos desenvolvidas; importância de organizações profissionais, sindicais e rede cooperativa
Âmbitos de Agrupação	As associações se agrupam ideologicamente (religiosa) e também política e sindicalmente	Associações agrupadas por proximidade ideológica e atividade	As associações reúnem-se em função de seu meio de intervenção e não de sua ideologia	Pouco desenvolvimento associativo; a ajuda informal se exerce no nível de família, paróquia e município
Financiamento	Importante apoio estatal (princípio de subsidiariedade); poucas doações e venda de serviços; rol crescente das fundações	Variada; a pública em competitividade com o mercado e outras associações; a privada é múltipla; papel ativo das fundações	Fraco financiamento público; importância de doações e venda de serviços; rápido desenvolvimento das fundações	Financiamento público importante, poucas doações e diversidade das fontes privadas; escasso número de fundações
Influência Religiosa	Importante, a concorrência da Igreja católica e protestante é uma provocação ao desenvolvimento	Presença de múltiplas religiões e comunidades étnicas	Reduzida influência religiosa	Influência religiosa importante, sobretudo na rede escolar e na prestação de serviços sociais

Fonte. Elaboração própria a partir de Archambault (2000)

O *modelo renano* caracteriza-se pela presença de associações fortes muito institucionalizadas e burocratizadas. São organizações históricas com muita influência de variáveis ideológicas, religiosas, políticas e sindicais que concentram a grande parte das associações. Tradicionalmente estão muito integradas ao Estado de Bem-Estar e costumam receber importante financiamento público. Em sua formação, a concorrência da religião católica, protestante e judia é considerada uma forma de incitação, de provocação ao seu desenvolvimento. As associações

sociais, nesse contexto, têm a vantagem de encontrar um marco favorável para sua presença em todos os campos, mas também um risco de perda de autonomia se se deixam levar pela cultura "pilarística" existente.

O *modelo anglo-saxão* levanta-se sobre as bases de uma forte instauração do voluntariado. Esse setor tradicionalmente desenvolveu-se seguindo princípios caritativos e de beneficência, como uma importante tradição individualista e de iniciativa privada. As associações contam com numerosos voluntários e pessoal profissionalizado que trabalham dentro delas. Em seu financiamento, competem com outras associações e organizações empresariais, assim como com empresas, para a consecução de subvenções públicas. Muitas delas nascem ao redor de diferentes comunidades religiosas e étnicas. As associações sociais inglesas desenvolvem um grau de autonomia significativo que lhes permite articularem-se como organizações sociais fortes em alguns âmbitos. Não obstante, em seu progresso, muitas delas correm o risco de serem colonizadas pelo mercado e converterem-se em empresas privadas, esquecendo seu sentido associativo original.

No *modelo escandinavo* sobressai o caráter relativamente recente no desenvolvimento dessas associações que surgem amparadas pelo Estado de Bem-Estar. Sua principal característica é que têm por objetivo principal ajudar membros concretos dentro da coletividade. Em sua articulação predominam os campos de intervenção social antes que a união ao redor de variáveis ideológicas. Apesar de sua importante dependência do Estado, não existe um financiamento público tão forte como caberia esperar, ativando vias privadas, como as doações ou a venda de serviços. Nesse contexto, as associações sociais gozam de reconhecimento social, mas correm o risco de transformarem-se "exclusivamente" em organizações de voluntariado e/ou converterem-se em "apêndices" do Estado, dando vida a uma nova organização burocratizada e perdendo o "caráter relacional" característico de toda associação social.

Por último, no *modelo mediterrâneo* é onde o desenvolvimento associativo tem sido mais tardio. Tradicionalmente caracterizaram-se por uma escassa secularização e pela presença de regimes autoritários que deram lugar a uma desconfiança generalizada nas associações civis. A presença de organizações relacionadas com o mundo do trabalho é importante, como é o caso de associações profissionais, sindicais ou o cooperativismo de certas regiões. Quanto ao financiamento, essas associações apresentam uma significativa dependência do Estado, não sendo muito altas as doações nem as vendas de serviços. A importância religiosa foi crucial na formação do associacionismo nestes países de clara vocação católica e onde a convivência com outro tipo de religiões ocorreu de forma muito discreta. As associações sociais desses países mostram um crescimento significativo nos últimos anos, adotando diferentes formas jurídicas e expandindo-se em diferentes áreas. No entanto, ainda existem barreiras estruturais e culturais que freiam uma autêntica "explosão" dessas formas sociais.

Cada um desses modelos associativos supõe um marco distinto para o desenvolvimento das associações sociais. Tais associações encontram-se muito

influenciadas pelas variáveis socioculturais dos países nos quais estão inseridas, encontrando potencialidades para sua expansão e também diferentes obstáculos para seu desenvolvimento. Por exemplo, existem regiões com uma alta taxa de associacionismo e uma cultura cívica dirigida a constituir associações autônomas que são reconhecidas pela sociedade em geral e pelo Estado em particular, somando à legitimação social uma legitimação pública. Nessas zonas ocorre uma maior predisposição a que existam todo tipo de associações, inclusive as "sociais".

3 Organização interna, atividade e estrutura das associações sociais

Se nos projetamos dentro da organização interna das associações, a pergunta que surge é a seguinte: Quais são as características dos seus associados? Muitas investigações tendem a mostrar a "centralidade" desde o ponto de vista socioeconômico. O que se sabe é que estão sobre-representadas entre os indivíduos com alto nível de instrução, são mais numerosas entre os ocupados do que entre os desocupados, entre aqueles que têm algum rendimento e um *status* mais elevado. Há mais homens que mulheres. Essa é a imagem "clássica" da *membership* associativa. Sem coragem para destituir seu fundamento ou relevância, é fácil ver como, no que diz respeito aos traços culturais, as respostas da investigação empírica são menos precisas e detalhadas. Na verdade, ainda não está claro, exceto em algumas análises setoriais, o que "significa" e "representa" a mencionada centralidade. Em alguns casos, trata-se de jovens com elevado nível de instrução e competências profissionais, no entanto, marginais – por motivos contingentes e por orientações de valores – com referência ao mercado de trabalho; o que, por outro lado, permite dedicar tempo suficiente às atividades da associação social.

Para citar um exemplo, este é o caso dos profissionais da biologia e das ciências naturais, em sentido amplo, que trabalham em associações e/ou cooperativas ecológicas, possivelmente "depois" – ou seja, numa fase de vida sucessiva – de outras militâncias e outras experiências profissionais. Está claro que nesses casos a (suposta) centralidade assume conotações singulares; segue percursos complexos; em última instância, é o mesmo *continuum* centro/periferia que já se apresenta como uma categoria insuficiente (embora útil) para caracterizar a *membership* das associações sociais.

Por outro lado, a participação associativa geralmente está caracterizada como "expressiva" no sentido de uma busca de identidade "desde baixo", mais além e "depois" do compromisso dos grupos dos anos 60 e 70, e transposto o horizonte ideológico totalizador. É uma busca, como se costuma dizer, de identidade ligada ao presente e ao concreto, mais que ao futuro e ao abstrato; identidade também ligada ao parcial, ao "pequeno" problema, aos âmbitos de vida e de experiência diversificados (e por eles capazes de conferir identidade)[9]. Igualmente, nota-se que as motivações dos sócios são fundamentalmente "instrumentais", não "comunitárias", ainda que dirigidas ao objetivo.

Se essas observações captam determinados aspectos da realidade social, sua "leitura" é muito problemática, concretamente se aplicada às associações sociais. Em primeiro lugar, deve-se dizer que, em muitos aspectos, essas imagens convergem em uma espécie de "refluxo", de derrota ou fraqueza, e não individualizam o *trend* autonomista de longa data da morfogênese associativa, e que simplesmente tem como base a investigação de "outras" reciprocidades, distâncias, dimensões sobre as quais constrói uma identidade. Por outro lado, como tratamos de argumentar, presente e futuro podem ter diferentes declinações em diferentes formas associativas, e, entre essas, as associações sociais não parecem legitimar a idéia de uma "orientação ao concreto e ao presente" se esta orientação é entendida como renúncia a (ou incapacidade de) uma projeção que também possa considerar-se – a partir de uma esfera "particular" – objetivos e horizontes "universais" e de longo período.

As associações sociais, em primeira instância, não aparecem como formas "especializadas" nos conteúdos da ação; ao contrário, atuam nos setores mais diversos. Nesse campo, a variedade é impressionante. Desde essa perspectiva, seu estudo pode ser descritivamente útil e interessante, mas não serve para "distinguilas". Não são, em outros termos, âmbitos "dedicados" ou, ao contrário, "impermeáveis" à forma associativa que estamos tratando: educação e formação, tempo livre, promoção esportiva, ecologia, proteção civil, defesa dos consumidores e usuários, assistência social e promoção da saúde, imigração, cooperação internacional, normalmente são os campos registrados nos quais se desenvolve a atividade das associações sociais.

Por outro lado, toda associação atua, em média, em quase três setores de atividades, e a grande maioria das associações sociais elabora um ou mais serviços. Os serviços desenvolvidos freqüentemente estão dirigidos a um público mais amplo do que a base associativa. Também é muito difícil individualizar (apenas) uma função específica das associações sociais, que se caracterizam pela difícil redução a um número discreto de funções. Ocorrem dois grandes conjuntos de funções: *advocacy* e produção de serviços. Atualmente, defesa/promoção dos direitos e ofertas de serviços aparecem em todo o "privado social", mas nas associações sociais provavelmente é mais característico.

Trataremos brevemente da estrutura das associações sociais, concretamente a partir de duas perspectivas; por uma parte, a amplitude (número de afiliados) e, por outra, pelo tipo e grau de profissionalização, captado através dos procedimentos participativos e decisivos, a retribuição dos *leader* e as fontes de financiamento.

Em primeiro lugar, existe uma dimensão "típica" para as associações sociais? A resposta é negativa. As associações sociais na Europa estão muito dispersas sobre um espectro muito amplo no que diz respeito ao número dos afiliados. Além disso, convém ressaltar que não está claro nas investigações realizadas até hoje qual deveria ser o critério discriminante do "pequeno" e do "grande"[10]. Mencionaremos dois exemplos muito distantes entre si, embora alusivos a um mesmo contexto nacional: na Itália, os informativos do IREF[11] definem como "grandes" as associações com mais de 10.000 membros; por outro lado, uma

investigação dirigida por Donati e Rossi em 1995 sobre as associações familiares na Itália define como "grandes" as associações com mais de 100 sócios.

Poderá observar-se que as duas definições estão intimamente vinculadas com o campo empírico investigado. No entanto, também convém salientar que a afirmação de que as associações "familiares" são sistematicamente menores que outras formas associativas não tem fundamento, não é justificável em primeira instância (não o é, por exemplo, em nível europeu[12]). Portanto, é evidente que, atualmente, a investigação empírica não se encontra orientada de forma unívoca referente ao problema das dimensões associativas, com tudo do que disso deriva, com respeito à não-identificação das variáveis dependentes que, a partir dessas dimensões, poderiam ser estudadas. De qualquer maneira, existem associações sociais grandes e estruturadas, mas são mais numerosas as realidades pequenas ou muito pequenas e pouco estruturadas no sentido formal-profissional, ainda que extremamente vitais e significativas pelas atividades que realizam e pelo simbolismo elaborado.

Verificação e avaliação dos programas operativos são parâmetros úteis para precisar o que foi dito: no caso italiano, por exemplo, esta verificação é quase anual, mas pode acontecer em mais de uma ocasião ao ano. De qualquer forma, essa não está presente apenas em alguns casos, constituídos por associações sociais pequenas que, no entanto, também estão sobre-representadas entre as que realizam mais de uma vez ao ano (IREF, 2005). Isso leva a concluir que não seria correto imputar à dimensão pequena, ou à de escassa formalização, a pior, mais ineficiente/ineficaz gestão das atividades associativas. A realidade das associações sociais é polimórfica; é necessário diferenciar os casos em que a pequenez e a informalidade são o resultado de uma incapacidade de consolidação da forma associativa, e os casos em que simplesmente representam a dimensão, o tipo e o grau de estruturação ótimos em relação ao fim e ao estilo associativos perseguidos.

A essas considerações se soma uma modalidade de estruturação que só amplamente, e talvez de maneira imprópria, pode ser definida como "democrática". Por exemplo, é muito rara a eleição dos *leader*. A organização dos órgãos centrais ocorre mediante escrutínio secreto em quase a metade dos casos (preferentemente entre as associações sociais grandes); no entanto, em quase um terço trata-se de acordos conseguidos em forma de assembléia (modalidade dominante entre as associações pequenas). As modalidades são, pois, freqüentemente múltiplas.

O quadro que resulta poderia levar-nos a concluir que a democracia é o "ponto fraco" das associações sociais. Em parte isso é certo, ainda que tal afirmação deva ser matizada segundo os contextos nacionais: no contexto italiano pode-se dizer, por exemplo, que as associações sociais suavizam a fraqueza e a não-realização das estruturas democráticas presentes na mesma sociedade (IREF, 2005). No entanto, sociologicamente também é necessário observar que seria impróprio pretender para as associações sociais requisitos democráticos assimiláveis, na quantidade e no tipo de garantias, as quais são válidas para um Parlamento ou para uma instituição pública. Isso não quer dizer que as associações sociais devam ser "antidemocráticas"

no sentido substancial, senão que a natureza do associacionismo seja tal que não possa ser reorientada de forma imperativa aos tipos de controle interno "democráticos" no sentido político e procedimental, tendo como pena a perda de sua especificidade.

No caso da Espanha, esse aspecto foi abordado recentemente para o caso das Organizações Não-Lucrativas de Ação Social (ONLAS) no contexto do País Basco. Esse trabalho revela que os dirigentes das organizações são eleitos democraticamente pelos sócios em 70% dos casos; a composição do corpo social de base, e da mesma forma a composição de seu corpo diretivo, respondem a cânones de um estilo democrático, e em três de cada quatro casos (75%) essas organizações funcionam como instituições de índole democrática, nas quais se pratica e fomenta a liberdade de opinião, a participação social e a mediação social de conflitos (RUIZ OLABUÉNAGA, 2003, p. 388).

No que diz respeito à gestão dos recursos, nos deteremos uma vez mais no caso italiano: em dois terços das associações sociais as prestações voluntárias constituem mais de 50% do pessoal disponível. Os sócios voluntários predominam, nesse âmbito, sobre os sócios voluntários externos que trabalham dentro de uma organização. Os sócios dependentes estão mais presentes nas associações sociais pequenas, e os dependentes externos, nas associações sociais grandes, o que favorece o nascimento de uma espécie de "burocracia associativa" (IREF, 2005).

Aproximadamente a metade dos *leader* não é compensada com um deslocamento a favor das associações sociais grandes, que colocam a seus *leader*, entre outras coisas, maiores exigências de viagens e de coordenação de atividades extensas e ramificadas. Nota-se, enfim, o permanente problema da não-diversificação das fontes de entradas, que geralmente são públicas ou procedentes de cotas associativas (IREF, 2005). Encontramo-nos diante de um traço distintivo do Terceiro Setor europeu. O exemplo espanhol é paradigmático. Os ingressos procedentes do setor público ascendem a 45,3% do total em Entidades Não-Lucrativas e a 56,6% no caso de Organizações de Terceiro Setor de Ação Social (GARCÍA DELGADO, 2004, p. 60). Essa porcentagem é ainda mais significativa nas associações menores (ingressos inferiores a 6.000 euros), onde as cotas dos sócios e as subvenções públicas representam entre 85% e 90% dos ingressos anuais das associações, e essas duas formas de receita têm um peso equivalente. À medida que vão crescendo os ingressos das associações, ocorre uma queda dos gerados a partir das cotas dos sócios e aumenta significativamente o peso das subvenções públicas (PÉREZ DÍAZ; LÓPEZ NOVO, 2003, p. 257).

4 Mutações e tendências nas associações sociais

A morfogênese complexa das associações sociais pode ser observada e lida fundamentalmente desde duas perspectivas: externa, das relações de redes com outros sujeitos que são ativadas; e interna, ou seja, da evolução da "forma associação

social", de suas configurações e de seus problemas, como percebidas no mesmo interior das associações e de seus membros.

Desde o primeiro dos dois perfis, oferecer um quadro geral da rede inter-organizativa na qual as associações sociais estão implicadas significa analisar as relações dessas com quatro categorias de sujeitos: os entes públicos, os sujeitos econômicos, as instituições e os movimentos religiosos, e as outras associações de Terceiro Setor.

A complexidade de tal fenomenologia é muito difícil de sintetizar, especialmente se temos em conta as diferenças ligadas aos contextos nacionais. Deve ser considerado, por outro lado, que desde este perfil também é muito diferenciada a posição de associações ativas em diferentes setores. Em síntese, é impossível resumir em uma única fórmula o modelo de reticularidade implicada. Limitamo-nos a algumas considerações gerais, referentes ao caso italiano e espanhol; no primeiro, as associações sociais mantêm relações muito intensas com ministérios, regiões e outros entes públicos. Quase todas são percebidas como negativas, especialmente aquelas mantidas com as regiões e prefeituras, os mais próximos às experiências e atividades associativas enquanto localizadas em um determinado território. Os sujeitos econômicos são praticamente ignorados – empresas comerciais, cooperativas, bancos. Poucas têm relações com os partidos políticos. Depois dos entes públicos e, como veremos, as outras associações sociais, um grupo de sujeitos com quem se tem relações é com instituições e movimentos religiosos, e estas relações são mais positivas do que com o setor público (IREF, 2005).

Uma tendência muito semelhante encontra-se no caso das associações familiares no contexto espanhol, sobretudo naquelas mais identificadas com a "pragmática familiar". Nessas, as relações com as distintas administrações públicas são percebidas com receio; as associações costumam aproximar-se a elas buscando subvenções e um maior reconhecimento público, não se estabelecendo, em muitos casos, uma autêntica relação horizontal de colaboração, senão de "pretendida colonização". Sua vinculação com partidos políticos costuma ser escassa e, nesse caso, costuma ter por objetivo tornar-lhes partícipes de suas necessidades e demandas. Quanto ao setor mercantil, o grau de interação é praticamente insignificante, não sendo as empresas, em muitas ocasiões, sequer contempladas em seu discurso. Como no caso italiano, as relações que gozam de maior valor são aquelas mantidas com outras organizações de Terceiro Setor, como as fundações, outros movimentos sociais e religiosos, e, obviamente, com outras associações familiares (sobretudo quando compartilham uma mesma idéia sobre a família); especialmente significativas (por sua valorização e intensidade) são as relações de muitas destas associações com suas homônimas no exterior (AYUSO, 2005).

Portanto, e em geral, são muitas e positivas as relações com outras associações sociais e também com outras formas associativas. A associação social parece estar ligada geneticamente a outras formas: da vida a empresas sociais, devido, diz-se, à obra de promoção desenvolvida pelas associações sociais; percebe-se que a osmose é observada tanto em nível coletivo como em nível individual; não

raro, os indivíduos freqüentam antes uma associação social e posteriormente uma empresa social, e a mesma forma da associação social está sujeita a transformar-se em empresa social. No entanto, não parece que o volume e o caráter positivo das relações tenham dado lugar, até hoje, a uma coordenação real e sistemática dos recursos e das estratégias. De certa forma, isto é, por definição, impossível, uma vez que as associações sociais constituem "bolhas" sociais particulares, ainda que intencionalmente universais, cuja identidade apenas dentro de certos limites pode apostar em um marco mais geral de coordenação. No entanto, em parte se trata de um autoconhecimento ainda escasso: da própria identidade como "setor" dentro do sistema societário, do que se tem em comum e as potencialidades, do rol que se poderia desenvolver se se adquirisse uma maior auto-refletividade.

Uma cultura de associar-se provavelmente tem a necessidade do confronto interassociativo para chegar à "organização" do "associar-se", do elemento "associativo". Ou seja, porque os sócios e as mesmas formas associativas conseguem desenvolver esse nível de autoconhecimento, "construindo" a associação como valor em si, como bem relacional. A interpretação relacional destas "solidariedades autônomas", enraizadas nas estruturas do *ethos*, é chave para entender o que significa a chamada "nova cidadania", como fator de integração e responsabilidade cívica na presente complexidade social (LLANO, 2002).

A chamada operação de autoconhecimento e de construção cultural do "sentido de associar-se", que apenas pode ter lugar nas e através das relações intra e interassociativas, apresenta particular relevância nessa fase, na qual o elemento-chave da morfogênese "interna" às formas associativas é a exigência da profissionalização. Essa é manifesta e urgente se as associações sociais devem assumir um rol societário de auto-organização e ascensão como próprio (ou seja, não com sinais de mera suplência com respeito ao déficit público) dos objetivos sociais cada vez mais complexos.

Por outro lado, parece abrir-se o "clássico" *gap* entre burocracia e exigências de participação. São três as dimensões do problema ou, melhor ainda, os pontos de vista a partir dos quais fica visível:

- A tensão percebida pelos sócios entre defesa dos direitos-deveres de cidadania (*advocacy*) e oferta de serviços acordada com entes públicos.
- O crescimento dos voluntários como singulares e grupos espontâneos, e a contextual queda da atividade voluntária nas grandes organizações. Na mesma direção, observa-se uma maior distância produzida entre voluntários *uti singuli* e organizações "formalizadas". Possivelmente esta assinala o fato de que certas organizações não realizam aquela "sociabilidade" que os membros consideravam adequada.
- A distância entre ideais-objetivos-finalidade do grupo e práxis de gestão, aumentada a causa de alto número de dependentes não-sócios nas associações "grandes", que é percebido – também no pensamento reflexo – como "rotinarização do carisma associativo" (IREF, 2005, p. 72), (AYUSO, 2005).

Desse este perfil, resulta evidente uma anotação relativa aos critérios de acesso, muito significativa no caso italiano: não ter critérios seletivos aparece em 42,1% das grandes associações e em 27,9% das pequenas. Por outro lado, o fato de compartilhar princípios – enquanto critério de adesão – é demandado em 51,5% das associações pequenas e apenas em 36% das grandes (IREF, 2005, p. 85).

Isso sugere dois modelos diferentes de expansão da *membership*, que parecem configurar-se como divergentes: concretamente, a ampliação simplesmente numérica, não qualificada, da base associativa parece afirmar-se entre as associações de maiores dimensões. Isso corresponde a exigências (também financeiras) compreensíveis, no entanto equivale a reconhecer que a dimensão dos grupos propõe o problema da "dissolução" e do declinar, ou ainda da transformação da "*geração*" original da associação social, entendida como capacidade de uma forma associativa produzir determinados bens que definam a "identidade de finalidade".

5 Autonomia e juridicidade das esferas sociais

Tendo presente o caráter emergente e a difícil classificação do fenômeno, o perfil jurídico das associações sociais é incerto e, ainda mais, o rol que lhes é determinado nas diferentes legislações européias é problemático. Em geral, pode-se afirmar que, no que se refere às associações sociais, a incapacidade (intrínseca?) do subsistema político para observar o privado social se manifesta no mesmo nível, talvez enquanto se trata de reconhecer o rol e a relevância de finalidades e atividades não em primeira instância "altruístas" ou de beneficência. Mas a questão das relações entre o sistema jurídico e as esferas associativas autônomas é muito complexa, necessitando de uma prolongação do campo onde estiver corretamente implantada.

A configuração dos sistemas de *welfare*, que emerge depois da profunda crise que marcou as sociedades européias das últimas duas décadas, parece revelar ao observador, entre seus traços fundamentais, o crescimento da complexidade, constituída através de novas formas de diferenciação, em concreto das políticas sociais e dos atores das mesmas (HERRERA, 2001).

Isto implica, por parte dos atores institucionais, se se quer desenvolver essa dinâmica de forma democrática e não regressiva, uma capacidade de fazer entrar, no jogo societário e no conjunto de suas relações em nível macro, novos processos e novos sujeitos autônomos, sabendo produzir e sustentar esses "jogos" de tipo cooperativo, e não de soma zero[13].

Essa evolução também leva consigo exigências mais específicas, transformações e tensões localizadas no nível dos sistemas e das normas jurídicas. Na configuração societária atual, e cada vez mais na emergente, o direito sempre está chamado a uma nova refletividade, onde possa atuar como *médium simbólico* capaz de oferecer às esferas sociais emergentes – no que diz respeito a nós, as associações sociais – um ambiente relacional adequado; em outros termos, onde

configurar diversamente as relações entre os "novos sujeitos" de cidadania e os outros subsistemas da sociedade mais relevantes para eles e para a completa configuração das sociedades avançadas[14]. Em síntese, o direito faz-se necessário para oferecer às esferas associativas privado-sociais *input* adequados e para favorecer a intrínseca vitalidade e o desenvolvimento em sentido não particularista.

Por um lado, está o direito como elemento de liberdade e de reconhecimento para as associações. Por outro, as tentativas do subsistema jurídico de afrontar essa tendência à maior complexidade das sociedades avançadas, aqui observadas, em concreto, como sistemas de *welfare*, deram lugar a uma ampla gama e articulada fenomenologia que se introduz, normalmente, abaixo da etiqueta de juridicidade. Devemos enfrentar-nos com esse problema agora e, para isso, apelaremos a um amplo debate, muito rico em vozes e interpretações[15]. Quando o direito facilita e estimula as expressões genuínas e vitais de objetivos e valores que pulsam na sociedade, e que seu surgimento enriquecerá o acervo geral da comunidade, então pode-se dizer que o direito, como organização racional da vida social de acordo com a justiça, cumpre seu papel. Também, quando o direito, especificamente o administrativo, tenta fazer das associações apêndices do poder através de um emaranhado de controles, supervisões e inspeções desproporcionais, então o que inicialmente pôde expressar a livre expressão de um bem social acaba convertendo-se, nada mais, nada menos, do que num sistema de forte controle social que utiliza as associações para sua totalitária conformação da ordem social.

A juridicidade é um fenômeno antigo. No entanto, é necessário captar os aspectos peculiares referentes ao nosso problema. Desde essa perspectiva, como recorda Teubner (1987), não é assumida uma definição de "juridicidade" dirigida aos aspectos exclusiva e preferentemente quantitativos. De acordo com esse ponto de vista, o crescimento das legislações e os conseguintes fenômenos de confusão, burocratização, irracionalidade e colapso dos sistemas administrativos não representa uma novidade para os Estados europeus.

O novo sentido da juridicidade capta-se, no entanto, situando-a na atual fase de desenvolvimento das sociedades ocidentais, como problema especificamente histórico. Portanto, é necessário esclarecer o mais amplo contexto histórico do atual fenômeno da juridicidade. Seguindo a análise de Habermas (1985; 1987), podem-se destacar quatro épocas marcadas por outras tantas fases do processo de juridicidade: a primeira delas levou ao "Estado burguês", desenvolvendo-se na forma de absolutismo na Europa ocidental. Nele, a lei resiste à diferenciação de dois grandes subsistemas – econômico e político –, protegendo a autonomia; aqui se desenvolve o moderno sistema formal do *civil law*, que serve de plataforma para as sucessivas diferenciações de áreas "materiais", como o direito do trabalho, a previdência social, etc.

As três fases sucessivas da juridicidade são definidas por Habermas como contramovimentos históricos comparados à primeira diferenciação, tendentes à constitucionalização jurídica, democrática e social dos subsistemas anteriores. Na segunda fase, o sistema do *civil law* é coordenado com o exercício do poder de

forma que o princípio da legalidade da administração possa ser interpretado nos termos do "rule of law"; na terceira fase existe uma democratização do sistema político também introduzida no sistema jurídico e através dele. Na última fase, que alude ao Estado social, tenta-se "constitucionalizar" o sistema econômico: o Estado social propõe um controle sobre o sistema econômico, assim como antes tentava controlar o sistema político.

Dessa forma, parece mais claro que a juridicidade não seja entendida e analisada como fenômeno universal, senão historicamente específico; trata-se do tipo particular de juridicidade que existe no moderno *Welfare State*; no controle dos grupos autônomos, expressa-se a ambivalência de uma garantia de liberdade – de uma valorização por parte do Estado –, que, ao mesmo, tempo implica privatização da mesma.

Por outro lado, a juridicidade, como está caracterizada nesta análise, é compreendida como um fenômeno irreversível e necessário em sua tendência, o que não exclui, naturalmente, a contingência de adaptação a diferentes situações e à possibilidade de assumir formas prejudiciais ou não para o ambiente e para o mais amplo contexto societário; em resumo, para a possibilidade de distinguir formas "fisiológicas" e "patológicas", e de tentar promover as primeiras e evitar as segundas.

Que transformações do mesmo direito, em sua ordem interna, ocorreram neste movimento?

Nessa última fase, a lei já não tem (somente) a velha função de resolução de conflitos, senão que deve responder às exigências de intervenção política típicas do *Welfare State*; em outros termos, a lei se converte explicitamente em instrumento para os propósitos do poder político, que tende a assumir a responsabilidade dos processos sociais. Isso significa a definição dos objetivos, a escolha dos meios, a provisão de programas de conduta concretos e a implementação da norma.

Ali onde o direito "formal" se limitava à delimitação de esferas abstratas para a ação autônoma privada, agora sua legitimação depende dos resultados sociais obtidos através do regulamento. A legitimação move-se desde a autonomia até o regulamento; a justiça "legal-liberal" transforma-se em justiça "normativo-tecnocrata" (TEUBNER, 1987).

Essa transformação na estrutura e nas funções da mesma lei também modifica a ordem interna do sistema jurídico. Aqui não nos interessam os aspectos internos da doutrina jurídica. O que precisa estar presente é como a lei reguladora transforma o âmbito da formação histórico-social do *Welfare State*. Suas características podem ser sintetizadas da seguinte maneira: sua função está orientada pelas exigências de "guia" do *Welfare State*; na legitimação, os resultados sociais de suas regulamentações são predominantes; sua estrutura tende a ser particularista, orientada ao objetivo e dependente da assistência por parte das Ciências Sociais.

Por outro lado, no momento em que o direito deve responder às exigências cada vez mais diferenciadas por parte de seu ambiente político, também sofre um

processo de diferenciação que o leva a desenvolver a própria autonomia num sentido cada vez mais *autopoiético* e auto-referencial. As esferas sociais, por sua vez, aceitam o controle jurídico apenas como estímulos externos a desenvolvimentos internos que já não são controláveis pela lei. Como diz Teubner (1987), o direito nas sociedades de *welfare* avançado encontra-se diante de um "tridilema regulador".

Se se superam os limites impostos pela *autopoiesis* dos subsistemas sociais, incorre-se na tripla alternativa entre indiferença das esferas sociais ao controle, "desintegração social através do direito" e "desintegração jurídica através da sociedade". Portanto, o problema é como legislar de tal maneira que se supere a indiferença, sem com isso incorrer na falta de respeito com a autogeração dos sistemas. Trata-se, em outros termos, de conceber alternativas jurídicas que façam justiça, ao mesmo tempo, aos imperativos de "*guia social*" da administração pública, às propriedades peculiares das respectivas áreas sociais e às capacidades intrínsecas do direito.

O problema da desintegração através do direito pode apresentar-se nos seguintes termos: quando o direito se converte no *médium* de controle dos sistemas *welfare*, tem à sua disposição modalidades de funcionamento, critérios de racionalidade e formas organizativas não apropriadas para as estruturas "de mundo vital" das áreas reguladas, e por isso corre o risco de errar completamente o alvo, não obtendo os resultados predeterminados, ou ainda alcançá-los, mas pagando o preço de distorcer de forma excessiva as esferas sociais que deve regular e as a que tem que garantir liberdade e "reconhecimento" (em medida e sentido diferenciados). Essa questão foi expressa classicamente por Habermas com o termo-conceito de "colonização dos mundos vitais" (HABERMAS, 1987). E é preciso ser dito que as mesmas questões e problemas apresentaram-se não apenas nas esferas do mundo vital e nos grupos sociais primários, mas também nas redes de relações secundárias com certo grau de estruturação, como são as associações sociais (e privado-sociais em geral). Mas, por outra parte, está também o direito, esmagado entre as exigências do Estado e as resistências das esferas sociais, podendo ser posto em perigo quanto às suas capacidades de auto-regeneração (LUHMANN, 1985).

É possível elaborar linhas orientadoras para uma configuração do direito que permita garantir um crescimento e uma evolução jurídica menos prejudicial para o ambiente social no qual atua? Muito diferentes foram as respostas ao problema. Apenas trataremos de resolver brevemente as coordenadas essenciais do debate.

As respostas se concentraram em três diferentes possibilidades: a ênfase foi posta uma e outra vez (a) na implementação, na efetividade do controle, (b) na necessidade de um descontrole e, por fim, (c) nos problemas propostos pelo acoplamento estrutural de todos os subsistemas em jogo.

A. A linha "da implementação" (MAYNTZ, 1980-83) define o problema como um déficit de atuação (*enforcement déficit*). Tal teoria acopla-se naturalmente com a teoria da guia política da sociedade, segundo a qual a política ainda é

considerada o centro e o vértice da mesma sociedade (ARDIGÓ e DONATI, 1982). Nesse quadro, o problema do acoplamento estrutural é reduzido a um problema de eficácia técnica. Os efeitos desejados de uma lei são perseguidos, se é o caso, com mais fundos e maiores atribuições de poder aos entes delegados. A visão da lei é aqui uma visão de "engenharia social", ou seja, como um instrumento que deve diretamente provocar e guiar determinadas mudanças sociais. Um objetivo político é traduzido em um programa jurídico que, supõe-se, deverá modificar os comportamentos daqueles que estão controlados em uma determinada direção. Tudo isso está presente ao mesmo tempo com o excesso de complexidade da sociedade avançada, que faz possível atuar desta maneira, esperando efeitos previsíveis. Em linhas mais gerais, este ponto conecta-se com as transformações de longa data da configuração histórica do *Welfare State* nas sociedades avançadas. São, em outros termos, os modelos "condicionais" de política social que, atualmente, devem ser considerados como superados (HERRERA e CASTÓN, 2003).

B. A linha do descontrole encontra-se, no entanto, com a irreversibilidade histórica do fenômeno da juridicidade apenas assinalada. Por outro lado, é extremamente problemática quanto à sua proposta de conceber o acoplamento estrutural de forma que a lei deva elaborar apenas as regras-eixo do jogo, ressentindo excessivamente o domínio da racionalidade econômica. Duas observações, retomadas de Teubner (1987), consideramos compatíveis:

- Aceitar uma simples competição entre os fins e os atores que são portadores é inaceitável desde o ponto de vista do direito constitucional; diante de um conflito de fins, não parece aceitável resolver simplesmente afirmando a máxima liberdade de competição como valor prioritário referente a todo fim econômico e social.
- Por outro lado, o problema do acoplamento estrutural é precisamente o problema de como introduzir, num jogo possivelmente cooperativo, subsistemas diferentes da sociedade com suas próprias racionalidades. Desde esse ângulo, a perspectiva do descontrole aparece como uma redução exagerada do problema.

C. Existe uma terceira possibilidade, e é esta a que consideramos coerente com a abordagem teórica assumida, já que se apresenta mais adequada para captar as verdadeiras razões da crise das capacidades reguladoras do direito e para prover uma solução que não seja posteriormente distributiva das esferas sociais interessadas. Esta pode ser definida como "controle do autocontrole"; trata-se de entender a lei como controle dos processos auto-reguladores. Em outros termos, referente à situação atual, é preciso transmitir desde uma concepção da lei "orientada ao objetivo" (*purpose oriented*) a um "incentivo dos processos auto-reguladores" (*triggering of self-regulatory processes*).

Os programas jurídicos concebidos dessa forma também podem ser descritos como a investigação de um correto "acoplamento estrutural" mediante uma autolimitação do direito. O objetivo é chegar a "programas relacionais"[16], que permitam coordenar as diferentes racionalidades dos diversos subsistemas. Isso implica, mais além da ênfase do controle indireto, que as leis saibam adquirir uma

maior refletividade – como sensibilidade aos efeitos das próprias disposições sobre esferas sociais reguladas – e, ao mesmo tempo, produzir refletividade no interior das esferas sujeitas ao controle, onde acrescentar sua capacidade de auto-desenvolvimento e especialmente observar os efeitos que a maximização da própria racionalidade específica poderia provocar.

Chegando a este ponto, é oportuno observar que esta estratégia pode desenvolver-se ao longo de duas diretrizes diferentes. Por um lado, devemos considerar a possibilidade de que esta abordagem coincida com uma radical procedimentalização da lei[17]. Não são estas as páginas para analisar a fundo a questão. Basta observar que os numerosos problemas do caso sugerem o contrário, que a procedimentalização da lei não oferece muitas garantias de desenvolvimentos não-patológicos; o profundo problema moderno é precisamente o de conceber uma legislação que saiba conservar – melhor ainda, recuperar – a capacidade de fazer afirmações próprias. Por outro, a perspectiva é a de uma lei que oriente para modelar desde o interior a *autopoiesis* das associações, mediante normas procedimentais; isto implica uma forte aposta em favorecer sua comunicação e coordenação interorganizativa; uma análise profunda requereria muito espaço e nos levaria mais além dos objetivos específicos destas páginas. Portanto, acreditamos que se possa afirmar que um desenvolvimento nessa direção representaria o risco de uma forte debilitação – ainda que não desejada e "indireta" – da autonomia e da mesma "natureza social" das associações sociais[18].

Sobre o outro lado da diferenciação, fica aberto o caminho da aceitação do não-isomorfismo entre as associações e o subsistema político-institucional (para não falar do econômico), que pode levar a concentrar a atenção da legislação sobre relações interativas entre os subsistemas. Isso significa propor a autonomia das associações orientadas a um (circunscrito e concreto) "bem comum" como problema e ponto-chave do controle. Apesar do que foi dito até agora, este ponto não deve ser considerado descontado ou ainda unívoco.

O debate sobre a juridicidade das esferas sociais, brevemente reconstruído, levou a identificar, no controle da auto-regulação, o modelo parecido ao que a legislação deveria possuir se deseja encontrar soluções não diferenciadas e não patológicas ao problema das interações e interseções entre os novos sujeitos associativos emergentes e os outros subsistemas da sociedade. No entanto, também concluímos, descartando as hipóteses procedimental-tecnocráticas, que, de qualquer forma, seriam um grande obstáculo à autonomia das esferas sociais em questão. É necessário, posteriormente, elaborar um esclarecimento.

Os mesmos atores que propõem um *internal modelling* dos processos de auto-organização das associações por parte de normas do tipo procedimental, não reconhecem nela uma notável importância da autonomia social das organizações em questão? O caso é que a autonomia pode ser entendida (e ativada) em múltiplos sentidos e modalidades. Quem considera possível uma guia procedimental orientada para fazer das associações cada vez mais isomórficas com os sujeitos públicos, sem por isso provocar a burocratização, manifesta entender a autonomia como

"pura" capacidade de auto-organização, que pode ser "guiada" em qualquer direção sem ter presente a "natureza social" da esfera interessada. Desde essa perspectiva, o fator que poderia cruzar o limiar, superando os limites da capacidade autogeradora de uma associação, não é a direção em que essa é induzida a desenvolver-se, ou a distância entre essa e a identidade, as potencialidades e o sentido das relações associativas para aqueles que as ativaram, senão exclusivamente o método, o mecanismo utilizado para obter esse resultado. Em outros termos, a identidade de uma associação não é outra que não a sua operacionalidade interna. Se essa é respeitada, a função de guia exercida pela lei pode ser considerada totalmente "relacional", indireta, não "purpose oriented".

No entanto, é oportuno esclarecer que nossa investigação assume um ponto de vista através do qual a autonomia é algo mais e diferente de um mecanismo auto-organizativo, e compreende dimensões relacionais mais do que funcionais. Por outro lado, pode ter relevância e sentidos diferentes dentro de diversas formações histórico-sociais, nas quais o rol e a posição do associacionismo social no contexto societário geral apresentam-se modificados.

Certamente, as Ciências Sociais têm muitos caminhos a percorrer para poder esclarecer que configurações da relação direito-sociedade serão possíveis e prováveis; mas está claro que tal interação será cada vez mais central na "interpretação" da autonomia social e na representação das tendências de fundo das sociedades européias que estão na base do nosso trabalho.

Na morfogênese complexa das múltiplas inter-relações que assinalamos, contingente ainda que ligada a trajetórias socioculturais não casuais, poderá decidir-se a direção que tomará a galáxia associativa – e a associação social em seu interior – no futuro das sociedades avançadas: se saberá encontrar em si a força necessária para tomar a "via do afastamento"[19], ou se deveremos registrar um *fallout* de formas associativas reconduzidas a princípios, estilos e regras incapazes de produzir mudança social.

Conclusões

Alguns dos especialistas europeus especializados no estudo da sociedade civil se perguntam atualmente se nos encontramos diante do início de uma "nova era da participação" (BARTHÉMELY, 2003). Desde o ponto de vista quantitativo, a questão não é difícil de responder, haja vista os últimos trabalhos internacionais sobre o Terceiro Setor em nível nacional, europeu e mundial[20]. O dilema ocorre em conhecer qual a direção dessa participação e se existe um contexto apropriado, que respeite a especificidade de muitas dessas novas formas sociais e, ao mesmo tempo, permita seu desenvolvimento na esfera pública. O problema, o grande problema, é que o interesse dos cidadãos por dedicar parte do seu tempo a articular objetivos e valores deixa muito a desejar. O *welfare* também conseguiu adormecer as qualidades democráticas e sociais mais elementares das pessoas para instalar

um ambiente de consumismo anti-solidário, o que dificulta enormemente a canalização para o espaço público de numerosas dimensões e pontos de vista que ajudariam a conformar um espaço público mais aberto e plural.

A bússola que indica a direção na qual caminham as associações do século XXI mostra que não existe uma preferência especial dirigida à formação de organizações caracterizadas pela elaboração explícita de um projeto político, senão, melhor dizendo, ao desenvolvimento de um sentido comunitário e auto-organizativo. Isso supõe superar as articulações próprias dos movimentos sociais clássicos e dos movimentos protestantes que protagonizaram as redes associativas mais importantes até o final dos anos 70. Nas sociedades complexas, junto com a maior segmentação e diferenciação da sociedade, também aparecem novas formas de sociabilidade ao redor de diferentes culturas e novas necessidades. Essas associações desenvolvem-se com os processos de modernização social a partir de uma consciência reflexiva capaz de elaborar inovações.

Muitas das chaves da nova configuração da sociedade civil apontam para o surgimento de organizações privado sociais, que seguem lógicas de ação totalmente diferenciadas das anteriores, por exemplo "os movimentos sociais utilizam o capital social para aumentar sua influência, enquanto que o privado social usa sua influência para aumentar o capital social" (DONATI e COLOZZI, 2004). Estas "iniciativas sociais" articulam-se a partir de subjetividades sociais que surgem de redes relacionais da vida cotidiana e que criam e gerem organizações sociais específicas.

Sua presença na realidade social não se manifesta de forma homogênea, e sim dando vida a uma realidade extremamente fragmentada e heterogênea que pode, inclusive, fazer-nos duvidar da real existência do Terceiro Setor. Essa é uma de suas debilidades mais destacadas, mas, ao mesmo tempo, uma de suas mais importantes fortalezas. O emaranhado social que se configura na pós-modernidade está carregado de ambivalências e sua leitura não é isenta de dificuldades. Ele supõe um novo objetivo para os cientistas sociais que devem responder com novas teorias e abordagens.

Um problema muito maior que a heterogeneidade dessas organizações refere-se a não saber observar essa galáxia associativa nos termos apropriados. Limitar a análise a visões centradas exclusivamente na participação política, na contribuição do setor "non-profit" ao PIB, no capital social que mobilizam ou no mero voluntariado altruísta significa conhecer apenas um lado do poliedro de múltiplas arestas. A multiplicidade associativa é muito rica e difere de acordo com as variáveis que se analisa; o desejável em sua configuração como setor, tal e como recorda Pérez Díaz (2005), é o desenvolvimento da capacidade dos indivíduos que compõem esses coletivos para exercer sua responsabilidade e liberdade, de forma que possam gerar em si mesmos um princípio de energia e de atividade que os impulsione a dar e não apenas a receber, a colaborar nas tarefas, a implicar-se em suas modalidades, a refletir nesse sentido e a propor alternativas e variáveis.

As associações sociais nos termos que referimos nestas páginas podem ser

consideradas sujeitos característicos dentro do privado social. No entanto, são tremendamente difíceis de observar sem as ferramentas sociológicas apropriadas. A partir da teoria relacional, estas formas sociais emergentes se inserem dentro de uma nova cultura cidadã, cuja motivação e inspiração seguem os princípios da solidariedade, do altruísmo, do dom, da confiança e da reciprocidade. Constituem identidades sociais que se formam em estreita relação com interesses, e que não podem ser definidas exclusivamente ou principalmente em sentido instrumental, e tampouco podem ser consideradas *a priori* como puramente gratuitas ou simplesmente altruístas (DONATI, 1997).

Em sua configuração formal, o surgimento dessas associações responde à necessidade de maiores doses de autonomia para as esferas informais. O Mercado não tem o monopólio da eficácia, nem o Estado o da benevolência; existem espaços que conjugam o formal e o informal, os quais podem gerir-se de forma autônoma por seus próprios participantes, fomentando sua criatividade e a implicação da cidadania na sociedade. A nova cultura cidadã demanda, diante da presente complexidade social, formas originais de integração que tomem como referência as responsabilidades cívicas, "ser cidadão hoje não é apenas pagar impostos, receber prestações sanitárias, etc., senão o que se refere ao livre protagonismo cívico na configuração da sociedade" (LLANO, 2002, p. 20). Como organizações sociais autônomas, as associações sociais representam fielmente essa cultura associativa, expressando formas de governo privado de interesses, inspiradas no princípio de subsidiariedade e dentro de uma concepção da sociedade como conjunto diferenciado e plural de grupos sociais.

Apesar da sua invisibilidade quantitativa, as associações sociais estão presentes em todos os países europeus, articulando-se de forma muito diversa por todo o continente e dentro de cada país. Seu campo de desenvolvimento é muito diferente e compreende desde o âmbito do lazer e do tempo livre, até a família, a educação e a assistência social. Desde o ponto de vista estrutural, configuram-se em diversos tamanhos, ainda que predominem as médias e pequenas, pouco formalizadas e muito próximas a seus próprios sócios. Em sua ação social, combinam a lógica do interesse com a lógica da identidade, seguindo os princípios da "cultura do bem relacional". Em nível interno, em suas relações não prevalece o princípio de utilidade; a sociabilidade dessas associações se dirige mais à produção de "bens relacionais", os quais são elaborados e desfrutados pelos próprios produtores e usuários, ainda que em muitas ocasiões os ditos bens sejam oferecidos também a terceiros. Toda a sociedade se beneficia de sua ação, mas principalmente seus próprios associados.

Muitas são as vantagens e as potencialidades destas novas formas sociais que ainda não foram descobertas nem refletidas em legislações apropriadas. O rol no qual podem jogar estas configurações sociais não se reduz apenas ao meio político como formas de expressão da cidadania, nem ao público como meros atores de assistência social; a partir desta forma de conceber a cidadania, tal e como mostram algumas experiências[21], potencializa-se a formação de grupos

autônomos e responsáveis que favorecem a integração da pessoa e do bem-estar social geral. Desde a esfera pública, ainda há muito por fazer para romper o "corpete" restritivo do que se observa, e caminhar na linha de um "controle do autocontrole" que tenha por objetivo o incentivo dos processos auto-reguladores e o desenvolvimento de uma espiral associativa livre e responsável.

Definitivamente, junto com o processo de globalização econômica, as sociedades mais avançadas assistem de forma silenciosa, mas contínua, a uma paulatina globalização das formas de sociabilidade. Com isso se reflete a vitalidade da própria sociedade para expressar-se e o surgimento de uma cidadania mais comprometida e orientada a modelos de "boa sociedade". As associações sociais dirigem-se nesse sentido; o caminho não está isento de dificuldade, mas acaba de começar, como recorda Barthélemy (2003, p. 85) "a conquista da sociedade pelas associações que ainda estão grande parte por fazer". Esperemos que tal senda transite a partir do respeito à autonomia que deve existir em toda associação civil que se preze.

Notas

[1] Professor de Direito Administrativo na Universidad de La Corunã, Espanha. Doutor em Direito pela Universidad de La Coruña, Espanha. M Membro da Comissão de Especialistas em Administração Pública das Nações Unidas, Presidente do Instituto Nacional de Administração Pública, Diretor da Escola Galega de Administração Pública e do Instituto Canário de Administração Pública.

[2] Doutor em Ciência Política e Sociologia pela Universidade de Granada e Professor de Sociologia da Universidade de Granada, Espanha.

[3] Leia-se a classificação de Smith, Reddy y Baldwin (1972).

[4] O conceito de bem relacional está, há alguns anos, no centro de uma reflexão levada a cabo no âmbito da sociologia, com alguma contribuição também por parte da teoria da eleição racional. Leia-se Uhlaner (1989), Donati (1991), (1993).

[5] Quanto a "subjetividades sociais", estas organizações podem considerar-se como: expressão da solidariedade de grupo, surgimento de um novo sentido comunitário de propriedade e associações que expressam formas de governo privado dos interesses inspirados no princípio de auxílio e dentro de uma concepção da sociedade como conjunto diferenciado e plural de esferas de justiça (HERRERA, 1998b).

[6] Este limite também está presente naquelas investigações que reconstroem de forma mais sistemática o desenvolvimento histórico e os estilos de intervenção do Terceiro Setor em diferentes países da Europa e nos Estados Unidos. Leia-se, por exemplo, Salomón y Anheier (2001), Kendall y Knapp (2000).

[7] Este critério "múltiple" na hora de classificar as organizações do Terceiro Setor pode ser observado nas últimas investigações realizadas na Espanha. Pérez Díaz e López Novo (2003) diferenciam quatro grandes tipos de entidades de ação social: as associações, as fundações, as entidades religiosas e as Caixas Econômicas que participam no setor através de sua obra de assistência social. Por sua vez, Rodríguez Cabrero e outros (2003), em sua obra sobre as entidades voluntárias de ação social, concentram-se principalmente nas organizações que se beneficiam com 0,52% do IRPF na Espanha. Outra contribuição recente tem sido aquela coordenada por De Lorenzo (2003), que distingue entre: entidades altruístas (Fundações, entidades

religiosas, Cruz Vermelha, Caixa Econômica e Organizações Não-Governamentais de Desenvolvimento – ONGD) e entidades cooperativistas (Associações, Organização Nacional de Cegos Espanhóis – ONCE, cooperativas de previdência social, cooperativas de acidentes de trabalho e doenças profissionais da Previdência Social). Por último, a obra mais recente realizada por De La Torre (2005) considera uma delimitação muito ampla do Terceiro Setor, na qual são incluídos vinte tipos de entidades (associações e grupos esportivos, organizações e grupos juvenis, associações e organizações de assistência social, grupos ecologistas, sindicatos, partidos políticos, organizações de direitos humanos, grupos feministas, organizações de apoio a grupos com problemas de integração social, associações locais e regionais, associações de pais e alunos, organizações não-governamentais de ajuda ao desenvolvimento, associações de vizinhos e de bairro, associações de caráter religioso, cooperativas de previdência social, cooperativas e sociedades trabalhistas, organização de consumidores e usuários, associações de apoio a portadores de necessidades especiais, associações ou colégios profissionais, e associações de empresários).

[8] Leia-se sobre a crise do setor associativo na Espanha no final dos anos 80 e começo dos 90 os trabalhos de: Casado (1992), Rodríguez Piñero (1993), Prieto-Laccaci (1994), Villasante (1994), Alberich (1994).

[9] Leia-se autores como Melucci (2001) ou Laraña y Gusfield (2001), que destacaram como característica constitutiva básica dos novos movimentos sociais a busca de identidade a partir dos mundos de vida cotidianos.

[10] Este é um problema característico do Terceiro Setor. Entre as formulações mais completas para o caso da Espanha, destaca-se o critério utilizado por Pérez Díaz y López Novo (2003) sobre o tamanho das associações de ação social, onde se têm em conta três aspectos: o número de pessoas atendidas, o número de trabalhadores assalariados e o número total de efetivos humanos. A combinação destes indicadores permite diferenciar entre o que os autores denominam "as maiores entre as grandes" (os gigantes do setor) e "as menores entre as pequenas" (os anões).

[11] Desde o final da década de 80, estes informes costumam ser realizados a cada três anos e constituem um bom instrumento para estudar a evolução experimentada pelas associações sociais neste país. Até hoje foram realizados oito informes: 1985, 1988, 1990, 1993, 1996, 1999, 2002 e 2005. Deste último é que extraímos os dados aqui comentados, assim como algumas conclusões.

[12] Leia-se o trabalho coordenado por Martin y Hassenteufel (1997) sobre as associações familiares na Europa, onde se põe em evidência a heterogeneidade quanto ao tamanho, ao nível organizativo e às funções destas associações em relação aos distintos países do continente.

[13] Uma nova configuração do bem-estar passa por potencializar grupos sociais mais próximos ao cidadão (*autonomias sociais*), como as organizações de Terceiro Setor ou a família, e a busca de novos modelos de política social, mais equilibrados, como o *welfare mix*. "Os objetos-sujeitos da política social não podem ser nem os indivíduos como tais nem as categorias sociais artificialmente construídas, senão os grupos sociais, uma vez que formam redes primárias e secundárias" (DONATI y LUCAS, 1987, p. 64).

[14] Sobre o tema dos novos desenvolvimentos da cidadania nas sociedades européias, leia-se Le Grand y Robinson (1984), Jordan, (1987), Lee y Raban (1988) Zincone (1992), Donati (1993), Balibar (1994), Walzer (1997), Bauman (1998), Ferrajoli (2001), Herrera y Soriano (2005).

[15] Como exemplo, leia-se Fuller (1969), Abel (1980), Willke (1983), Teubner (1985), (1987), Luhmann (1990).

[16] Utilizamos a terminologia de Willke (1983), Teubner, Willke (1984).

[17] Leia-se Sciulli (1992), que precisamente propõe uma mudança de procedimento, no direito e na organização social, para garantir um desenvolvimento em sentido democrático das grandes organizações no respeito à sua autonomia e ao mesmo tempo um desenvolvimento em sentido

não-autoritário do contexto societário. O volume apresenta uma teoria sociológica, com fortes implicações jurídicas. Para as bases jurídicas do discurso sciulliano, leia-se Fuller (1975).

[18] Aqui acreditamos ser oportuno distanciarmo-nos do discurso de Teubner (1987) que, no entanto, propõe esta linha de desenvolvimento como um dos caminhos a percorrer. Para uma abordagem muito similar da coordenação entre atores institucionais e sujeitos associativos dentro de um novo "setor público" diferenciado e complexo, leia-se as contribuições compiladas em Kaufmann, Majone y Ostrom (1986).

[19] Referimo-nos ao conceito de afastamento, especificado como possível "objetivo social" das associações, tal e como é articulado por Donati (1991:152-167). O sociólogo italiano esclarece que o sentido em que se pode dizer que as associações do Terceiro Setor "excedem" à sociedade se dá e pode analisar-se sob dois aspectos: a) a redefinição do "bem comum", como pode ser entendido no âmbito das políticas sociais; e b) a ativação de ações coletivas que promovam uma perspectiva solidária, para a qual o Estado e o Mercado resultem inadequados.

[20] Estes trabalhos coincidem em afirmar uma "explosão" associativa nos últimos anos. Leia-se estudos como os de Sálamon y Anheier (2001) em nível global, os resultados do estudo-piloto sobre mutualidades, cooperativas, fundações e associações realizado para a União Européia por Eurostat (2001), ou o último trabalho para Espanha realizado por De La Torre (2005) sobre a participação cidadã.

[21] Um claro exemplo pode observar-se na interessante prática levada a cabo na Itália, numa das regiões mais desenvolvidas do país (Lombardía), onde foi posto em prática uma legislação favorável às "associações de solidariedade familiar" (Lei 23/1999), que potencializa atividades relacionadas nos termos aqui referidos (Leia-se CARRÁ, 2002).

Referências

ABEL, R. A critical review of its ideology, manifestations, and social consequences. In: E. BLANKENBURG, E. KLAUSA y H. Routteuthner (eds.), *Alternative Rechtsformen und Alternativen zum Recht.* Opladen: Westdeutscher Verlag, 1980.

ALBERICH, T. La crisis de los movimientos sociales y el asociacionismo de los años noventa. *Revista de Documentación Social*, n.º 94 p. 101-113. 1994.

ARCHAMBAULT, E. Perspective internationale sur le secteur sans but lucratif. *Revue Projet,* nº 264, p. 69-78. 2000.

ARDIGO, A.; Y DONATI, P. *Política sociale e perdita del centro.* Milán: Angeli, 1982.

ARIÑO VILLARROYA, A. Asociacionismo, ciudadanía y bienestar social. *Revista Papers de Sociología,* nº 74. p. 85-110. 2004.

AYUSO SÁNCHEZ, L. *Las asociaciones familiares en España.* Un estudio sociológico. Tesis doctoral. Granada: Universidad de Granada, 2005.

BALIBAR, E. Qué significa la ciudadanía europea. *Revista Internacional de Filosofía Política,* n. 4. 2004.

BARTHÉLEMY, M. *Asociaciones:* ¿una nueva era de la participación? Valencia: Tirant lo Blanch, 2003.

BLANKENBURG, E.; KLAUSA, E.; Y ROUTTEUTHNER, H. (eds.), *Alternative Rechtsformen und Alternativen zum Recht*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1980.

BAUMAN, Z. *Globalization, the human consequences.* Oxford: Polity Press, 1998.

CARRÀ, E. Famiglie che si legano ad altre famiglie: il caso dell'associazionismo familiare in Lombardia. E. Scabini y G. Rossi. *La famiglia prosociale*. Milán: Vita e Pensiero, 2002, p. 213-256.

CASADO, D. (comp.).*Organizaciones voluntarias en España*. Barcelona: Hacer, 1992.

DE LA TORRE PRADOS, I. *Tercer Sector y participación ciudadana en España.* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2005.

DE LORENZO GARCÍA R. (Coor). *Tejido asociativo español y Tercer Sector.* Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 2003.

DONATI, P.*Teoria relazionale della società.* Milán: Angeli, 1991.

DONATI, P. *La cittadinanza societaria*. Roma: Laterza, 1993.

DONATI, P. *Sociologia del terzo settore*. Roma: NIS, 1995.

DONATI, P. La crisis del Estado Social y la emergencia del Tercer Sector: Hacia una nueva configuración relacional. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, n.º 5, p. 15-35, 1997.

DONATI, P. Y LUCAS, A. La política social en el estado de bienestar: el desafío de los sistemas complejos. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 37, p. 57-68, 1987.

DONATI, P. Y ROSSI, G. *Le associazioni familiari in Italia*. Milán: Angeli, 1995.

DONATI, P. Y COLOZZI, I. *Il privato sociale che emerge:* relatà e dilemi. Bologna: Il Mulino, 2004.

DURAN HERAS, Mª A. El desafío contable del Tercer Sector, en J. L. García Delgado. *La economía social en España*. Vol III. Madrid: Fundación ONCE, p. 147-158, 2005.

EMIRBAYER, M. Manifesto for a Relational Sociology. *American Journal of Sociology*, vol. 103, n.º 2, Septiembre, 1997.

EUROSTAT. *A pilot study on cooperatives, mutuals, associations and foundations.* Luxemburgo, 2001.

FERRAJOLI, L. *El fundamento de los derechos fundamentales.* Madrid: Trotta, 2001.

FULLER, L. Two principles of human association. *Nomos*, a. 11, n. 3, 1969.

FULLER, L. *The morality of law.* New Haven: Yale University Press, 1975.

GARCIA DELGADO, J. L. *Las cuentas de la economía social.* El tercer sector en

España. Madrid: Fundación ONCE, Civitas, 2004.

GARCÍA DELGADO, J. L. (Dir.). *La economía social en España* (tres volúmenes). Madrid: Fundación ONCE, 2005.

HABERMAS, J. Law as a medium and law as an institution, en G. Teubner (ed.). *Dilemmas of law in the Welfare State.* Berlín-Nueva York: W. deGruyter, 1985.

HABERMAS, J. *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus, 1987.

HERRERA GÓMEZ, M. *El tercer sector en los sistemas de bienestar.* Valencia: Tirant lo Blanch, 1998a.

HERRERA GOMEZ, M. Los sistemas de protección social en Europa. *Revista Internacional de Sociología*, Tercera Época, n.º 21, Septiembre-Diciembre, p. 33-71, 1998b.

HERRERA GÓMEZ, M. Las políticas sociales en el *welfare mix. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 96, p. 71-93, 2001.

HERRERA GOMEZ, M., Y CASTON BOYER, P. *Las políticas sociales en las sociedades complejas.* Barcelona: Ariel, 2003.

HERRERA GOMEZ, M.; JAIME CASTILLO, A. *Sociedades complejas.* Barcelona: Ariel, 2004.

HERRERA GÓMEZ, M., Y SORIANO MIRAS, R. De las versiones modernas de la ciudadanía a la ciudadanía de las autonomías sociales de la post-modernidad, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 112 (en prensa), 2005.

IREF. *VIII Rapporto sull'associazionismo sociale.* Roma: CENS, 2005.

JORDAN, B. *Rethinking welfare.* Oxford: Basil Blackwell, 1987.

KAUFMANN, F. X.; MAJONE, G.; OSTROM, V. (eds.). *Guidance, control, and evaluation in the public sector.* Berlín-Nueva York: W. de Gruyter, 1986.

KENDALL, J. Y KNAPP, M. The Third Sector and the development of European public policy: framework for analysis? *Civil Society Working Papers,* n. 19, CSS, LSE, Londres, 2000.

LARAÑA, E. Y GUSFIELD, J. *Los nuevos movimientos sociales.* De la ideología a la identidad. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2001.

LEE, Ph.; RABAN, C. *Welfare theory and social policy,* Allen and Unwin, Londres, 1988.

LE GRAND, J.; ROBINSON, R. *Privatization and Welfare State*. Londres: Allen and Unwin, 1984.

LUHMANN, N. The self-reproduction of the law and its limits. In: G. TEUBNER (ed.), *Dilemmas of law in the welfare state.* Berlín-Nueva York: W. deGruyter, 1985.

LUHMANN, N. *La diferenziazione del diritto.* Bolonia: Il Mulino, 1990.

LLANO, A. El voluntariado cultural y social. *Revista Nuestro Tiempo*, enero-febrero, 2002l, p. 11-21.

MARTIN, C., Y HASSENTEUFEL, P. *La représentation des intérêts familiaux en Europe*. París: Recherche pour la Commission Européenne, 1997.

MAYNTZ, R. *Implementation politischer Programme*, I y II. Königstein: Athenäum, 1980-83.

MELUCCI, A. *Vivencia y Convivencia, Teoría social para una era de la información*. Madrid: Trotta, 2001.

MONTSERRAT CODORNIU, J. Balance económico consolidado de la acción social, en G. Rodríguez Cabrero (Coord.). *Las entidades voluntarias de acción social en España.* Madrid: Fundación Foessa, 2003.

PEREZ DIAZ, V. Sociedad civil y Tercer Sector, en J. L. García Delgado, *La economía social en España*. Vol (III), Madrid: Fundación ONCE, 2005, p. 33-42.

PEREZ-DÍAZ, V., Y LOPEZ NOVO, J. *El Tercer Sector Social en España.* Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003.

PRIETO-LACCACI, "Asociaciones voluntarias", en S. Del Campo (ed.) *Tendencias sociales en España (1960-1990).* Vol. I. Fundación BBV, Bilbao, 1994.

PUGLIESE, D. J. *Voluntary Associations An Annotated Bibliography*. Nueva York-Londres: Garland Publishing, 1986.

RODRÍGUEZ CABRERO, G. Y OTROS (Coor.), *Las entidades voluntarias de acción social en España.* Madrid: Fundación Foessa, 2003.

RODRÍGUEZ PIÑEIRO, M., *El sector no lucrativo en España*. Madrid: Escuela Libre Editorial, 1993.

RUIZ OLABUENAGA, J. I. (Coord.), El Tercer Sector de acción social en la CAPV. In: V. Pérez DÍAZ y J. LÓPEZ NOVO *El Tercer Sector Social en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, p. 363-407.

SALAMON, L. Y ANHEIER, H. (Coord.), *La sociedad civil global.* Las dimensiones del sector no lucrativo. Madrid: Fundación BBVA, 2001.

SALINAS RAMOS, F. (Coord.), *La evolución del Tercer Sector hacia la Empresa Social*. Madrid: Plataforma para la promoción del voluntariado en España, 2001.

SARASA, S. y MORENO, L. *El Estado del bienestar en la Europa del Sur*. Madrid: Consejo Superior de investigaciones científicas-IESA, 1995.

SCIULLI, D. *Theory of societal constitutionalism*. Mass: Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

SMITH, D. Y FREEDMAN, A. (eds.), *Voluntary associations.* Perspectives on the Literature. Mass: Harvard University Press, Cambridge, 1972.

SMITH, D. H., REDDY, R. D., Y BALDWIN, B. R. Types of Voluntary Action: a definition essay. In: D. SMITH y A. FREEDMAN, *Voluntary Associations*. Perspectives on the Literature. Mass: Harvard University Press, Cambridge, 1972.

TEUBNER, G. (ed.), *Dilemmas of law in the Welfare State*. Berlín-Nueva York: W. deGruyter, 1987.

TEUBNER, G. (ed.), *Juridification of social spheres*. A comparative analysis in the areas of labor, corporate, antitrust and social welfare law. Berlín-Nueva York: W. de Gruyter, 1985.

TEUBNER, G.; Y WILLKE, H. Kontext und Autonomie: Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht. *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, a. 5, n.º 4, 1984.

UHLANER, C. J. Relational goods and participation: incorporating sociability into a theory of rational action. *Public Choice*, n.º 62, 1989.

VILLASANTE, T. Los retos del asociacionismo. *Revista Documentación Social*, n.º 94, 1994, p. 9-21.

WALZER, M. *Las esferas de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

WILLKE, H. *Die Entzauberung des Staates*. Ueberlegungen zu einer sozitalen Steuerungsheorie. Königstein: Athenäum, 1983.

ZINCONE, G. *Da sudditi a cittadini*. Le vie dello stato e le vie della società civile. Il Bolonia: Mulino, 1983.

PARTE 2

A Experiência das Universidades Comunitárias no Sul do Brasil

CENTRO UNIVERSITÁRIO FEEVALE:
a prática do social e o papel da instituição comunitária

Cristina Ennes da Silva[1]

"Em Brasília, 19h...". *Nesse* momento, no dia 26 de fevereiro de 1970, uma parcela significativa da população de Novo Hamburgo aguardava atenta a voz do locutor noticiar: "... por volta das 16 horas , em Brasília, o Presidente da República, general Emílio Garrastazu Médici, sancionou o decreto de autorização dos Estabelecimentos de Ensino Superior em Novo Hamburgo." Toda a expectativa não era sem motivo de ser, pois havia se passado um ano desde que o recém-empossado prefeito de Novo Hamburgo, Alceu Mosmann, propusera a alguns membros da comunidade que fosse reunida uma comissão para a criação de um estabelecimento de ensino superior que preenchesse a lacuna educacional da região.

No final da década de sessenta, Novo Hamburgo era uma cidade que se destacava no cenário estadual e nacional por ter uma economia em desenvolvimento; possuía indústria e comércio florescentes e serviços que abasteciam a população em suas necessidades. A cidade contava com uma população que chegava a quase 80.000 habitantes e, no âmbito escolar, possuía escolas de excelente qualidade nas esferas do ensino fundamental e médio, todavia não possuía escolas de ensino superior, tendo como única exceção o Instituto de Belas Artes.

A importância da formação de profissionais de nível superior, bem como a lacuna existente desses quadros na cidade, era conhecida pela comunidade que, na medida do possível, encaminhava seus filhos para a formação em outras cidades. Por outro lado, o censo escolar realizado no final da década de 1960 havia deixado exposto um potencial de mais de 2.500 estudantes com condições de ingressar no ensino superior.

Nesse contexto, é fácil compreender o acolhimento dado pela comunidade à idéia de instalação de uma instituição de ensino superior na cidade, bem como à formação de uma comissão denominada Associação Pró-Universidade de Novo Hamburgo – ASPEUR, formada por membros da comunidade que se propunham a promover os estudos necessários à criação de uma Universidade Regional. Segundo reportagem do jornal local,

> O futuro começou a ser forjado num sábado, no dia 28 de junho de 1969, numa grande assembléia comunitária realizada no ginásio coberto do Colégio São Jacó. Foi um dia memorável para a região, do qual participaram como que imantadas num processo inexorável as forças vivas da sociedade, representadas por prefeituras, clubes de serviço, associações de classe,

> empresas, entidades educacionais públicas e privadas. (Jornal NH, 27/06/1994)

Assim, por quase um ano, representantes dos mais diversos setores da comunidade local dedicaram seu tempo e sua energia ao bem comum, empenhando esforços no sentido de obter resultados satisfatórios em curto prazo.

O projeto elaborado comunitariamente pressupunha a implantação dos cursos de Ciências Contábeis, Administração de Empresas, Educação (Pedagogia) e Relações Públicas, que, na percepção dos envolvidos, eram as áreas prioritárias para a região naquele momento. O projeto da Universidade Regional foi encaminhado pelo Ministro Tarso de Moraes Dutra ao Conselho Federal de Educação no Rio de Janeiro. Após os trâmites de praxe, houve o aconselhamento de que a solicitação fosse alterada, no sentido de requerer a implantação de faculdades isoladas ao invés de uma universidade.

> A FEEVALE foi a primeira Federação de Ensino Superior a organizar-se de forma direta no Brasil. Já havia uma Federação de escolas no Rio de Janeiro, só que aquela federação do Rio foi uma reunião de escolas e mantenedoras já existentes. A FEEVALE foi a primeira a partir do zero, a criar os cursos. Isso é histórico para a educação brasileira. (SCHMITZ, 2004)

Acolhida a indicação do Conselho Federal de Educação e tendo aprovado seu funcionamento, a Federação necessitava de um local onde pudesse realizar suas atividades. O prédio mais cotado era aquele no qual funcionava a Escola São Jacó, sob administração dos Irmãos Maristas, pois era um ícone do esforço da comunidade que o tinha construído e havia sido doado aos maristas em prol da educação na região, tendo, posteriormente, contribuído para o seu reerguimento após dois incêndios que o tinham assolado. As negociações feitas entre o Sr. Gastão Spohr e os irmãos maristas, com o apoio estratégico da prefeitura local, garantiram à Federação a ocupação do prédio, dotado de 6.433,60 m² de área construída, além de um ginásio coberto para a realização de atividades desportivas, com 988,90 m², e uma área de pátio livre, contendo 47.819 m². Esse espaço, que tinha em sua estrutura a possibilidade de expansão tanto no sentido vertical quanto no horizontal, era perfeitamente adequado às eventuais necessidades que os cursos viessem a ter. Entre as instalações com as quais os alunos podiam contar estava a biblioteca que, nos seus primeiros momentos, contava com um acervo de 3.165 volumes, direcionados especificamente para os cursos existentes.

Nessa perspectiva, em fevereiro de 1970, ou seja, em menos de um ano após a formação da ASPEUR, realizaram-se os primeiros exames vestibulares da FEEVALE, denominação pela qual passou a ser conhecida pela população local. Naquele vestibular, foi registrada a presença de 202 candidatos. Em 24 de março, o excelentíssimo reitor da PUC-RS, Irmão José Otão, proferiu a primeira aula magna

da instituição, destacando a importância do Ensino Superior e a criação dos Cursos Superiores em Novo Hamburgo. Na finalização de sua fala, que tinha por título: "A Universidade no Mundo Atual", o palestrante destacou: "[...] dada a segurança com que os cursos começaram a entrar em funcionamento, teremos uma atividade universitária que honrará a cidade. Os fatos dirão em breve." (Jornal NH, 27/03/1970). No mesmo ano, deu-se a incorporação do Instituto de Belas Artes – IBA – à Feevale e o conseqüente acréscimo do corpo docente e discente, que passou a contar com quase 50 professores e mais de 400 alunos.

Em 24 de março de 1973, três anos após a primeira aula magna, ocorreu a formatura dos acadêmicos de Relações Públicas que, envolvendo os atos solene e religioso, representou um marco importante de reafirmação da parceria e efetivação do apoio entre a instituição e a sociedade, visto que a comunidade que criou a instituição e acreditou em seu potencial viu materializarem-se os primeiros resultados de seus esforços.

Nos anos que se seguiram, a instituição foi crescendo gradativamente e agregando ao seu patrimônio humano professores, funcionários e alunos, assim como ao seu patrimônio material, laboratórios diversos, campo de atletismo, gabinete médico e de fisioterapia, piscina, entre outros. Contudo, após quinze anos de existência, a Feevale, no tocante ao seu espaço físico, demonstrava sinais de exaustão, sendo que o Campus existente não era mais capaz de suprir as necessidades institucionais. Assim, em 1984 iniciou-se o processo de seleção e negociação de outro espaço para o desenvolvimento das atividades da instituição.

Dessa vez, além dos diversos segmentos da comunidade regional e dos membros dirigentes da instituição, foram envolvidos nas negociações a Prefeitura e a Câmara de Vereadores do município, o Governo Estadual e o Ministério dos Transportes. A área onde se localizaria o novo campus possuía 90.228 metros quadrados, sendo localizada na RS-239. Os esforços reunidos obtiveram sucesso e, em 12 de setembro de 1985, foi lançada uma campanha comunitária visando à obtenção de recursos para a construção de um novo campus. Mais uma vez a comunidade mostrou-se atuante e comprometida com a causa do ensino e em 24 de maio de 1991 o módulo I do Campus II foi inaugurado.

Nesse contexto, a década de 1990 apresentou-se como terreno fértil para o crescimento institucional. Em 1999, a transformação de Federação de Estabelecimento de Ensino Superior para Centro Universitário trouxe em si a ampliação das possibilidades de atuação da instituição, visto que o processo de implantação de novos cursos tornava-se mais simplificado. Assim, a Feevale que, na sua origem, no início da década de 1970, ocupou o prédio de uma escola de ensino fundamental e médio, adaptando a construção às necessidades do ensino superior, atualmente coloca à disposição dos aproximadamente 18 mil alunos de todos os níveis de ensino uma infra-estrutura que conta com dois *campi* que possuem 30 prédios com mais de 190 salas; 160 laboratórios de diferentes especialidades; duas bibliotecas, que somam um acervo de 188.961 volumes; um centro de convivência, que abriga restaurante, farmácia, agência bancária, vídeolocadora,

salão de beleza, livraria e objetiva proporcionar mais conforto aos alunos e a possibilidade de passarem mais tempo na instituição. No âmbito educacional, a instituição oferece à comunidade mais de 40 cursos de graduação, nos quais atuam aproximadamente 600 docentes, em torno de 35 cursos de Pós-Graduação *Lato Sensu*, três Cursos de Pós-graduação *Stricto Sensu*, aproximadamente 190 cursos e eventos de extensão que envolveram, apenas no primeiro semestre de 2008, 7.384 pessoas.

No tocante à estrutura administrativa responsável pela trajetória da instituição, no período de implantação das faculdades, foi decidido que a responsabilidade formal pelo andamento das atividades seria bipartida em dois cargos: diretor de ensino e diretor administrativo. Essas diretorias, por sua vez, poderiam agregar subdiretorias, que contribuiram para atender à crescente demanda de tarefas. Essa organização, no entanto, rapidamente mostrou suas limitações e, na primeira oportunidade que se apresentou, materializada na incorporação do IBA – Instituto de Belas Artes, promoveu-se a alteração do regimento institucional, adotando o Regimento Unificado, que prevê apenas um Diretor Geral, assessorado por dois vice-diretores, um para a área educativa e o outro para a administrativa.

Com o estabelecimento do Regimento Unificado, os princípios determinados desde a elaboração do projeto universidade regional foram reafirmados e mantiveram-se como norteadores da postura assumida pela instituição frente à comunidade que a criou. Esses princípios determinavam a autonomia didática e pedagógica do corpo docente, bem como sua integração social de forma a aprimorar a política estudantil, dinamizando as atividades socioculturais e a participação na administração escolar e acadêmica. Com base nos princípios determinados e observando sua vocação regional nascida da união e vontade da comunidade, a Federação estabeleceu objetivos e metas a serem cumpridos ao longo dos anos de funcionamento. Nesse sentido, a FEEVALE propôs-se a:

> a) ser uma comunidade de professores, alunos e funcionários;
>
> b) desenvolver a instrução, a educação, o ensino e a pesquisa;
>
> c) promover a cultura nos planos intelectual, artístico, moral e espiritual, em função do compromisso com os valores da civilização e como instrumento de realização da vocação integral do homem;
>
> d) preparar profissionais competentes, habilitados ao eficiente desempenho de suas funções, com sentido de responsabilidade e participação;
>
> e) estender à comunidade, sob a forma de cursos e serviços, as atividades de ensino e as pesquisas que visem à elevação do nível de educação e cultura da população;
>
> f) incentivar o intercâmbio com as Universidades e outras instituições científicas e culturais, nacionais e estrangeiras;
>
> g) dar atendimento específico à comunidade que a compõe, destinando-se a ser centro permanente de formação de recursos humanos e de

> lideranças, estudar problemas encaminhados pelos municípios e constituir pólo de fixação.' (do art. do Estatuto da FEEVALE, adaptado)

Na atualidade, a instituição, na condição de Centro Universitário, estrutura-se a partir da Reitoria, que é assessorada por quatro pró-reitorias: de Ensino; de Pesquisa, Tecnologia e Inovação; de Planejamento e Administração; e de Extensão e Assuntos Comunitários. A partir delas, ramificam-se as assessorias, as coordenações e os institutos acadêmicos.

As ações oriundas do complexo administrativo institucional apóiam-se e direcionam a instituição no sentido de fornecer qualidade e excelência ao tripé ensino, pesquisa e extensão. Nesse contexto, é possível compreender por que as propostas lançadas pela instituição encontram eco na comunidade:

> A Feevale participa de quase tudo na nossa região. Como temos pluralidade de competências, somos solicitados a participar de inúmeras questões. Nós temos iniciativas que são próprias da instituição e, também, a colaboração em iniciativas que são de outras instituições ou, até mesmo, do poder público. Então, formamos muitas parcerias com empresas, com a sociedade civil organizada, com o poder público, com os poderes constituídos e independente de partido ou de orientação política. Formamos parcerias naquilo que atende aos nossos princípios e às necessidades da comunidade. (Ramon Fernando da Cunha – Reitor)

É importante ressaltar, entretanto, que o apoio e a confiança expressa, através de inúmeros exemplos, pela sociedade regional à instituição não se deu ou se dá apenas pela participação que a comunidade teve na implantação das faculdades. Desde a instalação da Feevale, há uma preocupação com os anseios e as necessidades da comunidade. A instalação de novos cursos, a proposição de eventos de extensão e a pesquisa institucional apresentam, desde a formulação dos projetos até a execução, uma preocupação com as questões regionais, inserindo-as em contextos mais amplos.

> Há uma relação amigável de solidariedade e forte comprometimento com o "local" e esta é uma percepção muito clara, inclusive para quem não a conhece em profundidade. A preocupação com o regional está no cerne de suas decisões estratégicas, percebidas fortemente também pela sua dimensão inovadora que teve sua origem pensada também em função das demandas de seu contexto geográfico mais próximo. (Inajara Vargas Ramos – Pró-Reitora de Ensino).

No projeto Institucional Pedagógico, a contextualização do espaço de inserção institucional expressa claramente a preocupação com a sociedade, destacando que o Centro Universitário Feevale mantém-se atento "para as questões sociais da sua área de abrangência, criando projetos especiais e parcerias que venham contribuir

para a melhor qualidade de vida aos que vivem e dos que dele dependem". (PIP, 2002, p. 16) Nesse sentido, destaca-se a sociedade como forjadora dos destinos da instituição que dela se originou e para ela se volta ao estabelecer estratégias e direcionamentos.

> Os cursos são criados a partir de uma demanda e não de uma oferta. A instituição não tem um apelo de mercado, uma coisa de marketing apenas para vender. Ao contrário, normalmente quando sai algum tipo de novo curso, seja extensão, ensino ou mesmo de pesquisas, eles surgem a partir da necessidade do conjunto da sociedade, ou seja, para atender uma demanda que existe na sociedade, e isso contribui principalmente para o desenvolvimento regional. Essas atividades andam paralelamente ao contexto, não estão dissociadas dele. Quando eu falo em demandas, não são só as demandas do presente, mas, também, as demandas de futuro, pois o mundo está caminhando para um determinado lado e a nossa região talvez não tenha visto isso em alguns pontos. Esse é o papel que a Feevale, me parece, tem feito através da internacionalização. A Pró-Reitoria de Pesquisa, Tecnologia e Inovação, por exemplo, veio atender essas demandas. [...] Eu acho que todas essas ações convergem para o desenvolvimento regional, algumas de forma mais simples e outras de forma mais complexa, com uma visão bem mais de futuro. (Alexandre Zeni – Pró-Reitor de Planejamento e Administração).

O envolvimento e a integração com as questões regionais perpassam toda a história e são a base para o funcionamento da instituição. Das demandas regionais nascem os desafios enfrentados pela Feevale, pois a busca por soluções inovadoras para a solução das lacunas e o preenchimento dos espaços de atuação existentes no conjunto social impulsionam as ações do ensino, da pesquisa e da extensão.

> Nosso envolvimento é total. Inclusive se nós remontarmos à ata fundacional da ASPEUR e da Feevale, lá está colocado que ela tem um caráter regional. Os participantes desse ato fundacional, eles também eram de vários municípios da região, já previam esse envolvimento regional. Hoje nós estamos presentes em todas as principais demandas e ações das nossas comunidades, principalmente aquelas de contato direto com a nossa sede em Novo Hamburgo. Então, toda a nossa ação é voltada não apenas para o desenvolvimento de uma cidade, mas para o desenvolvimento regional. Na área de diagnósticos, na formação de professores e de profissionais, na busca de alternativas para a diversificação e para o desenvolvimento regional, em tudo isso aparece essa inserção regional da Feevale. Também fazem parte do nosso corpo docente, do nosso corpo dirigente, da nossa mantenedora, pessoas das várias cidades que compõem a região, e nosso planejamento também aponta muito claramente isso: nós temos um perfil regional. Um perfil regional e um perfil inovador. (Cleber Cristiano Prodanov – Pró-Reitor de Pesquisa, Tecnologia e Inovação).

Nesse contexto, percebe-se claramente que as preocupações da Feevale não se restringem à criação de cursos de graduação ou mesmo de pós-graduação, sendo patente o âmbito ampliado da ação institucional.

> Se avaliarmos os investimentos da instituição em Pesquisa e Extensão, para além do ensino, fica claro que todas as ações convergem para um envolvimento da instituição com programas e projetos que visam ao desenvolvimento social, cultural, econômico e/ou tecnológico da região, seja através de projetos sociais, como o Crianças de Canudos, seja através de programas em parcerias com os governos, como o Redes de Cooperação ou Extensão Empresarial, ou ainda em seminários ou missões, que visam, além de desenvolver novas parcerias e identificar oportunidades, conscientizar gestores ou legisladores públicos, assim como empresários, órgãos de classe e a sociedade em geral para uma mudança de paradigma – fazer o que é possível enquanto for possível. (Angelita Renck Gerhardt – Pró-Reitora de Extensão e Assuntos Comunitários).

Ao se definir como uma "instituição dedicada à prestação de serviço público, de interesse coletivo e sem fins lucrativos, a Feevale alicerça seu compromisso na qualidade acadêmica, na pertinência social, na democracia e na participação no processo de desenvolvimento social, cultural e econômico da Região", (Institucionalização da pesquisa e da Pós-graduação, 2007, p. 13). Assim, ela expressa sua missão que é: "Promover a produção do conhecimento, a formação dos indivíduos e a democratização do saber, contribuindo para o desenvolvimento da sociedade" e avança na direção da plenitude da visão institucional de "Consolidar-se como uma universidade inovadora que contribua para o desenvolvimento regional."

Assim sendo, passado e presente confundem-se, pois a força motriz que gerou a implantação da Universidade na região e o elemento que a impulsiona e que direciona suas ações é o mesmo, ou seja, a comunidade e a região onde se insere.

Nota

[1] Presidente do Conselho de Pesquisa e Pós-Graduação (CONPPG) e Coordenadora do g*rupo de pesquisa Cultura e Memória da Comunidade* da FEEVALE. Doutora em História pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Referências

FEEVALE. *Guia acadêmico do Centro Universitário Feevale*. Novo Hamburgo: Feevale, 1971/2007.

_____. *Institucionalização da pesquisa e pós-graduação stricto sensu:* inovação e

desenvolvimento regional. Feevale (2003-2006). PROPTEC – Pró-Reitoria de Pesquisa, Tecnologia e Inovação. Novo Hamburgo: Feevale, 2007.

_____. Programa de avaliação institucional do Centro Universitário Feevale. PROIN. In: *Cadernos Prograd* – Pró-Reitoria de Ensino de Graduação. Vol 1. Novo Hamburgo: Feevale, 2002.

_____. Projeto institucional pedagógico. PIP. In: *Cadernos Prograd* – Pró-Reitoria de Ensino de Graduação. Vol 2. Novo Hamburgo: Feevale, 2002.

_____. Regimento do centro universitário FEEVALE. In: *Cadernos Prograd* – Pro-Reitoria de Ensino de Graduação. Vol 3. Novo Hamburgo: Feevale, 2002.

JORNAL DA FEEVALE, Novo Hamburgo: ano IV, n. 32, abr 2007.

JORNAL NH, Novo Hamburgo, 27/03/1970.

JORNAL NH, Novo Hamburgo, 27/06/1994.

RELATÓRIOS de atividades ASPEUR/FEEVALE. Novo Hamburgo:1970 a 2007.

SCHEMES, C.; SILVA, C. S. *ASPEUR*: uma trajetória comunitária. Memória de seus colaboradores. Novo Hamburgo: Feevale, 2003.

_____. FEEVALE: 1969/1999. Federação de Estabelecimento de Ensino Superior em Novo Hamburgo. Novo Hamburgo: Feevale, 2007.

Depoimentos:

CUNHA, R. F. Ramon Fernando da Cunha: [set.2007] Novo Hamburgo. *Entrevista concedida ao Projeto História e Memória Institucional*/Centro Universitário Feevale.

GERHARDT, A. R. Angelita Renck Gerhardt: [jul. 2006] Novo Hamburgo. *Entrevista concedida ao Projeto História e Memória Institucional*/Centro Universitário Feevale.

PRODANOV, C. C. Cleber Cristiano Prodanov: [Mar. 2006] Novo Hamburgo. *Entrevista concedida ao Projeto História e Memória Institucional*/Centro Universitário Feevale.

RAMOS, I. V. Inajara Vargas Ramos: depoimento [set.2007] Novo Hamburgo. *Entrevista concedida ao Projeto História e Memória Institucional*/Centro Universitário Feevale.

SCHMITZ, J. C. João Carlos Schmitz: depoimento [jul.2004] Novo Hamburgo. *Entrevista concedida ao Projeto História e Memória Institucional*/Federação de Estabelecimentos de Ensino Superior em Novo Hamburgo.

ZENI, A. Alexandre Zeni: depoimento [Dez. 2005] Novo Hamburgo. *Entrevista concedida ao Projeto História e Memória Institucional*/Centro Universitário Feevale.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL:
um histórico de ações comunitárias

Luiz Antonio de Assis Brasil[1]

A Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul tem praticado, ao longo das suas seis décadas de existência, uma consistente ação comunitária que beneficia vários setores da sociedade. Essa modalidade de atuação, intrínseca à sua missão, compreende diversos âmbitos: o acadêmico, incluindo a pesquisa, o cultural, o ambiental e o de extensão em sentido estrito. O compromisso da Instituição de manter a tradição comunitária, católica e marista, alinhada ao cenário contemporâneo, encontra-se expresso em sua missão e visão de futuro:

1 Missão

A PUCRS, fundamentada em princípios da Ética e do Cristianismo e na tradição educativa marista, tem por Missão produzir e difundir conhecimento e promover a formação humana e profissional, orientada por critérios de qualidade e relevância, na busca de uma sociedade justa e fraterna.

2 Visão

Em 2010, a PUCRS será referência nacional e internacional pela relevância das pesquisas e excelência dos seus cursos e serviços, com a marca da inovação e da ação solidária, promovendo a interação com a comunidade, a qualidade de vida e diálogo entre ciência e fé.

Em suas múltiplas atuações, a Universidade formou mais de 130 mil alunos, e hoje o total de seus discentes de graduação e de pós-graduação, somados, chega à casa dos trinta mil. As conquistas da PUCRS, verificáveis pelos índices quantitativos, foram norteadas pelo princípio do entrelaçamento orgânico com a sociedade, nutrindo-se dela, dialogando com ela e, principalmente, a ela devolvendo os resultados de seu trabalho, sob a forma de ações públicas que necessariamente, e de há muito, ultrapassam os muros acadêmicos. A PUCRS, ao lado de outras universidades comunitárias, tem suprido espaços que não são preenchidos pela atuação estatal, fundamentalmente pela expansão do Ensino Médio em todo o território nacional. Não se trata, contudo, de apenas preencher lacunas, mas de preenchê-las com qualidade técnica, eficácia nos resultados e, sobremaneira, com acurado respeito aos valores culturais da sociedade brasileira.

A atenção ao coletivo não é uma novidade na tradição educacional dos Irmãos Maristas, mantenedores da PUCRS. Essa perspectiva ilumina um percurso que vem desde 1817, desde os primórdios da Sociedade fundada por Marcelino Champagnat em plena França da Restauração, ultrapassado o vendaval revolucionário e, posteriormente, napoleônico. Tudo estava por ser feito, em especial junto ao povo mais carente, relegado pelas guerras à situação de miserabilidade. A pequena e seminal escola fundada por Champagnat já surgia com o propósito de ação comunitária, e esse propósito foi mantido até hoje nas instituições maristas.

A Sociedade de Champagnat encontrou caminho fértil no Brasil e, em especial, no Rio Grande do Sul. Os maristas para cá vieram nos finais do século XIX, expandindo-se por todo o estado gaúcho. Somando-se aos esforços dos religiosos da Companhia de Jesus e de outras instituições confessionais e comunitárias, lograram a consolidação de um desempenho que permitiu a criação, em Porto Alegre, no ano de 1931, da Faculdade de Ciências Políticas e Econômicas. É importante sublinhar que essa escola, que viria a ser a matriz da PUCRS, surgiu de uma expressa demanda da comunidade, mais especificamente, de seus formandos do Curso de Comércio, os quais não encontravam outro espaço para a seqüência superior de seus estudos. Desse passo inicial, e sempre na intenção de acolher as solicitações públicas, a PUCRS chega hoje a uma realidade compatível com as exigências de um mundo em que a educação deve ser múltipla e atenta à diversidade e multiplicidade dos atores sociais.

Como se percebe, a Universidade, desde sua gênese, pautou-se por uma ação não-estatal mas, e ao mesmo tempo, pública; é ação *não-estatal* porque desvinculada da estrutura do poder civil, a qual é regida pela hierarquia política do País e definida na Constituição; *não-estatal* porque desenvolvida com intenções de ministrar um ensino que estabelece sua própria dinâmica e filosofia de trabalho; é ação *pública* porque consoante com as necessidades sociais – e a elas atenta –, o que vem a gerar intervenções decisivas. Nesse sentido a PUCRS apresenta-se à sociedade como uma universidade comunitária. Esta, como diz PAVIANI (2007, p. 36),

> nasce como um modelo alternativo entre o modelo estatal de universidade e a universidade privada. É um modelo que tem origem na prática social e histórica de algumas comunidades, surge de iniciativas comunitárias diante da ausência governamental [...]

A Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul adotou, desde o início, uma forma de gestão eminentemente colegiada, cujas decisões passam por instâncias representativas dos diferentes segmentos operativos de sua construção organizacional. Essa não é apenas uma exigência da lei ou de saudável prática administrativa, mas uma característica necessária para que sejam acolhidas as demandas públicas da comunidade. Os alcances sociais dessa ação são verificáveis nas diferentes perspectivas a seguir expostas de maneira sumária.

3 Perspectiva acadêmica

Razão de existir de qualquer universidade, o ensino tem obtido resultados constatáveis2: 25.896 alunos de graduação e 3.243 alunos de pós-graduação. No que se refere à pós-graduação *stricto sensu*, a Universidade concedeu, até 2007, 6.722 títulos de Mestre ou de Doutor, e 25.573 concluintes nos cursos de *lato sensu*. Hoje são 665 mestres e 674 doutores [84,21% dos professores] em atuação nos cursos de graduação e de pós-graduação além da docência em cursos de graduação. Os projetos de pesquisa em andamento somam mais de um milhar, envolvendo alunos-bolsistas de iniciação científica, mestrado e doutorado. Por outro aspecto, a abertura às cooperações possibilitou convênios com instituições federais e com programas específicos [CAPES, CNPq, créditos educativos federais e estaduais, FIES, PICDT e PQI e PROUNI], excedendo a casa dos quatro mil acordos. Relevo especial tem o PROUNI que, até 2007, concedeu 4.034 bolsas de estudo para alunos que se incluam nas condições legais. Além dessas bolsas, a Universidade instituiu um programa de incentivo ao estudo, contemplando com isenção integral das mensalidades todos os primeiros colocados nas 71 opções de cursos de graduação, reforçando, assim, a continuidade do Ensino Médio de onde esses alunos são egressos. Em 2007, os benefícios concedidos diretamente pela PUCRS – bolsa familiar, bolsa técnico-administrativo ou dependente, bolsa professor ou dependente, bolsa mérito, bolsa licenciatura, bolsa diplomado PUCRS, bolsa diplomados em outras instituições, CREDPUC, convênios internacionais, programa de benefícios somaram, em seu conjunto, 19.010 contemplados, que pode ser considerado um número médio de bolsas concedidas, o que reflete bem a ação da instituição nos últimos 10 anos.

A integração com o mundo empresarial ocorre fundamentalmente pelo TECNOPUC [Parque Científico e Tecnológico], que reúne 57 empresas das mais diversas áreas, e, ainda, o BNDES e FINEP, com várias incubadoras, o que movimenta um total de aproximadamente 2.500 pessoas. Na Agência de Gestão Tecnológica [AGT] são desenvolvidas pesquisas que visam à qualificação crescente das instituições industriais da sociedade civil. Atuam nessas pesquisas 480 estagiários de graduação, mestrado e doutorado, para além de 81 professores.

Para otimização de suas funções, a Universidade mantém políticas de qualificação e integração que unem seus 1.590 professores e 2.118 técnicos administrativos. Papel importante tem o *Projeto Reflexões*, que visa discutir as dinâmicas de atuação e o repensar contínuos de suas atribuições. Da mesma forma, o projeto *Capacitação Docente* prevê a atualização permanente de seu quadro de professores, tendo em vista a qualificação da gestão dos processos que envolvem a dinâmica do ensinar e do aprender. Uma fonte importante de subsídio para a qualificação dos processos acadêmicos e a capacitação docente é a *Avaliação de Disciplinas da Graduação*, que ocorre semestralmente e constitui uma das modalidades de Auto-Avaliação Institucional na PUCRS.

4 Perspectiva comunitária em sentido estrito

As ações de intervenção social mais diretas indicam iniciativas desenvolvidas tanto pelos *campi* Central, de Uruguaiana e de Viamão, como pelas atuações na Vila Fátima, na Vila Joana d´Arc, ambas na periferia de Porto Alegre, e no Hospital São Lucas. Este último foi responsável por aproximadamente 30 mil internações e, em torno de dois milhões e meio de atendimentos ambulatoriais (consultas médicas e exames). Pelo Centro de Extensão Universitária Vila Fátima realizaram-se mais de quarenta mil atendimentos médicos [inclusive a pacientes acamados em domicílio], nutricionais, de enfermagem, fisioterápicos, psicológicos, entre outros. Todos são dados de 2007, mas muito semelhantes aos dados da Instituição na área da saúde nos últimos dez anos.

O Serviço de Assistência Jurídica Gratuita [SAJUG] oferece, à comunidade externa, assistência nas áreas cível e penal, totalizando 2.307 processos em andamento. No Serviço de Atendimento e Pesquisa em Psicologia, a PUCRS atendeu, em seus diversos espaços, mais de mil pessoas, e o Projeto Litoral realizou atendimentos na área da saúde odontológica.

O reconhecimento mais visível da comunidade deu-se pela atribuição do Prêmio Fato Literário RBS/BANRISUL/2007 [o maior prêmio estadual na área] ao projeto *Literatura Infantil e Medicina Pediátrica: uma aproximação de integração humana*, realizado há dez anos junto aos pequenos enfermos do Hospital São Lucas; o Projeto o oportuniza vivências de leitura, mantendo uma biblioteca e um trabalho de contação de histórias.

Já o *Projeto Joana d´Arc em luta pela dignidade*, desenvolvido em parceria com a Petrobrás-Fome Zero tem a contribuição de alunos da PUCRS no desenvolvimento de atividades que colaborem com a melhoria das condições de vida da Vila Joana d´Arc. O mesmo acontece com a já consolidada *Semana da Solidariedade*, com mais de uma centena de atividades com enfoque na inclusão de portadores de necessidades especiais [deficientes visuais e cadeirantes, entre outros]. O atendimento odontológico das populações mais necessitadas da orla atlântica realiza-se pelo *Projeto Litoral*, que atendeu a 3.125 pessoas pertencentes a quatro municípios da região.

5 Perspectiva ambiental

No Centro de Pesquisa e Conservação da Natureza- *Projeto Pró-Mata*, em São Francisco de Paula, são desenvolvidas inúmeras pesquisas junto às reservas naturais. A regeneração de florestas e o ressurgimento da fauna integram as principais conquistas realizadas em mais de dez anos de atuação do Projeto Pró-Mata em prol da recuperação e preservação da biodiversidade e do desenvolvimento sustentável de ecossistemas naturais.

Em convênio com a Eletrobrás, o Centro de Excelência em Iluminação

Pública da PUCRS permite o acesso de seus dados a prefeituras de todo o País, pretendendo, com isso, solucionar os problemas decorrentes do acréscimo populacional. Em 2007, a Universidade firmou importante convênio com a Petrobrás, criando o Centro de Excelência em Pesquisa sobre Armazenamento de Carbono; esta ação irá juntar esforços para a melhoria da qualidade de vida da comunidade, posto que estudará o uso sustentável dos combustíveis fósseis. O Centro de Energia Eólica, também em parceria com a Petrobrás, desenvolve importantes pesquisas que beneficiam a sociedade.

A PUCRS mantém, desde 1998, o Instituto do Meio Ambiente [IMA], o qual tem a seu cuidado a educação e a conscientização ambiental através de um desenvolvimento sustentável. Seus objetivos principais são apoiar, incentivar e promover atividades relacionadas com o meio ambiente na Universidade e na Comunidade que a envolve. Os projetos relacionados com o *Desenvolvimento Sustentável da Região Nordeste do Estado do Rio Grande do Sul* implica temas vitais, como o uso e ocupação do solo, os recursos florestais, os ecossistemas e patrimônio biológico [biodiversidade], os hídricos, os recursos marinhos costeiros, o ambiente em assentamentos humanos, a energia, os recursos minerais não-energéticos, a indústria e o armazenamento geológico de CO2. Entre as atividades mais notórias do IMA está a Administração do Centro de Pesquisas e Conservação da Natureza, o PRÓ-MATA, que atendeu, em 2007, 1.700 pessoas.

6 Perspectiva cultural

Inegavelmente o Museu de Ciências e Tecnologia, com seus 12.500 m2, ocupa um lugar de destaque dentre as ações da PUCRS, atendendo em sua sede no *Campus* Central milhares de jovens da Região Sul do Brasil; sua unidade móvel, o *Projeto Museu Itinerante,* viaja aos diferentes pontos da geografia do Rio Grande do Sul, atendendo *in loco* as demandas de populações que não têm condições para deslocarem-se a Porto Alegre. Em 2007, o Museu foi visitado por 171.175 pessoas, (média esta que se mantém constante desde sua criação em 2000), que experimentaram as centenas de jogos científicos ali oferecidos. Considerado o maior museu interativo da América Latina, o Museu de Ciências e Tecnologia da PUCRS foi escolhido pelo Guia Quatro Rodas-2007, da editora Abril, a segunda melhor atração turística gaúcha, ficando atrás somente do Parque Aparados da Serra.

Criado em 2007 e plenamente implementado em 2008, o DELFOS [Espaço de Documentação e Memória Cultural], mantido integralmente pela Universidade, reúne 23 acervos culturais – na maior parte literários, mas também cinematográficos, jornalísticos e arquitetônicos – e os coloca à disposição de pesquisadores de todo o País e do estrangeiro, num espaço de 800 m^2, situado no 7º andar na ampliada e modernizada Biblioteca Central Irmão José Otão.

Ainda no plano cultural, cabe destacar a Orquestra Filarmônica da PUCRS, que se apresenta em espaços internos, mas também externos; quanto a esses últimos,

citem-se igrejas, teatros, associações, fábricas, supermercados e os pólos turísticos do Estado. No que se refere à divulgação da diversidade cultural para a comunidade, esta acontece em órgãos como o Instituto de Cultura Hispânica e o Instituto de Cultura Japonesa, os quais promovem cursos, palestras e exposições destinados fundamentalmente ao público externo.

Pensando no bem-estar físico, o Parque Esportivo, além de oferecer condições de excelência para os alunos dos cursos de educação física e fisioterapia, apresenta uma infra-estrutura apta a prestar serviços comunitários, que totalizaram, em 2007, 109 eventos para um público de aproximadamente 21 mil pessoas.

No âmbito da produção literária, é oportuno referir o trabalho de 23 anos que vem desenvolvendo a Oficina de Criação Literária da PUCRS, a mais antiga em funcionamento ininterrupto no Brasil, aberta à comunidade externa, e da qual são egressos grandes nomes da literatura nacional. A Oficina obteve a validação da comunidade cultural com a atribuição do Prêmio Fato Literário RBS/BANRISUL/ 2005.

Inúmeros cursos de extensão são oferecidos à comunidade interna e externa, com o propósito de aproximar a sociedade das diversas áreas do saber produzido na Universidade, alicerçando, em grande parte, a educação continuada.

Todas essas ações são coordenadas por um *Plano Estratégico* pensado e decidido de forma colegiada, que prevê desafios a serem enfrentados numa economia mundial ora em inquietante turbulência. Nesse sentido, mais do que nunca, é missão da PUCRS ampliar sua atuação comunitária, somando seus esforços ao poder público e à sociedade civil organizada, estabelecendo laços com essas duas instâncias, para estar apta, mais do que nunca, a atuar junto às populações necessitadas que, mais do que todas, estarão sentindo as repercussões dos possíveis abalos da estrutura financeira dos países mais avançados.

Acrescente-se a esses fatores um outro desafio, que nos faz refletir diretamente sobre a sustentabilidade de uma instituição universitária como a PUCRS. Sem ter as despesas de sua atividade-fim asseguradas pela União ou pelos estados da Federação Brasileira, e sem desenvolver as estratégias das universidades empresariais, a PUCRS decide manter em operacionalidade todo o amplo espectro de ações que vem desenvolvendo no cumprimento de sua destinação histórica e filosófica, qual seja, o compromisso com o ensino, a pesquisa e a extensão. Sabe-se que esse propósito não é fácil, demandando uma série de decisões que muitas vezes devem ser tomadas levando em conta fatores variáveis e, muitas vezes, imprevisíveis mesmo ao melhor modelo de gestão.

Uma Universidade cujos eventuais excedentes são aplicados na íntegra no aperfeiçoamento de suas funções; uma universidade que atua de maneira efetiva junto à sociedade em que se situa, essa mesma universidade demonstra colaborar, de modo inequívoco, para a promoção do bem-estar da COMUNIDADE e, por isso, inscreve-se junto às instituições coirmãs que formam o Consórcio das Universidades Comunitárias do Rio Grande do Sul, COMUNG.

Notas

[1] Coordenador-Geral do DELFOS - Espaço de Documentação e Memória Cultural – e Professor titular da PUCRS. Doutor em Lingüística e Letras pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Pós-Doutor em Letras pela Universidade dos Açores, Portugal.

[2] Os dados a seguir são referentes ao ano de 2007; tais subsídios têm a intenção de, apenas, evidenciar a natureza e o alcance das ações da PUCRS no tanto que estas envolvem a comunidade na qual a instituição se insere.

Referências

PAVIANI, J. Os desafios da universidade comunitária. *Cronos*, v. 34, n. 1, UCS, jan/jun 2007.

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS:
uma universidade confessional comunitária

Wallney Joelmir Hammes[1]

Universidade confessional comunitária. Reúnem-se, aqui, três conceitos perfeitamente definidos que nos situam fora daquela categoria de que fala Chesterton, a dos homens que perderam o próprio endereço. Não nos incluímos entre aqueles indivíduos vagos sem domicílio ideológico. Consideramo-nos estruturados dentro de um sistema por igual afastado da inflexibilidade materialista e da inconsistência vacilante e incolor da gelatina relativista. Não cremos nas divinas perfeições da matéria, na existência sem finalidade do homem, na verdade volúvel que é a mentira, nem numa evolução de estados da humanidade, mas, por uma filosofia perene, chegamos à certeza de uma Verdade imutável e, por isso, nosso apelativo não é rótulo de apresentação mercantil, mas um nome que, como todo nome, exprime essência e qualidade do objeto percebido verazmente pela inteligência. Somos, sim, uma **Universidade**, na sua estrutura, **Confessional**, na sua origem, e **Comunitária**, nas suas ações. E é da análise desses termos que lhe atingiremos a função e o escopo.

Somos uma **Universidade** com a responsabilidade da promoção do conhecimento, da criatividade e do intercâmbio com a comunidade, contribuindo, de modo vigoroso e crítico, para a defesa, o aperfeiçoamento e o desenvolvimento da dignidade humana e a preservação da herança cultural.

O Decreto presidencial n.º 49.088, de 7 de outubro de 1960, oficializou a criação da Universidade Católica Sul-Rio-Grandense de Pelotas, fundada por Dom Antônio Zattera, 3.º bispo da Diocese de Pelotas. A instalação solene, como primeira universidade do interior do Estado do Rio Grande do Sul, ocorreu no dia 22 do mesmo mês e ano. Em sua constituição, foram incluídas a Faculdade de Ciências Econômicas, em funcionamento desde 1937, a Faculdade de Filosofia, criada em 1953, a Faculdade de Comunicação Social, criada em 1958, formando o núcleo pelotense. Somaram-se a essas a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Bagé, que começou a funcionar no ano letivo de 1959, e a Faculdade de Direito "Clóvis Bevilacqua", de Rio Grande, legalmente autorizada a funcionar no início de 1960. Os núcleos de Bagé e Rio Grande desmembraram-se posteriormente da Universidade de origem, cedidas para formarem, respectivamente, a Universidade Federal de Rio Grande (FURG) e a Universidade da Região da Campanha (URCAMP). Em vista disso, a Instituição passou a ter o seu nome simplificado, por decisão do Conselho Universitário, para Universidade Católica de Pelotas (UCPel). No decorrer do tempo, a Universidade procedeu a reformulações estatutárias,

adaptando-se, assim, às novas realidades do país. Em conseqüência, sua estrutura também passou por alterações e, atualmente, compõe-se de quatro centros, a saber: Centro de Ciências da Vida e da Saúde; Centro de Ciências Jurídicas, Econômicas e Sociais; Centro de Educação e Comunicação; e Centro Politécnico; e três institutos superiores: de Filosofia, de Cultura Religiosa e de Teologia "Paulo VI".

A UCPel é mantida pela Sociedade Pelotense de Assistência e Cultura (SPAC), personalidade jurídica de direito privado, com inscrições federal, estadual e municipal, registrada no Conselho Nacional de Assistência Social, e como Entidade de Fins Filantrópicos, considerada de utilidade pública pelos governos federal e municipal.

Além das atividades de graduação, a UCPel oferece cursos e programas de pós-graduação. Em 2001, a CAPES reconheceu os mestrados em Letras e em Saúde e Comportamento, implantados na década de 90 do século passado. Em 2005, obteve autorização de funcionamento dos mestrados em Política Social e Ciência da Computação, bem como o seu primeiro doutorado, na área de Letras. Neste ano de 2008, o doutorado em Saúde e Comportamento foi aprovado pela CAPES com a nota 5 (cinco), pontuação máxima que um curso estreante pode alcançar. No ensino de pós-graduação *lato sensu*, a UCPel mantém uma significativa oferta de cursos, com base na demanda regional. Em decorrência dos programas de pós-graduação, multiplicam-se as atividades de pesquisa na Instituição.

O Conselho Superior é o órgão responsável pela observância dos princípios da doutrina e moral católica, pela ordem econômico-financeira e pela aprovação do Estatuto da Universidade, com a seguinte constituição: o Chanceler, como presidente; o Reitor e o Vice-Reitor; os pró-reitores; representantes da entidade mantenedora, da comunidade e do corpo discente. O Conselho Universitário é o órgão de natureza deliberativa de última instância na condução da política e da administração ordinária da Universidade e na supervisão e coordenação das atividades de ensino, pesquisa e extensão, respeitada a competência do Chanceler e do Conselho Superior.

Nesse complexo, procuramos atingir a totalidade, a universalidade, a universidade do saber conhecido. É com esse conceito, portanto, de UNIVERSIDADE, merecedor de uma atenção peculiar, que compreendemos o que constitui a alma dominante de uma instituição de ensino superior cujo propósito é o de formar cabeças bem feitas antes que cabeças bem cheias.

Somos uma **Universidade Confessional**, católica, que se rege pelos princípios cristãos, de cuja prática é possível discordar, mas cuja perfeição é impossível desconhecer. A caridade, que rebrilha no seu brasão institucional, vínculo de união entre a sublimidade do ideal e o calor do entusiasmo constante, é paciente e benigna sem nada roubar à justiça, a essa justiça que não oferece esmolas, mas reconhece direitos, inclusive o de discordar quando a opinião é livre. Segundo o papa João Paulo II, na "Constituição Apostólica sobre as Universidades Católicas"

(1991): "No mundo de hoje, caracterizado por um desenvolvimento tão rápido da ciência e da tecnologia, as tarefas da Universidade Católica assumem uma importância e uma urgência cada vez maiores. Com efeito, as descobertas científicas e tecnológicas, se por um lado comportam um enorme crescimento econômico e industrial, por outro exigem evidentemente a necessária e correspondente procura do significado, a fim de garantir que as novas descobertas sejam usadas para o bem autêntico dos indivíduos e da sociedade humana no seu conjunto. Se é da responsabilidade de cada universidade procurar tal significado, a Universidade Católica é chamada de um modo especial a responder a esta exigência: a sua inspiração cristã consente-lhe incluir a dimensão moral, espiritual e religiosa na sua investigação e avaliar as conquistas da ciência e da técnica na perspectiva da totalidade da pessoa humana".

E somos uma **Universidade Comunitária**, pois, além do ensino e da pesquisa, há uma terceira vertente não menos importante: a função social que implica a produção do conhecimento para promover a cultura, ciência, tecnologia, mas, sobretudo, o próprio homem em sua individualidade como protagonista no papel que desempenha na sociedade. A universidade configura-se, portanto, como um espaço não só de criação e troca de conhecimento, mas de convívio social. Como tal, juntamente com os demais contextos educacionais, é responsável pela promoção da cidadania numa estreita relação com a comunidade onde atua com trocas que se fortalecem com base na mútua colaboração.

Aldo Vannucchi (2004) afirma que "o pressuposto primeiro para se definir uma universidade comunitária é que ela seja, verdadeiramente, uma universidade". E continua mais adiante: "Outra via de identificação de uma universidade comunitária deve ser buscada nos seus ordenamentos jurídicos, especialmente no Estatuto e no Regimento Geral. Mostra-se aí a carteira de identificação da instituição. Nesses documentos se delineia seu projeto institucional, sua marca política e pedagógica".

A UCPel cumpre perfeitamente o que estabelece o art. 20 da LDB na caracterização de uma instituição comunitária, e sua mantenedora, a SPAC, preenche cumulativamente todos os requisitos previstos no Estatuto da Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC).

Ainda segundo Vannucchi (2004), "tanto a LDB como o Estatuto da ABRUC põem o acento comunitário não na universidade – a mantida –, mas no poder instituidor e mantenedor", não enfocando traços característicos, entre eles a forte coesão da comunidade com os objetivos propostos pela instituição, pois esta deve ser "um bem da sociedade, antes e acima de tudo". O ensino de qualidade e a "pesquisa marcada pelo empenho permanente de captar, interpretar e transformar a sociedade local e regional" constituem-se no compromisso primordial da universidade. "Pode parecer redundante lembrar também que o caráter comunitário se revela na prática extensionista, como efetivo compromisso social, mas cumpre insistir sempre nisso, porque representa um dos compromissos mais vividos e mais visíveis da universidade comunitária, desde que não se confunda extensão com

assistencialismo ou com obra de caridade".

Essa abrangência comunitária da UCPel pode ser observada em sua **Missão**: Investigar a verdade, produzir e transmitir o conhecimento e formar seres humanos, profissionais éticos e competentes, orientados pelos valores cristãos *a serviço da pessoa e da sociedade*; em sua **Visão**: Nós queremos ser uma Universidade reconhecida como pólo de referência em educação, tecnologia, desenvolvimento e saúde. Um centro de empreendedorismo voltado para *a solução dos problemas locais e regionais, com ênfase nas questões urbanas*; e em seus **Valores**: verdade, justiça, liberdade, amor.

A origem da Universidade Católica de Pelotas está intimamente ligada à sua comunidade. Assim nasceu a Faculdade de Filosofia, uma reivindicação da região, visto que não existia, no interior do Estado, nenhuma escola superior para a formação de professores para os ensinos fundamental e médio. Os professores obtinham licença para o magistério de duas maneiras: ou matriculavam-se para estudos regulares nas universidades da capital, ou submetiam-se aos denominados "exames de suficiência" realizados em locais próximos à capital. Com o constante aumento da população em idade escolar, era forçoso que novas vagas fossem oferecidas, muito além da capacidade dos estabelecimentos de ensino já existentes. Abria-se, com isso, a perspectiva de criação de novas escolas com a conseqüente contratação de profissionais do magistério. Atendendo aos apelos da comunidade, Dom Antônio Zattera, então bispo titular da diocese de Pelotas (que abrangia também Bagé e Rio Grande), começou a definir as tarefas para a criação de uma Faculdade de Filosofia, com início de funcionamento em 1953. Sempre atento e disposto a levar adiante as reivindicações da comunidade, que reconhecia nele o articulador por excelência na área da educação e do ensino, o "apóstolo da educação", como ficou conhecido, desdobrava-se no trabalho conjunto em busca das soluções almejadas. Assim, foram surgindo escolas de ensino médio e faculdades com forte ligação comunitária. De igual forma, as comunidades de Rio Grande e Bagé obtiveram as suas faculdades instaladas pela direta intervenção de Dom Antônio.

A criação de uma Faculdade de Medicina em Pelotas era uma antiga aspiração comunitária, visto que a cidade se considerava apta a acolher o curso, pois dispunha de excelentes hospitais e um corpo médico altamente qualificado. Além disso, situava-se distante da capital do Estado e da cidade de Santa Maria, únicas a oferecer o ensino médico. Dom Antônio foi procurado insistentemente por jovens, suas famílias e entidades de classe, fazendo-lhe apelo para agilizar a criação de um curso de Medicina em Pelotas. Novamente o clamor comunitário ecoou forte e, em 1963, iniciava-se o funcionamento de tão almejado curso superior. Para contratação do corpo docente e administrativo, bem como a elaboração completa do currículo escolar, contou com o apoio decisivo dos mais expressivos expoentes da medicina local. Entre eles, merecem menção especial o Dr. Franklin Olivé Leite e o Dr. Joaquim Assumpção Osório, colocando ambos a capacidade e o prestígio ao inteiro serviço do bom desempenho da novel Faculdade.

A Universidade Católica de Pelotas nunca se desvinculou da comunidade ao longo de seus 48 anos de profícua existência, que completa neste ano. Pelo contrário, o ideal de Dom Antônio Zattera continua vivo em todas as suas ações. Se os cursos foram criados em decorrência das reivindicações comunitárias e não por uma desenfreada mercantilização, os liames continuam firmes em virtude da marcante presença da Universidade Católica em praticamente todos os setores produtivos e de serviços de Pelotas. Um registro especial deve ser feito ao Hospital Universitário São Francisco de Paula (HUSFP), uma referência regional do cuidado à saúde. Além de prestar atendimento a 90% dos pacientes pelo Serviço Único de Saúde, administra, juntamente com o curso de Medicina, postos médicos espalhados pelos principais bairros da cidade, assistindo, com exclusividade, a população socialmente fragilizada, reconhecidos pelos pacientes como de excelente padrão de acolhimento e procedimentos ambulatoriais. O grande complexo médico situado no Campus "Dr. Franklin Olivé Leite" recebe uma grande parte da população de baixa renda, proporcionando-lhe atendimento ambulatorial e fisioterápico. Por aí se faz, certamente, uma **Universidade de caráter público não-estatal**.

É essa Universidade que se insere plenamente no contexto regional do sul do Estado do Rio Grande do Sul por meio de ações concretas em programas diversos, salientando-se as atividades realizadas pelo Escritório de Desenvolvimento Regional (EDR), com o objetivo de criar mecanismos de interação com o setor produtivo, coordenando as ações entre a oferta e a demanda por conhecimentos científicos e tecnológicos, informação e serviços especializados, e exercendo suas atividades sob a forma de projetos em parcerias com entidades de classe, órgãos públicos e privados, com abrangência regional.

Desde 1969, o Instituto Técnico de Pesquisa e Assessoria (ITEPA) desenvolve estudos nas áreas de Ciências Econômicas, Contábeis e Administrativas, liderando eventos e disponibilizando informações relevantes, por intermédio de seu Banco de Dados, com indicadores sociais e econômicos dos vinte e oito municípios polarizados pelo eixo Pelotas/Rio Grande, a autoridades, entidades de classe, empresários, pesquisadores e à comunidade em geral. Executa, ainda, estudos e pesquisas nas áreas de desenvolvimento regional do Mercosul, do agronegócio e da conjuntura econômica.

A Universidade Católica de Pelotas mantém convênios com vários municípios, realizando cursos por demanda das comunidades, cooperando, assim, de maneira efetiva, na formação de profissionais capazes de atender às necessidades de recursos humanos e ao desenvolvimento da região. Todas essas ações e muitas outras identificam, claramente, a inserção regional e a liderança da UCPel no Sul do Estado, como vêm expressas na declaração de sua VISÃO.

É indiscutível, em toda empresa humana, e mais ainda num estabelecimento de ensino superior, o efeito da boa orientação. Muito mais respeitável, porém, é o efeito da boa receptividade. É somente do conúbio desses dois elementos que poderemos ver consumada a mais desejável das ingratidões e a única que se perdoa: a dos discípulos que superam os mestres.

Nota

[1] Ex-Reitor da Universidade Católica de Pelotas e Diretor da Editora Educat. Especialista em Lingüística Aplicada.

Referência

VANNUCCHI, Aldo. *A Universidade comunitária:* o que *é*, como se faz. São Paulo: Loyola, 2004.

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL:
um exemplo do modelo de universidade comunitária

Isidoro Zorzi[1]

Este texto pretende demonstrar que a Universidade de Caxias do Sul (UCS) é um exemplo do modelo comunitário de universidade e uma alternativa viável para ampliar significativamente o acesso ao ensino superior em nosso país.

Mostraremos resumidamente o histórico do processo de formação da Universidade, sua natureza jurídica e seu funcionamento.

À existência da UCS antecederam iniciativas isoladas. Em 1949, o município de Caxias do Sul criou a Escola Superior de Belas Artes; em 1958, a Mitra Diocesana criou a Faculdade de Ciências Econômicas; a Escola Superior de Enfermagem data de 1957, e foi iniciativa das Irmãs da Congregação São José. No ano de 1960, surge a Faculdade de Direito, criada e mantida pela Sociedade Hospitalar Nossa Senhora de Fátima.

Nos anos 60, iniciaram as articulações das entidades mantenedoras dessas faculdades com vistas à criação de uma universidade. Formam a dianteira três instituições da comunidade caxiense: a Prefeitura Municipal, a Mitra Diocesana de Caxias do Sul e a Sociedade Hospitalar Nossa Senhora de Fátima: um prefeito, um bispo da igreja católica e um representante da doutrina espírita. Assim foi concebida a UCS, sob o signo da pluralidade e do respeito às diferenças, como deve ser uma universidade: a unidade na diversidade da sua universalidade. O Decreto Presidencial n.º 60.200, de 10 de fevereiro de 1967, instituiu a Universidade de Caxias do Sul que, na concepção de seus idealizadores, deveria ter um caráter regional.

Esse ideal persistiu. Já em 1968 e no início de 1969, a UCS criou três *campi* universitários: um em Bento Gonçalves, um em Lajeado, no Vale do Rio Taquari, e o terceiro na região dos Campos de Cima da Serra, em Vacaria, estendendo a esses municípios o ensino superior, com sete cursos de graduação.

Mais tarde, e em decorrência da política do MEC e do interesse das comunidades, esses *campi* transformaram-se em faculdades, com mantenedoras próprias.

1 UCS, uma fundação de direito privado

Em 1973, após uma crise administrativa e financeira, que culminou com a designação de um reitor *pro tempore* pelo MEC, a Associação UCS foi transformada em fundação. Foram instituidoras da Fundação Universidade de Caxias do Sul as três entidades que formavam a Associação: Mitra Diocesana de Caxias do Sul, Sociedade Hospitalar Nossa Senhora de Fátima e município de Caxias do Sul, e mais o Estado do Rio Grande do Sul, a Câmara de Indústria, Comércio e Serviços de Caxias do Sul e a União, pelo Ministério da Educação, que aportaram recursos, sob várias formas, para sanar as finanças da instituição e apoiar a melhoria da sua infra-estrutura com vistas à expansão e consolidação da Universidade.

Hoje, a UCS é uma fundação de direito privado, reconhecida de utilidade pública pelo Município de Caxias do Sul, pelo Estado do RS e pela União, conforme Lei Municipal 2.219/75 (18/6/75), Decreto Estadual 23.463/74 (12/11/74) e processo MJ 9.791/96-14 (23/1/98), respectivamente.

A composição do Conselho Diretor da Fundação (FUCS) resulta na distribuição equilibrada do poder entre o setor público e a sociedade civil. Dos nove votos, subtraído o do reitor, quatro são do Estado e quatro da sociedade, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Tabela 01: Distribuição do poder no Conselho Diretor da FUCS

Eleitores	Nº de Votos	%
MEC	2	22,2
Estado RS	1	11,1
Município de Caxias do Sul	1	11,1
CIC – Caxias do Sul	2	22,2
Sociedade Fátima	1	11,1
Mitra Diocesana Caxias do Sul	1	11,1
Reitoria	1	11,1
Total	9	99,9

As funções do Conselho Diretor são benemerentes, não recebendo seus membros nenhuma remuneração ou qualquer tipo de auxílio ou apoio, direta ou indiretamente, para o seu exercício.

Pelo reconhecimento de utilidade pública nos três níveis – Município, Estado e União -, a universidade é isenta do pagamento de impostos, como, por exemplo, o imposto de renda sobre o lucro, a contribuição social, a quota patronal do INSS, o ICMS, IPVA, ISSQN, IPTU, entre outros. O montante dessas isenções representa, aproximadamente, 13,84% da receita bruta da Instituição. Em contrapartida, as ações assistenciais da Universidade, através da adesão ao Programa Universidade

para Todos – PROUNI, do Governo Federal, e de sua participação no Sistema Único de Saúde – SUS, por meio de convênios com instituições do setor público, acarretam uma despesa prevista para o exercício de 2008 no valor aproximado de 58 milhões de reais, ou seja, 40% superior ao valor das isenções.

2 UCS, uma universidade regional

> Mesmo com o desmembramento de seus antigos *campi*, a UCS seguiu praticando uma política de ação regional. Desenvolveu cursos de graduação e pós-graduação em caráter temporário, em convênio com IES isoladas de Bento Gonçalves, Vacaria e Lajeado. Instalou o Curso Superior de Tecnólogo em Hotelaria na cidade de Canela. E realizou um sem número de atividades extensionistas em toda a região, especialmente nos campos da educação e da saúde.
>
> Na década de 1980, foram realizadas duas tentativas de voltar a integrar a UCS com as IES regionais de Bento Gonçalves e de Vacaria. Essas tentativas nasciam da consciência de que só através da integração as IES da região teriam condições de atender à crescente demanda da comunidade por cursos de nível superior e por crescimento tecnológico. A primeira tentativa, em 1983, não chegou a termo por não ter havido uma adequada composição dos interesses das partes. A segunda tentativa, em 1987, realizou-se sob a forma de projeto enviado ao Conselho Federal de Educação, no qual, além da regionalização, era pleiteado o reconhecimento formal da condição de Universidade Comunitária de acordo com o preceito constitucional. Este segundo pleito, não resolvido por falta de normas específicas para ser atendido, gerou transitoriamente também um compasso de espera no processo de regionalização pela integração das IES.
>
> A partir de 1990, invocando a prerrogativa da autonomia universitária, e no espírito do artigo 60, parágrafo único, das Disposições Transitórias da Constituição Federal, a Universidade de Caxias do Sul iniciou um processo de regionalização, agora de forma institucionalizada. (UCS, 1992, p. 17-18)

O processo de regionalização previu o desenvolvimento de duas estratégias: Integração à Universidade das IES existentes na região, transformando-as em *campi* universitários, e a criação de uma nova rede de Núcleos Universitários e Cidades-Pólo de várias microrregiões que integram a região da UCS.

Em 1993, o Conselho Federal de Educação formalizou o Projeto de Regionalização da UCS, aprovando e transferência dos cursos de graduação mantidos pela Fundação Educacional da Região dos Vinhedos e pela Associação Pró-Ensino Superior dos Campos de Cima da Serra à FUCS e à cedência de patrimônio através de Termo de Comodato.

Em decorrência, foram criados: o Campus Universitário da Região dos

Vinhedos, em Bento Gonçalves, e o Campus Universitário de Vacaria; os Núcleos Universitários de Guaporé, Nova Prata/Veranópolis, Farroupilha, São Sebastião do Caí e da Região das Hortênsias, com sede em Canela.

A partir de 2004, foram implantados Pólos de Educação a Distância nos Municípios de Antônio Prado, Montenegro, São Marcos, Terra de Areia e nas demais Unidades.

3 UCS em números

Nascida na região que tem a economia mais diversificada e dinâmica do Estado do Rio Grande do Sul, a UCS vem cumprindo a missão de contribuir para o desenvolvimento sustentável da região. Nesse sentido, desenvolve suas atividades de ensino, de pesquisa e de extensão em dezenas de municípios, sem perder a perspectiva da Universidade, como diz seu lema: "Pés na região, olhos no mundo".

Tabela 02: Cursos de Graduação e alunos da UCS, por unidade universitária, 2008

Campus	Cursos de Graduação	Cursos de curta duração	Total de alunos
Bento Gonçalves	20	0	4.632
Canela	7	1	1.091
Caxias do Sul	46	15	22.031
Farroupilha	6	2	849
Guaporé	4	2	412
Nova Prata	4	0	550
São Sebastião do Caí	5	3	795
Vacaria	11	1	1.263
Veranópolis	3	1	27
Total			31.650

Fonte: Sistema de Informações Gerenciais (SIG) e Setor de Reconhecimento de Cursos (17-11-08)

Tabela 03: Cursos de Pós-Graduação e alunos da UCS, por campus, 2008

Campus	Cursos de Lato Sensu	Programas de Stricto Sensu	Nº Alunos
Bento Gonçalves	7	-	138
Canela	4	-	91
Caxias do Sul	59	10	1.723
Farroupilha	2	-	45
Guaporé	1	-	19
Nova Prata	3	-	73
São Sebastião do Caí	-	-	0
Vacaria	5	-	125
Veranópolis	-	-	0
Total			2.214

Fonte: Sistema de Informações Gerenciais (SIG) e Setor de Reconhecimento de Cursos (17-11-08).

Em conclusão, podemos afirmar com segurança que a UCS é o resultado do esforço coletivo da sociedade local e regional; é mantida pelos alunos, pelos professores, pelos funcionários técnico-administrativos e, indiretamente, pelos cidadãos brasileiros.

É uma universidade particular sem ser propriedade privada; é uma universidade pública sem ser universidade estatal; é uma universidade comunitária e regional. A UCS é um modelo jurídico de IES alternativo para o ensino superior do país.

Nota

[1] Reitor da Universidade de Caxias do Sul. Especialista em Sociologia e Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Referências

Atas e Registros da Associação Universidade de Caxias do Sul.

Atas e Registros do Conselho Diretor da Fundação Universidade de Caxias do Sul.

Atas do Conselho Universitário da Universidade de Caxias do Sul.

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL. *A regionalização da universidade:* conceitos e perspectivas. Caxias do Sul: UCS, 1992.

UNIVERSIDADE DE CRUZ ALTA:
um ponto na rede comunitária

Elizabeth Fontoura Dorneles[1]

A coragem nos falta quando estamos sozinhos e isolados,
mas não quando mergulhamos na realidade dos outros
de tal maneira que é impossível voltar atrás.
Ernesto Sabato

1 Histórico e contexto

A Universidade de Cruz Alta tem sua origem na década de quarenta. Naquele período, religiosas encerraram o curso de formação de técnicos em Contabilidade. A partir disso, professores reúnem-se agregando interesses individuais e comunitários e fundam uma associação que se constitui no embrião da Universidade de Cruz Alta.

Professores associaram-se e fundaram, em 1947, a Associação dos Professores da Escola Técnica do Comércio de Cruz Alta, cujo patrimônio passou a ser constituído por recursos financeiros dos próprios professores e por bens móveis e imóveis buscados junto à comunidade. Constituíram também um pequeno capital de giro através da venda de títulos emitidos pela Associação.

Tem-se, portanto, não só o embrião da Universidade, mas a emergência de um modelo onde público e privado se confundem na busca de espaços educacionais capazes de atenderem às demandas da sociedade. Até a criação da Fundação Universidade de Cruz Alta se instalaram conflitos decorrentes exatamente dessa ambigüidade entre o público e o privado, prevalecendo, entretanto, hoje o caráter de instituição que trabalha pelos interesses comunitários.

Ainda na década de 1950, a Associação passou a denominar-se APROCRUZ – Associação de Professores de Cruz Alta, condição para que fosse constituído o primeiro curso superior. Nesse contexto, foi criada, em 1959, a Faculdade de Ciências Econômicas e, em 1968, a Faculdade de Direito de Cruz Alta.

Em 1969-1970 são autorizadas as licenciaturas de Estudos Sociais, Matemática e Filosofia, todas como extensão da Faculdade de Filosofia Imaculada Conceição, de Santa Maria % FIC. O convênio com a Faculdade de Filosofia foi extinto e os cursos se instalaram sob a forma de extensão da Universidade Federal de Santa Maria. Conforme Bronzatti (2002), formou-se uma comissão de professores da UFSM, composta por duas religiosas, também do corpo diretivo da FIC, para

avaliarem as instalações da APROCRUZ. Embora as licenciaturas fossem supervisionadas pela UFSM, o corpo docente era formado por professores selecionados pela APROCRUZ e o ensino era pago.

Na criação e instalação do curso de Direito e das licenciaturas operaram gestões político-administrativas em que os interesses da sociedade estavam representados. O amplo envolvimento de segmentos da sociedade foi sendo consolidado na organização estatutária que colocou a comunidade, representada pelos sócios beneméritos, nas instâncias decisórias da Associação.

A criação de novos cursos e faculdades continua. Em 1972 é criada a de Educação Física que possibilita a revitalização da Instituição, uma vez que, pelas características da área do conhecimento, estabelece-se uma diferença em relação, não só à área de conhecimento, mas também pelo fato de que muitos professores vêm para a cidade, especialmente para trabalharem no curso. Acredita-se que isso fez enorme diferença, porque, até então, os professores eram, na maioria, profissionais das mais variadas áreas que também davam aulas "em caráter de colaboração". O Curso de Educação Física também contribui para a expansão da área construída da APROCRUZ, já que demandou novas instalações. A partir disso, e, considerando a doação da área de terra feita pelo município de Cruz Alta, iniciam-se, em 1974, as obras do atual Campus Universitário.

A APROCRUZ entra na década de 80 com seis cursos, distribuídos em quatro faculdades: Direito; Ciências Políticas e Econômicas; Filosofia, Ciências e Letras; Educação Física. Nessa década, também ganha força o movimento pela Universidade de Cruz Alta e cria-se, em 1987, o Curso de Fisioterapia.

O movimento pela criação da Universidade intensifica-se em 1988. Nesse ano, um Ato Presidencial cria a Fundação Universidade de Cruz Alta, Instituição a ser mantida com verbas públicas federais, que é vetado. Através de um novo Decreto Presidencial, o de número 97.000, de 21 de outubro de 1988, assinado por Ulysses Guimarães, Presidente da República, em exercício, a APROCRUZ transforma-se em Fundação Universidade de Cruz Alta, instituição de direito privado, mantenedora da Universidade de Cruz Alta. Junto cria-se o Curso de Agronomia. Hoje a Universidade oferece cursos que cobrem quase todas as áreas do conhecimento, congregando em torno de quatro mil alunos e mantendo um número significativo de empregos. Os dados, a seguir, mostram esses números.

O quadro funcional da universidade é constituído por 277 professores e por 293 funcionários, totalizando 570 servidores.

Os alunos, distribuídos em diversos níveis, estão apresentados na Tabela 01.

Tabela 01: Alunos da UNICRUZ nos diversos níveis

Nível	Nº de alunos
Ensino Infantil	07
Ensino Fundamental	61
Ensino Médio	40
Técnico em Enfermagem	60
Técnico em Radiologia	34
Seqüenciais	55
Tecnólogo	15
Graduação (24 cursos)	3.139
Pós-Graduação (16 cursos)	315
Total	**3.726**

Os cursos da Universidade constam na Tabela 02.

Tabela 02: Cursos oferecidos pela UNICRUZ

Centro de Ciências Sociais Aplicadas	Centro de Ciências Agrárias Exatas e da Terra
Arquitetura e Urbanismo	Agronomia
Administração	Ciência da Computação
Ciências Contábeis	Matemática - Licenciatura
Ciências Econômicas	Química - Licenciatura
Direito	
Gestão de Empresas Rurais (Curso Seqüencial de 2 anos)	
Serviço Social	
Turismo	

Centro de Ciências da Saúde	Centro de Ciências Humanas e Comunicação
Biomedicina	Dança
Ciências Biológicas - Licenciatura	Jornalismo
Cosmetologia e Estética (Curso Tecnólogo de 2 anos)	Publicidade e Propaganda
Educação Física -Licenciatura	Relações Públicas
Enfermagem	História - Licenciatura
Farmácia	Letras - Português / Inglês
Fisioterapia	Letras - Português / Espanhol
Medicina Veterinária	Pedagogia - Licenciatura
Nutrição	

A organização administrativa da Fundação e da Universidade, desde sua criação até o ano de 2007, apresentava certo acúmulo no que diz respeito aos

papéis de Presidente e de Reitor. Uma só pessoa detinha os dois cargos. Nesse ano houve reforma estatutária e cada uma das instituições passa a ter pessoas distintas nos cargos superiores. Com essa reforma a presença de instituições representativas da sociedade amplia-se.

A administração da Fundação está organizada em três órgãos: Conselho Curador, Conselho Diretor e Conselho Fiscal. O Conselho Curador tem vinte e seis membros, dos quais treze representam instituições da comunidade externa à Universidade. Participam desse conselho desde representantes do setor público – Poder Executivo Municipal e Poder Legislativo – até representantes do setor produtivo e de órgãos de classe. A esse conselho compete eleger o Conselho Diretor, cujo presidente preside também a Fundação. O Conselho Curador tem ainda como competência estabelecer as diretrizes e as metas da instituição, assim como fiscalizar sua execução. No que diz respeito ao Conselho Fiscal, esse é escolhido pelo Curador e a ele compete fiscalizar a administração contábil-financeira da Fundação.

A gestão da Universidade é feita pela Reitoria, composta pelo Reitor, Vice-Reitor de Graduação, Vice-Reitor de Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão e Vice–Reitor de Administração. São todos eleitos em chapa, por um colégio eleitoral composto por professores, funcionários, alunos e representantes da comunidade externa. A instância deliberativa máxima é o Conselho Universitário, composto pela Reitoria, por representantes dos três segmentos da comunidade acadêmica, pelos coordenadores de Curso, pelos diretores de Centro e por representantes do Conselho Curador. A administração intermediária se faz através dos quatros centros que têm seus respectivos conselhos de centro, onde também estão representados todos os cursos mais os três segmentos da comunidade acadêmica. A administração básica se dá no âmbito dos cursos com seus respectivos conselhos, compostos com as representações nos mesmos moldes do anterior. Em termos de órgãos de natureza normativa e deliberativa, a Assembléia Geral é a instância máxima e é composta por todo o corpo docente da Universidade, por representantes dos funcionários, do corpo discente e da comunidade externa.

Cabe ainda ressaltar que a UNICRUZ é uma Instituição filantrópica, sem fins lucrativos e declarada de utilidade pública.

2 Inserção regional

A Universidade de Cruz Alta integra o Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas – COMUNG –, instância articuladora de projetos coletivos, construtores de alternativas de soluções aos problemas estruturais comuns às universidades consorciadas. O sentido da Universidade Comunitária, no contexto do Ensino Superior no Brasil, explicita-se pela relevância do seu papel social de Instituição, abrangendo diversas comunidades e trilhando um caminho que busca a qualificação cada vez maior de seu trabalho, já que tem consolidada sua inserção de forma participativa na sua região de abrangência.

A UNICRUZ integra o Conselho Regional de Desenvolvimento Alto Jacuí – COREDE Alto Jacuí –, o Conselho Regional de Desenvolvimento do Alto da Serra do Botucaraí, e o Pólo de Modernização Tecnológica, contribuindo com diversas ações e procurando diagnosticar os interesses fundamentais da região em termos de educação, pesquisa científica e tecnológica, saúde, agricultura, agroindústria, indústria, comunicação, ecologia, transporte, entre outros. Apesar de ter uma região de abrangência, a Universidade não se restringe só aos municípios que compõem os COREDEs, uma vez que contempla estudantes e professores de mais de cem municípios.

Com o objetivo de ultrapassar a mera inserção física nas localidades de abrangência dos dois COREDEs, a Universidade tem a pretensão de que, pelo caráter comunitário, possa articular-se aos interesses das comunidades e colaborar na busca conjunta de saídas e alternativas aos problemas e ao desenvolvimento qualitativo da região, através de projetos de pesquisa, ensino, extensão e prestação de serviços.

O propósito institucional é de comprometimento permanente e de sintonia com a realidade sociorregional, tendo em vista seu desenvolvimento e a formação dos profissionais, de forma que possam estar integrados ao seu meio e contribuam para o seu crescimento e a melhoria da qualidade de vida, como também da comunidade em geral, através de ações na agricultura, no comércio, na indústria, na educação, na saúde, nas artes, no desporto, na ecologia, na cultura.

A gestão da Universidade de forma planejada, participativa e sustentável é um dos principais eixos de atuação dos gestores. O crescimento e amadurecimento, somados à complexidade da situação em que as universidades comunitárias vivem, conformam um momento propício e necessário para uma ampla reflexão, de forma integrada e por meio de um amplo processo de discussão participativa, sobre entraves, perspectivas e diretrizes para o desenvolvimento da Instituição.

Um dos principais desafios da UNICRUZ é ampliar e fortalecer a capacidade de executar suas ações de forma participativa e transparente, bem como procurar construir meios eficientes e permanentes de análise, acompanhamento e avaliação de suas atividades e dos processos de decisão, de maneira qualificada e eficaz.

3 Missão

A Universidade de Cruz Alta, enquanto Instituição comunitária com características do pública não-estatal, tem como propósito contribuir para o desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul. Nesse sentido, vem se consolidando como Instituição capaz de implementar processos democráticos de decisão e de buscar instrumentos sistemáticos para lidar, de forma qualificada, com suas decisões diárias.

A produção e difusão de conhecimento contribuem para o exercício pleno

da cidadania, mediante formação humanista, crítica e reflexiva. A missão é alcançada com o preparo de profissionais capazes de atender às necessidades e demandas da comunidade regional.

Como Instituição de ensino, pesquisa e extensão, sua função precípua é fornecer e aperfeiçoar fatores de produção (principalmente capital humano e tecnologia) para provocar e sustentar, no que lhe diz respeito, o desenvolvimento regional.

O cenário educacional em processo de expansão, onde muitas universidades privadas de cunho estritamente mercadológico estão ampliando suas ações para o interior e iniciando nos pólos de maior desenvolvimento econômico, orienta a UNICRUZ a trilhar o caminho para a urgente busca da construção e socialização do conhecimento, como forma de gerar a excelência acadêmica e o desenvolvimento de sua microrregião.

A finalidade que justifica a sua existência e que baliza seus objetivos consiste em proporcionar, à comunidade local e regional, profissionais capazes de interagir política, técnica e socialmente, de forma crítico-reflexiva, criativa e propositiva. Também é seu objetivo produzir, sistematizar, socializar e difundir conhecimentos; articular saberes e formar pessoas mediante ações integradas de ensino, pesquisa e extensão, com o intuito de contribuir para a melhoria da qualidade de vida, a formação de uma consciência crítica e de cidadania, visando a uma sociedade igualitária e democrática.

O propósito da UNICRUZ de primar pela excelência no ensino, na pesquisa e na extensão dá-se pela urgência em fortalecer a formação de seu estudante como profissional que possua embasamento teórico, sem perder de vista a formação específica, em que a ética, a justiça, como também a percepção da importância de seu papel e do impacto de suas ações na sociedade, façam parte do seu cotidiano.

Outro aspecto diz respeito à preocupação com as questões ecológicas e com a devida noção da importância da preservação ambiental para a garantia da qualidade de vida de todos os seres humanos e a sustentabilidade do planeta. A cultura e a arte também devem estar presentes em todas as ações da Universidade.

A Universidade de Cruz Alta quer reestruturar-se como referência pela qualidade de seu trabalho na comunidade local e regional. Para isso, busca constituir-se em núcleo de excelência acadêmica, científica, tecnológica, artística e cultural, caracterizando-se pela busca permanente da qualificação do fazer universitário, voltado para a construção de práticas inovadoras e ao processo de desenvolvimento em suas diversas instâncias e formas de manifestações. A autonomia universitária realiza-se através do exercício democrático da gestão da Instituição e da sustentabilidade do Projeto Institucional, bem como através do caráter comunitário e regional que define a dimensão pública não-estatal da Universidade e reforça seu compromisso social.

Nota

[1] Reitora da Universidade de Cruz Alta. Doutora em Letras pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Referências

BRONZATTI, Maria de Fátima. *Cruz Alta e Unicruz:* um binômio cheio de possibilidades. Porto Alegre, PUCRS, 2002.

UNIVERSIDADE DE CRUZ ALTA. *Estatuto da Universidade de Cruz Alta.* Cruz Alta: UNICRUZ, 2007.

_____. *Estatuto da Fundação Universidade de Cruz Alta.* Cruz Alta: UNICRUZ, 2007.

_____. *Plano de Desenvolvimento Institucional.* Cruz Alta: UNICRUZ, 2006.

UNIVERSIDADE REGIONAL DO NOROESTE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL:
a inserção comunitária como sua marca fundamental

Gilmar Antonio Bedin[1]

Apresentar a história de uma Universidade é sempre um desafio muito significativo, pois essas instituições são, por natureza constitutiva, estruturas muito complexas, que permitem diversos olhares e várias interpretações sobre uma trajetória específica. Este texto busca resgatar, de forma breve, o caminho percorrido pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ[2] – e sua relação com a comunidade regional.[3]

1 A UNIJUÍ e a Sociedade Literária São Boaventura

A origem da UNIJUÍ está ligada ao amadurecimento do processo de modernização do País e de sua agricultura e à presença na região noroeste do Estado do Rio Grande do Sul dos Freis Menores Capuchinhos, vinculados à Sociedade Literária São Boaventura, sua entidade civil representativa[4].

1.1 O contexto histórico

O contexto histórico de surgimento da UNIJUÍ – ainda como Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ijuí – é o da década de 50 do Século XX. Esse período é marcado, por um lado, pelo otimismo gerado pela superação do sofrimento decorrente das grandes perdas provocadas pela Segunda Guerra Mundial e, por outro, pelos avanços econômicos resultantes da modernização do País (que gerou um novo padrão industrial, voltado para a substituição das importações)[5] e de sua agricultura.

A convergência desses fatores gerou um clima propício ao desenvolvimento do País, que resultou na estruturação do mercado nacional e aprofundou os vínculos da economia nacional com o exterior. Em decorrência desse fato, "o País agrário apressava o ritmo de sua transição para o país urbano-industrial, trazendo na bagagem novas demandas e novos desafios" (BRUM, 1998, p. 26).

Na região noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, o impacto dessa transformação do Brasil foi muito grande e, inicialmente, muito negativo. De fato, a agricultura tradicional, até então a base da economia local, entrou em declínio e fragilizou os demais setores da economia. A desesperança se tornou predominante

e novas alternativas tiveram que ser construídas.

As novas alternativas foram construídas a partir de um pacote tecnológico, importado dos Estados Unidos (sob a denominação de Revolução Verde) e financiado pelo governo brasileiro (BRUM, 1998)[6]. A convergência entre novas tecnologias e recursos abundantes e baratos revolucionou a agricultura local[7] e produziu um novo ciclo de desenvolvimento em toda a região.

Esse novo ciclo de desenvolvimento provocou grandes mudanças na região. As grandes mudanças referidas foram produzidas pelo fato de que "a lentidão do arado e da carroça de tração animal passou a ser rapidamente substituída pelo ritmo mais dinâmico do trator e dos veículos motorizados" (BRUM, 1998, p. 27). Em conseqüência dessa transformação, foi produzida também a substituição da variada policultura tradicional da região pela especialização das culturas do trigo e da soja e, em decorrência desse fato, foi acelerado o êxodo rural e o processo de urbanização da região noroeste do Estado do Rio Grande do Sul.

A mudança estrutural referida colocou na ordem do dia novos desafios, entre os quais, se destaca a necessidade de qualificação dos setores médios da sociedade e o atendimento de seus anseios de ascensão social pela educação superior. A criação da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ijuí - FAFI, em 1957, primeira instituição de ensino superior da região noroeste do Estado, foi uma resposta a esse novo desafio. A FAFI será, posteriormente, transformada na atual Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - UNIJUÍ.

1.2 A iniciativa dos capuchinhos

Além de ser uma resposta aos anseios da região, a criação da FAFI foi também o resultado do trabalho dos Frades Menores Capuchinhos, vinculados à Sociedade Literária São Boaventura. De fato, os Frades Menores Capuchinhos, desde o início de sua presença em Ijuí, se preocupavam, além das ações diretamente voltadas à evangelização, com a educação de seus quadros mais jovens e com a transformação da vida dos diversos setores da sociedade a partir da educação[8].

A convergência desses fatores foi fundamental para a criação da Associação Ijuiense Pró-Ensino Superior, em 1956, e para a constituição da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ijuí, em 1957. Nesse sentido, lembra Mário Osório Marques em seu discurso de implantação da FAFI[9] que

> Esta solene assembléia ... marca o encontro feliz de duas aspirações. De uma parte, toda a região noroeste do Estado, num afã de progresso e renovação, face à necessidade de imprimir a seu espantoso desenvolvimento um rumo definitivo, sentindo a urgência de um centro de cultura superior que viesse dar alma à civilização que aqui se constrói econômica e industrialmente – esta imensa região semeada de estabelecimentos de ensino de grau médio a reclamarem professores

> idôneos e capazes, em número cada vez maior. De outro lado, a Ordem dos Frades Menores Capuchinhos no Rio Grande do Sul, sequiosa de ministrar a seus membros jovens, uma formação sempre mais aprimorada e um contato mais íntimo e cordial com as multiformes vivências do homem moderno. Do encontro dessas aspirações nasceu... [a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ijuí] (MARQUES, 2003, p. 13-4).

Fruto, portanto, também da iniciativa da Ordem dos Frades Menores Capuchinhos, a FAFI teve uma grande influência da doutrina e do método educativo específicos dos franciscanos: um conjunto de idéias e de práticas norteadas por um alto senso de realidade[10]. Em outras palavras, a influência de um conjunto de princípios e de práticas sociais preocupados em não perder "o contato com a vida, incapaz de esquecer o homem concreto com seus problemas concretos e únicos, aliada à intuição e à simpatia, como método de procura e de comunicação do saber de maneira direta, despojada de preconceito (...)" (MARQUES, 1984, p. 35).[11] Essa opção histórica se tornará, em sua configuração leiga, uma das grandes marcas da UNIJUÍ.

1.3 A inserção social

A FAFI, resultante dos anseios da região e influenciada pelas idéias franciscanas, se consolidará, de fato, ao longo de sua história, como uma das instituições de ensino superior do País diferenciada e caracterizada por sua extraordinária vinculação com a comunidade e seus problemas. Nesse sentido, destaca Mário Osório Marques em seu discurso de implantação da FAFI, em 1957, que a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ijuí deve se constituir em "uma faculdade para servir a esta região. Deverá, portanto, responder aos apelos da realidade local" (MARQUES, 2003, p. 14).

Por isso, insiste Mário Osório Marques que a FAFI deve abrir as portas para todos. Há de falar

> ao povo a linguagem do povo. Há de ministrar cursos de extensão universitária para difundir a cultura, há de incrementar cursos populares, como preparação para o casamento, de psicologia prática, de pedagogia para pais e educadores, há de penetrar todos os lares através da imprensa escrita e falada. Tudo isto para edificar, para construir para salvar o homem do interior. Numa palavra: a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ijuí pertence a esta região: para resolver problemas específicos, para conjurar perigos, para influenciar atitudes... (MARQUES, 2003, p. 17).

Após a implantação da FAFI, essa característica foi ainda mais desenvolvida, em especial a partir da descoberta de que o povo também tem cultura (e que essa cultura deve ser respeitada) e que é coletivamente construída. Com isso, ficou claro

que a Faculdade não deve apenas querer ensinar o que sabe, mas que deve também estar aberta ao diálogo e ao aprendizado das experiências da comunidade. Essa necessidade de abertura demonstrou a insuficiência das idéias psicológicas defendidas pela FAFI, demasiadamente centrada na análise individual dos sujeitos, e a necessidade da adoção de uma perspectiva sociológica, voltada à compreensão da experiência dos diversos grupos humanos (sejam formais ou informais).

A experiência coletiva passa a ter uma grande relevância na compreensão da realidade. Com isso, fica mais clara a necessidade de participação da FAFI nas diversas atividades da comunidade. Ampliada essa participação, vai se formando aos poucos um grande movimento social na região: o Movimento Comunitário de Base – MCB. Esse movimento envolveu praticamente todos os setores da sociedade (organização de estudantes, associação de bairros, escolas, sindicatos de trabalhadores urbanos e rurais) e articulou-se a partir da reivindicação de maior participação da população na construção de soluções para os problemas da região noroeste.

O Movimento Comunitário de Base marcou profundamente a região e a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ijuí. Além disso, impulsionou a criação do Museu Antropológico Diretor Pestana[12] e legou um forte espírito associativo e cooperativo ainda hoje muito vivo na região[13].

1.4 A primeira tentativa de regionalização

Concluído o processo de implantação da FAFI e consolidado o Movimento Comunitário de Base - MCB, as principais lideranças envolvidas nas atividades entenderam que era fundamental a ampliação das atividades da Faculdade para as cidades de Cruz Alta e Santo Ângelo[14].

A idéia básica era criar as condições necessárias para construir uma instituição de ensino superior de alcance regional, que permitisse melhores condições de freqüência às aulas das turmas de alunos daquelas duas cidades e a descentralização das atividades de extensão da FAFI.

O Instituto Superior de Cultura de Santo Ângelo foi criado em 1963 e o de Cruz Alta em 1964. Com os mesmos cursos e os mesmos professores, os três *campi* permitiam maior proximidade da FAFI com seus alunos e melhor aproveitamento dos docentes existentes na Faculdade.

A criação dos Institutos revelou-se uma experiência inovadora de descentralização e regionalização do ensino superior. Contudo, não conseguiu se consolidar em decorrência da mudança da legislação federal (1969), que restringiu a criação de estruturas *multicampi* apenas para as Universidades. Com isso, a FAFI voltou a ter um único campus, em sua sede, na cidade de Ijuí.

2 A nova mantenedora da FAFI

O amadurecimento da FAFI, a complexidade político-administrativa de sua estrutura *multicampi* e o volume de novas demandas por novos cursos superiores fez com que a estrutura institucional proporcionada pela Sociedade Literária São Boaventura chegasse, no final dos anos 60 do século XX, ao seu limite. Esse fato fortaleceu a percepção das principais lideranças da comunidade envolvidas que era necessário ser criada uma nova instituição mantenedora. Percepção idêntica era partilhada também pelos Frades Menores Capuchinhos e por sua entidade representativa[15].

Nesse sentido, em 1968 foi lançada a idéia de criação de uma entidade regional para manter a Faculdade. A proposta realçava a importância de ser uma entidade representativa de todos os setores da comunidade, "num esforço coletivo e articulado, com vistas à condução e instrumentalização de seu próprio desenvolvimento, alicerçado numa instituição de ensino superior, aberta e descentralizada, embrião da futura Universidade Regional" (BRUM, 1998, p. 58). Amplamente discutida essa possibilidade, a idéia da entidade regional foi adquirindo forma e se corporificando em seus documentos fundamentais, sempre atendendo aos padrões legais em vigor.

Esse processo culminou, em 1969, com a criação da Fundação de Integração, Desenvolvimento e Educação do Noroeste do Estado - FIDENE -[16] e com a transferência, por parte da Sociedade Literária São Boaventura, dos cursos e do patrimônio da Faculdade para a Fundação. Foi encerrada, assim, a fase religiosa da FAFI e transferida a responsabilidade pela gestão da Instituição[17].

Com isso, novas oportunidades se abriram, mas também grandes desafios se apresentaram. As novas oportunidades diziam respeito à ampliação da possibilidade de criação de novos cursos e ao fortalecimento dos espaços democráticos institucionais de gestão[18]. Os novos desafios foram de ordem econômica (principalmente em como manter a Faculdade) e de ordem política (como dialogar com a comunidade e saber o que a região necessita). Esses dois desafios se tornaram questões recorrentes e permanecem como fundamentais até o momento atual.

3 A ampliação do ensino e os Centros Integrados

A criação da FAFI, em 1957, foi acompanhada da criação dos seus dois primeiros cursos superiores: Curso de Filosofia e Curso de Pedagogia[19]. Em 1967, foram criados os Cursos de Letras, Ciências e Estudos Sociais. Em 1973, novos cursos de licenciatura foram criados na área das Ciências Naturais (Matemática, Física, Química e Biologia) e das Ciências Sociais (História e Geografia). Nesse ano, os Cursos de Licenciatura passaram a ser oferecidos também no Regime Especial[20].

Ao lado da FAFI, é criada, em 1970, a Faculdade de Ciências Administrativas, Contábeis e Econômicas de Ijuí – FACACEI. O objetivo é diversificar as áreas de formação, indo além apenas da formação de professores. A nova faculdade tem início com a criação do Curso de Administração. Em seguida, é implantado pela FACACEI o Curso de Ciências Contábeis (1975).

Consolidada a entrada da Instituição na nova área (Ciências Sociais Aplicadas), é o momento de nova ampliação. Nesse sentido, é criado, em 1977, o Centro de Ciências Agrárias. Os seus primeiros dois Cursos são o de Tecnólogo em Administração Rural e o de Tecnólogo em Cooperativismo. Esses dois novos cursos permitiram que a Fundação qualificasse, agora com instrumentos técnicos mais avançados, um de seus públicos tradicionais (agricultores familiares da região) e que há mais tempo a Instituição queria qualificar com formação superior.[21]

A quarta faculdade criada foi a Escola de Enfermagem, em 1980. O primeiro curso implantado na nova unidade acadêmica foi o Curso de Enfermagem (1980) e o segundo, o Curso de Nutrição (1981). A implantação desses dois cursos tinha o objetivo de melhorar as condições de saúde dos grupos populares e era uma reivindicação bastante antiga dos diversos setores da região.

A diversificação das áreas de formação e sua articulação em quatro faculdades tornaram possível a elaboração da proposta de criação dos Centros Integrados de Ensino Superior de Ijuí – CIESI. Essa unificação ocorreu em 1981, quando foi aprovado o Regimento Unificado[22].

Com a entrada em vigor do novo regimento, as quatro faculdades foram substituídas por cinco centros:

a) Centro de Ciências Exatas e Naturais, com os Departamentos de Ciências Biológicas, de Ciências Físicas e Químicas, e de Matemática e Estatística;

b) Centro de Ciências Humanas, com os Departamentos de Ciências Sociais, de Filosofia e de Letras;

c) Centro de Ciências da Saúde, com o Departamento de Enfermagem especializada;

d) Centro de Educação, com os Departamentos de Educação e de Metodologia de Ensino;

e) Centro de Estudos Sociais e Econômicos, com os Departamentos de Ciências Agrárias, de Ciências da Administração e de Ciências Contábeis, Econômicas e Jurídicas (Marques, 1984).

A existência dos centros se revelou, rapidamente, uma estrutura inadequada para a Instituição. Por um lado, aumentou a complexidade de sua estrutura administrativa e, por outro, esvaziou as funções dos departamentos. Constatado esse fato, essas unidades acadêmicas são, em 1984, extintas, permanecendo apenas os departamentos como unidades acadêmico-administrativas. Essas foram

reagrupadas[23] e passaram a desempenhar um papel fundamental no preparo da futura Universidade.

4 A UNIJUÍ - Universidade de Ijuí

A integração das quatro Faculdades nos Centros Integrados de Ensino Superior de Ijuí - CIESI - foi um passo importante no processo de criação da Universidade de Ijuí – UNIJUÍ. De fato, com a entrada em vigor, no início do ano letivo de 1984, das reformulações do regimento, a Instituição ganhou maior unidade institucional, dinamicidade administrativa e visibilidade externa.

Esse fato reforçou a Carta-Consulta enviada ao Ministério da Educação, em 1983, sobre a possibilidade de transformar os Centros Integrados de Ensino Superior - CIESI – na Universidade de Ijuí – UNIJUÍ. Sensível à proposta de Carta-Consulta, o Conselho Federal de Educação decidiu acompanhar as atividades da Instituição e, explicitamente, reconheceu que atender ao pedido da Instituição era apenas a "concretização de direito do trabalho que vem sendo desenvolvido de fato" (DOCUMENTA 272).

Nesse contexto, o Conselho Federal de Educação decidiu também que era necessário acompanhar as atividades dos Centros Integrados por três semestres para a experimentação da estrutura proposta na Carta-Consulta e para o aprofundamento do debate interno sobre a transformação da Instituição em Universidade. Vencido esse prazo e cumpridas todas as exigências apresentadas pelo Conselho Federal de Educação, a Universidade de Ijuí é criada em 28 de junho de 1985[24].

Com isso, a UNIJUÍ é reconhecida como a primeira Universidade da Nova República e é realizado o sonho dos fundadores da FAFI de ter uma Universidade na região noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Com esse reconhecimento, a Instituição ganha maturidade e complexidade institucional[25]. Estabelece que, além da função de Reitor, a Universidade terá três Pró-Reitorias (Pró-Reitoria de Ensino, Pró-Reitoria de Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão e a Pró-Reitoria de Administração) e volta a experimentar a idéia de Centros ou Institutos e de Departamentos convivendo ao mesmo tempo.

5 A UNIJUÍ - universidade regional

Consolidada como Universidade de Ijuí, a UNIJUÍ continua a discutir com a região o futuro do ensino superior. A principal reivindicação das lideranças comunitárias envolvidas com o tema é que seja retomada a idéia, muito forte nos anos 60 do Século XX, da constituição de uma Universidade Regional, com uma estrutura *multicampi* e integrada nas diversas microrregiões.

Essa possibilidade é retomada em 1991 e, rapidamente, avança no sentido da regionalização da UNIJUÍ. O diálogo com o Instituto Educacional Dom Bosco[26], de Santa Rosa, se aprofunda, sendo construído, em 1992, o compromisso de transferência dos cursos do Instituto Dom Bosco para a UNIJUÍ. Além disso, também se consolida a possibilidade de serem criados os *Campi* Panambi e Três Passos, bem como o Núcleo Universitário de Santo Augusto[27].

Em 1993, foram revistos o Estatuto e o Regimento Geral da UNIJUÍ e, em 1994, o Ministério da Educação autorizou a mudança da denominação da Universidade de Ijuí para Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ, mantida pela Fundação de Integração, Desenvolvimento e Educação do Noroeste do Estado – FIDENE. Além disso, o Ministério reconheceu os *campi* de Ijuí, Panambi, Santa Rosa, Três Passos, todos no Rio Grande do Sul, e aprovou o novo Estatuto e o novo Regimento Geral da Universidade[28]. Com isso, a UNIJUÍ torna-se, de fato e de direito, a Universidade Regional do Noroeste do Estado[29].

6 A UNIJUÍ e sua inserção comunitária

As características marcantes da UNIJUÍ são muitas, entre as quais se destacam as seguintes:

a) é uma universidade aberta e democrática (sempre disposta a experimentar idéias novas e adequadas a seu tempo e pautada pelo princípio da eleição e da participação nas decisões institucionais);

b) é uma universidade pública não-estatal (pautada pelo princípio republicano do predomínio da *res* pública, da transparência de suas ações e atividades e da destinação pública de seu patrimônio);

c) é uma universidade compromissada com o desenvolvimento de sua região (vinculada aos anseios de sua comunidade, a UNIJUÍ sempre esteve sintonizada com problemas da região);

d) é uma universidade regional e *multicampi* (voltada para a macrorregião noroeste do Estado, nunca aceitou ficar restrita ao município de Ijuí e sempre tentou se inserir num espaço mais amplo);

e) é uma universidade preocupada em qualificar os seus docentes e incentivar a pesquisa e a produção intelectual.

Além dessas características, uma ainda deve ser destacada: a sua vocação para a inserção social e para a extensão. De fato, desde sua origem, a UNIJUÍ procurou superar os limites impostos pelos muros clássicos da Universidade e se envolver com os diversos setores da comunidade. Esta é a sua marca mais importante e sua forma de cumprir sua missão histórica[30]: de ser um centro irradiador de cultura e de humanização do homem no interior do Estado do Rio Grande do Sul.

7 Considerações finais

O texto buscou destacar alguns elementos da trajetória da UNIJUÍ. É possível perceber que muitas das observações feitas ao longo do mesmo podem valer também para outras experiências de Instituição de Ensino Superior Comunitária do Estado ou do País. O importante é que, nascidas da vontade dos diversos setores da sociedade e vinculadas aos seus problemas e às potencialidades, as Universidades Comunitárias (como a UNIJUÍ) têm cumprido um papel fundamental no processo de desenvolvimento de suas regiões e garantido o acesso ao ensino superior de significativos grupos de estudantes. Nesse sentido, são experiências que devem ser apoiadas pelo Estado e pela sociedade, e não simplesmente substituídas.

Notas

[1] Reitor da UNIJUÍ. Professor. Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina.

[2] A UNIJUÍ situa-se na região noroeste do Estado do Rio Grande do Sul e tem sede na cidade de Ijuí e *Campi* em Santa Rosa, Três Passos e Panambi. Suas ações têm como referência direta os 50 municípios que integram os Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Noroeste Colonial, da Fronteira Noroeste e da Região Celeiro do Estado.

[3] Sua marca distintiva fundamental.

[4] "A Ordem dos Frades Menores Capuchinhos é o terceiro grande ramo em que se desdobrou a Ordem dos Frades Menores, fundada por São Francisco de Assis no século XIII, como um dos mais autênticos e representativos movimentos populares da Idade Média" (Marques, 1984, p. 26). A presença dos capuchinhos no Brasil se dá a partir de 1612, no Estado do Maranhão. No Estado do Rio Grande do Sul essa presença é registrada no final do século XIX. Em 1909, é criada a Província dos Frades Menores Capuchinhos do Rio Grande do Sul, com Sede em Caxias do Sul, e sua entidade jurídico-representativa, denominada Sociedade Literária São Boaventura. Em Ijuí, os Frades Capuchinhos se fazem presentes a partir de 1949, tendo sido constituída a nova fraternidade em 1951. Em 1952, os Frades Capuchinhos assumiram a Paróquia São Geraldo e passaram a ministrar aulas em diversas instituições de ensino.

[5] Nesse sentido, destaca Argemiro Jacob Brum que "no Brasil vivia-se um momento de transformações. Numa atmosfera de otimismo, confiança e esperança, olhava-se para o futuro. Com a participação do capital e de tecnologia estrangeiros implantou-se a indústria automotiva, de eletrodomésticos e eletroeletrônica. O Estado construiu Brasília, grandes siderúrgicas, grandes hidroelétricas, a Petrobrás, portos e aeroportos, expandia as comunicações e rasgava estradas de rodagem, ligando as grandes distâncias" (BRUM, 1998, p. 25).

[6] No mesmo sentido, esclarece Mário Osório Marques que "... já na década de 1950 inicia-se o trânsito do ciclo colonial para uma nova fase de expansão capitalista, sob a forma de modernização induzida de fora, ante as injunções da integração da agricultura na dinâmica dos mercados mais amplos (MARQUES, 1984, p. 21-2).

[7] Nesse sentido, relata Argemiro Jacob Brum que "os empresários e profissionais liberais foram os primeiros a aderir ao processo de modernização da agricultura, caracterizado pelo uso crescente de máquinas e insumos químicos, arrendando ou comprando áreas de campo e transformando-as em lavoura de trigo. Os pequenos agricultores tradicionais, descendentes dos antigos imigrantes europeus – mais desconfiados, principalmente em relação à dependência bancária – só foram aderir ao novo projeto agrícola, na segunda metade da década de 60/início dos anos 70, sobretudo quando a soja também passou a receber incentivos oficiais" (BRUM, 1998, p. 26).

[8] Além das aulas e dos estudos voltados à formação de seus quadros religiosos mais jovens, os Frades Menores Capuchinhos assumiram as aulas de filosofia, história e psicologia na Escola Normal do Colégio Sagrado Coração de Jesus, a Direção da Escola Normal Rural Assis Brasil, a Direção do Ginásio Soares de Barros e a direção do Centro de Estudos Pedagógicos Antônio Balbino.

[9] O professor Mário Osório Marques era, na época de criação da FAFI, representante da Sociedade São Boaventura e da Ordem dos Frades Menores Capuchinhos e atendia pelo nome religioso de Frei Matias de São Francisco de Paula.

[10] Apesar disso, a FAFI nunca aceitou "ser rotulada de faculdade católica, como se fora gueto em um mundo a parte, resquício do regime da cristandade. Torná-la mais aberta e integrada no dinamismo da sociedade abrangente era mais cristão..." (Marques, 1984, p. 117).

[11] Essa opção pela doutrina e pelo método de ensino franciscano ficou clara também com a adoção do lema da FAFI: *cor ad cor loquitur* (*do coração do mestre ao coração do discípulo*). Posteriormente, esse lema passou a ser o lema da FIDENE, que se mantém até na atualidade.

[12] O Museu foi organizado, como nos lembra Argemiro Jacob Brum, para ser "o repositório das raízes e da obra cultural comum, patrimônio da comunidade e testemunho histórico-cultural da região para as gerações futuras" (BRUM, 1998).

[13] É claro que o Movimento Comunitário de Base também legou algumas dificuldades, como a divisão entre os que participavam de suas atividades e os grupos tradicionais da região, preocupados com as conseqüências das ações do Movimento.

[14] Também havia a previsão de criação de Campus da FAFI em Santa Rosa. Essa projeção, devido à mudança na legislação, em 1969, não ocorreu na época. Com o processo de regionalização da Universidade de Ijuí – UNIJUÍ, em 1994, essa iniciativa foi realizada.

[15] A Sociedade Literária São Boaventua entendia que seu trabalho estava concluído na área do ensino superior e que a comunidade deveria, a partir desse momento, responsabilizar-se pela Instituição e continuar as atividades iniciadas em 1957.

[16] Entre os 50 municípios da região noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, apenas dois confirmaram sua filiação à FIDENE: Ijuí e Santo Augusto. Esse fato levou ao aumento do peso político do corpo docente da FAFI e das demais faculdades na constituição da direção da fundação e em seus órgãos superiores (Assembléia Geral, Conselho Diretor e Conselho Curador). Esse fato foi importante para a garantia da autonomia da Instituição, mas também gerou um processo de endogenia.

[17] É claro que muitos Frades Menores Capuchinhos continuaram a dar aulas na FAFI, mas a Ordem já não tinha mais qualquer responsabilidade sobre a Instituição.

[18] Principalmente em relação à eleição do Presidente e do Vice-Presidente da Fundação e dos membros de seus Conselhos Superiores (Conselho Diretor e Conselho Curador).

[19] Além da criação de Cursos, a FAFI, e depois também as outras Faculdades, sempre tiveram uma forte preocupação com a pesquisa e a extensão. Na verdade, o ensino, a pesquisa e a extensão estiveram sempre inter-relacionadas e se desenvolveram de forma concomitante e integrada no decorrer da trajetória histórica da UNIJUÍ.

[20] Regime que concentrava as aulas nos meses de janeiro, fevereiro e julho de cada ano.

[21] A Fundação havia tentado criar, alguns anos antes, a Faculdade de Agronomia e Veterinária, com a previsão de implantação imediata do Curso de Agronomia. Essa iniciativa, contudo, não foi autorizada pelo Ministério da Educação. A Instituição, nesse mesmo período, preparava também recursos humanos para a implantação de um Curso de Graduação na área da informática, que também não foi possível de ser operacionalizado pelo mesmo motivo.

[22] O Regimento Unificado somente entrou em vigor, contudo, no início do ano letivo de 1982

(MARQUES, 1984).

[23] Os seis Departamentos que permaneceram foram os seguintes: de Filosofia, Letras e Artes; de Ciências Sociais; de Ciências Exatas e Naturais; de Educação; de Ciências da Saúde e de Ciências Administrativas, Contábeis, Econômicas e Jurídicas.

[24] Continua a ser mantida pela FIDENE.

[25] Nesse período são criados também novos Cursos de Graduação e são intensificadas as atividades de pesquisa e de extensão.

[26] Mantenedor da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Santa Rosa e da Faculdade Salesiana de Educação Física.

[27] Mais tarde foram criados os Núcleos Universitários de Tenente Portela e de Campina das Missões (este núcleo foi extinto em 2007).

[28] Com o novo Estatuto e Regimento Geral, os Centros ou Institutos são novamente extintos e os Departamentos tornam-se as unidades acadêmicas fundamentais da Instituição.

[29] Nesse período são criados novos Cursos de Graduação e suas ofertas regionalizadas, a pesquisa e a extensão são fortalecidas e são criados os primeiros Cursos de Mestrado (Curso de Mestrado em Modelagem Matemática e em Educação nas Ciências). Atualmente, a UNIJUÍ possui trinta e dois Cursos de Graduação, mais de trinta Cursos de Especialização e três Cursos de Mestrado, que, no seu conjunto de ofertas, têm aproximadamente onze mil estudantes matriculados.

[30] Missão projetada pelos seus fundadores.

Referências

BRUM, Argemiro Jacob. *UNIJUÍ*: uma experiência de universidade comunitária: sua história, suas idéias. Ijuí: UNIJUÍ, 1998.

MARQUES, Mario Osorio. Discurso de Inauguração da FAFI. In: BRUM, Argemiro Jacob (Org.). *Trajetória de uma vida*. Ijuí: UNIJUÍ, 2003.

_____. *Universidade emergente*: o ensino superior brasileiro em Ijuí (RS) de 1957 a 1983. Ijuí: UNIJUÍ, 1984.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Documento 272*. Brasil: Brasília, 1983.

UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL:
uma instituição comunitária de caráter público não-estatal

Vilmar Thomé[1]
Ana Karin Nunes[2]

Introdução

A trajetória da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC foi iniciada no ano de 1962 com a fundação da sua mantenedora, a Associação Pró-Ensino em Santa Cruz do Sul – APESC. Seu rápido crescimento, com a multiplicação de cursos e de serviços, e o reconhecimento por parte de órgãos governamentais e da comunidade acerca das ações que desenvolve, comprovam que o projeto da Universidade tem relevância científica e social.

Esse projeto de universidade pública não-estatal tem dois elementos específicos que são fundamentais: o "comunitário" e o "democrático". O comunitário[3] tem como premissa básica o fato de ser mantida por organizações da sociedade civil e por órgãos públicos da região e manifesta-se no conjunto da sua vida institucional, vinculada estreitamente à dinâmica regional. O democrático expressa-se na forma de escolha dos seus gestores e nas amplas oportunidades de participação dos diversos segmentos da comunidade acadêmica no processo decisório, associado à transparência dos atos administrativos.

No início do novo milênio, a UNISC, de forma similar às outras instituições comunitárias, encontra-se diante da necessidade de enfrentar as rápidas mudanças no cenário da educação superior em condições bastante desafiadoras. O novo momento exige uma verdadeira recriação da universidade.

O esforço pela sustentabilidade não é uma opção, é uma necessidade de sobrevivência. No entanto, as medidas nesse sentido devem ser compatíveis com a busca permanente de realização da missão, da visão, dos compromissos e dos valores institucionais.

Este texto apresenta, de forma sucinta, a trajetória de uma Instituição Comunitária que, mesmo frente às dificuldades, tem mantido vivos os princípios de uma educação como bem público, de qualidade, presente e atuante junto à comunidade, comprometida com o desenvolvimento das regiões onde atua.

1 Retrospectiva histórica

A trajetória da UNISC inicia no ano de 1962, com a fundação da sua mantenedora, a Associação Pró-Ensino em Santa Cruz do Sul – APESC, por lideranças de organizações da sociedade civil e do poder público local.

Em 1964 foi aprovado o funcionamento da primeira Faculdade, a de Ciências Contábeis. Novos cursos de graduação foram sendo criados e, em 1980, as quatro faculdades mantidas pela APESC passaram a constituir as Faculdades Integradas de Santa Cruz do Sul – FISC.

Até 1986, o Diretor-Geral era nomeado pelo Presidente da APESC dentre uma lista tríplice de docentes titulares em exercício na Instituição. Naquele ano, a comunidade acadêmica, com o apoio da sociedade civil regional, conquistou o direito de escolher diretamente os dirigentes, tanto da Direção-Geral quanto das direções de Faculdades e das chefias de Departamento, bem como de participar das decisões dos colegiados superiores.

A transformação das Faculdades Integradas em Universidade acontece no início dos anos 1990. Em 1991 foi aprovada pelo então Conselho Federal de Educação – CFE a Carta-Consulta com vistas à criação da Universidade. O reconhecimento da Instituição como Universidade acontece em 1993.

A partir daí, a administração da Universidade, em nível executivo, passou a ser exercida pelo Reitor, compreendendo ainda as Pró-Reitorias que, atualmente, são cinco: de Graduação; de Pesquisa e Pós-Graduação; de Administração; de Planejamento e Desenvolvimento Institucional; e de Extensão e Relações Comunitárias.

Em 1998, a UNISC passou a oferecer cursos de graduação fora de sede, com a provação, pelo MEC, dos *campi* de Sobradinho e de Capão da Canoa. Em 2003, houve a aprovação do *campus* de Venâncio Aires. Em 2006, iniciaram as tratativas para a estruturação do *campus* de Montenegro. Em 2008 está sendo estudada a possibilidade de instalação de um *campus* na cidade de Porto Alegre.

Em junho de 2003, com o propósito de consolidar a atuação da Universidade na área da educação e construir condições para a criação de um pólo regional de saúde, a APESC adquiriu o Hospital Santa Cruz, a maior e mais antiga casa de saúde do município de Santa Cruz do Sul e da região.

O desenvolvimento da pesquisa na Universidade foi um processo gradual, acelerado a partir de 1987 com o Programa de Qualificação Docente, com a concessão de bolsas de afastamento para a realização de cursos de mestrado e doutorado em Universidades do país e do exterior.

A evolução da pesquisa viabilizou, aos poucos, a criação de programas de pós-graduação *stricto sensu*. Em 1994 foi criado o primeiro Programa de Pós-

Graduação *Stricto Sensu:* o Mestrado em Desenvolvimento Regional**,** que desde 2001 abriga também o primeiro Doutorado. Em 1998 teve início o Mestrado em Direito. A partir de 2005, passaram a ser oferecidos três novos programas: os Mestrados em Letras, Sistemas e Processos Industriais e Tecnologia Ambiental. Em 2008, passou a ser oferecido o Mestrado em Educação.

As ações de extensão caracterizam a Instituição desde antes do seu reconhecimento como Universidade. Bairros populares, comunidades rurais, escolas, empresas e os diversos segmentos da sociedade regional são espaços em que a atuação dos docentes e técnicos da Universidade é usual. Às ações extensionistas, com caráter de apoio aos diversos segmentos sociais, somam-se a importante atuação da Universidade através dos setores prestadores de serviço.

A valorização profissional de docentes e técnicos administrativos traduz-se pela implantação do Plano de Carreira do Pessoal Docente, em 1985, e pelo Plano de Carreira do Pessoal Técnico-Administrativo, em 1996, os quais passaram por várias reformulações ao longo dos anos.

Em todas as atividades, a UNISC busca distinguir-se pela qualidade. A obtenção da nota máxima, em 2006, no processo de avaliação institucional externa e os bons resultados apresentados pelos estudantes e pelos cursos no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, bem como o destaque obtido na lista das "150 Melhores Empresas para Você Trabalhar de 2008 do Guia Você S/A - Exame", constituem-se em marcos simbólicos dessa busca e em desafio para os anos vindouros.

2 A UNISC hoje

O segmento comunitário e privado da educação superior brasileira viveu um processo de grande expansão no final dos anos 1990 e no início dos anos 2000. No entanto, a partir de 2003, houve uma forte desaceleração dessa expansão.

No caso da UNISC, em particular, a expansão da área construída e o rápido incremento dos cursos de graduação foi um fato marcante nos primeiros anos que sucederam o reconhecimento como Universidade. No entanto, atualmente, vive-se uma fase de consolidação e qualificação desses espaços e cursos, na perspectiva de crescimento e expansão de forma sustentável.

Os números relativos ao tamanho físico da Universidade revelam que os quatro *campi* da UNISC – Santa Cruz do Sul, Sobradinho, Venâncio Aires e Capão da Canoa – possuem uma área total construída de 56.431,44 m^2. Esse espaço abriga mais de 180 laboratórios e salas especiais, 190 salas de aula – em sua grande maioria, climatizadas e com recursos audiovisuais disponíveis – e Bibliotecas com 300 mil exemplares.

A Universidade atende, de forma permanente a cerca de 50 municípios que compõem as regiões de abrangência dos seus *campi*. Só no ano de 2007 foram

realizados 84.941 atendimentos através da Clínica de Odontologia, da Clínica de Fisioterapia, dos serviços de Enfermagem, Psicologia e Nutrição, das Feiras de Saúde, do Serviço de Assistência Judiciária Gratuita, entre outros.

Atualmente a UNISC conta com pouco mais de 11.000 estudantes, distribuídos entre 46 cursos de graduação, 26 cursos de pós-graduação *lato sensu* e 6 programas de pós-graduação *stricto sensu* – sendo 5 em nível de mestrado e um em nível de mestrado e doutorado.

Na pesquisa, a Universidade investiu, só no ano de 2007, cerca de R$ 3.435.728,45, em bolsas de iniciação científica, créditos para os docentes, equipamentos e material de consumo. Nesse período foram desenvolvidos 150 projetos nas diversas áreas do saber conhecimento.

Em 2007 foram desenvolvidos 45 projetos de extensão. O investimento institucional, nesse período, nessas atividades, foi de aproximadamente R$ 1.733.729,52, destinados a bolsas, créditos para docentes e material de apoio. Em 2007, estima-se que foram beneficiadas, de forma direta, aproximadamente 112.399 pessoas da comunidade através de programas e projetos continuados de extensão.

Com relação ao corpo funcional, a Universidade mantém, atualmente, 546 professores, dos quais 76,17% são mestres ou doutores, e 629 técnicos administrativos com qualificação adequada ao atendimento de suas funções.

3 Gestão democrática

A forma de funcionamento e a representatividade dos Conselhos e Colegiados, a autonomia da Universidade na sua relação com a mantenedora e a adequação dos processos decisórios às características institucionais são aspectos fundamentais da gestão democrática na Universidade.

A UNISC tem na democracia interna uma de suas principais características, que se efetiva por intermédio de questões como: eleição direta de seus dirigentes; administração participativa e descentralizada; participação de representantes de toda a comunidade acadêmica e de segmentos da sociedade civil organizada nos órgãos colegiados superiores da Universidade e da mantenedora; comprometimento constante com a transparência administrativa; elaboração coletiva dos orçamentos e dos planos anuais de ação.

A Administração da Universidade ocorre em dois níveis: Administração Superior e Administração Básica.

A Administração Superior é representada, em nível deliberativo, por órgãos colegiados, cujo funcionamento é determinado pelo Regimento Geral. O Conselho Universitário – CONSUN, órgão máximo de deliberação da universidade, possui representações dos diversos segmentos das comunidades acadêmica e civil, todos com direito a voto. Em nível executivo, tem-se a Reitoria, da qual fazem parte o Reitor, o Vice-Reitor e os Pró-Reitores.

A Reitoria compartilha o poder de decisão de todas as questões importantes da Instituição com dezenas de gestores, não podendo adotar por sua conta, de forma isolada, nenhuma decisão que modifique algum elemento significativo da vida institucional.

A limitação das prerrogativas da Reitoria já está assentada nas regras eleitorais. O peso dos votos para escolha de Reitor e Vice-Reitor é de 40% para os professores, 40% para os estudantes, 10% para os técnicos administrativos e 10% para os representantes da comunidade regional.

Já a Administração Básica, na atual estrutura organizacional, é representada por 17 Departamentos que se ligam diretamente à Administração Superior. Aos departamentos cabem funções como a gestão do corpo docente e a viabilização de atividades de pesquisa e extensão.

A gestão dos cursos de graduação e dos programas de pós-graduação *stricto sensu* é exercida por coordenadores com horas dedicadas a esse fim.

Sob o ponto de vista da gestão de recursos humanos, a UNISC constitui um caso raro entre as instituições de ensino superior do país. A proposta de contratação e demissão de docentes, por exemplo, é da responsabilidade dos Colegiados de Departamento e a modificação do Plano de Carreira do Pessoal Docente depende de aprovação da Assembléia dos professores.

No tocante aos recursos financeiros, o grau de descentralização da gestão alcança um patamar muito elevado. Apenas 11% dos recursos estão diretamente sob responsabilidade de gestores que integram a Reitoria.

Amparada em dispositivos legais, que incluem o Estatuto e o Regimento Geral, a Universidade goza de autonomia administrativa, didático-pedagógica, disciplinar e financeira, de modo que somente decisões acerca do patrimônio são postas à apreciação da mantenedora.

4 O compromisso regional

A região do Vale do Rio Pardo e Centro-Serra, no Rio Grande do Sul, abriga os *campi* da UNISC de Santa Cruz do Sul, Sobradinho e Venâncio Aires. A região destaca-se no Estado pela sua produção agropecuária e pelos índices expressivos em termos de emprego industrial formal.

Santa Cruz do Sul, a maior cidade da região, situada a 155 km da capital do Estado, abriga o *campus* sede da UNISC. O município tem na produção e na industrialização do fumo o principal expoente da sua economia. O patamar de desenvolvimento atingido pela cidade, hoje com pouco mais de 115 mil habitantes, teve na educação um dos seus pilares fundamentais.

Sobradinho apresenta, paralelamente ao seu potencial, alguns dos índices de desenvolvimento social mais preocupantes do Estado. Tendo em vista essa situação

e o grande número de estudantes que se deslocava diariamente da região para estudar em Santa Cruz do Sul, a UNISC decidiu pela implantação de um *campus* na cidade, em 1998.

Venâncio Aires é a segunda maior cidade do Vale do Rio Pardo. A economia forte é baseada nos setores agrícola e industrial, com destaque nos segmentos de beneficiamento (especialmente de fumo) e de transformação (incluindo-se setor metalúrgico e de plásticos). Tendo em vista o potencial socioeconômico, a UNISC iniciou as suas atividades na cidade no ano de 2003.

A Região Litorânea do Rio Grande do Sul, caracterizada pelo seu grande potencial turístico, abriga o *campus* da cidade de Capão da Canoa. O início das atividades da UNISC no município se deu no ano de 2000, em razão de seu potencial de desenvolvimento e pela perspectiva de ampliar e diversificar sua atuação.

Atualmente a UNISC trabalha no encaminhamento da edificação de um *campus* na cidade de Montenegro, localizada na Região do Vale do Caí, e de um *campus* na cidade de Porto Alegre, capital do Estado. A concretização desses novos *campi* vai ampliar a região de abrangência da Universidade para mais 29 municípios.

Os *campi* assumem um papel marcante nas comunidades onde estão inseridos, promovendo e incentivando o desenvolvimento social, tendo uma visão do potencial de desenvolvimento daqueles municípios e pela necessidade de ampliar e diversificar sua atuação.

Parte do impacto da Universidade nas cidades onde atua foi mensurado, nos anos de 2004 e 2005, pelo "Estudo do Impacto Social e Econômico em Santa Cruz do Sul", que teve por objetivo demonstrar o que a cidade ganha, do ponto de vista social e econômico, com a presença da Instituição no município.

O levantamento revelou que a UNISC é uma das principais instituições prestadoras de serviços e uma das grandes forças econômicas da cidade. Só no ano de 2004, a Universidade injetou um montante de R$131.827.640,56 na economia de Santa Cruz do Sul. Estudantes, docentes e técnicos administrativos foram responsáveis pela movimentação de R$115 milhões no comércio e nos serviços locais.

O enraizamento da Universidade junto à comunidade pode ser verificado ainda a partir de alguns projetos e programas institucionais como, por exemplo: o Programa UNISC-Escolas que apofunda o vínculo com as escolas da região, por meio de atividades e ações que visam à construção do conhecimento e à cidadania; os projetos na área de esportes que beneficiam atletas nas modalidades de basquetebol, futebol, atletismo, judô, ginástica rítmica, entre outros; o projeto "Atividades Físicas e de Lazer na Busca da Qualidade de Vida na Longevidade" que realiza um trabalho direcionado aos grupos de terceira idade, incluindo atividades físicas, recreativas, aquáticas, sócioculturais e desportivas; e os serviços prestados nas Clínicas da área da saúde.

5 O compromisso com a saúde

O passo fundamental para a transformação da cidade de Santa Cruz do Sul em um pólo regional de saúde foi dado no ano de 2003, quando a APESC adquiriu o Hospital Santa Cruz. Com o investimento, a Universidade passou a contar com um importante aliado na realização de ações na área da saúde, ampliando o espaço para estágios dos cursos de graduação e oferecendo um atendimento de qualidade para a população.

A aquisição do Hospital impulsionou a criação do Projeto do Curso de Medicina, cuja aprovação pelo Conselho Nacional de Educação – CNE se deu em fevereiro de 2006.

Outro elemento fundamental para a constituição de um pólo regional de saúde é a criação do Hospital de Ensino. O curso de Medicina e os de residências médicas (cursos de especialização médica) são os principais pré-requisitos para a concretização desse projeto. Ao ser transformado em Hospital Universitário, o Hospital Santa Cruz contará com importantes aportes financeiros que irão permitir o aperfeiçoamento do atendimento prestado à população.

O compromisso da UNISC com a criação do Hospital de Ensino deverá resultar no incremento quantitativo e qualitativo dos serviços já existentes, bem como no acesso de todos da população às mais modernas tecnologias da área da saúde. Além disso, serão geradas centenas de empregos diretos para médicos, docentes, enfermeiros, técnicos em enfermagem e técnicos administrativos.

Conclusões

A UNISC constitui-se como protagonista do desenvolvimento social, econômico, cultural e ambiental das suas regiões de abrangência, responsável pela formação de recursos humanos qualificados e por importantes ações de inovação tecnológica.

A falta de um tratamento adequado, por parte do Poder Público, que faça jus ao seu caráter público, limita, por muitas vezes, a abrangência das ações da Instituição. No entanto, mesmo estando à mercê das forças de mercado e das transformações rápidas que ocorrem no cenário da educação superior de forma similar, por exemplo, àquelas que fazem da educação um meio de obtenção de lucro a UNISC mantém o compromisso com as suas comunidades.

Espera-se que o debate em torno do reconhecimento das universidades comunitárias, iniciado com a proposta de Reforma Universitária, nos anos de 2004 a 2006, torne cada vez mais evidente a importância dessas instituições para o desenvolvimento do país.

Notas

[1] Reitor da UNISC. Mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Maria.

[2] Assessora de Avaliação Institucional da UNISC. Mestre em Comunicação Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

[3] A Constituição Federal de 1988 reconhece no seu art. 213 a **educação comunitária** como distinta de outras formas jurídicas – como a confessional e a filantrópica –, podendo inclusive receber recursos públicos. Porém, é comum encontrar em documentos oficiais a dicotomia público *x* privado. As instituições comunitárias são de "direito privado", mas suas características são próprias de um ente público.

Referências

ASSOCIAÇÃO PRÓ-ENSINO EM SANTA CRUZ DO SUL. *Relatório de responsabilidade social e balanço social 2007*. Santa Cruz do Sul: Apesc, 2008.

KIPPER, M.H.; RIZATTO, E. P.; VOGT, O. P. *UNISC:* a construção de uma universidade comunitária. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003.

UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL. *Projeto político-pedagógico institucional*. Santa Cruz do Sul: Unisc, 2008.

_____. *Plano de desenvolvimento institucional IV - 2008-2012*. Santa Cruz do Sul: Unisc, 2008.

_____. *Relatório de auto-avaliação 2004-2006*. Santa Cruz do Sul: Unisc, 2006.

_____. *Relatório de gestão 1998-2006*. Santa Cruz do Sul: Unisc, 2006.

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS:
uma universidade pública não-estatal - o registro de uma experiência confessional

Pedro Gilberto Gomes, SJ[1]

O Rio Grande do Sul possui uma excelente rede de universidades comunitárias e confessionais, sem similar no país. Essas instituições, muito embora sejam de natureza jurídica particular, na verdade configuram-se como públicas não-estatais, pois não distribuem renda e aplicam o resultado operacional positivo integralmente na qualificação das melhores condições que pautam as diversas ofertas educacionais.

Essas universidades lutam com enormes dificuldades para manter a qualidade de ensino, pesquisa e extensão, distintivos do caráter universitário a que fizeram jus. Cabe lembrar que o desenvolvimento da pesquisa demanda volume considerável de recursos e são poucas as Instituições de Ensino Superior dispostas a investir nessa área. As Universidades Comunitárias não recebem verbas do orçamento do estado e da união, portanto, contam apenas com o aporte da mensalidade de seus alunos e dos projetos de pesquisa e parcerias que conseguem propor e estabelecer.

Nesse contexto de universidades comunitárias, públicas não-estatais, insere-se a Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS. A UNISINOS está situada na cidade de São Leopoldo, distante cerca de trinta quilômetros da capital do estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Em seu câmpus, de quase cem hectares, acolhe aproximadamente trinta mil alunos em seus 60 cursos de graduação e 18 programas de pós-graduação. Ela faz parte das obras educacionais mantidas pela Companhia de Jesus, cuja missão, *O serviço da Fé e a promoção da Justiça no diálogo intercultural e religioso,* e se mostra em consonância com os anseios de formação de homens e mulheres, em grande número de nações, nas mais diversas circunstâncias sociais, políticas e econômicas.

Faz-se referência à Companhia de Jesus porque essa Instituição Religiosa, desde os seus primórdios, assumiu a tarefa educativa como uma forma de melhor realizar a sua missão no mundo de então, mundo esse que vivia uma encruzilhada tão significativa quanto a estamos vivendo hoje. Como exemplo dessa compreensão, trago um trecho de uma carta de Francisco Xavier, desde Goa, para Inácio de Loyola em 1541. Dizia ele:

> Nesta cidade de Goa, Deus Nosso Senhor moveu algumas pessoas para que lhe servissem em fazer um colégio, *o qual é mais necessário nestas partes que outra coisa; e cada dia vai se fazendo mais*. É coisa para dar muitas graças ao Senhor, que manda seus servos fazer tais edifícios materiais

> para a edificação de muitos templos espirituais, doutrina e conversão de muitos infiéis. (SCHURHANNER, 1992, p. 350. Tradução livre. O grifo é nosso.)

Xavier conclui a sua carta a Inácio, dizendo:

> Disse-me o Senhor Governador que vos escrevesse longamente sobre esse colégio e sua fundação. Foi fundado para que ali fossem ensinados na fé os naturais destas terras, e destes que fossem de diversas nações de gentes; (...) O senhor Governador está contente com a nossa Companhia e seu modo de proceder, que não poderia deixar de vos escrever. Parece-lhe (...) que cumpre com Deus e com sua consciência apresentando-vos a necessidade que existe, para ensinar aos deste colégio, que venham alguns de nossa Companhia, e que vos toca esta empresa de prover de fundamentos espirituais para este colégio, e a Sua Senhoria de acabar e acrescentar os edifícios dele. (Idem, p. 351)

Não podemos esquecer que Francisco Xavier havia apenas chegado à Índia. Entre os muitos trabalhos a fazer, considerou que a educação estava entre os primeiros. Sobre o Japão, escreveu: "Ah! Não lhes havia contado? Estamos comprometidos com um novo país que encontrei, chamado Japão. Estamos comprometidos numa nova linha de trabalho: dirigir escolas." (apud LOWNEY, 2004, p. 190)

Inspirados e animados pelo espírito empreendedor de Inácio de Loyola, fundador da Ordem dos Jesuítas, os religiosos e leigos responsáveis pela criação da UNISINOS, em 1969, multiplicaram-se e empenharam-se em desenvolvê-la e consolidá-la frente aos desafios e às necessidades da região do Vale do Rio dos Sinos.

É preciso notar que a vinculação dos religiosos jesuítas à história do Vale data do período da imigração alemã, época em que estes religiosos assumiram o compromisso de propiciar ministério religioso e educação cristã às populações que se formavam às margens do rio dos Sinos. Em 1869, fundaram o Colégio Conceição, em São Leopoldo. Esse colégio foi responsável pela formação de várias lideranças leigas no sul do Brasil, com projeção nacional. Desde então, eles se mantiveram fiéis à tarefa de preparar líderes, pessoas a serviço de outras pessoas, articulando, para isso, recursos humanos, tecnológicos e materiais, conhecimentos e habilidades, engenho e arte.

A visão abrangente do mundo e a crença incondicional na dignidade e na capacidade da *pessoa humana* abriram novas perspectivas de educação de nível superior à comunidade laica, antes restrita a um número muito pequeno de instituições no Rio Grande do Sul. A resposta foi intensa, justificando o esforço para oferecer uma ampla carteira de cursos, destinada à capacitação de jovens ao exercício profissional e à fruição da vida com qualidade.

É necessário, aqui, fazer referência às transformações por que vem passando a região do Vale do Rio dos Sinos nos últimos trinta anos, muitas delas acompanhando as alterações no cenário mundial: a conexão de vários dos seus municípios à região metropolitana de Porto Alegre; a obsolescência do parque fabril de origem familiar e a modernização da indústria; o impacto dos novos materiais e tecnologias; o aumento do nível de exigência de escolarização para o acesso ao emprego e, em conseqüência, o incremento do desemprego causado pelo analfabetismo tecnológico, mesmo para pessoas detentoras de educação média e até superior; a crescente concorrência para os produtos regionais devido à mundialização dos mercados. Essas condições estabeleceram novos parâmetros para a preparação formal de profissionais de todos os campos.

A UNISINOS tem procurado aprender a dar respostas a todas essas necessidades e a antecipar outras, por mais que isso lhe custe. Nem sempre conseguiu fazê-lo da melhor forma e em tempo hábil, mas capacitou-se também com seus erros. As considerações que seguem registram a evolução de um aprendizado, para que sirvam de base às discussões sobre a inter-relação entre um processo de planejamento estratégico e a mudança organizacional efetivamente obtida. Visando à diversificação da matriz econômica da região, a UNISINOS liderou um projeto sinérgico de universidade, poder público e mundo empresarial que culminou com a criação do Parque Tecnológico de São Leopoldo.

Em 2002, uma análise do ambiente interno e externo conduz a um posicionamento estratégico apresentado à comunidade. As reflexões que antecederam o desenvolvimento da nova estratégia denominaram-se Transformando o Concceito de Universidade. Foram priorizadas três grandes opções: *compromisso com o desenvolvimento regional*; *eixos acadêmicos transdisciplinares*; *educação por toda a vida*.

A UNISINOS amadureceu em quatro décadas e meia de existência. Vê-se vocacionada e preparada a acelerar, melhorar e fortalecer o processo de desenvolvimento integral da sua região de abrangência, aberta que está à cooperação com todas aquelas pessoas, organizações, instituições e entidades que compartilhem desse ideal. Como instituição de ensino superior, *propõe-se a conhecer amplamente sua região de inserção*, possibilitando acesso a seu grande ativo social, que é o conhecimento, e desenvolvendo lideranças que possam induzir ou fortalecer os arranjos produtivos regionais. Todo projeto de desenvolvimento sustentável decorre de uma leitura das ações, tendências, eventos direcionadores e rupturas que levaram uma determinada região ao estado em que se encontra no momento da elaboração de um diagnóstico. Para isso é importante equacionar as fontes e transformar os dados em informações significativas, efetuando cortes que produzam resultados indutores de boas decisões.

À medida que se acelera o desenvolvimento do conhecimento científico e tecnológico e que multiplicam suas aplicações e impactos, intensifica-se a necessidade de *romper com paradigmas de compartimentalização do saber em áreas e a subseqüente fragmentação em disciplinas e especialidades*. Essa profusão

de recortes torna impossível a visão do todo ou sua recomposição, porque não é mais viável o esgotamento do material produzido sobre determinado objeto de pesquisa. A evolução das ciências, da técnica e da tecnologia traz luz sobre os fenômenos, muito além das áreas de conhecimento em que essas formas de produzir saberes ficaram artificialmente circunscritas por séculos. Essa aproximação e invasão das bases do conhecimento disciplinar revelam novas possibilidades de articulação e de integração de temas e problemas, de superação de fronteiras, de consideração do todo, em sua complexidade.

A UNISINOS assume o compromisso de ser um ambiente de formação integral por toda a vida, com abertura para *atender às necessidades de educação formal, capacitação profissional e desenvolvimento pessoal*, mediante a atualização do conhecimento e da oferta de produtos e serviços educacionais diversificados. Assim, a Universidade se compromete com um novo modelo pedagógico, baseado no desenvolvimento regional, na perspectiva transdisciplinar na construção do conhecimento, bem como na decisão de ser referência em educação continuada. Isso implica a concepção de formatos inovadores de cursos e demais atividades acadêmicas, o realinhamento de seus cursos de graduação e pós-graduação, o direcionamento e a focalização de suas pesquisas, a potencialização das atividades de extensão, a qualificação da atuação social e a diversificação das formas de diplomação e certificação.

Nesse sentido deve-se compreender a missão que a Unisinos hoje explicita: *Promover a formação integral da pessoa humana e sua capacitação ao exercício profissional, incentivando o aprendizado contínuo e a atuação solidária para o desenvolvimento da sociedade*. Mais ainda, compreenda-se a sua visão mais próxima, na qual afirma que deseja *ser referência na promoção da educação por toda a vida, estar comprometida com o desenvolvimento regional e ser impulsionada por pessoas solidárias, criativas e inovadoras*.

Uma universidade que assim se posiciona desenvolve uma educação que toca as fronteiras do humano. As perguntas que, talvez, devamos responder são: Onde estão os limites da fronteiras do humano? Quais os limites em que se redesenha a própria compreensão do humano? Que contribuição a Unisinos, como instituição educativa jesuíta, pode dar para o equacionamento de questões de tal relevância?

Em primeiro lugar, apresentemos alguns aspectos que caracterizam hoje o humano. De um lado, estão os avanços tecnológicos e científicos no campo da genética que conferem às pessoas um poder de manipulação enorme. Hoje não mais se deixa a natureza seguir o seu curso, mas existe um desejo mais profundo de permanência que faz com que se borrem os limites do possível e do impossível. De outro lado, existe um exacerbamento da consciência individual, indo ao extremo o individualismo. A grande conquista da humanidade – a consciência da própria individualidade e a afirmação dos direitos humanos – chegou ao limite do esgarçamento das relações sociais. A máxima sofista, *o homem é a medida de todas as coisas*, atingiu, hoje, o seu ponto culminante.

No gozo do próprio bem-estar, a sociedade vive a *tirania do prazer.* (GUILLEBAUD, 1999) Tudo é permitido ao indivíduo. Nas relações sociais, as pessoas não aceitam nenhuma justificativa externa, transcendente para a sua atuação. Ao contrário, todas as fundamentações do agir humano são procuradas imanentemente. Isto é, a pessoa busca atingir a libertação prescindindo de qualquer referência externa a ela mesma. Na sociedade desse início de milênio, Deus (ou um ser superior que referencie as ações) é uma hipótese inútil e desnecessária. Tal situação configura um panorama tal como é expresso por Bauman (2004) em *Amor Líquido*[2]. Os laços humanos encontram-se fragilizados. Nada é permanente, tudo é relativo. Para ele,

> em nosso mundo de furiosa "individualização", os relacionamentos são bênçãos ambíguas. (...) No líquido cenário da vida moderna, os relacionamentos talvez sejam os representantes mais comuns, agudos, perturbadores e profundamente sentidos da ambivalência. (BAUMAN, 2004, p. 8)

Essa situação deve ser revertida através da educação.

Diante desse diagnóstico que questiona os limites do humano e desafia a educação, qual é a proposta da UNISINOS, quando se afirma como preocupada com a formação integral da pessoa humana? Enraizada na tradição da pedagogia inaciana (de Santo Inácio de Loyola), nossa Universidade busca formar pessoas que respondam a quatro imperativos:

> • Conheçam suas fortalezas, suas fraquezas, seus valores e com visão do mundo. Noutras palavras, pessoas com profundo conhecimento de si mesmas;
>
> • Inovem confiadamente e se adaptem a um mundo em mudança. Ou seja, pessoas criativas e livres.
>
> • Tratem o próximo com amor e uma atitude positiva. Isto é, pessoas com, capacidade de amar;
>
> • Fortaleçam a si mesmos e aos demais com aspirações heróicas. Quer dizer, pessoas que, com heroísmo, busquem sempre mais. (LOWNEY, 2004, p. 12)

As pessoas formadas nessas dimensões terão condições de, compreendendo os limites do humano, transcender-se a si mesmas e de serem agentes de transformação social para além dos limites tacanhos de um individualismo estéril.

A Universidade do Vale do Rio dos Sinos, no seu projeto pedagógico, deseja formar homens e mulheres para os demais, integradas profundamente num processo de transformação que envolva o humano em todas as suas dimensões.

Fiel a esse ideário, a UNISINOS desenvolve, através do Instituto Humanitas, um amplo debate sobre questões que tocam a essência mesma do ser humano. Aqui acontece um debate público e um tratamento democrático e plural desses temas. O diálogo inter-religioso e cultural encontra guarida nas ações universitárias. O mesmo se deve dizer das políticas afirmativas oficiais que propugnam a inclusão social e a educação das relações étnico-raciais.

Na esteira dessa experiência, a UNISINOS configura a sua identidade como sendo uma universidade pública não-estatal!

Notas

[1] Pró-Reitor Acadêmico, Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação da Universidade do Vale do Sinos e Doutor em Ciências da Comunicação pela Universidade de São Paulo.

[2] Temática semelhante é tratada e desenvolvida por Melman (2003).

Referências

BAUMAN, Zygmunt. *Amor líquido*. Sobre a fragilidade dos laços humanos. Rio de Janeiro: Zahar Editor, 2004.

GUILLEBAUD, Jean-Claude. *A tirania do prazer.* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

LOWNEY, Chris. *El liderazgo al estilo de los jesuitas*. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2004.

MELMAN, Charles. *O homem sem gravidade*. Gozar a qualquer preço. Entrevistas por Jean-Pierre LEBRUN. Rio de Janeiro: Companhia de Freud, 2003.

SCHURHANNER, Georg. *Francisco Jabier.* Su vida y su tiempo. Tomo II. Navarra: Gobierno de Navarra, Companhia de Jesus, Arzobispado de Pamplona, 1992.

CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIVATES:
um centro universitário comunitário

Roque Danilo Bersch[1]

1 A região de inserção da Univates: apanhado sociopolítico e geográfico[2]

Situado na Encosta Superior do Nordeste do Rio Grande do Sul, o Vale do Taquari (VT) foi colonizado em suas planícies adjacentes ao rio Taquari por açorianos, a partir do Século 18. A partir de 1850, recebeu levas de imigrantes alemães e, depois, italianos, as quais se estabeleceram na agropecuária em regime de pequenas propriedades (em média em torno de 25 hectares).

A falta de presença do poder público na oferta de infra-estrutura levou a população a criar e instalar por conta própria os meios de subsistência e as condições de dignidade cidadã que os imigrantes conheceram em suas terras de origem (estradas, ensino formal, saúde, lazer, cultura). Dessa forma fortaleceu-se na região o associativismo.

Na década de 1940, começaram a florescer, ao lado das instituições comunitárias, as cooperativas de produção, hoje aglutinadas em três unidades prósperas. Estas, por meio das reuniões de suas assembléias, além de terem promovido ao longo das décadas intensa integração entre as três etnias predominantes, por si só representam forte elo entre os muitos municípios, ampliando o conceito de comunidade para além dos pequenos espaços locais.

A Região é constituída de 37 municípios, direta ou indiretamente banhados pelo rio Taquari. Abrangendo uma área de 4.839,9 Km^2 (1,7% da área do Estado), abrigava em 2005 cerca de 320 mil habitantes (2,97% da população do Estado). Dista, em média, 150 km de Porto Alegre. A densidade demográfica registra em torno de 66 habitantes por km^2 e a população reside em sua maioria na zona urbana (70%), entendida esta como o conjunto das sedes municipais e distritais. O Produto Interno Bruto (PIB) da Região provém da agropecuária (23,57%), da indústria (47,06%) e do setor de serviços (29,37%). (Banco de Dados Regionais - BDR/UNIVATES, 2005)

A partir da virada do Século 19 para o Século 20, o município de Lajeado passou a se destacar, gradativamente, na economia do Vale, apesar da perda sucessiva de cerca de 80% do seu território pelo processo emancipatório por que o Vale todo passou. O conjunto de Lajeado com outros nove municípios (Arroio do Meio, Bom Retiro do Sul, Cruzeiro do Sul, Encantado, Estrela, Muçum, Roca

Sales, Taquari e Teutônia), representa aproximadamente 73% do total do PIB do Vale. Uma constatação significativa é a relativa estabilidade, ao longo dos anos acima mencionados, da representatividade da economia da Região no total do PIB Estadual. Em 2004, 3,8% do produto gaúcho foi gerado no VT.

Houve, na região, uma ligeira queda no número de matrículas no ensino fundamental e médio, no período 2002-2005. Essa situação deve ter relação com a diminuição do número de habitantes jovens, comprovada em índices como a variação negativa (-1,02%) da população na faixa etária de até 14 anos entre os anos de 2001 e 2005 (FEE). Diversas cidades do VT vêm recebendo expressivo número de imigrantes, nas duas últimas décadas, face à intensificação local do processo de industrialização. Constata-se também um aumento nas taxas de longevidade da população. A faixa etária de 60 anos ou mais teve um crescimento de 8,58% entre 2001 e 2005. (Fundação de Economia e Estatística - FEE/RS)

O processo de emancipações atuou fortemente no VT e produziu resultado extremamente positivo, especialmente quando se consideram os índices de qualificação em Educação e Saúde públicas, também das áreas rurais, bem como o incremento da infra-estrutura para comunicação e produção econômica. O Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese), elaborado pela FEE, inclui vários municípios do Vale entre os que contam com melhor desenvolvimento socioeconômico, no RS, com destaque para Lajeado, Estrela, Teutônia e Encantado. Arroio do Meio e Imigrante foram recentemente destaque nacional em Educação.

Em 1961, os líderes políticos dos municípios do VT resolveram fortalecer o sentimento de identidade regional do Vale. Estimulados por iniciativas similares de outras regiões, constituíram a Associação dos Municípios do VT (AMVAT). Entre outros objetivos, buscava-se o reforço da representação política do conjunto dessas comunidades nos âmbitos estadual e nacional. Trinta anos depois, apoiada por projeto de extensão das faculdades de Lajeado, mantidas pela Fundação Alto Taquari de Ensino Superior - FATES, a AMVAT logrou afirmar-se no mapa do Estado como uma Região de Desenvolvimento (Lei Estadual 10.283 de 1994), constituindo o Conselho de Desenvolvimento do Vale do Taquari (CODEVAT).

2 Origem, denominação, características legais e credenciamento da Univates

O surgimento da Univates segue a mesma lógica que comandou o surgimento das escolinhas de alfabetização nas áreas rurais de imigração alemã e italiana no sul do Brasil ao longo de um século, a partir de 1825.

Tais escolas foram implantadas pelos colonizadores em uma época em que inexistia iniciativa oficial para a oferta de escolarização da infância. Fortemente apoiadas em sua fase inicial nas instituições religiosas, as quais lhes ofereciam garantia de sustentabilidade através de um regramento merecedor do crédito da sociedade e, além disso, as assistiam com conhecimento e recurso técnico-

pedagógico, em sua última fase as escolas comunitárias tornaram-se laicas, isto é, acessíveis a todos, portanto públicas, ainda que dependentes da manutenção dos serviços por parte das comunidades, por meio do pagamento de mensalidades. Quando o Estado brasileiro passou a se fazer presente, elas passaram pelo ritual do credenciamento público e, posteriormente, foram gradativamente substituídas pelo sistema estatal de Educação.

Em localidades – vilas, cidades em formação – de economia bem sucedida, a escolinha assim criada tendia a evoluir, a partir de inícios do Século 20, para um curso ginasial; e, alguns anos após, para curso colegial, completando dessa forma o ciclo da hoje chamada Educação Básica, sempre sob a chancela do credenciamento público. Entretanto, a partir das etapas que se seguiam ao "ensino primário", o investimento e a manutenção extrapolavam as condições das pequenas comunidades e, além disso, a própria complexidade da oferta dos ensinamentos exigia recurso técnico inexistente nas áreas interioranas, razão por que se chamavam as congregações religiosas para assumir plenamente a atividade.

Foi assim que se estabeleceram, há cerca de um século, o Colégio São José, o Colégio Evangélico Alberto Torres e a Escola Normal Madre Bárbara, no município de Lajeado, além do Colégio São Miguel em Arroio do Meio, todos à margem direita do rio Taquari, e, na mesma altura do Rio mas na margem oposta, em Estrela, os colégios Santo Antônio, Cristo Rei e Martim Luther. Chegava-se assim rapidamente a um total anual de cerca de 300 egressos do Ensino de Segundo Grau somente nesse raio de cinco quilômetros, sem contar aqueles provenientes de dois núcleos populacionais distantes trinta quilômetros, um a norte (Encantado, Roca Sales e Muçum) e o outro a sul (Venâncio Aires).

Na década de 1950, começaram a surgir especulações a propósito do potencial local para abrigar cursos superiores. Os diversos serviços, públicos e privados, eram executados por profissionais leigos em muitas áreas: Contabilidade, Magistério, Enfermagem e Gestão, principalmente. Os jovens, em sua imensa maioria, passavam do Curso Ginasial ou Colegial diretamente para a atividade profissional.

Após idas e vindas, em que não faltaram rivalidades, um grupo constituído em Associação conseguiu a oferta dos primeiros cursos superiores em 1969: Licenciatura em Letras e Bacharelado em Ciências Contábeis e em Ciências Econômicas, através de projeto de extensão da Universidade de Caxias do Sul (UCS).

Três anos após, por sugestão do Ministério da Educação e Cultura, a associação foi transformada na FATES, com a entrega do comando a uma assembléia formada de professores dos cursos em funcionamento e de lideranças do município de Lajeado. Este destinou à Fundação uma área de 12 ha. e um prédio com 2.500m2 e, a partir daí, a administração do convênio com a UCS ficou entregue àquela assembléia, rotativa, sem influências externas diretas. Após mais dois anos, a pedido da própria UCS, os cursos passaram à chancela oficial de

duas faculdades reconhecidas pelo MEC e administradas pela FATES.

Devido a dificuldades administrativas internas, tanto na UCS como posteriormente na FATES, a década de 1970 transcorreu sem acréscimo de novas áreas de formação. A partir da década seguinte, a legislação federal para a interiorização do Ensino Superior tornou-se particularmente inibidora e, por mais um decênio, a instituição de Lajeado permaneceu acanhada.

Na década de 1990, obtendo pequena ampliação do leque de outros cursos oferecidos, as lideranças do VT, com base na retrospectiva de sua história em Educação, acreditaram na capacidade de consolidar as duas IES e orientá-las para um projeto de desenvolvimento regional. As pesquisas entre os concluintes do Ensino Médio da Região apontaram o primeiro rumo da expansão acadêmica: as áreas da Saúde, das Engenharias, da Comunicação Social e a complementação da área das Ciências Sociais.

A partir de meados da década de 1990, já com sete cursos em funcionamento, o ritmo de crescimento começou a tomar impulso. Reunidas as duas faculdades na Unidade Integrada Vale do Taquari de Ensino Superior (UNIVATES), a FATES encaminhou projeto ao MEC, visando à autonomia universitária, que foi obtida em 1999, em tramitação embalada pelos resultados dos alunos da Instituição no ENEC. Exitoso o processo, a Instituição adotou a sigla da Unidade Integrada como seu nome: Centro Universitário Univates.

A abertura de cursos superiores ganhou, então, o impulso previsto no projeto de credenciamento, em ritmo muito mais acelerado do que nas décadas anteriores. O resultado dos números ficou acima do previsto: confirmava-se, com a média de idade dos alunos ingressantes, a enorme demanda, reprimida por anos, em sua aspiração pela formação em nível superior.

3 Estrutura e funcionamento do Centro Universitário Univates

A Univates pertence à região do Vale do Taquari através da sua fundação mantenedora, cujo nome foi alterado em 2000, por razões diversas, para Fundação Vale do Taquari de Educação e Desenvolvimento Social (FUVATES).

A FUVATES consiste em uma assembléia de 123 pessoas: 56 docentes, 19 alunos e 6 funcionários da Univates e 42 representantes da Região. Os docentes, que representam seus pares, são escolhidos para um mandato de representação de quatro anos, por um conjunto de critérios que assegura a rotatividade e prioriza o tempo de atividade na Instituição. A cada quatro anos, a assembléia escolhe um conselho de administração, o qual, após delegar a execução orçamentária da Univates ao reitor, acompanha as atividades restringindo-se ao seu papel: aconselhamento.

O reitor e o vice-reitor são eleitos por um colégio eleitoral constituído de quatro segmentos, cada um com peso diferente no cômputo do resultado: corpo docente (45%); corpo discente (25%); corpo técnico-administrativo (5%); e

assembléia da FUVATES: (25%).

O reitor escolhe seus auxiliares diretos, os pró-reitores de área.

A organização das atividades é distribuída por centros institucionais.

Do órgão superior de deliberação da Univates, o Conselho Universitário (CONSUN), participam, além da comunidade acadêmica, cinco representantes da região: FUVATES, AMVAT, CODEVAT, Sindicatos e Câmara de Indústria e Comércio (CIC/VT).

4 Atividades atuais da Univates

4.1 Cursos de graduação

4.1.1 Em funcionamento

Em seus quatro centros, a Univates abriga, em 2008, os seguintes cursos:

- *Centro de Ciências Humanas e Jurídicas (CCHJ)*: *Licenciatura* em 1- Educação Física; 2- História; 3- Letras; 4- Pedagogia, Anos Iniciais; 5- Pedagogia, Educação Infantil; e 6- Formação Pedagógica de Docentes. *Bacharelado* em Comunicação Social (7- Jornalismo; 8- Publicidade e Propaganda; e 9- Relações Públicas); 10- Educação Física; e 11- Direito.
- *Centro de Ciências Biológicas e da Saúde (CCBS)*: *Bacharelado* em 1- Ciências Biológicas; 2- Enfermagem; 3- Farmácia; 4- Fisioterapia; 5- Biomedicina; 6- Nutrição; e 7- Psicologia. *Tecnólogo* em 8- Estética e Cosmetologia.
- *Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas (CETEC)*: *Licenciatura* em 1- Ciências Exatas (habilitação em Matemática, Física e Química). *Bacharelado* em 2- Química Industrial; 3- Arquitetura e Urbanismo; 4- Design (linhas de formação em 5- Design Gráfico; e 6- Design de Produtos); 7- Engenharia Ambiental; 8- Engenharia de Controle e Automação; 9- Engenharia da Computação; 10- Engenharia da Produção; e 11- Sistemas de Informações.
- *Centro de Gestão Organizacional (CGO)*: *Bacharelado* em Administração (linhas de formação em 1- Administração de Empresas; 2- Negócios Agroindustriais; 3- Análise de Sistemas; 4- Comércio Exterior; 5- Gestão de Turismo; e 6- Relações Internacionais); 7- Ciências Econômicas e 8- Ciências Contábeis. *Tecnólogo* em 9- Logística e Operações; e 10- Turismo. *Curso Seqüencial* em 11- Gestão de Cooperativas; 12- Gestão de Microempresas; e 13- Gestão Imobiliária.

4.1.2 Previstos para 2009

1- *Bacharelado* em Engenharia Civil. *Tecnólogo* em 1- Produção Cênica; 2- Produção Multimídia; e 3- Gestão Comercial.

4.2 Cursos de pós-graduação '*stricto sensu*'

4.2.1 Em funcionamento

- Programa de *Mestrado* em Ambiente e Desenvolvimento (Conceito CAPES 4);
- Programa de *Mestrado* em Ensino de Ciências (Conceito CAPES 3).

4.3 Cursos de pós-graduação '*lato sensu*'

1- Dietoterapia nos ciclos da vida; 2- Ações em estimulação precoce; 3- Bases ecológicas para a gestão ambiental - ênfase em licenciamento ambiental; 4- Controladoria & finanças; 5- Dança, corpo e arte, 6- Direito ambiental; 7- Direito do trabalho, previdenciário, e processo do trabalho; 8- Docência para a educação profissional de nível técnico na área da saúde; 9- Educação e psicopedagogia: poder, diferenças e rupturas; 10- Educação especial; 11- Filosofia e educação na contemporaneidade; 12- Gestão em saúde; 13- Gestão estratégica de pessoas; 14- Linguagem, ensino e tecnologias; 15- MBA em gestão de cooperativas; 16- MBA em gestão empreendedora de negócios; 17- Processo civil; e 18- Tecnologia de alimentos.

4.4 Cursos Técnicos (Ensino Médio)

1- Edificações; 2- Enfermagem; 3- Higiene dental; 4- Informática; 5- Nutrição; 6- Química; 7- Segurança do trabalho; 8- Telemática; e 9 - Vendas.

4.5 Principais projetos de pesquisa institucionais

1- Análise ecológica da paisagem da bacia hidrográfica do rio Forqueta; 2- Gerenciamento integrado de resíduos: processos oxidativos avançados e geração de energia; 3- Evolução do conhecimento profissional prático de futuros professores de Ciências Exatas por meio de vivências interdisciplinares e de investigação; 4- Cadeias produtivas de alimentos orgânicos e desenvolvimento sustentável na região do Vale do Taquari.

4.6 Extensão universitária - atividades permanentes

1- *Interlínguas*: Cursos de inglês, francês, italiano, alemão, espanhol e português para estrangeiros, e 'libras'; 2- *Centro de Treinamento de Tecnologia da Informação* (CTTI): Educação continuada e acesso às novidades tecnológicas; 3- *Gastronomia gaúcha* (300 horas): Culinária e cultura gaúchas e serviços em restaurantes; 4-

Programa de Ações Comunitárias: transformação e inclusão social nos bairros Santo Antônio e Loteamento 17, de Lajeado; 5- *Escritório de relações com o mercado*: Interação entre a UNIVATES e os setores de produção econômica da Região, com prioridade para o agronegócio; 6- *Laboratório Unianálises*: Prestação de serviços na área da produção de alimentos, credenciada pelo Ministério da Agricultura para fins de exportação; 7- *Repensando o agro*: Bons procedimentos de produção, gestão e comercialização no setor primário, associativismo e sucessão na pequena propriedade rural.

5 Consolidação qualitativa[3]

Em processo que envolveu os docentes, uma representação de alunos e de funcionários da Instituição e representantes da Região, a Univates buscou um entendimento comum sobre qualidade de ensino. Segundo o estudo, o ensino de boa qualidade contempla prioritariamente os princípios e conta com as condições conforme segue: busca reflexiva do saber baseada na investigação científica; conhecimento crítico e promotor da autonomia individual e da qualidade de vida; esforço individual estimulado pela competição empreendedora, aliado à visão de ética e de solidariedade social como pressupostos sustentabilidade da vida; visão da vida como processo em transformação constante; liderança de professores competentes, atualizados e engajados; infra-estrutura compatível com a modernidade; criatividade; visão de 'aprendizagem' como a modificação das condições pessoais ou grupais de ser e de agir; reforço do saber local e regional por meio da inserção global.

6 Indicadores numéricos

Tabela 01: Indicadores do crescimento numérico da Univates 1999-2008

	1999	**2008**
Graduação e Seqüenciais	18	43
Especialização	9	18
Mestrado	-	2
Técnicos	3	9
Discentes	2.648	9.197
Bolsa/ crédito	370	1.049
Docentes	122	294
Egressos da graduação	2.253	4.839
Funcionários e estagiários	123	416

Fonte: Banco de Dados Institucional da Univates.

Tabela 02: Indicadores do crescimento numérico da Univates 1999-2008

	1999	2008
Receita Líquida (R$)	7.086.155	59.870.441*
Área construída (m²)	9.960,10	49.594,98
Investimento em pesquisa (R$)**	416.000,00***	1.300.000,00
Livros (vol.)	41.570	104.300
Laboratórios	13	109
Cadeiras/ auditório	250	1.860
Projetores multimídia	2	81
Computadores	106	1.183

Fonte: Banco de Dados Institucional da Univates
* estimativa ** valores aproximados *** valor referente a 2001

7 Opção estratégica da Univates

Ao longo dos anos de 2007 e 2008, em seus seminários institucionais regulares que reúnem os dirigentes e demais docentes, a Univates definiu a área da produção de alimentos – processos produtivos com atenção para a sustentabilidade, como seu foco estratégico, estando no momento a discussão institucional voltada ao planejamento estratégico das ações que a opção impõe.

Notas

[1] Presidente da Fundação Vale do Taquari de Educação e Desenvolvimento Social – FUVATES, mantenedora do Centro Universitário Univates. Mestre em Letras/Lingüística pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

[2] Texto baseado em "Impacto econômico, social e cultural dos centros universitários em suas regiões: um estudo de caso", elaborado por Eloni José Salvi e Roque Danilo Bersch e publicado em "O impacto dos centros universitários brasileiros: 1997 – 2007, p 93-112" edição de ANACEU- Associação Nacional dos Centros Universitários, 2007, Brasília, DF.

[3] Texto baseado na publicação interna da Univates "Conceito de qualidade de ensino e outros elementos importantes na elaboração do plano de desenvolvimento institucional do Centro Universitário Univates" (2005), redigido por Roque Danilo Bersch.

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO:
modos de ser universidade - comunitária, por que não?

Solange Maria Longhi[1]
Agostinho Both[2]

Diversas são as marcas deixadas pelas Instituições de Educação Superior – IES, no desenrolar da vida das comunidades que constituem nosso país, independente de sua caracterização mais recente em decorrência da LDB, seja como faculdade, centro universitário ou universidade.

Entretanto, algumas instituições de educação superior possuem marcas que lhes são próprias, pois, desde suas origens, vêm construindo um modo de ser institucional enraizado em suas regiões, que se expressa no profundo compromisso social com a preservação do nosso *habitat* e com o desenvolvimento humano, social, econômico, científico, técnico, cultural das comunidades em que se inserem. Para entender melhor essa realidade, é interessante examinar experiências de diferentes instituições que aglutinam muitas características comuns.

A presente exposição trata da Universidade de Passo Fundo - UPF, cujo modelo comunitário pode ser entendido como alternativo. Embora a universidade comunitária exerça uma função pública, ela não é estatal; pela legislação em vigor fica enquadrada como instituição privada, não sendo, entretanto, de propriedade privada, nem visando ao lucro como é finalidade das organizações empresariais.

Existe, de fato, um modo de ser universidade comunitária ao qual não corresponde um modo de reconhecimento nacional que a autorize e estimule a realizar esse modelo, em sua plenitude. O desejo de ser uma universidade Comunitária (-por que não o ser?) se expressa não apenas pela busca de realizar sua missão[3], mas desde o modo como construiu essa identidade. Como isso se sucedeu? Quais seus impasses hoje? Assim o presente texto inclui, inicialmente, uma concisa retomada das condições originais da instalação da UPF e da sua trajetória, através do destaque a alguns fatos significativos ocorridos em algumas décadas de sua existência para, em sua parte final, situando-a no contexto atual da educação superior brasileira, apresentar alguns dos impasses que enfrenta enquanto instituição privada, porém pública (LONGHI, 1998).

1 Raízes da educação comunitária - primeiros passos da UPF

A origem da educação formal da região noroeste e nordeste do Rio Grande do Sul deve-se à preocupação dos imigrantes em preservar e aprimorar a cultura

escolar trazida da Europa. Como não houve preocupação do Estado em oferecer condições educacionais coube-lhes a responsabilidade do ensino, inicialmente, fundamental e médio. A partir da segunda metade do século XX os imigrantes, em iniciativas confessionais e civis, começam a assumir também o ensino superior.

Pelo fenômeno da enxamagem, das colônias alemães, a partir de 1900, começaram a afluir descendentes para a região Geoeducacional 38. Os imigrantes, nessa época, já haviam realizado sua experiência com mais de sessenta anos com escola comunitária. Já dominavam a administração e a educação formal, havendo, inclusive, escolas de preparação de professores. As Igrejas Católicas e Protestantes eram mediadoras dessa experiência alemã, a qual foi sendo repassada aos imigrantes italianos e poloneses. A escolha do professor, o salário do professor, a construção da escola, o conteúdo do ensino, a avaliação pedagógica eram questões a serem resolvidas pela comunidade. Entretanto, o padre ou o pastor tinha decisiva participação em todos os momentos decisivos da educação formal. As escolas de ensino fundamental, porém, a partir de 12 de dezembro 1938, passaram ao domínio do Estado. Sob a lógica da racionalidade instrumental e do interesse do Estado em mediar o conhecimento e a ideologia das escolas, as comunidades perderam sua presença nesse nível de ensino. Rambo (1984 p. 21) diz: *a partir daquela data a educação deixou de preparar as crianças para a comunidade e passou a servir, direta ou indiretamente, aos interesses amplos do Estado.*

O ensino médio, em Passo Fundo, testemunha, da mesma maneira que o ensino fundamental, a presença decisiva dos esforços civis juntamente com os esforços confessionais. Passo Fundo começa com escolas de ensino médio, em 1919, com Instituto Educacional da Igreja Metodista, colégio Notre Dame das irmãs de Nossa Senhora, em 1923, Colégio Marista Conceição, em 1929 e, em 1950, as irmãs salvatorianas começam sua atuação nos dois níveis de ensino. Apenas em 1943 surge a Escola Osvaldo Cruz, por iniciativa do Estado, com a tarefa de atender ao ensino médio. Outras escolas de ensino médio surgem, na região, lideradas, em sua maioria, por esforços confessionais.

Os recursos materiais, físicos e humanos e as proposições pedagógicas constituídas pelas escolas e pelos pais traduziam uma autoridade legítima e apropriada aos seus interesses.

A partir de 1950 iniciou-se o movimento em favor do ensino superior, prosseguindo com iniciativas próprias, atendendo aos apelos comunitários na conquista do conhecimento e na formação profissional de jovens egressos das escolas de ensino médio. Os primeiros esforços organizados partiram da sociedade civil. Em janeiro de 1950 formou-se a Sociedade Pró-universidade (SPU). Somente em 1956, porém, foi autorizado o curso de Direito e logo a seguir foram autorizados outros cursos de maior relevância. Na comunidade surgiu outro movimento, cujo interesse voltava-se para a área de educação. A diocese assumiu, juntamente com diversas congregações religiosas, a proposta da formação de professores em diversas áreas de conhecimento. Em 1955 nascia o Consórcio Universitário Católico (CUC). Já em 1956 foram autorizados diversos cursos na área de formação de professores.

Pleiteava-se em ambas as instituições a intenção da formação de uma Universidade; entretanto, nenhuma das entidades reunia as condições ideais. Para tanto, então, em 1962, os presidentes da SPU e do CUC, ouvidos seus professores, assinaram acordo, reunindo ambos os esforços para a criação de uma Universidade. Muitos projetos e ações foram levados a efeito tanto para a criação de uma Universidade Estadual como Federal; porém, as resistências do Estado resultaram nulos os esforços da região. O Ministro da Educação, Tarso Dutra, sugeriu que a fusão de entidades se transformasse em Fundação. Estudos foram feitos e o projeto foi consolidado e levado ao Conselho Federal, após ter sido aprovado, em assembléia dos professores, o Estatuto da Fundação no dia 13 de julho de 1967. Surgia a Universidade de Passo Fundo, cuja mantenedora serviria aos auspícios de sua Fundação, cujos esforços redundariam, em todos os casos, em favor do aperfeiçoamento universitário. No mesmo ano de 1968 o Ministério da Educação aprovou o projeto da Universidade de Passo Fundo. Em 2 de abril de 1968 foi assinado, pelo Presidente da República, o Decreto de sua criação.

2 UPF – resultado do esforço coletivo e progressivo

A par de sucessivos cursos aprovados, caracterizando-se, de fato, o perfil de Universidade no que dizia respeito à universalidade de conhecimentos, a UPF prosseguiu concretizando seu perfil comunitário. Sua identidade comunitária e regional foi sendo projetada e executada através de diversas formas na extensão e na pesquisa. Diversos planos de capacitação docente, em cursos de especialização, foram sendo delineados e executados a partir da década de 70, diversos deles integrados a outras IES do DGE-38[4]. No que diz respeito à extensão e à pesquisa, foram criadas ações qualificando-se melhor o perfil público, comunitário e regional.

Ainda em 1968 a UPF cria o Núcleo Universitário de Erechim, onde funcionaram os cursos de Licenciatura em Letras, Estudos Sociais, Ciências e o curso de Ciências Econômicas até 1975, então transferidos para a Fundação Alto Uruguai para a Pesquisa e Ensino Superior(FAPES).

3 Integração e expansão regional

A partir de 1970, diversos municípios da comunidade regional progressivamente manifestaram interesse em oferecer cursos superiores. Para tanto, foram criadas a Associação Carazinhense Pró-ensino Superior – ACAPESU, (1970); a Sociedade de Ensino Superior da Zona da Produção – SESP, em Palmeira das Missões, (1974); e a Fundação Educacional do Nordeste Riograndense, em Lagoa Vermelha, (1977). A UPF ofereceu alguns cursos de graduação e especialização em regime de férias e em período regular nessas entidades; entretanto, cursos permanentes começaram a ser promovidos a partir de 1983 com a criação dos Centros de Extensão Universitária, os quais ensejaram a formação *multicampi* da UPF, consolidada em 1990 com os seguintes *campi*: Passo Fundo, Lagoa Vermelha,

Palmeira das Missões, Carazinho, Soledade e Casca.

No ano de 1973 a UPF levou a efeito um Plano Regional de Estudos Adicionais, através das Escolas Normais para os municípios de Soledade, Palmeira das Missões, Lagoa Vermelha e Carazinho. Não menos significativas foram as experiências de habilitação de professores leigos para os municípios de abrangência de Casca e de Palmeira das Missões. Desde 1969 a UPF começou a oferecer a habilitação de professores de licenciatura em regime de férias, em todas as áreas, recebendo alunos oriundos do Paraná, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul.

Em 1969 foi criado o Instituto de Pesquisa e Planejamento (Ipeplan). Apesar da falta de capacitação de professores voltados para a pesquisa, foram iniciadas as primeiras propostas. As experiências estavam voltadas para a caracterização da área de influência da UPF. Somente a partir de 1983 a Vice-Reitoria Acadêmica, através de sua coordenadoria de Pesquisa, organizou um plano de capacitação docente em nível de mestrado e doutorado. Na Extensão, ainda quando existiam as instituições isoladas, foram geradas atividades de inserção comunitária. A partir de 1972 oficializaram-se na UPF, em forma de Centros de Extensão, atividades, principalmente na área da educação. O Centro Regional de Educação centralizava todas as propostas de apoio ao sistema de ensino em todos os níveis desenvolvidos na região. Destacam-se os seminários do ensino rural e municipal. A partir desse modelo outras áreas começaram a desenvolver suas atividades extensionistas.

4 Dificuldades em tempo de globalização - uma guinada?

As décadas subseqüentes foram de grande expansão, conforme se pode visualizar na tabela a seguir.

Tabela 01: Evolução da UPF: alguns indicadores 1968 – 2008

Indicadores	**1968***	**1975**	**1980**	**1985**	**1990**	**1995**	**2000**	**2005**	**2008**
Total de alunos	2.127	5.829	6.766	8.307	7.566	8.146	13.204	17.158	19.650
Cursos de Graduação	15	23	29	35	30	35	50	51	53
Funcionários	64	-	93	366	537	556	712	1.044	1.088
Professores	208	406	514	533	615	705	960	1.198	1.050
Bibloteca -volumes	-	-	44.725	74.898	94.971	113.410	121.061	210.446	230.040
Computadores	-	-	-	-	3	225	667	1.506	1.687
Extensão e Campi	1 C. Ext.	1 C. Ext.	-	2 C. Ext.	4 C Ext.	6 Campi	6 Campi	6 Campi	7 Campi
Área Construída (m2).	-	8.021	44.757	54.978	60.053	69.567	136.764	202.532	211.022

Fonte:LONGHI, 1998. Pesquisa. Relatórios Anuais de Atividades FUPF. Setor de Informações Institucionais.
*Ano de criação da UPF. Dado numérico não disponível.

As preocupações em atender a novas demandas por formação em áreas diversas (humanas e sociais aplicadas, agrárias e da vida, exatas e tecnológicas, da saúde, das artes e da comunicação), em consolidar sua integração com a região pelas atividades de extensão, bem como em solidificar o processo de construção de conhecimentos pela pesquisa, levaram a instituição a desenvolver programas de pós-graduação, inicialmente apenas de *lato sensu*, posteriormente de *stricto sensu.* Esse tipo de atividade requer capacitação docente, espaços especializados, infra-instrutura física, administrativa e gerencial diferenciadas, o que exige, além de grande aporte de recursos, determinação de prioridades gerando, como conseqüência, crescimento nos custos e o decorrente repasse às mensalidades.

Paralelo a esse crescimento e às dificuldades inerentes a sua complexificação, a instituição, ao mesmo tempo em que adequou sua estrutura administrativa à expansão, deparou-se com inúmeras tensões decorrentes dos processos mais amplos de globalização concretizados na forte expansão e mercantilização da educação superior. Nos últimos anos intensificou-se a instalação de diversas empresas educacionais presenciais e de educação a distância, advindas de outras regiões, bem como da presença de instituições públicas que até bem pouco tempo inexistiam nessa área geográfica. Isso lhe retira inúmeros alunos, tornando suas vagas ociosas, esvaziando muitos de seus projetos. Além disso, salientam-se as dificuldades decorrentes da inadimplência corrosiva, cujos efeitos se fazem sentir na saúde econômica da instituição. Cabe destacar, também, que nem sempre a instituição recebeu a compreensão e o aporte de recursos públicos que poderiam diferenciá-la, fortalecendo seu modelo como alternativo.

Tais fatos, além de implicações de ordem interna, parecem ter alimentado uma guinada em direção ao modelo privado, expresso muitas vezes pelo *marketing* utilizado nos moldes de outras organizações. À instituição que aí está, não se exclui de seu contexto, cabe, conforme estudo de Franco e Longhi (2007), entender o que amalgamou a proposta de universidade comunitária, como ela se encontra hoje, quais suas fragilidades e suas forças a fim de perseguir um futuro mais digno da educação superior, promotora de um desenvolvimento humano e social sustentável.

Na perspectiva de uma contestação em torno de uma universidade submetida ou alinhada à ordem social vigente nesse início de século XXI, torna-se indispensável que a universidade em geral, e, nesse caso, a própria universidade comunitária se questione - "Vamos deixá-la *empresariar-se* e globalizar-se, por completo, porque assim já se encontra ou ainda temos chance de lutar para que ela possa repensar-se..." (LONGHI, 2008, p. 356), procurando vislumbrar o que poderia ser melhor com base em sua *experiência desperdiçada.* (SANTOS, 2004)

5 O empenho em manter-se comunitária, apesar da crise - por que não?

À expectativa de expansão progressiva instala-se um período de insegurança.

A instituição depara-se com a necessidade de redefinir prioridades. O que fazer para torná-la sustentável sem perder sua identidade comunitária? Essa identidade, ainda em construção, encontra no comunitário a gestação do sentido de público, diferenciando-o do que é utilizado privativamente. O compromisso do Estado com a educação dos cidadãos não pode ver a universidade comunitária da mesma forma como entende a rede privada empresarial. (LONGHI, 1998).

Como já enfatizado, seu patrimônio como um todo e não apenas sua infra-estrutura física não pertencem a um dono; são propriedade das comunidades que a constituem. Para que sua origem e trajetória sejam respeitadas, para que a estrutura democrática de seus conselhos não somente continue, mas se aperfeiçoe promovendo maior participação da comunidade, para que a renovação e a alternância na gestão interna permitam o exercício do poder partilhado, para que priorize uma ciência e tecnologias dela decorrentes, que contribuam de forma integrada em projetos construídos de forma coletiva e auto-sustentável, para que acolha e permita a permanência de estudantes universitários que acreditam em suas propostas, serão necessários muito empenho e muita dedicação institucional e da própria comunidade, reacendendo os esforços coletivos que a caracterizaram em suas origens.

Esse modelo

> [...] continua presente no cenário gaúcho, entretanto, poderia ter sido mais bem entendido no conjunto do sistema da educação superior e ter sido mais valorizado como uma alternativa viável e complementar às públicas federais. É de se questionar se seria possível a universidade comunitária representar um esforço contra-hegemônico (à globalização econômica da educação superior), como Santos (2005) preconiza. (FRANCO; LONGHI, 2008, p. 195).

Apesar das dificuldades e fragilidades, tem forças e potencialidades para buscar o seu reconhecimento como um modelo alternativo - o Comunitário. Entretanto, o empenho em manter esse tipo de instituição excede os limites institucionais, requerendo atenção das autoridades instituidoras do corpo jurídico-social da nação.

Notas

[1] Professora titular III da UPF. Doutora em Educação e Pós-Doutora pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

[2] Professor titular da UPF. Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

[3] "Produzir e difundir conhecimentos que promovam a melhoria da qualidade de vida e formar cidadãos competentes, com postura crítica, ética e humanista, preparados para atuar como agentes transformadores." (UPF/ PDI 2006-2011).

[4] O Distrito Geoeducacional-38 abarcava diversas IES com as mesmas características: Unijuí, Unicruz, Setrem, Fapes, Fenorg.

Referências

BOTH, Agostinho. *Criação da Universidade de Passo Fundo*. Passo Fundo: EDIUPF, 1993.

BOTH, A.; FRANTZ, T. As escolas particulares do DGE-38: sua natureza pública e comunitária. In. *Distrito Geo-educacional 38.* Raízes da educação e da cultura no Distrito Geo-educacional 38, uma revisão e prospecção, 1985.

FRANCO, M.E.D.P.; LONGHI, S.M. A universidade comunitária: forças e fragilidades. In: BITTAR, M. et al. (orgs.) *Educação superior no Brasil* – 10 anos pós-LDB. Brasília: Inep, 2007. p. 183 – 212.

FUPF. *Relatórios de atividades*. Passo Fundo: Fupf, 2000 e 2005.

GUARESCHI, Elydo Alcides. *O processo de construção da universidade de Passo Fundo.* Passo Fundo: EDIUPF, 2001. (8 v.).

LONGHI, Solange M. Universidade e conhecimento: ainda um espaço de reflexão e de possibilidades. In: DALBOSCO, C. A. et al (orgs.) *Filosofia e pedagogia: aspectos históricos e temáticos*. Campinas, SP: Autores Associados, 2008. p.354 – 366.

_____. *A face comunitária da universidade*. Tese de doutorado. Porto Alegre: PPGEdu/Ufgrs, 1998.

RAMBO, Arthur B. A escola comunitária teuto-brasileira: gênese e natureza. In *Estudos Leopoldenses.* São Leopoldo, 1984.

SANTOS, Boaventura S. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. In: _____.(org.). *Conhecimento prudente para uma vida decente um discurso sobre as ciências revisitado*. São Paulo: Cortez, 2004.

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO. *Plano de desenvolvimento institucional 2007–2011*. Passo Fundo: UPF, 2006.

UNIVERSIDADE DA REGIÃO DA CAMPANHA:
recortes de uma trajetória

Francisco Arno Vaz da Cunha[1]
Rita de Cássia Cóssio Rodriguez[2]

A primeira manifestação de Educação Superior em Bagé verificou-se em 1953 com a criação da Faculdade de Ciências Econômicas, mantida pela Associação de Cultura Técnica e Econômica; posteriormente, em 1955, surgiu a Faculdade Católica de Filosofia, Ciências e Letras, extensão da Universidade Católica de Pelotas.

Nesse tempo, coexistiam, isoladamente, cursos de ensino superior, mantidos por instituições diversas.

O ano de 1969 registrou a criação da Fundação Universidade de Bagé - FUB, depois transformada em Fundação Attila Taborda, integrando, gradativamente, sob uma única dependência administrativa, os cursos superiores existentes e lançando, então, as bases e os fundamentos da futura Universidade.

Num processo natural de expansão foram autorizados novos cursos e, conseqüentemente, surgiram novas unidades de ensino: Faculdade de Direito (1969), Faculdade de Educação Física (1972), Faculdade de Medicina Veterinária (1976) e Faculdade de Agronomia (também em 1976).

Configurou-se, em decorrência, a estrutura das Faculdades Unidas de Bagé – FunBA – mantidas pela Fundação Attila Taborda, caracterizada como instituição educacional autônoma do ponto de vista administrativo, didático, financeiro e disciplinar, constituída por 07 (sete) Unidades de Ensino, integradas funcionalmente, conforme Regimento Unificado. Naquela oportunidade, a Instituição oferecia à comunidade regional 18 (dezoito) cursos superiores, todos reconhecidos pelo Conselho Federal de Educação.

> A aproximação institucional entre a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras e a Faculdade de Ciências Econômicas, na preparação para a reforma universitária, determinada pela Legislação vigente, lançou as bases da compreensão da missão social da Universidade – humanização e comprometimento com a realidade regional – e as reencaminhou numa trajetória comum, que forças circunstanciais haviam, de certa forma, distanciado. (SILVEIRA, 2001, p. 15)

Instada por imperativos legais a excluir a palavra "universidade" de sua denominação social, considerando que sua categorização verdadeira reunia várias

faculdades de ensino superior na norma estatutária da Fundação Áttila Taborda, aproveita-se a sigla FUnBA, para denominar a entidade mantida como FACULDADES UNIDAS DE BAGÉ, recebendo, em 1971, a certificação de entidade filantrópica e a declaração de instituição de utilidade pública.

A partir daí, buscando ampliar seus fundamentos, suas ações e atuações, inicia o processo de consolidação do ensino superior na região e a ascendência para a condição de Universidade, alcançada em 1989.

A Universidade da Região da Campanha – URCAMP, instituição comunitária, multicâmpus e regional, sediada na fronteira sudoeste e oeste do Rio Grande do Sul, foi reconhecida oficialmente em 1989 – Portaria MEC nº 052/89. A conquista do nível de universidade resultou de um projeto coletivo, nas dimensões acadêmica e comunitária, construído ao longo de mais de 03 décadas de história institucional e elaborado, oficialmente, em 03 anos (Carta-Consulta do Projeto URCAMP).

A Universidade da Região da Campanha para além de Bagé, mas inserida e identificada com a Região, apresenta estrutura multicâmpus, atuando de forma direta em oito municípios, mas com reflexos significativos em toda a região de abrangência, definindo-se como comprometida com a elaboração do saber, com a integração de saberes regionais, sem descuidar da dimensão universal do conhecimento humano.

A identidade institucional instituída lhe proporcionou sustentação política ao longo dos seus primeiros 19 anos de existência e tem se constituído em referencial interno e externo para todos os encaminhamentos organizacionais. Caracterizou-se, portanto, em sua origem, como fundação privada, dedicada ao ensino e à pesquisa que prestava serviço público em todo o seu aspecto legal, sem contudo ser entidade estatal, na estrita concepção do termo.

Entre os objetivos do Projeto URCAMP se incluía: "criar mecanismos de constante reavaliação organizacional tendo como referenciais a corresponsabilidade no processo decisório e a regionalização efetiva" (Carta-Consulta Projeto URCAMP, 1987, p. 32).

Atualmente, apresenta como objetivo precípuo **"**promover a formação do cidadão, através do ensino, da pesquisa e da extensão, comprometido com o desenvolvimento regional e com a transformação da sociedade em todas as suas dimensões".

A partir daí, entende-se a Universidade da Região da Campanha – URCAMP – como uma instituição educacional viva e dinâmica que visa à elaboração, reelaboração e disseminação do conhecimento e do saber, em todas as suas formas e modalidades.

Apresenta como missão "a busca à formação de cidadãos comprometidos com o desenvolvimento regional, com uma percepção global da sociedade nas dimensões políticas, sociais, econômicas e culturais, através do ensino, da pesquisa e da extensão". (URCAMP, 2004)

E aponta em seus princípios de gestão os compromissos permanentes com:

- Valorização do Homem consciente, crítico e comprometido consigo mesmo e com os outros.
- Primazia do Bem Comum sobre os interesses individuais, num espírito essencialmente democrático.
- Educação Transformadora, nas dimensões de compreensão e de intervenção na realidade.
- Pluralismo de Idéias e de concepções pedagógicas, garantindo a liberdade de ensino, de pesquisa e extensão em todas as áreas do conhecimento.
- Relação entre o compromisso universal e a vocação regional da Instituição.

A URCAMP, nos termos da Lei 9394/96, Art. 43, I – VII, tem por finalidade promover o ensino, a pesquisa e a extensão, favorecendo o desenvolvimento das ciências em todos os ramos do conhecimento, das letras e artes e a formação de profissionais de nível superior, apoiada em valores de transformação e comprometida com a extensão dos benefícios do desenvolvimento a todos os membros da comunidade regional. Visa, portanto:

– estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;
– formar diplomados nas diferentes áreas do conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;
– incentivar o trabalho de pesquisa e de investigação científica, para o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e para difusão da cultura, desenvolvendo, desse modo, o entendimento do homem e do meio em que vive;
– promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de divulgação;
– suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;
– estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade.

Nesse sentido, o Plano de Gestão da FAT/URCAMP 2005-2008 definiu como princípios, referendados e reassumidos no plano de gestão 2009-2012:

- a qualidade acadêmica;

- a gestão participativa;
- a consciência de pertinência social.

Dessa forma, a Universidade da Região da Campanha, através de um modelo de gestão participativa, pretende promover uma política de gerenciamento que garanta a participação de todos os envolvidos, a partir da missão e das diretrizes estabelecidas, tendo como foco o processo identitário da Instituição e o compromisso com a formação de cidadãos, capazes de agir e pensar de forma crítica e criativa, modificando o seu meio, a qualidade de vida das pessoas e o desenvolvimento da sociedade.

A Urcamp está localizada na fronteira sudoeste do Rio Grande do Sul; estende sua área de influência por 21 (vinte e um) municípios da Região e sua estrutura *multicampi* configura-se em *campi* universitários sediados nos municípios de Bagé – Campus Sede da URCAMP -, Alegrete, São Borja, Caçapava do Sul, São Gabriel, Dom Pedrito, Sant´Ana do Livramento e Itaqui.

A URCAMP, além de exercer o seu compromisso originário de desenvolvimento da Educação Superior na Região, mantém uma rede de escolas de Ensino Fundamental, de Ensino Médio e Técnico Profissional também em Nível Médio.

Em nível de Educação Superior oferece cursos de graduação, abrangendo todas as áreas do conhecimento humano, e cursos de pós-graduação, comprometidos com a crescente demanda social de contínua atualização de conhecimentos.

Em seus oito *campi*, apresenta um total de 7.250 alunos, distribuídos em 78 cursos de graduação e 450 alunos, em 28 cursos de pós-graduação.

Os Centros Universitários da URCAMP realizam estudos, exercendo as funções de ensino, pesquisa e extensão, na abrangência de diversas áreas de conhecimento:

– Centro de Ciências da Economia e Informática (área de Ciências Sociais Aplicadas);
– Centro de Ciências da Educação, Comunicação e Artes (área de Ciências Humanas e Sociais);
– Centro de Ciências Jurídicas (área de Ciências Humanas e Sociais);
– Centro de Ciências Exatas e Ambientais (área de Engenharias e Tecnologias);
– Centro de Ciências Rurais (área de Ciências Exatas e da Terra);
– Centro de Ciências da Saúde (área de Ciências Biológicas e Saúde).

No campo específico da pesquisa, o momento atual da Universidade é de ampliação de perspectivas científico-culturais, caracterizando-se pelo delineamento de significativos focos de pesquisa, especialmente nas áreas de ciências agrárias e ambientais, em consonância com o predomínio econômico da Região. Além do incentivo à produção científica de professores, a Urcamp oportuniza bolsas e auxílios

para o desenvolvimento de projetos de pesquisa e extensão.

A extensão, plenamente identificada com a vocação comunitária da URCAMP, constitui-se em função revitalizadora da ação universitária, conferindo à Instituição posição de vanguarda na política de desenvolvimento regional.

A Urcamp pertence ao segmento das instituições de Ensino Superior ditas comunitárias, sendo integrante do Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas – COMUNG.

Além das condições de origem, as universidades comunitárias apresentam em comum o fato de exaltarem a diferenciação do chamado ensino privado "empresarial" ou "comercial" e, pelo fato de prestarem um serviço público, procuram aproximar-se do setor público estatal, justificando a autodenominação de instituições "públicas não-estatais". (CÓSSIO, 2008, p. 37)

Segundo a autora, os representantes de universidades comunitárias e de entidades que congregam tais instituições reivindicam o estatuto de instituições "públicas não-estatais", por terem como finalidade a prestação de um serviço público de interesse coletivo, especialmente junto às populações de baixa renda, e por não terem fins lucrativos e nem pertencerem a famílias ou a indivíduos isolados, mas às comunidades. Oferecem um serviço público sem vinculação direta com o Estado.

As universidades integrantes do COMUNG têm em comum o fato de não terem fins lucrativos, realizarem ações de extensão de acordo com as demandas das respectivas comunidades, terem uma estrutura *multicampi*, com forte vinculação regional, apresentarem gestão participativa e democrática, e, no geral, terem sido originadas da aglutinação de faculdades e cursos isolados criados por volta da década de 60, como é o caso da URCAMP.

Em verdade, a Universidade da Região da Campanha constitui-se em pólo regional, catalisador e irradiador de aspirações comunitárias, atendendo plenamente às suas premissas de comprometimento com a qualidade de vida da Região, sem descuidar da dimensão universal da realidade humana. Atualmente, busca definir-se como instituição "**pública não-estatal**", designação cujo teor abriu a possibilidade jurídica de que as escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, "*definidas em lei*", recebam recursos públicos, estabelecendo uma figura inédita de entidade pela tolerância constitucional de destinação de recursos e imposição de condições a serem preenchidas.

A URCAMP, antecipando algumas características de Instituição Pública não-estatal, em razão das alterações introduzidas nos Estatutos da Fundação Attila Taborda, já vem obtendo resultados efetivos, como é o caso do Programa de Ensino Superior Comunitário – PROESC, concebido na URCAMP e reconhecido pelo Poder Público Federal pelo célebre convênio que envolveu os oito municípios de nossa área de atuação e que, atualmente, beneficia 750 estudantes carentes financiados por recursos públicos da União, através de uma verdadeira engenharia

político-institucional.

O Programa Porta de Entrada – PROPEN, também criado pela URCAMP, em parceria com o Município de Bagé, acaba de ser selecionado para concorrer ao Prêmio Práticas Inovadoras na Gestão do Programa Bolsa Família, criado pelo MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, como programa diferencial no Brasil.

Ainda, nesse contexto, podemos considerar que o início dos debates sobre a adoção da figura legal de Instituições Públicas não-estatais com certeza aconteceu no universo das tratativas da URCAMP com o Governo Federal, em especial com o Ministério da Educação, situação documentada quando do anúncio, na cidade de Bagé, da criação da UNIPAMPA, momento em que foi entregue à comunidade documento manifestando que

> o MEC está disposto a apoiar e trabalhar para que a URCAMP transforme-se em um caso exemplar de instituição pública não-estatal, mediante alteração estatutária, que assegure no Conselho Superior da Fundação a participação de representantes dos municípios, nos quais a URCAMP tem unidades administrativas, representantes da comunidade acadêmica e da sociedade civil, configurando-se, a um só tempo, um experimento de natureza pública, comunitária e cooperativa (Trecho do discurso do presidente Luis Inácio Lula da Silva)

A concepção de instituição pública não-estatal embora não seja um modelo novo no cenário da educação superior nacional, mas da forma como vem sendo pensado nas Universidades Comunitárias, por suas próprias identidades e caracterizações, se institui como um projeto ainda em construção, porém apontando alternativas possíveis e viáveis para o oferecimento de um ensino superior qualificado, competente, comprometido e identificado com o desenvolvimento regional.

Notas

[1] Reitor da Universidade da Região da Campanha. Especialista em Metodologia do Ensino e da Pesquisa Jurídica (PRODERF) e também em Administração Universitária (FUNBA).

[2] Pró-Reitora de Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão da Universidade da Região da Campanha. Bióloga. Mestre e Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Referências

COSSIO, Maria de Fátima. *Políticas institucionais de formação pedagógica e suas implicações na configuração da docência e na qualidade universitária*: um estudo sobre as IES comunitárias do RS. Tese de doutorado. Porto Alegre: UFRGS, 2008.

CUNHA, Arno F. V. *Plano de gestão 2009-20012*. Bagé: URCAMP, 2008.

SILVEIRA, Gilda M. *Processo identitário da URCAMP.* Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: PUC, 2001.

URCAMP. *Plano de desenvolvimento institucional 2005-2009.* Bagé: URCAMP, 2004.

UNIVERSIDADE REGIONAL INTEGRADA DO ALTO URUGUAI E DAS MISSÕES

Helena Confortin[1]
Cleusa Salete Boeira[2]

A Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões é uma instituição *multicampi*, comunitária, reconhecida pela Portaria nº 708, de 19 de maio de 1992, com sede da administração na cidade de Erechim, Estado do Rio Grande do Sul. Mantida pela Fundação Regional Integrada, entidade de caráter técnico-educativo-cultural, com sede e foro na cidade de Santo Ângelo/RS, CGC 96.216.841.0001-00, a URI goza de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. À luz de disposições estatutárias, norteia-se pela unidade de patrimônio e de administração; estrutura-se com base em departamentos acadêmicos que integram as funções de ensino, pesquisa e extensão e exercitam a indissociabilidade entre elas.

A URI nasceu com uma vocação para a integração e consolidou-se pelo trabalho desenvolvido ao longo de mais de vinte anos pelos Centros de Ensino Superior de Erechim, Frederico Westphalen, Santo Ângelo e Santiago, com adesão de Movimentos Pró-Ensino Superior de São Luiz Gonzaga e de Cerro Largo. Originada da cooperação técnico-científica de IES do Distrito Geo-Educacional 38, da integração e inserção regional, modelo *multicampi* comunitário, no seu processo de criação, a URI congregou o conhecimento e a diversidade cultural do seu contexto e constituiu um projeto institucional que assume o compromisso do desenvolvimento pleno e integral da população, a partir do resgate cultural e da recuperação econômica. Daí a sua MISSÃO: *formar pessoal ético e competente, inserido na comunidade regional, capaz de construir o conhecimento, promover a cultura, o intercâmbio, a fim de desenvolver a consciência coletiva na busca contínua da valorização e solidariedade humanas.*

A Universidade identifica-se como comunitária porque se originou da necessidade e do anseio da população que se associou na consecução de objetivos comuns, porque sua vocação é a integração, porque essa foi a sua origem, ou seja, o resultado do trabalho espelhado na experiência das reduções missioneiras e no processo de colonização da região, onde se desenvolveu o sistema comunitário; associativista, porque as operações efetuadas em conjunto resultam em melhor qualidade de suas ações; cooperativista, pois busca o bem comum; regional integrada em duplo sentido: por integrar comunidades de distintas regiões geográficas (norte e noroeste do RS) e, porque seus *campi*, em sua história, têm forte integração com a comunidade e são comprometidos com o desenvolvimento da região em que se inserem.

Com núcleos localizados em diferentes pontos geográficos – abrange mais de 100 municípios das regiões Alto Uruguai, Médio Alto Uruguai e Missões – a URI busca uma integração efetiva e de cooperação com os organismos públicos e privados, ratificando a experiência de trabalho interinstitucional comunitário desenvolvido desde sua origem. A participação solidária dos elementos que a integram, e das comunidades num órgão de decisão representativo desse espírito cooperativo e comunitário, reverte num planejamento mais adequado e democrático e numa resposta mais criativa aos anseios da população da região, ratificando a postura de universidade transformadora da realidade.

Assim, está facilitada a busca de uma sociedade identificada culturalmente, participativa e solidária, em que o homem se desenvolve como sujeito de sua história e que, com liberdade e autonomia, define uma hierarquia de valores onde os seus direitos fundamentais, tais como o civismo, a honradez, o sentimento e a aspiração ao transcendente, tenham primazia. A par disso, a URI oferece um conjunto de cursos de nível superior que se caracterizam pela universalidade do conhecimento, atendendo à demanda da sociedade moderna.

A URI, que se identifica com o legado missioneiro, com princípios espirituais e materiais próprios dos imigrantes alemães, italianos, poloneses, russos e outros que sintetizam os valores do homem desbravador e construtor de uma comunidade regional típica, é um espaço de ensino e de saber universal. Comprometida com o desenvolvimento da comunidade, insere-se no seu meio e atua através do ensino de qualidade, da pesquisa de resultados, da extensão, da prestação de serviços, assinalando sua vocação para o trabalho integrado desenvolvido nas comunidades.

Considerando-se as premissas apresentadas, a URI direciona sua atuação buscando atender aos seus objetivos definidos no seu Plano de Desenvolvimento Institucional, quais sejam: promover o ensino, a pesquisa e a extensão, levando em consideração as Ciências, as Artes, a Filosofia e as Técnicas; oferecer situações de educação ao homem como sujeito e agente de seu processo de autoconhecimento e desenvolvimento, através do cultivo do saber em suas nuances, e em suas diferentes modalidades e origens; formar profissionais de nível superior, nos diversos campos do conhecimento, aptos a participar do processo científico, tecnológico, social e cultural da região e do país; resgatar, preservar, disseminar e promover a cultura, em suas diversas formas de expressão, principalmente o legado missioneiro e os valores étnicos dos imigrantes construtores da comunidade regional; realizar pesquisas que conduzam à descoberta de novos domínios científicos, encorajando a investigação livre, independente; exercer o papel crítico em relação às suas próprias funções políticas, econômicas, sociais, culturais e espirituais da sociedade humana; incentivar e promover o intercâmbio com outras instituições e organizações científicas e educacionais, nacionais e estrangeiras, visando ao desenvolvimento das Ciências, Letras, Artes e Técnicas; promover ações regionais integradas, buscando a participação do homem, das instituições, num trabalho cooperativo com vistas ao desenvolvimento do bem comum; realizar estudos junto às empresas da região, diagnosticando suas necessidades, unindo esforços na formação de recursos humanos

que atendam aos interesses das forças produtivas regionais, nas áreas consideradas prioritárias, através de treinamentos profissionais, pesquisas, cursos dinâmicos e serviços; promover a realização de trabalhos integrados entre ensino fundamental, médio e superior, visando ao desenvolvimento de um ensino mais inovador e produtivo; realizar um ensino conseqüente, capaz de assegurar ao aluno a sua atuação como sujeito e agente de um processo educativo; pensar com profundidade o seu desempenho enquanto Universidade, na perspectiva de criar, planejar, coordenar e conceber uma filosofia de educação que permita a geração de uma política educacional de ação sociocultural.

Norteando-se pelos princípios de ética, co-responsabilidade, formação e desenvolvimento humano competente, inovação e compromisso regional, a Universidade tem definido, em seu planejamento: pelo ensino, em todos os níveis, ser uma instituição formadora de Recursos Humanos demandados pela sociedade com qualificação acadêmica; pela pesquisa, ser um centro incentivador da investigação em todas as suas formas e modalidades como instrumento de construção de novos conhecimentos com vistas ao desenvolvimento científico e tecnológico; pela extensão, ser instituição comprometida com o desenvolvimento integral da comunidade de onde emerge como instituição social.

No Ensino, a URI oferece cursos em todas as áreas e tem, matriculados, 18.049 alunos assim distribuídos: nos Cursos de Graduação e Tecnólogos - 43 cursos, com 133 ofertas, 13.596 alunos; na Pós-Graduação *Lato Sensu*, 2.139 alunos; na Pós-Graduação *Stricto Sensu* oferece 05 Programas de Mestrado e um Programa de Doutorado, para 121 alunos. Além disso, mantém Escolas de Educação Básica com um total de 2.193 alunos.

Para atender à demanda dos Cursos de Graduação e Pós-Graduação, mantém um quadro de 815 docentes que, quanto à titulação, distribui-se em: 12,88% doutores, 54,60% mestres, 29,45% especialistas e 3,07 graduados. Quanto ao Regime de Trabalho, 35,95 são Tempo Integral, 12,39% Tempo Parcial e 51,66% são horistas.

Como Políticas e Diretrizes de ação, constam do PDI e PPI: no Ensino de Graduação e Pós-Graduação, a URI dá ênfase, em sua ação, à formação profissional de alto nível, e, para tanto: proporciona um ensino integrado, geral e humanístico, enfatizando o aluno como sujeito de sua história; desenvolve metodologias inovadoras e diversificadas, adequadas ao ensino; incentiva a participação do aluno, respeitada a sua individualidade, na implantação de planos e programas no ensino; oferece ensino crítico, ativo, instrumental, com ênfase à investigação; atualiza, permanentemente, os programas de ensino, ajustando-os, de acordo com as exigências temporais da evolução científica e tecnológica; incentiva o entrosamento efetivo entre os *campi*, não só em relação à unidade administrativo-pedagógica e na integração efetiva do processo ensino-aprendizagem, como também pelo constante intercâmbio de idéias, informações metodológicas, bibliográficas, recursos humanos, decorrentes do planejamento estratégico participativo; define políticas de formação de recursos humanos e mantém quadro de docentes qualificados,

com atualização permanente para compor um quadro de qualidade, visando à eficiência da Universidade no desempenho de suas funções; planeja cursos novos que obedeçam ao critério das necessidades sociais da região e programas de pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu* objetivando à formação de docentes especializados, profissionais competentes e pesquisadores; incentiva o intercâmbio e a ação integrada com outras instituições, acreditando na troca de experiências e de projetos comuns. Para atender a todas essas expectativas, oferece condições de infra-estrutura, no que se refere a instalações, laboratórios, equipamentos e acervo bibliográfico.

Na Pesquisa, concebida como meio de produção de novos conhecimentos, além de instrumento imprescindível para o desenvolvimento integral do ensino, a URI procura incentivar e apoiar grupos diferenciados que deverão pesquisar nas várias áreas do saber, formando, assim, uma comunidade de investigadores e alunos que buscam a unidade de investigação e ensino, testando e divulgando os seus resultados com vistas à permanente reavaliação dos conhecimentos adquiridos. Desenvolvendo importantes pesquisas pela qualificação de grupos de excelência, incentiva a pesquisa multidisciplinar, a transferência de tecnologias e a divulgação da produção, sempre buscando integrar a pesquisa com o ensino e a extensão.

Na Extensão, a URI, que se originou, de um lado, do esforço comunitário que o homem missioneiro empreendeu nos primeiros tempos, enaltece o espírito solidário, as artes, as ciências, a busca de alternativas econômicas e o bem comum, herança legada ao homem contemporâneo; de outro, também é fruto da preocupação do imigrante em manter e expressar sua cultura, garantindo sua identidade, com sua filosofia de vida voltada para o trabalho, o entendimento, para o sentido ético-cristão, para a organização lógica da realidade, princípios que autorizam afirmar a nítida relação da Universidade com a extensão universitária.

A extensão é o instrumento de diálogo da universidade com a comunidade. Nesse sentido, a URI intensifica programas que visem ao desenvolvimento das regiões do Médio/Alto Uruguai e das Missões, através da integração entre as instituições na busca de soluções comuns aos problemas da sociedade regional e nacional.

Na cultura, a região da abrangência da IES situa-se no contexto histórico das missões dos jesuítas entre as comunidades jesuíticas e da consolidação pelos imigrantes europeus de diversas etnias; as primeiras nos séculos XVII e XVIII e a segunda nos séculos XIX e XX. Esses são fenômenos distintos que se sucederam no tempo, mas que num processo de interação forneceram a base que constitui, hoje, a identidade regional. Essa é a vertente histórica de uma rica tradição cultural que se expressa nas mais diversas manifestações, como a música nativista, o artesanato, os grupos folclóricos, a gastronomia, entre outras.

Comprometida com a região porque dela deriva como expressão de uma vontade e aspiração legítima, a URI pretende continuar a pesquisar, a preservar e a promover as culturas regionais, contribuindo para que as comunidades envolvidas

se transformem, também, em sujeitos da recuperação de sua própria história. Dessa forma, resgatando raízes, a Universidade realimentará o processo de criação cultural com estratégias para torná-lo acessível à população, em todos os seus segmentos, privilegiando um espaço onde as diferentes manifestações culturais possam ser geradas e expandidas.

A Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões cumpre, assim, com seu compromisso social: além de qualificar profissionais, atua em diferentes áreas, mantendo intercâmbio, realizando trocas significativas com vistas à obtenção de padrões tecnológicos, bem como auxiliando na construção do conhecimento, no entendimento de sua própria existência, na resolução de problemas, na participação em movimentos, na busca da justiça, na contribuição em diferentes manifestações artísticas e na conscientização para o desenvolvimento econômico aliado à conservação ambiental.

Pelo envolvimento com as comunidades das regiões na qual se insere, pela sua origem comunitária, pelo seu perfil institucional, pelas ações que desenvolve, pela sua responsabilidade social, pelos seus princípios de ética, co-responsabilidade, formação e desenvolvimento humano competente, inovação e compromisso regional, pela sua **Visão -** *Ser reconhecida como uma Universidade de referência que prima pela qualidade, ação solidária, inovação e integração com a comunidade,* a URI confirma e ratifica seu caráter público não-estatal.

Notas

[1] Pró-Reitora de Ensino da URI. Doutora em Lingüística pela Universidade de São Paulo.
[2] Assessora da Pró-Reitoria de Ensino da URI.

Referências

UNIVERSIDADE REGIONAL INTEGRADA DO ALTO URUGUAI E DAS MISSÕES – URI. *Plano de Desenvolvimento Institucional - 2006-2010*: Erechim, 2005;2007.

_____. *Projeto Político-Pedagógico Institucional*. Erechim, 2006.

_____. *Plano de Gestão 2006-2010.* Erechim, 2006.

UNIVERSIDADE REGIONAL DE BLUMENAU:
a universidade próxima da comunidade

Aniceto Luiz Mund[1]
Mauro Tessari[2]

A Universidade Regional de Blumenau está consolidada como um dos principais pólos de conhecimentos do Sul do País. Fundada em 1964 pela própria comunidade, a FURB oferece ensino de qualidade em 39 cursos de graduação, mais de 70 especializações, oito programas de mestrado, um de doutorado e uma escola de ensino médio, faz pesquisa abalizada contando com uma estrutura invejável e mantém um intenso relacionamento social e econômico com a comunidade oferecendo serviços, extensão e atendimentos com inúmeros projetos e programas. Por meio do Programa Pós-Flex está flexibilizando a realização dos cursos de pós-graduação *lato sensu* e MBA executivo, presenciais e a distância, em Blumenau e em diversas cidades de Santa Catarina e do Brasil, permitindo adequar os currículos às efetivas demandas dos mais diversos segmentos e organizações da sociedade. Assim, promove a capacitação de profissionais dos mais variados setores, impulsionando o crescimento da economia e contribuindo para o desenvolvimento sustentável das localidades onde atua.

Conta com mais de 14 mil alunos, 837 professores e 512 técnicos administrativos atuando em seis *campi* localizados em Blumenau e cidades do médio Vale do Rio Itajaí. A área construída total da Universidade, de 102.214 metros quadrados, abriga 229 salas de aula e 423 laboratórios.

Mais de 200 mil pessoas são atendidas em média por ano pela instituição por meio de atividades de pesquisa, serviços e extensão que, relacionadas ao ensino, proporcionam uma formação voltada aos princípios da cidadania, promovendo a evolução da qualidade de vida da sociedade.

A Universidade também mantém um dos maiores acervos entre as universidades não-federais do País, em uma biblioteca que é referência nacional, com mais de 500 mil volumes à disposição da comunidade do Vale do Itajaí em uma área de 6.900 metros quadrados, com capacidade para acomodar 1.500 usuários. Aberta à comunidade em geral para consultas, a Biblioteca permite o empréstimo domiciliar aos usuários vinculados à instituição (alunos, professores e servidores da FURB), bem como a alunos egressos dos cursos de graduação cadastrados na Central de Ex-alunos.

O Núcleo de Rádio e Televisão Educativa do Vale do Itajaí é responsável pela geração de conteúdo educativo, informativo, cultural e de entretenimento através de uma programação de qualidade e interesse comunitário no rádio e na tevê.

A FURB ainda consolidou ao longo da sua trajetória uma estrutura de pesquisa que disponibiliza serviços especializados e de alta tecnologia, ultrapassando as fronteiras de Santa Catarina.

Consoante com a sua filosofia e compromisso, o planejamento estratégico 2007-2012 definiu que sua missão é *Promover o desenvolvimento socioeconômico sustentável integrando o ensino, a pesquisa e a extensão, com intensa inserção comunitária.* Da mesma forma, estabeleceu como visão *Ser universidade de referência em inovação e qualidade na Região Sul do Brasil.*

1 A comunidade no DNA

O movimento pela implantação do ensino superior na região do Vale do Itajaí surgiu em 1953. Mas somente onze anos após, como fruto de um movimento comunitário, promulgou-se, em 05 de março de 1964, a Lei Municipal Nº 1233, a qual criou a Faculdade de Ciências Econômicas de Blumenau, consagrando uma aspiração encenada dia 2 de maio do mesmo ano, com a aula inaugural da primeira Faculdade do interior do Estado.

Finalmente, mais de duas décadas depois, em 13 de fevereiro de 1986, pela Portaria Ministerial Nº 117, o ensino superior, mantido pela FURB, foi reconhecido e credenciado pelo Ministério da Educação como Universidade, passando, novamente, a Mantenedora a denominar-se Fundação Universidade Regional de Blumenau. A FURB é um órgão autônomo na estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal, uma instituição oficial de direito público e possui autonomia didático-científica, administrativa, de gestão financeira e patrimonial, conforme os seus Estatutos e Regimento Geral.

2 Ensino de qualidade

Em mais de quatro décadas de história, a FURB já formou mais de 30 mil profissionais de graduação e há mais de 32 anos investe fortemente na capacitação de destes quadros, em nível *lato* e *stricto sensu*. Possui também uma escola de ensino médio, a Etevi, inserida no mesmo ambiente dos cursos de graduação e pós-graduação, que permite aos seus alunos conviver com o clima de Universidade, contando com uma estrutura única, com atividades extracurriculares, laboratórios e uma conceituada Biblioteca.

Desde 1991 a FURB, como Universidade Pública Municipal, tem como prioridade a educação *stricto sensu*, como expressão do seu compromisso com a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Neste sentido conta atualmente com oito programas de mestrado e um de doutorado, todos recomendados pelo Ministério da Educação/Capes - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Os programas contam com bolsas da Capes, da Fapesc, além de

bolsas institucionais da própria Universidade e outras oriundas de uma grande diversidade de projetos captados nas agências de fomento e organizações públicas e privadas, implicando assim, em um efetivo compromisso com a produção científica e a formação acadêmica de qualidade.

3 Pesquisa abalizada

A FURB tem participação ativa no Diretório dos Grupos de Pesquisa mantido pelo CNPq, contando com aproximadamente 100 grupos de pesquisa certificados. Entre as ações voltadas à pesquisa, estão os editais internos de fomento e os de iniciação científica, que permitem aos acadêmicos de todas as áreas do conhecimento ter um contato com a pesquisa desde as primeiras fases do curso. O apoio à iniciação científica na Universidade é feito através do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica - Pibic e o Programa de Incentivo à Pesquisa – PIPe, os quais disponibilizam bolsas e auxílios para o desenvolvimento dos projetos.

A Universidade também promove e sedia a Mostra Integrada de Ensino, Pesquisa e Extensão – Mipe, um espaço multidisciplinar reservado aos acadêmicos e professores para a divulgação dos seus trabalhos de pesquisa e extensão.

O Nupex - Núcleo de Pesquisa e Extensão Universitária é o canal de acesso do mercado e da sociedade aos serviços e pesquisas gerados internamente. Com os projetos do Nupex, a Universidade se abre para parcerias com a iniciativa privada, terceiro setor e poder público, sempre com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento socioeconômico e a promoção da qualidade de vida. Além disso, o Nupex coordena as atividades dos Programas Institucionais de Extensão, grupos multidisciplinares, de natureza contínua e que têm uma atuação diferenciada na comunidade. Através deles, promove eventos culturais, apóia programas de esportes, realiza ações sociais, ambientais, de empreendedorismo e inovação e de promoção da cidadania e da saúde.

A FURB investe maciçamente na geração de novos conhecimentos, visando contribuir para o desenvolvimento tecnológico e a capacidade de inovação da região em que está inserida. Todo esse conhecimento pode ser acessado por outras organizações e membros da comunidade, mediante o estabelecimento de projetos colaborativos de pesquisa, licenciamentos ou transferência de tecnologia ou ainda por meio da prestação de serviços especializados.

Para isso, a FURB conta com um conjunto de laboratórios estruturados segundo normas e padrões reconhecidos por órgãos reguladores e certificadores. Por meio dessa infra-estrutura, a comunidade tem acesso a serviços especializados que são oferecidos em caráter regular, bem como a tecnologias geradas a partir de projetos de pesquisa que podem ser licenciadas para uso de terceiros. Além disso, a Universidade também está aberta a desenvolver pesquisas colaborativas voltadas ao atendimento de demandas da sociedade.

Particularmente, o setor empresarial tem encontrado nesta infra-estrutura várias oportunidades de relacionamento com a instituição. Centenas de empresas dos mais diversos setores e de todos os portes mantêm relações com grupos de pesquisa ou laboratórios da Universidade desenvolvendo soluções que contribuem para o aumento da capacidade de inovação e competitividade.

Os serviços especializados, pesquisa e inovação para o desenvolvimento socioeconômico e a promoção da qualidade de vida, fazem parte da própria história de parceria da instituição.

4 Intenso relacionamento comunitário

Pela própria história da FURB, o relacionamento com a comunidade é intenso e próximo. A instituição nasceu e se forjou com o estreito apoio da comunidade e visa ao sustentável desenvolvimento social, econômico e ambiental, por meio do intercâmbio científico, cultural e tecnológico, com uma perspectiva crítica e transformadora.

Intensificando o vínculo e o compromisso com a comunidade, a Universidade apóia diretamente, através de editais internos, 28 Programas contínuos com 81 projetos vinculados, além da realização de eventos e cursos nas áreas de comunicação, cultura, direitos humanos, educação, meio ambiente, saúde, tecnologia e trabalho.

Hoje, mantém cinco Grupos Artístico-Culturais compostos por acadêmicos dos mais variados cursos, profissionais das áreas respectivas e membros da comunidade Camerata de Violões, Coro Universitário, Orquestra, Grupo de Danças Alemãs e Grupo Teatral Phoenix.

A FURB ainda disponibiliza espaço e apoio logístico para exposições de artistas que queiram mostrar seus trabalhos dentro da Universidade.

Focando ainda no investimento cultural promove, há 22 anos, o Festival Internacional de Teatro Universitário de Blumenau. Fomentando ao longo destes anos a produção teatral universitária, consolidou-se como pólo de referência para as práticas de ensino, pesquisa e extensão na área de artes cênicas. Atualmente, o Festival se configura como o maior e mais importante evento dessa natureza na América Latina, atraindo artistas, alunos e professores de instituições de ensino do Brasil e de vários países vizinhos.

5 Integração social

A interação comunitária é questão de primeira importância. Por meio de programas e projetos de extensão estabelece canais permanentes de informações, experiências e práticas, com benefícios para todos os envolvidos. A comunidade se aproxima e utiliza o potencial da Universidade, por meio dos serviços oferecidos,

enquanto esta tem a oportunidade de se inserir nas comunidades, permitindo a prática da cidadania pelos seus alunos, dedicando atenção às demandas da sociedade e garantindo que o aprendizado ultrapasse o ambiente das salas de aula.

A fim de propiciar um melhor padrão da qualidade de vida ao cidadão, a FURB assume o compromisso social de atender gratuitamente à comunidade, oferecendo serviços de apoio nas áreas da fisioterapia, odontologia, psicologia, assistência jurídica, ambulatorial e farmacêutica.

A FURB fomenta sua relação com a comunidade por meio de diversos programas e projetos de cunho social através dos quais, em 2007, atingiu mais de 100 mil atendimentos.

O Programa de Educação Permanente – PROEP - prioriza o público idoso, permitindo que seus alunos realizem atividades que incluem atividades físicas, práticas artísticas, até disciplinas voltadas a atualidades e à própria ciência do envelhecimento. O objetivo é oferecer possibilidades de desenvolvimento intelectual, socialização e conscientização.

A universidade também mantém o Programa "FURB Visita sua Rua/Cidade", que possibilita a interação da Universidade com a comunidade externa, prioritariamente escolas da rede pública. Professores e alunos, apoiados por voluntários de diversas áreas, atuam nas escolas ou instituições interessadas. As equipes interagem com os membros da comunidade prestando informações e/ou serviços nas áreas de cultura, saúde, esporte, cidadania e educação ambiental, além de outros conhecimentos de utilidade para a população em geral.

Desde 1995, o Ambulatório Universitário de Referência da FURB presta atendimento de urgências à comunidade nas especialidades médicas de pediatria, ginecologia, clínica cirúrgica, clínica médica, contando também com profissionais das áreas de psicologia e serviço social.

O Ambulatório Universitário mantém, em sua estrutura, um laboratório de análises clínicas e uma farmácia com estoque de medicamentos mantido pelo SUS e pelas doações de indústrias farmacêuticas.

É na Clínica de Fisioterapia que os acadêmicos formandos atendem a crianças, adolescentes e adultos da comunidade em geral sob a supervisão de professores da área. Além de ser uma das maiores clínicas da cidade de Blumenau, é também a única que oferece atendimento nos três tipos de fisioterapia: Ortopédica, Neurológica e Respiratória.

A Clínica de Psicologia tem como principal objetivo servir de campo de estágio para os acadêmicos finalistas do curso de Psicologia, de modo que possam treinar as habilidades profissionais em psicologia clínica.

Atendendo a crianças e adultos, o curso de Odontologia disponibiliza à comunidade e aos acadêmicos, quatro clínicas odontológicas para a realização de procedimentos de restauração e prótese dentária; cirurgia; tratamento de canal;

prevenção e ortodontia. O tratamento odontológico é feito por acadêmicos do curso de Odontologia da universidade sob a supervisão de um especialista que está sempre presente às consultas. Conta ainda com um centro cirúrgico para procedimentos de maior complexidade e três laboratórios de apoio para o ensino de escultura dental e oclusão nas especialidades de dentística, endodontia pré-clínica e educação e prevenção em saúde.

O Núcleo de Prática Jurídica atende à comunidade economicamente carente de Blumenau e região nas questões relacionadas às áreas do direito da família, cível, trabalhista e criminal. O serviço é totalmente gratuito e direcionado àqueles que têm uma renda de dois a três salários mínimos mensais. O atendimento é realizado por acadêmicos do curso de Direito da FURB orientados por professores-advogados que serão os responsáveis pelo processo na Justiça.

A Blitz da Saúde foi criada para orientar motoristas que trabalham nas estradas na prevenção e na preservação da qualidade de vida, ressaltando os aspectos comportamentais e a responsabilidade que estes profissionais devem ter no processo de manutenção da saúde. O projeto envolve a comunidade acadêmica dos cursos do Centro da Saúde (Medicina, Fisioterapia, Odontologia, Farmácia, Educação Física, Psicologia, Enfermagem e Nutrição) e tem como grande objetivo a redução do número dos acidentes de trânsito.

6 Apoio ao estudante

A FURB presta apoio aos estudantes da graduação através do gerenciamento e da execução dos programas de bolsas de estudo, extensão e estágios curriculares não-obrigatórios, orientação psicossocial e realização de oficinas de qualificação profissional, além de participar de importantes discussões para implementação de novas formas de apoio financeiro aos estudantes. Através dos vários programas de bolsas e financiamento estudantil mais 3 mil acadêmicos foram de alguma forma beneficiados em 2007.

A inserção de acadêmicos em estágios não-obrigatórios, mediante convênio com instituições caracterizadas como Unidades Concedentes e com agentes intermediadores, segue um trâmite cuidadosamente orientado pelo Núcleo de Gestão de Estágios. O processo envolve discussão e aprovação da proposta de estágio, divulgação das vagas, análise e assinatura dos termos, controle e arquivamento da documentação.

Bolsas de estudo, auxílio-educação, desconto fidelidade, bonificação semestral e Fies são programas custeados, mantidos ou gerenciados pela FURB e que objetivam dar suporte financeiro aos acadêmicos através de desconto em mensalidades.

As bolsas de pesquisa têm como objetivo incentivar os acadêmicos de graduação a participar de atividades de iniciação científica, através de projetos de pesquisa. Essas bolsas também possibilitam a redução dos valores das mensalidades

dos acadêmicos que participam de projetos desenvolvidos pela universidade.

As bolsas por participação em projetos de extensão comunitária também possibilitam a redução dos valores das mensalidades dos acadêmicos que participam de projetos desenvolvidos pela universidade, tendo em vista a relevância social, ambiental, cultural, científica ou econômica, como resposta às demandas da sociedade.

7 Incentivando o Esporte

A vivência do esporte e a prática de atividades físicas na Universidade, desde 1999, deixaram de estar restritas às atividades acadêmicas, para ganhar mais espaço na agenda. Atualmente o apoio abrange as modalidades de handebol, natação, vôlei e marcha atlética as quais são desenvolvidas em parceira com clubes e associações.

A opção pelo esporte de rendimento possibilitou a abertura de vagas de estágios para diversos cursos, além de excelente espaço para o desenvolvimento de projetos de pesquisa e extensão. Os frutos desses incentivos começam a aparecer de diversas formas, tanto pelo destaque de atletas e equipes em nível nacional e internacional, quanto na formação para a cidadania.

8 Qualidade de vida e responsabilidade ambiental

A melhoria da qualidade de vida é parte do compromisso assumido pela FURB, assim como o reconhecimento da importância da proteção ambiental e da economia de recursos naturais globais. Assumindo uma postura ecologicamente consciente no desenvolvimento de suas atividades, transmite e estimula o respeito para com os recursos naturais a todos os integrantes da comunidade.

O Sistema de Gestão Ambiental, concebido em conformidade com a norma ISO 14001, desenvolve os programas de gestão de resíduos sólidos, resíduos perigosos e executa o gerenciamento do uso de água e energia e demais controles ambientais das atividades administrativas, de ensino, da pesquisa e da extensão da FURB.

Notas

[1] Jornalista da CCM/FURB.

[2] Chefe de Gabinete da Reitoria da FURB.

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE JARAGUÁ DO SUL

Achilles Santos Silva Junior[1]

1 Histórico, conquistas e desafios

A origem do Centro Universitário de Jaraguá do Sul - UNERJ insere-se na história da Fundação Educacional Regional Jaraguaense - FERJ, instituída pela Lei Municipal nº 439, de 31 de agosto de 1973, regulamentada pelo Decreto Municipal nº 280, de 31 de agosto de 1973, pelo prefeito Eugênio Strebe. Teve como seu principal idealizador e fundador o padre Elemar Scheid, que foi também o primeiro presidente da Instituição, permanecendo no cargo até 1978. Nesse ano assumiu a presidência da Fundação a professora Carla Schreiner, a qual esteve à frente da Instituição quando do credenciamento como Centro Universitário, em maio do ano 2000, e também na renovação desse credenciamento, no ano de 2005. Em fevereiro de 2008 assumiu a Reitoria a professora Pedra Santana Alves.

Como primeiro Diretor da Faculdade, o padre Elemar Scheid pensou, antes de tudo, na educação, pois o primeiro curso, o de Estudos Sociais, visava à formação de professores. Os cursos que foram sendo criados posteriormente mantinham a preocupação com as demandas da região, com destaque para as necessidades do acelerado desenvolvimento econômico. Assim, pode-se dizer que o Centro Universitário apresenta caráter comunitário na sua gênese e na sua história. A partir da sua criação, a expansão e o desenvolvimento foram contínuos, conforme se constata no número de cursos que hoje oferece.

Durante os 32 anos de atuação, a UNERJ se consolidou como Instituição de Ensino que preza pela qualidade dos serviços prestados e que procura estar atenta às mudanças e aos movimentos do cenário mundial. Até setembro de 2008 a Instituição graduou 5.215 acadêmicos, colaborando de forma significativa para o grau de desenvolvimento que a região de Jaraguá do Sul apresenta atualmente. Nesse caminho, "a UNERJ continua a construir sua história, passo a passo, pouco a pouco, reconhecendo a importância de um trabalho realizado sempre em conjunto com a força e a credibilidade necessárias para alçar novos vôos, conquistar novos espaços." (NOSELLA, 2001, p. 167).

No entanto, alguns desafios se apresentam, e que precisam ser superados: a formação contínua dos docentes; a atualização constante dos recursos tecnológicos, tendo em vista a área de atuação da Instituição; o surgimento de Instituições particulares na região e a necessidade de apoio financeiro externo, como contrapartida às atividades e ações da UNERJ, como Instituição Comunitária.

Nesse contexto, conforme definido no Plano de Desenvolvimento Institucional da UNERJ, considerando seu caráter comunitário, foram definidas sua missão e visão:

2 Missão

Ser um Centro Universitário de referência em suas atividades de ensino e, primordialmente, no sucesso profissional do seu acadêmico, com forte atuação nas áreas tecnológicas e de gestão, e em ações educativas voltadas à formação humanística e ao desenvolvimento do norte catarinense.

3 Visão

Ser, até 2010, reconhecida entre as Instituições de Ensino Superior comunitárias e particulares catarinenses como aquela de melhores resultados de seus egressos e de maior sinergia com as organizações da região.

A UNERJ procura diferenciar-se pela qualificação constante de seu corpo docente, pelo investimento contínuo em laboratórios e por seu caráter comunitário, estando presente continuamente em ações voltadas ao desenvolvimento da região na qual atua. Exemplos nesse sentido são a participação da Instituição em diversas entidades e conselhos, como o ProJaraguá, a Acijs (Associação Empresarial de Jaraguá do Sul) e os conselhos municipais da Juventude, de Entorpecentes, dos Direitos dos Idosos e dos Direitos da Mulher, entre outros. Além disso, a Instituição desenvolve ações culturais, com exposições em sua Biblioteca, e promove anualmente iniciativas como o Ação Comunitária UNERJ, que presta serviços para a população em diversas áreas, atendendo a milhares de pessoas da comunidade local.

4 Dados gerais da instituição

A UNERJ é uma Instituição de Educação Superior, atuando nas áreas de Ensino (Graduação e Pós-Graduação), Pesquisa e Extensão. Alguns dados importantes da Instituição estão apresentados a seguir:

Número de acadêmicos:

- Graduação: 3.163
- Pós-Graduação: 350
- Extensão: 124

Docentes: 287, sendo destes:

- Doutores: 18
- Mestres: 104

Funcionários técnico-administrativos: 104

Área total e construída:

- Área total: 131.781,51 m2
- Área construída: 24.651,95 m2.

Número de salas de aula: 82, todas equipadas com computador, acesso à internet e condicionador de ar.

Laboratórios: 46 nas mais diversas áreas, como Engenharias, Moda, *Design*, Informática, Administração, Ciências Contábeis e Direito (Núcleo de Prática Jurídica), entre outros.

Cursos de graduação oferecidos atualmente:

- Administração - Linha de Formação em Comércio Exterior
- Administração - Linha de formação em Gestão Empresarial
- Administração - Linha de formação em Marketing
- Ciências Contábeis
- Curso Superior de Tecnologia em Gestão de Recursos Humanos
- Curso Superior de Tecnologia em Gestão de Trânsito
- Direito
- Arquitetura e Urbanismo
- Curso Superior de Tecnologia em Análise e Desenvolvimento de Sistemas
- Curso Superior de Tecnologia em Automação Industrial - Convênio SENAI
- Curso Superior de Tecnologia em Eletrônica Industrial - Convênio SENAI
- Curso Superior de Tecnologia em Fabricação Mecânica
- Curso Superior de Tecnologia em Gestão Ambiental
- Design
- Engenharia de Alimentos
- Engenharia de Produção
- Engenharia Elétrica
- Engenharia Mecânica
- Moda

5 Parcerias institucionais

A UNERJ tem parceria com diversas organizações, tanto no desenvolvimento de cursos, como para projetos de pesquisa e parcerias institucionais, entre outros.

Na Pós-Graduação há parcerias firmadas com Instituições Públicas, com o Instituto Orbitato de Pomerode e o Instituto Heliópolis de Florianópolis, com a Ecole Nationale Superieure des Mines - Saint Etienne – França. Com as empresas há parcerias pontuais sobre determinados cursos, para projetos específicos de cada área.

Na Extensão há parcerias com a Prefeitura de Jaraguá do Sul, Prefeitura de São Bento do Sul e com o SESC. Também há algumas parcerias pontuais sobre determinados eventos, bem como acordos de cooperação com mais de duas dezenas de instituições internacionais na América do Sul, na Europa, nos EUA, e no México, que proporcionam intercâmbio de alunos e professores.

Na UNERJ ocorrem atividades de Extensão, como cursos profissionalizantes, palestras, seminários, exposições, festival de cinema, Ação Comunitária (atendendo anualmente a mais de 3.000 pessoas da comunidade), debates políticos e o projeto Brincando nas Férias, que traz anualmente 100 crianças carentes para um dia de atividades na Instituição.

Também está instalada na UNERJ a Incubadora de Projetos Tecnológicos JaraguaTec, criada em parceria entre UNERJ, ACIJS, APEVI, SENAI, SEBRAE e a Prefeitura Municipal de Jaraguá do Sul.

Ainda em relação à participação na comunidade, pode ser destacada a representatividade da Instituição nas seguintes entidades:

- Conselhos ligados à Prefeitura Municipal

  Conselho Municipal do Patrimônio Histórico, Cultural, Arqueológico, Artístico e Natural

  Conselho Municipal da Cidade

  Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente

  Conselho Municipal dos Direitos do Idoso

  Conselho Municipal da Juventude

  Conselho Municipal de Educação

  Conselho Municipal de Entorpecentes

  Conselho Municipal de Cultura

  Conselho Municipal dos Direitos da Mulher

  Conselho Municipal de Segurança Alimentar

- Conselhos ligados à Secretaria de Desenvolvimento Regional

  Conselho de Desenvolvimento Regional - CDR

  Grupo de Trabalho de Educação Ambiental

- Outros Conselhos

  PróJaraguá (Fórum Permanente de Desenvolvimento de Jaraguá do Sul)

  Conselho de Desenvolvimento Econômico de Guaramirim

  Conselho de Administração da ACREVI (Associação de Crédito do Vale do Itapocu)

  Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Itapocu

  CREA/SC

Outro exemplo da forte participação da Instituição na comunidade é a disponibilização de sua Biblioteca e de seus laboratórios de informática para uso externo, o que para muitas crianças e adolescentes da região é a única forma de contato com a tecnologia. Dessa forma, a Instituição demonstra seu envolvimento e sua participação no processo de inclusão digital.

6 Processo decisório

A UNERJ é mantida pela Fundação Educacional Regional Jaraguaense – FERJ, a qual tem autonomia administrativa, financeira e disciplinar, nos termos da Constituição, do seu Estatuto e das normas legais pertinentes. São órgãos de administração da Fundação: Conselho de Administração, Conselho de Curadores e Presidência.

O Conselho de Administração é o órgão máximo e soberano de deliberação em assuntos de política administrativa e financeira da FUNDAÇÃO, sendo constituído por:

I – Reitor da UNERJ, como Presidente;

II – Vice-Reitor da UNERJ;

III – até 3 (três) Pró-Reitores da UNERJ;

IV – até 3 (três) Diretores de Centro da UNERJ;

V – um representante do Corpo Docente;

VI – último ex-reitor da UNERJ;

VII – Diretor Geral do Centro Politécnico Geraldo Werninghaus;

VIII – um representante do Diretório Central dos Estudantes da UNERJ;

IX – um representante da Associação dos Funcionários e Docentes da UNERJ;

X – um representante do Poder Executivo do Município de Jaraguá do Sul;

XI – um representante do Poder Legislativo do Município de Jaraguá do Sul;

XII – um representante da Associação das Micro e Pequenas Empresas do Vale do Itapocu (APEVI);

XIII – um representante da Associação Empresarial de Jaraguá do Sul - ACIJS;

XIV – um representante do Centro Integrado de Profissionais Liberais de Jaraguá do Sul (CPL);

XV – um representante da Associação dos Municípios do Vale do Itapocu (AMVALI);

XVI – um representante do Conselho Municipal de Educação do Município de Jaraguá do Sul;

XVII – um representante do Governo do Estado de Santa Catarina.

O Conselho de Curadores, órgão de fiscalização econômico-financeira da FUNDAÇÃO, é constituído por:

I – um representante do Poder Executivo do Município de Jaraguá do Sul;

II – um representante da Associação dos Municípios do Vale do Itapocu (AMVALI);

III – um representante do Governo do Estado de Santa Catarina;

IV – um representante da Associação Empresarial de Jaraguá do Sul – ACIJS;

V – um representante da classe trabalhadora, indicado pelos Sindicatos de Jaraguá do Sul, através do sistema de rodízio entre os Sindicatos organizados no Município;

VI – um representante do Sindicato dos Contabilistas de Jaraguá do Sul;

VII – um representante do Corpo Docente das unidades educacionais mantidas pela FUNDAÇÃO;

VIII – um representante do Diretório Central dos Estudantes da UNERJ;

IX – um representante do Corpo Técnico-Administrativo da UNERJ.

A UNERJ tem como política a gestão colegiada. É composta pelo Conselho Universitário, pelos colegiados de Centro e pelos colegiados de curso de Graduação. Ao Conselho Universitário – CONSUNI, órgão máximo de natureza normativa, consultiva, deliberativa e jurisdicional da UNERJ, cabe decidir sobre assuntos de planejamento e administração geral, em matéria de ensino, pesquisa e extensão. Já o Colegiado de Centro de Ensino é órgão consultivo da Pró-Reitoria Acadêmica em matéria de ensino, pesquisa e extensão, enquanto o Colegiado de Curso de Graduação é órgão consultivo e deliberativo da Coordenação de Curso em relação às questões referentes ao ensino, à pesquisa e à extensão.

A estrutura administrativa é composta pela administração superior, administração acadêmica, administração da infra-estrutura e financeira e pelos órgãos suplementares. A estrutura administrativa compreende: o Conselho Universitário – CONSUNI e a Reitoria. A Reitoria, órgão executivo superior, é constituída pelo Reitor, um Pró-Reitor acadêmico, um Pró-Reitor de Administração e um Chefe de Gabinete. O Reitor administra, coordena, supervisiona e controla todas as atividades da UNERJ.

Nota

[1] Chefe de Gabinete da Reitoria do Centro Universitário de Jaraguá do Sul. Mestre em Ciências da Computação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Referência

NOSELLA, Paolo. *O Centro Universitário de Jaraguá do Sul:* uma história de ousadia e determinação. Jaraguá do Sul: Editora UNERJ, 2001.

UNIVERSIDADE DO CONTESTADO

Werner José Bertoldi[1]
Ilze Chiarello[2]

1 Concepção e perfil da UnC

O conceito de Universidade não é unívoco. As universidades se definem pela sua vocação que, por sua vez, se define a partir do contexto sociocultural na qual ela está envolvida, dos objetivos que cada instituição se propõe e dos recursos humanos e materiais de que dispõe. Pode-se dizer que os dilemas da universidade giram em torno do universal/local e do social/individual. As universidades chamadas regionais ou comunitárias têm importante missão a cumprir no cenário acadêmico nacional no que diz respeito ao atendimento das necessidades de populações regionais, como também ao conhecimento, ao reconhecimento, à preservação e ao desenvolvimento de culturas locais.

O mundo de uma universidade não se prende a fronteiras. O seu objeto ou campo de conhecimento ultrapassa-as a todas de tal maneira que o ilimitado é o único limite da universidade. Tudo o que o mundo e a vida podem oferecer e apresentar é objeto do olhar da universidade e do homem.

Assim, a universidade é o local adequado para a elaboração do conhecimento crítico, o laboratório das criações, local onde os esforços são acumulados e difundidos, para impulsionar o crescimento intelectual da humanidade, abrindo constantemente espaços que assegurem a reflexão epistemológica e crítica sobre a realidade.

A Universidade do Contestado - UnC é uma instituição *multicampi* que tem sua concepção fundada na realidade e nas potencialidades que a circundam. Essa concepção leva em consideração, tanto em seus fundamentos, quanto em suas propostas, a história espaço-temporal relativa à região onde a Universidade está inserida. Nesse sentido, o conceito universal da Universidade se reveste do constructo real e inerente à história e à cultura da região, bem como ao futuro que lhe cabe construir.

A Universidade do Contestado é uma iniciativa que emerge da realidade social e com ela se compromete. Como toda instituição, sua finalidade não se volta para interesses unilaterais de qualquer natureza. Seus fins são públicos porque sua origem é comunitária e todos os seus programas e serviços voltam-se para a coletividade. Além disso, a UnC tem muito claro que suas especificidades - o ensino, a pesquisa e a extensão - não podem ser propriedades de pessoas ou organismos

privados; devem ser coletivas, portanto, públicas e de domínio das comunidades.

Identificada como uma Instituição da sociedade e para a sociedade, a concepção da UnC assume um caráter comunitário e interativo, estabelecendo interfaces com todas as instituições especializadas que possibilitem consolidar seu projeto institucional e contribuir para o desenvolvimento e aperfeiçoamento social.

A Universidade do Contestado, portanto, se autodefine como uma instituição da sociedade, voltada para a sociedade regional. Enquanto instituição, seus fins e compromissos são definidos em íntima relação com seu contexto e com o futuro. Decorrência necessária desse pressuposto é, portanto, seu caráter comunitário e interativo em torno do que ela explicita sua missão e em função dela estabelece sua estrutura e define seus projetos de ação. Sua filosofia, sua concepção e suas políticas emergem da realidade que a circunda e, em função dessa mesma realidade, justifica sua razão de ser e de fazer.

O perfil da UnC pode ser identificado por diferentes ângulos. Em relação à sua concepção, dois são os princípios que a sustentam. O primeiro diz respeito à dimensão institucional. A dimensão institucional refere-se ao projeto político da Universidade. A idéia de instituição contém em si a concepção estratégica, diretamente relacionada à contextualidade. A dimensão estratégica diz respeito ao conjunto das relações e dos processos instituintes que se estabelecem entre a Universidade e a realidade social no seu contexto.

Outra característica, na dimensão institucional, é o seu vocacionamento, de caráter histórico. A dimensão histórica, inerente a uma instituição, diz respeito ao dinamismo, às interações e à dimensão prospectiva, configuradora de situações novas que a Universidade pode gerar na sociedade e que, por sua vez, esta pode gerar àquela. Nesse sentido, a UnC é concebida como uma instituição em processo instituinte, isto é, em constante vir-a-ser. Ela se constitui à medida que contribui para a formação da sociedade que a informa.

O segundo princípio, em relação à sua concepção, diz respeito à dimensão organizacional. Fundamentalmente, a dimensão organizacional está relacionada ao plano e às condições necessárias para sua execução. Enquadram-se nesse campo toda a linha programática relacionada ao ensino, à pesquisa, à extensão e à pós-graduação, bem como à infra-estrutura e aos recursos necessários para garantir a execução dos projetos e a consecução dos fins da UnC.

2 Experiência em educação superior

A Educação Superior na região de abrangência da Universidade do Contestado iniciou na década de 70.

Na sua origem, para atender às demandas e necessidades sociais, a preocupação voltava-se para a formação de professores, com a oferta de cursos de licenciatura, tais como: Pedagogia, Letras e Ciências. Essas eram a necessidade e

as exigências sociais que reclamavam uma resposta da educação superior.

Posteriormente, em torno da década de 80, os cursos profissionalizantes vieram à tona, exigindo novas medidas em relação à oferta de educação superior regional. Assim, foram implantados cursos nas áreas de Administração, Ciências Contábeis, Enfermagem e Obstetrícia, Serviço Social, entre outros.

Ao final da década de 80 e no início da década de 90, a área tecnológica exigiu que a educação superior se voltasse para cursos de Tecnologia em Processamento de Dados, Engenharia Florestal e Tecnologia em Fruticultura.

Esse foi o percurso dos programas acadêmicos desenvolvidos pela Universidade do Contestado, desde a época em que a educação superior era desenvolvida por instituições de ensino superior isoladas. Foram mais de vinte anos de estudos, pesquisas e programas nas mais diversas áreas. Esse período de vivência educacional induziu a educação superior a assumir a forma universitária, a fim de poder dar prosseguimento à sua ação educativa de uma maneira orgânica, coesa e sistematizada. Assim, a Universidade do Contestado nasce no topo de uma história construída pelo percurso de mais de vinte anos de experiência, herdando-lhe um vasto conjunto de conhecimentos e de serviços.

3 Realidade e contexto regional

3.1 Localização e abrangência

A Universidade do Contestado localiza-se no centro-oeste do Estado de Santa Catarina-Brasil, abrangendo o planalto norte, planalto central e meio-oeste. Nessa região se desenvolveram os episódios históricos conhecidos por "Questão do Contestado". Essa área engloba as microrregiões do Alto Vale do Rio do Peixe e do Vale de Canoinhas, do Planalto Norte, e parte das microrregiões Serrano e Alto Irani.

A região de abrangência da UnC conta com mais de 50 municípios que ocupam 34.716 km^2, onde residem mais de 900.000 habitantes**.**

Os municípios-pólo de Caçador, Canoinhas, Concórdia, Curitibanos e Mafra, bem como Fraiburgo, Santa Cecília, Monte Carlo, Rio Negrinho, Seara e Porto União têm um perfil comum, uma vez que são formados demograficamente por migrantes paulistas, portugueses, espanhóis, poloneses, italianos e alemães que, no começo do século passado, adentraram nessa região miscigenando-se com os nativos. Essa população deu o substrato básico para as posteriores migrações européias que perpassam a cultura dessas comunidades, interligando-se e identificando-as pela mescla cultural comum, cujas características são fatores que proporcionam a construção do desenvolvimento regional integrado.

O surgimento das múltiplas instituições religiosas, civis, comunitárias ou públicas produtoras de serviços, atuantes nessa região, é característica marcante

da organização das comunidades, expressando, com propriedade, seu desejo de crescimento quantitativo e qualitativo.

3.2 Caracterização regional

A Universidade do Contestado está situada numa importante região do Estado de Santa Catarina, assim considerada em função de seu potencial socioeconômico, particularmente em relação aos setores agrícola, pecuário, agroindustrial e ambiental.

A região, na qual a UnC encontra-se inserida, tem características próprias. O Meio Oeste tem, por vocação, a produção de alimentos, olerícolas, frutícolas, avícolas, de suínos e bovinos, enquanto o Planalto Norte tem propensão para a produção de madeiras, de essências nativas e reflorestadas. Essa vocação atrai, cada vez mais, o elemento humano migrador, como condutor de cada um dos processos de diferentes ramos de produção, ao mesmo tempo em que fixa o homem na região e a desenvolve.

Acrescente-se, ainda, que essa área de abrangência do Contestado Catarinense possui duas grandes vocações industriais: a primeira apresenta a perfeita fusão das atividades agropecuárias com a indústria de transformação, no exemplar sistema de integração agroindustrial; a segunda engloba os setores florestal, madeireiro e seus derivados, tais como papel e papelão, mobiliário e produtos afins. Está em expansão, por sua vez, a indústria metal-mecânica, metalúrgica e de calçados e os setores de cereais, hortigranjeiros e de frutas de clima temperado.

O quadro situacional de abrangência da UnC representa um grande contingente para implementar um programa de qualificação de recursos humanos e mobilizar a região com perspectivas de avanços significativos para as próximas décadas, sobretudo em função do potencial de matéria-prima existente e do sistema de organização regional.

4 Diagnóstico atual da UnC

A UnC foi reconhecida em 1997, através do Parecer 246/97 CEE – SC e oficialmente reconhecida e credenciada em 03/12/97 pela Resolução 42/97/CEE/SC, publicada no Diário Oficial do Estado de Santa Catarina, nº 15.816, página 6, em 03/12/97. Está materializada com uma estrutura multi*campi*, em cinco *campi*, onde desenvolve suas atividades de ensino, pesquisa e extensão.

No ano de 2006 foi recredenciada através do Parecer CEE Nº 016, Resolução Nº 007, de 07/03/2006, publicada no Diário Oficial do Estado de Santa Catarina Nº 17.870, página 07, em 26/04/2006, através do Decreto Nº 4.269.

Conforme o estabelecido em seu projeto de reconhecimento, a Universidade do Contestado, ao assumir uma concepção institucional com perspectiva de processo

e de projeto, desenvolve suas políticas e seus programas em função da promoção, do aprofundamento e da difusão das ciências, das artes e da cultura, através do ensino, da pesquisa e da extensão, contribuindo para o fortalecimento social, político e cultural das comunidades da região. Tem como propósito institucionalizar mecanismos de interação entre a Universidade e as instituições especializadas nas áreas científico-cultural, econômica e social, além de criar alternativas de promoção e fortalecimento das instituições e do desenvolvimento regional e desenvolver as ciências básicas como estratégias de sustentação do desenvolvimento científico e tecnológico.

A Universidade do Contestado tem como **missão**: proporcionar condições concretas de desenvolvimento da sociedade nos campos científico, técnico e cultural, a partir da reinterpretação do passado, firmando raízes e buscando formas alternativas para delinear o futuro e possibilitar o crescimento sócio-econômico e político-cultural no âmbito de sua abrangência.

Ao definir sua **visão**, a UnC deseja ser reconhecida como uma Universidade de referência no Estado de Santa Catarina, pela excelência e qualidade docente e discente, voltada para a ação comunitária.

A Universidade do Contestado segue seus **princípios éticos** que acompanham as ações dos dirigentes, orientam as relações pedagógicas e do trabalho institucional, direcionando sua autonomia didático-científica, administrativo-financeira e disciplinar.

A UnC empenha-se em materializar uma política de atenuar as desigualdades sociais, oferecendo soluções que auxiliem o ser humano como forma de melhorar sua qualidade de vida.

A UnC promove a formação de seus estudantes na Educação Básica e Superior, com o objetivo de educar para a cidadania e capacitar para o mercado de trabalho. O investimento permanente no aprimoramento profissional do corpo docente, bem como na adequação de instalações, laboratórios, equipamentos, acervo bibliográfico e outros recursos complementares são, assim, mais um compromisso assumido pela Universidade.

O ensino a distância, apoiado nas facilidades oferecidas pela tecnologia da informação, cursos oferecidos em horários alternativos e compatíveis com as necessidades dos alunos, cursos seqüenciais, aulas em regime especial de períodos e horários são outros exemplos de como a UnC empenha-se em não só qualificar, mas igualmente ampliar as possibilidades de acesso à educação.

O ensino com qualidade é hoje o pressuposto e a preocupação maior da UnC. Melhoria nas condições de oferta de cursos, qualificação docente, infra-estrutura condizente, recursos tecnológicos, laboratórios, equipamentos e acervo bibliográfico adequados ao pleno desenvolvimento dos projetos, passou, neste último ano, a ser ponto de honra para implementação de projetos voltados ao ensino na UnC.

Através desses projetos de ensino, a UnC está desenvolvendo mecanismos de fortalecimento econômico, político e cultural da sociedade. Está possibilitando o aprofundamento técnico-científico e metodológico nas mais diversas áreas do conhecimento humano e profissional.

Notas

[1] Reitor da Universidade do Contestado. Mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina.

[2] Pró-Reitora de Extensão e Cultura. Mestre em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

Referências

UNIVERSIDADE DO CONTESTADO. *Plano Institucional de Desenvolvimento Integrado* - PIDI. Caçador: UnC, 2006.

_____. *UnC-Projeto de Criação*. Caçador: UnC, 1990.

_____. *Ordenamentos Jurídicos UnC*. Caçador: UnC, 2008.

CENTRO UNIVERSITÁRIO BARRIGA VERDE:
ação comunitária, percursos culturais e desenvolvimento social

Celso de Oliveira Souza[1]
Marlene Zwierewicz[2]

Em terras de contos de conde e princesa, de dotes e de projeções promissoras, consolida-se o Centro Universitário Barriga Verde – UNIBAVE, comprometido com o desenvolvimento educacional, cultural, econômico e social de Orleans e região.

Tendo sua base permeada pelas condições históricas do contexto local, cujas terras abastadas pela riqueza do carvão mineral foram doadas no passado à Princesa Isabel em virtude de seu casamento com o Conde d'Eu, o UNIBAVE se sedimenta com o mesmo dinamismo que demonstraram os imigrantes europeus quando criaram as condições para sua sobrevivência e desenvolvimento.

Como uma realidade que se concretiza gradativamente, a instituição contribui para o desenvolvimento do entorno, distanciando Orleans das adversidades dos fatos que inviabilizaram o desejo de torná-la uma nova Petrópolis.

Sua história está imbricada nos princípios sociais de sua mantenedora, a Fundação Educacional Barriga Verde – FEBAVE, cuja consolidação como entidade fulcral para o desenvolvimento do município e proximidades se torna cada vez mais reconhecida.

1 Princípios norteadores da mantenedora Fundação Educacional Barriga Verde - FEBAVE

A Fundação Educacional Barriga Verde – FEBAVE foi criada pela Lei Municipal 491 em 23 de setembro de 1974 (FURLAN RAMPINELI, 1998). Com estrutura controlada pelo poder público de Orleans, sua finalidade era a de apoiá-lo nas iniciativas educacionais. Posteriormente, as lideranças entenderam que sua dependência dos dirigentes municipais a inviabilizavam de proporcionar os serviços que a região necessitava. Diante dessa preocupação, sugeriu-se uma nova proposta para a entidade, constituindo-se, a partir da Lei Municipal nº 528, de 31 de março de 1977, como entidade filantrópica, sem fins lucrativos e com personalidade jurídica própria. Após a mudança, todos os municípios da região colonizados pelos imigrantes europeus e originados do dote destinado à Princesa Isabel se transformaram em contextos fundamentais para que a entidade pudesse, por meio de práticas educacionais, valorizar a história e a cultura e contribuir para o desenvolvimento do entorno. Mediante esse processo foi possível potencializar o desenvolvimento

iniciado e oferecido pela capacidade criadora dos imigrantes e com isso inserir os municípios de Lauro Müller, São Ludgero, Braço do Norte, Grão Pará, Rio Fortuna, Santa Rosa de Lima, São Martinho e Armazém nas propostas de trabalho da FEBAVE.

Permeada por essa abertura, a abrangência geográfica de sua atuação extrapolou gradativamente os limites iniciais, sendo ampliada para Cocal do Sul, Forquilhinha, Distrito de Rio Maina (Criciúma), Gravatal e Imbituba. Beneficiam-se ainda da ampliação cidadãos dos municípios de Urussanga, Pedras Grandes, Criciúma, Tubarão, Bom Jardim da Serra, Laguna, Paulo Lopes. Florianópolis, Itajaí, Caçador e São Francisco do Sul.

Nas ações desenvolvidas nas três últimas décadas, o caráter social e comunitário tem prevalecido, fortalecendo os pressupostos que regem atualmente o Centro Universitário. Nessa direção, vale destacar o caráter de ineditismo na construção do Museu ao Ar Livre de Orleans, único do gênero na América Latina, que abriga o acervo da imigração européia, preservando as mais variadas tecnologias industriais inventadas para subsistência familiar, bem como para desenvolvimento da região. O reflexo dessa ação comunitária vem despertando interesse e atraindo cidadãos de vários municípios, demonstrando que a iniciativa atende a expectativas locais e regionais.

Formando um parque com dezesseis unidades, cercadas pela riqueza das águas e do verde que os colonizadores gostavam de cultivar, o museu se associa ao Centro de Documentação Histórica Plinio Benício que abriga mais de duzentas mil cópias. Dessa junção resulta um laboratório de pesquisa de extrema relevância, no qual se pode acessar ao mais importante patrimônio cultural da região.

A criação do museu pela FEBAVE comprova seu compromisso social quando possibilita às gerações atuais e futuras vivenciar as condições dos colonizadores que se lançaram ao desconhecido para se distanciar da realidade da Europa empobrecida pelas guerras. Dessa forma, mantém viva a cultura daqueles que em terras de conde e princesa, mas de condições inóspitas, aplicaram os conhecimentos que traziam na memória para romper com as adversidades enfrentadas pela falta de indústria, comércio, rodovias e atendimento à saúde e à educação (OLIVEIRA SOUZA, 2008).

A iniciativa tem se revelado altamente eficaz, na medida em que recupera a estima das pessoas que, alijadas de suas origens, viviam de lembranças transmitidas oralmente pelos antepassados, distanciando-se do que representou o sabor de conquista em terras distantes e desconhecidas.

Além de projetos culturais como o do Museu ao Ar Livre de Orleans, a FEBAVE investiu na formação humana e profissional, mediante a criação da Escola Barriga Verde e do Centro Universitário Barriga Verde – UNIBAVE.

Na Escola Barriga Verde, além do atendimento à Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio, é desenvolvido um programa de inclusão escolar,

por meio do qual cem crianças entre três e seis anos, em situação economicamente desfavorável, freqüentam a instituição em regime de quatro ou oito horas diárias. A essas crianças é garantida a matrícula e a permanência gratuita durante o ano letivo e três refeições diárias, facilitando a organização das famílias.

O Centro Universitário Barriga Verde – UNIBAVE, por sua vez, possibilita o acesso ao ensino superior, mantendo em sua dinamicidade iniciativas que preservam os princípios da mantedora.

2 Dos princípios da FEBAVE aos ideais do UNIBAVE

Sistematizar a dinâmica do UNIBAVE implica fazer menção a um movimento que tem por base a cultura migratória, consolida-se pela qualidade do ensino e compromete-se com a sustentabilidade futura. Considerando essa premissa, o compromisso que a instituição vem assumindo com Orleans e região a situa em uma perspectiva inovadora, sem desconsiderar as contribuições históricas, as emergências do presente e as necessidades do futuro.

Sua consolidação passou por momentos marcantes, iniciados com a aprovação do projeto para a implantação da Educação Superior em Orleans, mediante o Parecer n° 054/1998/CEE/SC, possibilitando o funcionamento do Curso de Administração.

Nos anos subseqüentes, a criação e o funcionamento de novos cursos, dentro de padrões de qualidade primados pela instituição, viabilizaram o Credenciamento do Centro de Educação Superior – CESFEBAVE, por meio do Parecer n° 359/2004/CEE/SC, de 23 de novembro de 2004.

Essa iniciativa e as ações que dela decorreram contribuíram para que em 2006 o Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina, por meio da Resolução n° 01/2001, transformasse o Centro de Educação Superior – CESFEBAVE em Centro Universitário Barriga Verde – UNIBAVE.

Sua constituição organizativa conta com uma estrutura *multicampi* com sede em Orleans e Cocal do Sul, na qual se oferecem atualmente à população quatorze cursos com ênfase centrada na formação de profissionais que desenvolvam a capacidade de analisar, compreender e intervir criativamente na realidade com princípios de ética e cidadania (UNIBAVE, 2008). Para tanto, cada curso define o perfil do egresso, congregando as necessidades formativas locais e regionais, as especificidades técnico-científicas e as Diretrizes Curriculares Nacionais.

A opção pela criação dos quatorze cursos está diretamente vinculada às necessidades do entorno e articulada aos pressupostos norteadores da mantenedora e da mantida. Exemplo disso é o Curso de Museologia que sedimenta os anseios pela valorização cultural que movem a mantenedora desde sua origem; o Curso de Engenharia Cerâmica que prima pela potencialização das iniciativas industriais de Cocal do Sul e região; o Curso de Engenharia de Produção que prima pela formação

de profissionais qualificados para atuar em empresas que contribuem para o desenvolvimento regional; os cursos de licenciatura que estimulam a formação de docentes competentes e comprometidos com a diversidade humana local e global.

Nos quatorze cursos - Administração (de Empresas e Agronegócios), Ciências Contábeis, Pedagogia, Museologia, Direito, Psicologia, Enfermagem, Farmácia, Matemática, Educação Física, Engenharia Cerâmica, Engenharia de Produção e Sistemas de Informação -, são atendidos atualmente mil, cento e vinte e dois acadêmicos provenientes de Orleans e dos municípios próximos. Alguns destes cursos estão em fase de implantação e podem contribuir para atingir a meta dos três mil alunos, objetivo da instituição para os próximos anos.

Os Cursos de Pós-Graduação *Lato Sensu*, cuja preocupação está direcionada à qualificação e atualização de profissionais em concomitância com as necessidades sociais e do mundo do trabalho, atendem a discentes que freqüentam: Ciências dos Saberes da Educação; Fitoterapia Médica; Gestão Empresarial; Gestão Financeira**;** Práticas Pedagógicas Interdisciplinares e Interdisciplinaridade Pedagógica: Educação Infantil e Séries Iniciais com linha de formação em Educação Especial; Práticas Pedagógicas em Educação Inclusiva; Estudos Lingüísticos e Estudos Literários. Entre as metas traçadas pela Pró-Reitoria de Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão é destaque a projeção para criação de Programas de Mestrado na área museológica, saúde e educação que deve ser efetivada no decorrer dos próximos cinco anos.

Tendo como missão promover educação que possibilite atender às necessidades humanas de forma sistêmica, criativa e sustentável, o objetivo do UNIBAVE é o de promover ensino, pesquisa e extensão para a formação de pessoas criativas, capazes de atender às necessidades humanas e contribuir para o desenvolvimento sustentável (UNIBAVE, 2007).

Entre os valores defendidos são destaque a preservação da cultura e da memória histórica e o compromisso com o desenvolvimento social e econômico da região.

Sendo uma das instituições de Ensino Superior da Região Sul do Estado de Santa Catarina, tem primado por estabelecer-se como centro de referência na qualidade do ensino. Esse compromisso vem se refletindo nos resultados obtidos nos processos avaliativos externos, situando a instituição entre as que se destacam pelos índices alcançados, entre os quais: o conceito "A" obtido em 2002 e 2003 pelo Curso de Administração no Exame Nacional de Cursos/Provão; o conceito "4" obtido em 2006 pelo Curso de Ciências Contábeis no ENADE e o conceito "4" obtido no mesmo ano também no ENADE pelo Curso de Administração.

O mesmo êxito alcançado pelos Cursos foi reafirmado no processo avaliativo das instituições de ensino superior divulgado no segundo semestre deste ano, no qual o UNIBAVE foi apontado como o melhor Centro Universitário dentre os comunitários e privados de Santa Catarina.

Além da preocupação com o ensino, a instituição vem propondo diversas iniciativas vinculadas ao desenvolvimento da pesquisa, da extensão e da melhoria da estrutura física. Assim, novamente compromete-se com pressupostos que a norteiam, articulando cada ação às necessidades da comunidade, conforme se destaca nas iniciativas a seguir:

- Criação da Farmácia Escola: trata-se da estruturação de um espaço adequado para manuseio de medicamentos, sala para medicamentos sujeitos a controle especial, ambulatório, sala de administração e outras dependências que facilitam a inserção do acadêmico em práticas de profissionalização contextualizadas.
- Instalação da Casa da Cidadania: com o objetivo de prestar serviços relevantes à população, entre os quais orientações jurídicas e psicológicas, conciliações e mediações, a Casa da Cidadania serve também como local para o desenvolvimento de estágios aos acadêmicos do Curso de Direito e de Psicologia, possibilitando a aproximação entre a instituição e a comunidade.
- Instalação da Clínica Escola: criada com o objetivo de facilitar a realização de práticas clínicas que compreendem observações e intervenções com baixo nível de complexidade, a clínica possibilita psicodiagnósticos e processos terapêuticos, proporcionando ao acadêmico do Curso de Psicologia a articulação entre os fundamentos teóricos e a realidade prática ao prestar à comunidade o atendimento psicológico.
- Criação do Centro de Estudos da Cultura Italiana: a criação do centro visa promover a preservação da cultura italiana na cidade de Orleans e região, estimulando o interesse daqueles que trazem consigo valores e princípios herdados de seus antepassados.
- Criação do Memorial da Cultura Polonesa: preocupando-se com a riqueza da cultura polonesa e com as possibilidades da preservação dos aspectos que ainda mantêm viva a língua, a gastronomia, as artes, a religião e outras características culturais, a instituição tem motivado a comunidade a reviver o passado e conservar seu patrimônio cultural. Exemplo disso é a criação do Memorial da Cultura Polonesa na Comunidade do Chapadão e o trabalho de pesquisa sobre o mapeamento das famílias polonesas e de suas histórias de vida, revitalizando o que está caindo no esquecimento.
- Consolidação do Congresso Internacional de Educação: estimulando a discussão de temáticas educativas, o UNIBAVE promove anualmente um evento internacional, no qual reúne palestrantes e congressistas nacionais e internacionais. O evento foi criado para oportunizar aos educadores o acesso ao que geralmente é oferecido somente em grandes centros, cumprindo mais uma vez sua tarefa de atender às necessidades locais e regionais.
- Criação da Revista *Electrónica Investigación y Docência* - REID: criada a partir de um convênio firmado entre o UNIBAVE, a Universidade de Jaén –

UJA (Espanha) e a Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, a REID objetiva fomentar a produção e a disseminação de conhecimento acerca das relações entre a pesquisa e a docência. Com sede na Espanha e acessível nos sites http://www.revistareid.net e http://www.cfh.ufsc.br, a revista aceita produções na língua portuguesa e espanhola, inserindo instituições e pesquisadores brasileiros em contextos internacionais.

- Inserção no Programa Internacional Red e-Culturas: primando pela educação intercultural, o UNIBAVE foi a primeira instituição de ensino superior de Santa Catarina a firmar o convênio internacional para se inserir no Programa Internacional Red e-Culturas, o qual conta atualmente com a participação do Brasil, da Espanha, da Argentina, do Chile e do Paraguai. Com a estrutura disponibilizada em plataforma digital http://www.e-culturas.org, o referido programa estimula a interação entre diferentes culturas mediante o apoio das Novas Tecnologias de Informação e Comunicação.
- Ampliação dos projetos de extensão: os projetos de extensão da instituição visam priorizar atividades que contribuam para a solução de problemas sociais emergentes nas áreas de educação, cultura, saúde, meio ambiente, geração de empregos e ampliação de renda. Entre os projetos mais recentes destaca-se: Fármacos no meio ambiente que objetiva conscientizar a população quanto ao descarte adequado dos medicamentos vencidos e seus efeitos poluidores; Acompanhamento das crianças abrigadas na Casa da Criança e do Adolescente em Braço do Norte, visando mediar os procedimentos destinados ao atendimento de meninos e meninas violadas em seus direitos, vítimas de abandono, abusos e maus tratos; Monitoria em Exposição Museológica objetivando a inserção de acadêmicos de outras áreas em exposições organizadas pelo Curso de Museologia; Apoio pedagógico nas escolas públicas, prestando atendimento especializado a discentes que apresentem limitação na aprendizagem.
- Bolsas para acadêmicos dos Cursos de Graduação: considerando a situação socioeconômica, a instituição dispõe de um programa de bolsas de estudo parciais e integrais. As bolsas parciais são viabilizadas por meio de convênio firmado com o Governo do Estado de Santa Catarina e pelo Programa de Financiamento Estudantil do Governo Federal (FIES) e as integrais pela própria FEBAVE para evitar que os acadêmicos interrompam seus estudos por falta de recursos financeiros.
- Construção de sede própria: em sua política de expansão são perceptíveis as transformações na estrutura física da instituição, representadas pela construção da sede própria com salas de aula, laboratórios para a área da saúde, laboratórios de informática, biblioteca, quadra de esportes e salas de coordenação, disponibilizando à comunidade um espaço educacional com condições físicas mais adequadas às suas necessidades.

As iniciativas destacadas demonstram que os princípios sociais norteadores dos trabalhos realizados pela FEBAVE refletem nas ações do UNIBAVE, contribuindo para que sua atuação se articule à função almejada atualmente para as instituições de ensino superior, quando o esperado é que consigam unir a necessidade de desenvolvimento econômico às expectativas para qualificar a vida.

Nessa direção, vale ressaltar que o sentido essencial da responsabilidade dessa etapa do ensino é produzir e socializar conhecimentos que tenham não só o mérito científico, mas também o valor social e formativo. Para tanto, além de ser importante para o desenvolvimento econômico deve ter sentido para a cidadania pública, fazendo que a universidade seja a globalização da dignidade humana (DIAS SOBRINHO, 2005).

Portanto, quando define como missão promover educação que possibilite atender às necessidades humanas de forma sistêmica, criativa e sustentável, o UNIBAVE não se desvincula das raízes de seu entorno, projetando a partir delas o futuro. Assim, permeia o ensino, a pesquisa e a extensão por práticas que valorizam as pessoas, suas necessidades e suas expectativas de vida. Essa perspectiva o faz reconhecer e qualificar a história da terra, dos imigrantes, de suas tecnologias, referenciando a essência daquilo que recordam Minguelli, Chaves, Foresti (2006) das palavras de Paulo Freire quando o mesmo afirma que o homem que perde suas raízes, perde sua identidade.

É nessa direção que em suas projeções seguirá primando pelo bem-estar social, transformando os conhecimentos produzidos no entorno acadêmico em instrumentos para a valorização humana.

Notas

[1] Reitor do Centro Universitário Barriga Verde e Presidente da Fundação Educacional Barriga Verde. Mestre em Educação e Cultura pela Universidade do Estado de Santa Catarina.

[2] Coordenadora de Pesquisa. Mestre em Educação pela Universidade do Contestado.

Referências

DIAS SOBRINHO, J. *Educação Superior, globalização e democratização:* qual a universidade? Revista Brasileira de Educação, n. 28, p. 164-173. jan./abr., 2005.

FURLAN RAMPINELI, E. *Escola Barriga Verde, educando para a cidadania*. Monografia. Especialização em Fundamentos da Educação. Universidade do Extremo Sul Catarinense, 1998.

MINGUELLI, M; G.; CHAVES, A. J.; FORESTI, M. C. P. P. *Universidade brasileira:* visão histórica e papel social. 2006. Disponível em: http://www.franca.unesp.br/oep/Eixo%201%20-%20Tema%201.pdf. Acesso em 09/10/2008.

OLIVEIRA SOUZA, C. (org.). *Santa Catarina, estado de graça*: a história catarinense documentada pelo Pe. João Leonir Dall'Alba. Orleans: Gráfica do Lelo, 2008.

UNIBAVE. *Plano de desenvolvimento institucional.* Orleans: Unibave, 2008.

_____. *Projeto político pedagógico*. Orleans: Unibave, 2007.

UNIVERSIDADE PARA O DESENVOLVIMENTO DO ALTO VALE DO ITAJAÍ:
o ensino superior, uma realidade constituída no Alto Vale do Itajaí

Ilson Paulo Ramos Blogoslawski[1]
Udo Oscar Siebert[2]

1 A década de 1960

Transcorria o ano de 1964, o Brasil vivia momentos de estagnação social, desprovido de estrutura política e institucional. Ao mesmo tempo, o País estava cercado de movimentos sociais que exigiam mudanças internas em todas as camadas sociais. As relações internacionais com os países da Europa e da América do Norte continuavam a exigir, cada vez mais, do Brasil uma nova estruturação, ampliando as aberturas políticas no âmbito industrial e comercial.

O movimento socioeconômico que assolou o País interferiu no Alto Vale do Itajaí na década de 1960, modificando constantemente os movimentos de representatividade da sociedade riossulense. Os madeireiros, de modo especial, começam a perceber que o processo de extração da madeira se encontra em fase de extinção.

As lideranças de Rio do Sul, em especial as do Alto Vale do Itajaí, preocupadas com a estagnação da região e do Estado de Santa Catarina, em encontros formais e informais, discutiam soluções políticas e econômicas a fim de alavancar o processo de desenvolvimento.

As conversas eram entusiasmadas no grupo formado pelo prefeito de Rio do Sul, Vitório Fornerolli, pelo então gerente do Banco do Brasil, Gilberto Leal de Meirelles, pelo economista, contador e professor Ruben Bins Silveira, pelo Doutor Guilherme Gemballa, por Viegand Eger, este recém-formado em Economia na cidade de Curitiba.

Segundo Eger (2000):

> Foi exatamente no dia 15 de abril de 1964, dia do município de Rio do Sul, como acontecia costumeiramente aos feriados, as pessoas reuniam-se nos bares e notadamente no chamado Birosca da Querência que ficava na Alameda Aristiliano Ramos, local hoje ocupado pela galeria Bazzanella.

Surgiam as primeiras propostas, dentre as quais se pode destacar a de

Guilherme Gemballa, que defendia a criação de uma faculdade de Filosofia, e a de Viegand Eger, pela implantação de uma faculdade de Administração.

2 Perfil institucional

A Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí (UNIDAVI), localizada em Rio do Sul, Santa Catarina, é uma entidade comunitária sem fins lucrativos, regida por regras de direito privado, com prazo indeterminado.

A história da instituição teve início em 7 de julho de 1966 com a criação da Fundação Educacional do Alto Vale do Itajaí – FEDAVI, através da Lei Municipal nº 613/66. No dia 5 de julho de 1996, foi protocolada carta-consulta junto ao Conselho Estadual de Educação (CEE) para dar início ao projeto de transformação da Fundação em Universidade. Uma vitória que foi comemorada em 06 de julho de 2001 quando a FEDAVI conquistou o credenciamento de Universidade Plena, formalizado pelo Decreto,SC, nº 2.613/01.

A FEDAVI faz parte da Associação Catarinense das Fundações Educacionais – ACAFE, como fundadora, desde 02 de maio de 1974.

A Fundação Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí é uma Instituição de Ensino Superior, atende a demandas na Educação Infantil, no Ensino Fundamental e no Ensino Médio, através da Escola de Educação Básica; na Graduação; na Pós-Graduação e no desenvolvimento de pesquisa, extensão e serviços.

O processo administrativo da UNIDAVI se divide em dois níveis. O primeiro nível é constituído pela Fundação Mantenedora, formada pelo Conselho Superior de Administração e pelo Conselho Curador. Os conselhos são formados por representantes da comunidade acadêmica e da sociedade. O segundo nível, a Universidade, é formado pela Reitoria e pelo Conselho Universitário, composto de três Câmaras independentes: Administração, Ensino e Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão.

O foco principal da universidade está expresso na sua missão e visão, distribuído em quatro grandes áreas: Área de Ciências Naturais, da Computação e das Engenharias; Área de Ciências Biológicas, Médicas e da Saúde; Área de Ciências Socialmente Aplicáveis; e Área de Ciências Humanas, Linguagens e Artes, Educação e Comunicações.

A UNIDAVI possui 24 cursos de graduação e 12 cursos de Pós-Graduação *lato sensu*, com aulas presenciais, professores experientes e em constante aperfeiçoamento. A Universidade dispõe de excelente estrutura física e pedagógica. É constituída por salas de aula climatizadas; núcleo de estudos avançados, equipamentos audiovisuais e modernos laboratórios que geram condições necessárias ao ensino de referência e à pesquisa eficaz. Em Rio do Sul há o campus central; e o Parque Universitário Norberto Frahm; e Ituporanga, um campus; em Taió, um

campus; e uma Extensão em Presidente Getúlio, todas em Santa Catarina.

As dependências da UNIDAVI, harmônicas com o meio ambiente, são rodeadas por áreas verdes, possuindo espaços destinados para cultura, lazer, promoção de eventos culturais, científicos e pedagógicos.

A instituição possibilita a troca de conhecimentos com incentivo à Pesquisa e à Extensão, incentiva a publicação e o debate através dos eventos internos de Iniciação Científica, de Congressos Integrados e de Fóruns organizados pela ACAFE. É uma Universidade com espaço para a inovação, que se consolida e se destaca organizando intercâmbios com universidades alemãs, francesas e americanas.

O Sistema de Bibliotecas compreende: Biblioteca Central no campus Rio do Sul; bibliotecas nos *campi* de Taió e de Ituporanga; a Biblioteca da extensão Presidente Getúlio e ainda a Biblioteca da Residência Médica no Hospital Regional Alto Vale, em Rio do Sul.

Tabela 01: Qualificação do acervo da biblioteca (2007)

Acervo total	111.052
Títulos	34.922
Investimento (R$)	182.566,64

Fonte: Acervo, dados constituídos pela UNIDAVI.

Totalmente informatizado e em constante atualização, o sistema de bibliotecas oferece serviços de: Acesso à Base de Dados; Atendimento Personalizado; Comutação Bibliográfica; Empréstimo; Visita Orientada; Consulta Local e Consulta Rápida.

A UNIDAVI foi a primeira de Santa Catarina a aderir ao Programa Universidade para Todos, o ProUni, e também uma das primeiras do Estado a disponibilizar cobertura do Sistema *Wireless* (Internet sem fio) em pontos estratégicos de todos os *campi*.

A UNIDAVI completou, em julho de 2008, 42 anos de tradição no ensino superior de Santa Catarina, com um marco de 8.000 egressos em graduação e segue consolidando caminhos e apostando na qualidade de suas ações.

Tabela 02: Número de concluintes (2004-2007)

	Educação Básica	Graduação	Pós-Graduação	Total
2004	18	556	80	654
2005	15	730	74	819
2006	15	658	90	763
2007	62	424	120	606

Fonte: Acervo, dados constituídos pela UNIDAVI.

3 Missão

Servir de pólo irradiador do desenvolvimento regional pelo exercício solidário do ensino, da pesquisa e da extensão, com qualidade de suas ações e seus resultados.

4 Visão

Ser uma universidade de qualidade, voltada ao desenvolvimento da comunidade regional nos campos político, cultural, econômico, tecnológico e educacional, que promova a inserção do Alto Vale do Itajaí no contexto mundial.

5 Princípios e valores

- Indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão;
- a universalidade dos campos de conhecimento;
- a democratização de suas relações; a autonomia em suas ações e decisões;
- a gestão eficaz no cumprimento de sua missão institucional;
- a ética acadêmica conferindo-lhe maior credibilidade;
- a auto-avaliação a fim de retomar os rumos de sua melhoria;
- o intercâmbio cultural para inserir-se globalmente;
- o acatamento de novas expressões culturais;
- o desenvolvimento em sua multifuncionalidade, no compromisso de responder às aspirações e necessidades da comunidade.

6 As pró-reitorias

A Pró-Reitoria de Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão (PROPPEX) é o órgão executivo que superintende, coordena e supervisiona as atividades de Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão da Universidade, promovendo a compatibilização da administração central com a administração de cada campus. As ações da Pró-Reitoria implicam a indissociabilidade entre Ensino, Pesquisa e Extensão, mantidas as identidades próprias. Busca-se a interação e a integração de suas atividades, visando à produção de conhecimentos voltados para a resolução dos problemas identificados nos diversos setores da sociedade.

A PROPPEX oferece, regularmente, cursos de pós-graduação *lato sensu*, em nível de Especialização, organizados e administrados de acordo com as diretrizes fixadas pela legislação de ensino federal e estadual. A estrutura e o funcionamento desses cursos são constituídos nos respectivos projetos, com duração mínima de

trezentas e sessenta horas compreendendo as disciplinas do conteúdo da especialidade.

No âmbito do *Stricto Sensu*, este se encontra em fase de constituição do projeto de Mestrado próprio e tem como finalidade principal atender às exigências do processo de construção da Universidade, objetivando a qualificação para o exercício do magistério superior, formação de núcleos e grupos de pesquisas voltados ao desenvolvimento regional.

O incentivo à pesquisa e à extensão oportuniza programas que integram professores e alunos num esforço conjunto com a visão de pôr em prática os conhecimentos elaborados em sala de aula. O incentivo inicia a partir das segundas fases dos cursos de graduação e o fomento à iniciação científica na Universidade se dá através dos Programas Institucionais: Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC); Bolsas de Pesquisa, através do Artigo 170, amparado pela Lei complementar N. 281, de 20 de janeiro de 2005; e o Programa dos Grupos de Pesquisa e Extensão.

Segundo o MEC, Extensão é entendida como a prática acadêmica que interliga a Universidade nas suas atividades de ensino e de pesquisa com as demandas da maioria da população. É levar até a comunidade o que se aprende na universidade. Possibilita, aos alunos da graduação, participar de atividades de pesquisa e extensão através do encaminhamento de projetos. Objetiva e estimula a capacidade criativa e a vocação científica dos alunos e docentes da Instituição; por conseqüência, contribui para a solução dos problemas formulados através do desenvolvimento socioeconômico e cultural.

Os Corais da UNIDAVI, Campus Rio do Sul e Campus Taió, têm como objetivo reunir estudantes; egressos e comunidade que gostam de música e queiram aprender a cantar. O coralista, após um período de qualificação, tem direito a uma Bolsa de Estudo parcial. Outras atrações culturais são a Banda Marcial e o Corpo Coreográfico, formados por estudantes da Escola de Educação Básica UNIDAVI.

As Bolsas de Estudo parciais do Coral de incentivo à Cultura estão detalhadas a seguir.

Tabela 03: Bolsas de Incentivo à Cultura

	2004		2005		2006		2007	
Tipo de bolsa	**Nº**	**R$**	**Nº**	**R$**	**Nº**	**R$**	**Nº**	**R$**
Coral Rio do Sul	25	15.497,00	20	11.440,00	07	11.440,00	08	6.151,97
Coral Taió	47	23.427,00	48	23.306,00	26	23.306,00	28	18.943,91
Total	72	38.924,00	68	34.746,00	33	34.746,00	36	25.095,88

Fonte: Acervo, dados constituídos pela PROPPEX/PROAD.

7 Serviço à comunidade

- Rádio Educativa Universitária UNIDAVI FM;
- Núcleo de Prática Jurídica (NPJ);
- Clínica de Psicologia atende à comunidade do Alto Vale gratuitamente;
- A Secretaria de Apoio ao Estudante (SAE);
- Em julho de 2007, a UNIDAVI implantou um Laboratório de Microbiologia – o Unilabor, que se destina a atender a empresas do ramo químico e de alimentos, através de análises microbiológicas de águas, efluentes e alimentos;
- Núcleo Gerador de Empresas de Desenvolvimento Integrado de Incubação – GTEC;
- Núcleo de Orientação a Pessoas com Necessidades Especiais (NOPNE);
- Horto Florestal Universitário, que desenvolve o "Estudo para Conservação e Recuperação da Canela Sassafrás no Alto Vale do Itajaí".

8 Pró-Reitoria de Ensino

Todos os anos a Pró-Reitoria de Ensino (PROEN) abre as portas da instituição para receber cerca de 3,6 mil estudantes dos terceiros anos do Ensino Médio do Alto Vale. Em Rio do Sul realiza, em setembro, o "Projeto Raio X - Conheça a UNIDAVI por dentro". Durante manhãs e noites os convidados conhecem a estrutura física e pedagógica e os cursos oferecidos pela UNIDAVI. Os grupos são recepcionados por acadêmicos, professores, coordenadores de cursos e reitoria. Através de roteiros têm acesso a todos os setores, laboratórios, biblioteca e recebem material informativo. Também participam de sorteio Bolsas de Estudo.

Em agosto, Ituporanga, Taió e Presidente Getúlio realizam o "Campus em Ação" também com visita de estudantes de escolas das cidades de abrangência de cada campus.

O número de estudantes nos diversos níveis de educação da UNIDAVI vem se mantendo estável, como demonstra o comportamento das matrículas nos últimos três anos. Na Educação Básica eram 285 alunos em 2006, 325 em 2007 e em 2008 são 307 os matriculados.

Na Graduação a Universidade possui em 2008 um total de 3141 acadêmicos. Eram 3470 em 2007 e 3577 em 2006. Já, na Pós-Graduação "Lato Sensu" as matrículas também dependem do número de cursos oferecidos anualmente. Em 2008 são 274 estudantes. Em 2007 eram 457 e em 2006 um total de 595 matriculados

A PROEN oferece ainda aos estudantes dos terceirões a oportunidade de se inscreverem gratuitamente para assistir a uma aula no curso de seu interesse, nos quatro *campi*. É o "Programa Test Drive Universitário" que ocorre entre setembro e outubro.

9 A Pró-Reitoria de Administração

A Pró-Reitoria de Administração (PROAD) tem contribuído de forma decisiva na gestão financeira e patrimonial, em que se destaca a rigorosa execução orçamentária que proporcionou estabilidade e devolveu a capacidade de reinvestimento na infra-estrutura.

Com publicações mensais dos balancetes, mantém a comunidade acadêmica e a sociedade regional informada dos resultados, dando a mais absoluta transparência de suas ações e de seus resultados.

Notas

[1] Pró-Reitor de Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão e Professor da UNIDAVI. Mestre em Educação pela Universidade Federal de Santa Catarina

[2] Professor. Mestre em Gestão Moderna de Negócios pela Fundação Universidade Regional de Blumenau.

Referências

UNIVERSIDADE PARA O DESENVOLVIMENTO DO ALTO VALE DO ITAJAI. *Projeto de Universidade*. Rio do Sul: UNIDAVI, 1998.

_____. *Plano de diretrizes de extensão.* Rio do Sul: UNIDAVI, 2000.

_____. *Balanço social.* Rio do Sul: UNIDAVI, 2007.

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRUSQUE

Marcilene Popper Gomes[1]

A Fundação Educacional de Brusque (FEBE) foi instituída pela Lei Municipal nº 527, de 15 de janeiro de 1973, tendo como idealizador o Prof. Pe. Orlando Maria Murphy que foi o seu primeiro presidente. Nesse mesmo ano, foi criada a Escola Superior de Estudos Sociais (ESES) que passou a oferecer o Curso de Estudos Sociais, transformado em Curso de Filosofia, em 1987.

A partir da Lei Municipal instituída, o idealizador continuou acreditando no Ensino Superior em Brusque e na Região passando a buscar autorização para outros cursos conforme a demanda necessária.

Já em 1985, o Pe. Pedro Canísio Rauber foi eleito Presidente da FEBE e Diretor da ESES, permanecendo na função até 1990. Nesse período, foram firmados convênios entre a FEBE, a Universidade Regional de Blumenau e a ESES com o objetivo de oferecer os cursos de Administração e Pedagogia.

O terceiro presidente da FEBE e diretor da ESES foi o Pe. João Hülse. Eleito em 27 de outubro de 1990 e reeleito em 1994, atuou até o ano de 1998. Mais dois novos cursos conveniados com a Universidade Regional de Blumenau foram implantados durante a sua gestão: Ciências Contábeis e Direito.

Em 06/07/1998, foi empossada a nova presidente, Profª Maria de Lourdes Busnardo Tridapalli, após ter ocorrido sua eleição no dia 29/06/1998 pelo Conselho Administrativo, com base no Estatuto da Fundação, passando a atuar também como Diretora da ESES, que oferecia, na época, além dos quatro cursos conveniados com a Universidade Regional de Blumenau: Administração, Pedagogia, Direito e Ciências Contábeis, o curso de Filosofia como curso próprio da Instituição.

Ao assumir, a diretora-presidente, usando da prerrogativa enunciada no Art. 86 da Lei Complementar Estadual 170/98, transformou em cursos da ESES os 04 cursos conveniados. Visando à adaptação da Instituição aos novos cursos e à sua nova realidade, em abril de 1999, foi criado o Centro de Educação Superior de Brusque – CESBE, aprovado pelo Parecer nº 75/99, do Conselho Estadual de Educação. Para melhorar as condições físicas e estruturais, possibilitando atendimento mais adequado aos cursos, em março de 2001, o CESBE inaugurou seu novo *campus*.

Já em 12 de agosto de 2003, em sessão plenária do Conselho Estadual de Educação, foi aprovada a criação do Centro Universitário de Brusque – Unifebe, credenciado pelo Decreto n. 647, do Governo do Estado de Santa Catarina,

promulgado no Diário Oficial em 29/08/03.

Dessa forma, desde 1998, a Instituição vem desenvolvendo um processo que ampliou, significativamente, o número de cursos que a partir daí passaram a ser oferecidos: bacharelado em Administração, Ciências Contábeis, Design de Moda, Direito e Sistemas de Informação; licenciatura em Educação Física (Licenciatura e Bacharelado), Filosofia, História, Letras e Pedagogia; cursos tecnólogos, Tecnologia em Cerâmica, Tecnologia em Gestão Empresarial, Tecnologia em Processos Industriais – Eletromecânica; Tecnologia Têxtil, Tecnologia em Turismo, Tecnologia em Gestão Comercial, Tecnologia em Negócios Imobiliários, Tecnologia em Logística Empresarial, Tecnologia em Comércio Exterior, estando prevista para o primeiro semestre letivo de 2009 a oferta pela Unifebe do Curso de Engenharia de Produção.

Há 35 anos a Unifebe dedica-se à Educação Superior, tendo como foco de atuação a formação integral dos estudantes, o que está expresso em sua missão institucional. Atualmente possui 2237 alunos na graduação, pós-graduação e extensão. Para realizar suas atividades acadêmicas e administrativas a Instituição conta com 59 técnicos administrativos e 202 docentes, atuando na graduação, na pós-graduação e na extensão.

A gestão da Unifebe se traduz na prática por um modelo previsto no Estatuto da Instituição. A tomada de decisões nunca acontece de forma isolada: a primeira instância para a tomada de decisões é a Reitoria, constituída pelo Reitor e Vice-Reitor, sendo auxiliada pelos Pró-Reitores de Ensino de Graduação, de Administração e de Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão. Para a discussão e deliberação sobre os assuntos acadêmicos, científicos e didático-pedagógicos contribuem desde os colegiados de curso até o mais alto conselho deliberativo, o Conselho Universitário - Consuni. Essas instâncias se compõem de representantes do corpo técnico-administrativo, dos docentes, dos coordenadores de cursos, dos discentes, bem como de representante da comunidade externa.

No que se refere à administração econômico-financeira, o processo decisório ocorre igualmente de forma colegiada. Algumas deliberações são da competência da Reitoria ficando, contudo, a maior parte delas, na alçada do Conselho Administrativo da Mantenedora do Centro Universitário, a Fundação Educacional de Brusque - FEBE. Completa o organograma institucional, o Conselho Curador, órgão máximo ao qual compete a fiscalização econômico-financeira da Fundação.

Essa forma de gestão permite a análise coletiva do que se pretende que seja possível ser vivenciado no atual cenário do Ensino Superior em nosso país, traçando ações estratégicas a curto, médio e longo prazo, com o propósito de fazer da Educação Superior um efetivo instrumento de humanização que possibilite a construção de uma cultura democrática e de paz.

Sob esse viés, o Projeto Pedagógico Institucional resultou de uma análise coletiva tanto da sua história (a que lhe deu as características que apresenta no momento), quanto das direções intencionais que serão assumidas em função das

definições tomadas pela comunidade acadêmica diante do cenário atual.

Esse Projeto tem por objetivo viabilizar uma prática coerente com a função social do Centro Universitário. Para isso são estabelecidas no Plano de Desenvolvimento Institucional metas que integram aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros, procurando ajustar-se ao perfil de uma sociedade do conhecimento, deixando claro à comunidade acadêmica a sua filosofia, sua missão e sua visão de sociedade, de homem e de educação.

Portanto, a missão para a qual a Unifebe foi constituída tem a ver com a sua história, com a sua identidade e com os seus fins. Ou seja, a Unifebe é chamada a: *"Atuar no Ensino Superior articulado à Pesquisa e à Extensão, pautado em uma perspectiva humanista e comprometido com o desenvolvimento que promova a qualidade de vida na sociedade"*.

Essa missão baseia-se numa visão do ser humano como ser completo, nas suas dimensões biológica, psicológica, sociopolítica, profissional e transcendente. Não entendendo o ser humano como ser compartimentado, pretende-se atuar no seu desenvolvimento pleno, integral.

Planejar uma Instituição de Ensino Superior é pensá-la para o futuro, mas sem perder de vista a sua história. História, presente e futuro são categorias indissociáveis e indispensáveis para se ter uma visão do que poderá ser a Unifebe daqui a cinco ou mais anos. Nesse sentido, a Unifebe tem a seguinte visão: *"Ser referência em Educação Superior, atuando como protagonista na produção do conhecimento voltado para o bem comum"*.

A partir da missão e visão institucional, delineiam-se os princípios e valores que regem a Unifebe, formando suas bases de atuação: formação plena do ser humano; promoção da cultura, do bem comum e do desenvolvimento social; construção e socialização do conhecimento; função social da educação; dignidade da pessoa humana; não-discriminação; pluralismo de idéias e de concepções; liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; razoabilidade e eqüidade; gestão democrática e unidade administrativa; dimensão comunitária; valorização profissional; qualidade do ensino.

Assim concebida e gerenciada, a Unifebe deseja desenvolver uma educação de qualidade, a partir da construção e sistematização do Plano de Desenvolvimento Institucional e do Projeto Pedagógico Institucional os quais estão articulados em torno de quatro grandes eixos que visam planejar as ações pedagógicas e administrativas, entendendo a educação como instrumento de humanização, partindo do pressuposto teórico da missão institucional, os quais citamos: a qualidade, a flexibilização, a regionalização e o financiamento. São eixos constituintes da história e da própria identidade da Instituição: A **Qualidade** da formação nos cursos da Unifebe se define a partir da sua missão e dos fins para os quais foi criada. Numa perspectiva humanista, significa criar condições para o desenvolvimento integral dos acadêmicos, assegurando pela aprendizagem do conhecimento uma mudança atitudinal, que envolva o ser estético, artístico, ético,

político, social e cultural. Dessa forma, na Unifebe, a educação deve organizar-se em torno de quatro aprendizagens fundamentais: aprender a conhecer - adquirir os instrumentos da compreensão; aprender a fazer - desenvolver a habilidade de poder agir sobre o meio no qual se está inserido; aprender a viver juntos - saber participar e cooperar com os outros em todas as atividades humanas; e finalmente aprender a ser - via essencial que integra no indivíduo as três aprendizagens precedentes, resultando numa nova postura fundamentada em uma nova ética.

A partir dessa concepção de qualidade, a Unifebe pretende atuar como um centro de referência no âmbito do ensino articulado à pesquisa e à extensão, assumindo o compromisso com o processo de desenvolvimento humano e social e atuando como protagonista na discussão de um novo modelo de vida e sociedade, pois fazemos educação como instrumento de humanização. A **Flexibilização Curricular** exige mudanças na estrutura do currículo e na prática pedagógica em consonância com os princípios e diretrizes do Projeto Pedagógico Institucional e do Projeto Pedagógico do Curso. É uma ação estratégica na tentativa de garantir o diálogo permanente entre os cursos de formação e o mercado de trabalho, favorecendo, assim, a conexão com a realidade social na qual o aluno egresso será inserido.

Na discussão do Projeto Pedagógico dos cursos, a flexibilização curricular deve constituir-se em uma questão central, entendida não como uma mera modificação ou acréscimo de disciplinas na matriz curricular dos cursos, mas, também, como elemento promotor de mudanças na estrutura do currículo, na prática pedagógica e na postura docente.

A Unifebe foi concebida para atuar de forma participativa no processo de desenvolvimento humano e social de Brusque e região. A **Regionalização** é um eixo constitutivo de sua identidade, sem o qual a Unifebe perde significado e razão de existir. Um dos efeitos da educação superior é a promoção da reflexividade social: nas ações dos diferentes atores sociais são incorporados os novos conhecimentos as novas perspectivas que a educação superior dissemina. Assim, a reflexividade social própria dos conhecimentos aprendidos e produzidos na Unifebe, traduz o compromisso da instituição com os interesses coletivos voltados para a promoção da qualidade de vida em nossas comunidades.

Investe-se em uma Gestão Participativa, buscando coletivamente alternativas para a resolução dos problemas postos pelo atual cenário da educação superior no Brasil. Em instituições públicas não-estatais (comunitárias) como é o caso da Unifebe, a quase total ausência de aporte de recursos públicos faz da questão do financiamento um dos grandes desafios a serem vencidos para a viabilização de uma educação superior com qualidade.

Pela Gestão Participativa buscamos um processo de mobilização que co-responsabilize a comunidade interna e externa de Brusque e região, na busca criativa de novas fontes para o financiamento da educação superior promotora da eqüidade, da justiça e da paz social que queremos fazer na Unifebe.

Nesse sentido, as atividades de ensino, articuladas à pós-graduação, à pesquisa e à extensão, estão pautadas em uma perspectiva humanista, comprometida com o desenvolvimento que promova a qualidade de vida, propiciando uma reforma intelectual e moral que supere o espírito de indiferença e que prepare para a vida numa sociedade democrática e pluralista.

Pretende-se que esta organização do ensino venha consolidar e concretizar a Missão Institucional a partir dos projetos de iniciação científica que têm como diretriz geral focar demandas, temáticas e interesses locais, contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico de Brusque e da região, nas áreas do conhecimento em que a Unifebe atua.

Considera-se o espaço de sala de aula, como um espaço de produção de iniciação à pesquisa, voltando-se para os interesses da sociedade, suas carências e problemas, para então, estimular a extensão. Dessa forma, busca-se cumprir o movimento de articulação do ensino, pesquisa e extensão previsto na missão da Unifebe.

Destaca-se, também, o fomento da iniciação científica com recursos oriundos do Artigo 170, da Constituição do Estado de Santa Catarina, e de projetos de pesquisa externos, em que a instituição estabelece convênios com instituições de auxílio à pesquisa, como a Fundação de Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica do Estado de Santa Catarina – FAPESC e com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq.

Já na Extensão realizam-se atividades e projetos articulados ao ensino e à pesquisa da Unifebe, orientada por marco regulatório de políticas, que procura se adequar às necessidades institucionais, locais e regionais.

As ações de Extensão da Unifebe estão pautadas na perspectiva de que essas são uma via de mão dupla. Nesse sentido, a extensão pode ser um espaço de troca, em que a Instituição intervém e pode refletir sobre as questões levantadas pela sociedade. A extensão não é concebida como a finalidade social da IES e sim a condição *sine qua non* para que a IES desenvolva a sua função social, gerando outros problemas para a pesquisa e redimensionado o ensino ministrado.

As atividades de extensão na Unifebe são elaboradas, preferencialmente, para o desenvolvimento de ações permanentes e de longo prazo, com vistas ao constante diálogo com a comunidade local e regional. Dentre as ações permanentes de extensão destacamos:

o Serviço de Orientação e Atendimento ao Estudante – Soae, o Coro da Unifebe, o Programa[2] Permanente de Extensão Voltando à Escola, a Unifebe na Comunidade, o Natal Solidário Unifebe, a Mostra de Talentos, o Programa Permanente Cidadania, a Incubadora de Base Tecnológica da Unifebe, o Programa Permanente Unifebe Ambiental, o Projeto Permanente de Cultura Janelas para o Mundo.

Vale, também, salientar que a principal diretriz dos cursos de pós-graduação

na Unifebe é o compromisso com a formação continuada, possibilitando a atualização e o aperfeiçoamento para a atuação, interferência e inovação nas instituições de ensino, nas empresas e demais organizações, abrindo novas possibilidades e avanços profissionais, contribuindo, dessa forma, para o desenvolvimento socioeconômico regional. Os cursos de pós-graduação da Unifebe têm como base de sustentação o Ensino de Graduação, à medida que buscam verificar as necessidades dos acadêmicos egressos e a continuidade na sua formação acadêmica. Busca-se, constantemente, verificar as demandas locais e regionais, ofertando cursos para a comunidade em geral.

A relevância dada à dimensão de educar contempla a cultura de que a pós-graduação é uma forma de continuidade do ensino de graduação.

Notas

[1] Assessora de Desenvolvimento do Centro Universitário de Brusque. Mestre em História, Memória e Educação pela Universidade do Estado de Santa Catarina.

[2] Segundo o FORPROEX (2006) um programa de extensão é entendido como um conjunto articulado de projetos e outras ações de extensão, preferencialmente integrando a atividades de extensão, pesquisa e ensino. Tem caráter orgânico-institucional, clareza de diretrizes e orientação para um objetivo comum, sendo executado a médio e longo prazos.

UNIVERSIDADE DO PLANALTO CATARINENSE:
pioneirismo na interiorização da educação superior

Ana Maria Netto Machado[1]
Ana Maria Ranzan Rigo[2]
Marilane Wolff Paim[3]
Paulo de Tarso Nunes[4]

Tendo como missão *Promover a formação humana, técnico-científica e cultural do cidadão, a partir da geração e da socialização do conhecimento, visando ao desenvolvimento sustentável,* a UNIPLAC comemora, em 2009, meio século, desde a primeira iniciativa formal, a partir da qual se desenvolveu. A UNIPLAC é a primeira instituição de ensino superior da serra catarinense, e continua sendo até hoje a única[5] universidade serrana, construída pela associação entre o poder público municipal e diversos setores da sociedade civil da região. Atualmente mantém 30 cursos[6] de graduação, 26 de pós-graduação *lato sensu* e três programas de pós-graduação *stricto sensu*[7]. Estrutura-se a partir de três Pró-reitorias - de Ensino, de Pesquisa, Extensão e Pós-graduação e de Administração - e cinco grandes áreas organizadas em cinco departamentos[8]: Ciências Humanas, Letras e Artes, Ciências Biológicas e da Saúde, Ciências Exatas e Tecnológicas, Ciências Sociais Aplicadas, e Ciências Jurídicas.

A UNIPLAC chega a 2008 satisfazendo às exigências da Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN – Lei 9.394/96) com relação à titulação do seu corpo docente, apresentando resultados dentro da média nacional no ENADE, superando-a em alguns cursos[9]. O contingente de docentes atuando em pesquisa, e ocupando espaço no cenário nacional da ciência por meio de publicações, aumentou consideravelmente com a criação dos Programas de Pós-graduação *stricto sensu*; os projetos financiados por agências de fomento como FAPESC, CNPq e FINEP começam a ganhar vulto, bem como parcerias e cooperações interinstitucionais e internacionais.

Tais conquistas, que testemunham a qualificação acadêmica, o crescimento institucional e a contribuição da Universidade com a população regional, bem como, da sua inserção nacional, são acompanhadas, neste início de milênio, de dificuldades crescentes relativas à sustentabilidade financeira, conseqüência de múltiplos fatores. Entre eles, são determinantes: a expansão desregrada da oferta de educação privada mercadológica e a oferta de Educação a Distância, tanto pública como privada. O impacto gerado tem sido a diminuição do número de alunos que impede a abertura de turmas em alguns cursos, especialmente nas licenciaturas, diminuindo as oportunidades de trabalho para os professores, gerando inclusive, nos últimos meses atrasos salariais. Decorrente de políticas nacionais e internacionais que autorizaram e estimularam a privatização da educação superior,

a crise local - experimentada em outros momentos por outras universidades comunitárias - vêm desestabilizando a instituição (a fundação mantenedora está sob intervenção judicial desde final de outubro de 2008; concomitantemente, está sendo processada a decisão da Prefeitura Municipal de Lages de assumir a instituição, tornando-a pública municipal). Diante desse cenário, lideranças políticas estaduais promoveram uma *Audiência Pública*[10] na UNIPLAC para discutir *O futuro das Universidades Comunitárias*. É nesta conjuntura que este artigo está sendo finalizado.

Recuperamos a seguir a origem e a trajetória da UNIPLAC, mantendo sempre presentes, como contraponto, marcos legais, contextos políticos nacionais, regionais ou locais e momentos-chave, a fim de compreender os movimentos e as complexas contradições que resultaram na sua grandeza e, também, nos seus limites.

A UNIPLAC amadureceu lentamente, marcando sua posição precursora no processo de interiorização do ensino superior no Estado de SC, quando da fundação da Associação Catarinense de Cultura (ACC), em 1959. Seu objetivo era criar estabelecimentos de ensino superior em Lages, sem intuito lucrativo e com objetivos filantrópicos. A criação dessa fundação teve ampla repercussão estadual: alguns jornais noticiaram-na como o "exemplo que nos vem de Lages" ('A Notícia', 1959), destacando esse tipo de iniciativa (instituições particulares) como solução para a interiorização do ensino superior no estado, e única forma de Santa Catarina equiparar-se aos estados vizinhos, Paraná e Rio Grande do Sul, que já contavam com estabelecimentos de ensino superior, no caso, públicos.

A ACC foi transformada, em 1965, em Fundação Educacional de Lages (FEL), ano em que começam a funcionar os primeiros cursos superiores na cidade, com a criação da Faculdade de Ciências Econômicas e Contábeis (FACEC). Entretanto, haverá uma longa e árdua luta para que esse primeiro passo seja convertido no reconhecimento dos cursos de Economia e Ciências Contábeis; sucessivas tentativas serão negadas em vários momentos, em função da insuficiente titulação dos docentes e da falta de recursos financeiros para manter os cursos. Dois anos depois, em 1967, um grupo de aproximadamente uma dezena de professores das redes escolares começarão a projetar a criação de cursos de licenciatura, criando-se, em 1970, a Faculdade de Ciências e Pedagogia (FACIP), oferecendo os cursos de Pedagogia, Matemática, Ciências Sociais e Letras.

Enquanto as duas faculdades já funcionavam em Lages, durante a década de 1960, foram implantadas a UFSC (1960), a UDESC (estadual, 1965), as comunitárias UNISUL e FURB (ambas em 1964) e a UNESC, em 1968. As demais foram criadas nas décadas seguintes e, a partir de 1974, se integraram à ACAFE[11].

Durante toda a década de 1960, a interiorização do ensino superior entendido "como mola mestra do desenvolvimento" (BORDIGNON, 1978, p.4) vai acontecendo no país. Progressivamente, nesse mesmo período, vai se configurando o modelo catarinense de universidade, composto de fundações de ensino superior, em grande parte, municipais em sua origem, e que vão se constituir num sistema de fundações públicas de direito privado. Entre 1959 e 1974, durante 15 anos,

serão sucessivamente criadas as 16 fundações que se espalham pelo interior do Estado de Santa Catarina, das quais, 12 são hoje universidades, formando o sistema ACAFE, criado em 1974. A UNIPLAC foi a primeira das fundações, mas demorou 40 anos para se tornar universidade, enquanto outras, criadas na década de 1990, se tornaram universidade em apenas quatro anos. Algumas levaram 19 ou 32 anos para passar de faculdades à universidade.

A iniciativa de Lages, além de ser pioneira em Santa Catarina, não pode ser considerada tardia com relação à história da universidade brasileira, pois essa ainda não completou um século. Alguns elementos históricos tornam evidente a afirmação. A Universidade do Rio de Janeiro é tida como a primeira do país, criada em 1920. Antes desta, em 1912, foi criada a Universidade do Paraná, fechada dois anos depois por determinação da lei chamada *Maximiliano* (1915), que interditava as cidades com menos de 100 mil habitantes de abrir universidades[12]. É dos anos 1930 a criação do Ministério de Educação, e também do Estatuto das Universidades Brasileiras, primeira reforma da educação superior propriamente dita. De autoria de Francisco Campos, autorizou a existência de universidades e de institutos isolados, mantidos por governos ou por fundações ou associações particulares, neste caso, "livres" (INEP, 2008, p.6). Até o final da chamada Era Vargas (1945), o Brasil tinha apenas cinco Universidades, quatro na região sudeste e uma única na região sul. São elas, a Universidade do Rio de Janeiro (1920), que será incorporada pela Universidade do Brasil em 1939, a Universidade de Minas Gerais (1927), a Universidade de São Paulo (1930), a Universidade de Porto Alegre (1934) e a Universidade do DF (Rio de Janeiro, 1935). No bojo dessas poucas universidades existentes brotou o movimento estudantil: a União Nacional de Estudantes (UNE), criada em 1938, tendo por lutas a universidade pública, gratuita e de qualidade, a ampliação do acesso e o combate ao rigor dos vestibulares. Diga-se de passagem, foi a Constituição de 1988 que institui a gratuidade das IES públicas; até então inclusive as ditas oficiais eram pagas.

Em 1954, quatro anos antes da criação da ACC em Lages, havia apenas 16 universidades no Brasil. Desse momento em diante, até o Golpe Militar, serão criadas mais 21 universidades. Durante os primeiros anos da ditadura, até 1970, cada Estado contará com uma universidade federal, havendo também universidades estaduais, municipais e particulares. É a época desenvolvimentista e as universidades são entendidas como estratégicas para o desenvolvimento econômico nacional. A expansão da educação superior é fomentada, porém também controlada e reprimida sua vida acadêmica: os intelectuais e os movimentos estudantis.

Uma rápida incursão na história das universidades hispano-americanas permite constatar um quadro bastante diferente do brasileiro. Os colonizadores espanhóis trouxeram para a colônia a educação superior[13], diferentemente dos colonizadores portugueses[14] que - temendo o risco de independência cultural e com uma postura, nesse aspecto, mais opressora do que os primeiros - tomaram a decisão de que a colônia não teria acesso à educação superior (AMARAL, 2008). Às elites locais restava ir a Coimbra em busca de formação universitária.

A formação profissional superior, antes da existência de universidades, foi oferecida, no Brasil, por algumas escolas isoladas. Refere Alves (2008, p. 42):

> A partir de 1808, ainda como sede da Monarquia, o Brasil só consegue obter de D. João VI a criação de algumas escolas superiores, que apresentavam um nítido caráter profissionalizante e foram criadas e organizadas como um serviço público, mantido e controlado pelo Governo, com o objetivo de preparar profissionais para desempenhar diferentes funções na Corte.

Algumas dessas escolas irão, no futuro, agrupar-se, dando origem a universidades. A Reforma Universitária de 1968 (Lei 5540), estabelecerá que o ensino superior se dê preferencialmente em universidades: aglutinando escolas isoladas e já concebendo a pesquisa e a extensão ao lado do ensino, como estratégico tripé para o desenvolvimento nacional. Tal reforma se desenrola no contexto da ditadura militar e do desenvolvimentismo que encontra sua expressão mais arrojada no *slogan* do "Milagre Brasileiro".

Acompanhando a visão nacional, no ano seguinte à Lei 5540, em 1969, a FEL é transformada em Fundação Universidade do Planalto Catarinense (UPC), com o termo universidade firmando a condição almejada: o firme propósito de que a Região Serrana viesse a ter uma universidade. A mudança foi proposta como projeto encaminhado à Câmara de Vereadores, mostrando que a FEL necessitava reformular sua estrutura e adequar-se ao novo espírito universitário do país, pois cabia a Lages ser o pólo do desenvolvimento econômico-social da microrregião. Um ano antes, em 1968, a Associação dos Municípios da Região Serrana (AMURES) fora criada como organismo impulsionador do desenvolvimento regional e as diretrizes do Plano Estratégico de Desenvolvimento Nacional apontavam para as Universidades como prioritárias. É perceptível a atualização e sintonia da concepção lageana com a concepção nacional. Sempre ponteando as iniciativas, em 1970, Lages sedia o *II Colóquio sobre a Regionalização do Ensino Superior de SC*. Porém, em 1973, tal pioneirismo se vê, de certa forma, travado, por um projeto estadual de democratização da educação: o Estado de Santa Catarina cria as condições jurídicas para a existência das Fundações Municipais que são públicas, mas de direito privado. Ao aglutinar-se ao Sistema ACAFE, a UNIPLAC terá de abandonar, ou adiar, o ambicionado projeto de universidade. A Lei Municipal nº 001, de 03.04.73 estabeleceu um limite institucional ao Projeto Universidade do Planalto Catarinense, ao enquadrá-la na condição de Fundação das Escolas Unidas do Planalto Catarinense, entidade jurídica de direito privado integrado ao sistema da ACAFE (o termo 'universidade' foi substituído por 'escolas', na sigla).

De 1974 até o final da década de 1980, aproximadamente, têm início um período de oferta de cursos de licenciatura para professores em exercício que residem fora de Lages (interior e outras regiões do Estado). É em 1980 que FACIP e FACEC passam a funcionar em um mesmo espaço físico (início do atual *campus*), compartilhando uma biblioteca central e mantendo direções independentes. O

trabalho de formação desenvolvido nesses anos, verdadeira imersão regional, coincide com outro episódio pioneiro: um governo municipal de esquerda (1976-1983) que desenvolveu uma administração popular, conhecida como *A força do povo*; surpreendente, porque o país ainda estava sob regime militar. Finda este episódio revolucionário, finda também a ditadura militar e um grupo de centro-esquerda assume o governo estadual (1986).

Em 1985 tem início a elaboração do Plano Estadual de Educação, que vai tomar, com o governo progressista, características de amplo movimento participativo, com discussões públicas na mídia sobre a educação catarinense. Desse movimento resulta a Proposta Curricular de SC, sustentada na *Teoria da Atividade* com foco histórico cultural, de matriz marxista. Desenvolvida sob a coordenação da Secretaria de Estado da Educação, a proposta envolve professores multiplicadores que atuam em todo o Estado, exercendo liderança diversos professores da UNIPLAC (o movimento articula-se com o Plano Regional de Educação. Próximo a 1990, o movimento vai esmorecendo (em 1991 publica-se um Caderno da Proposta; mais tarde, em 1998, passa por revisão e aprofundamento, e é publicada). Por essa época assumem o governo estadual lideranças de centro-direita e a lógica da qualidade total começa a difundir-se.

Os anos que se seguem são, na UNIPLAC de expansão horizontal e diversificação da oferta de cursos superiores noturnos[15] - para atender à demanda de estudantes trabalhadores, em busca de qualificação profissional - etapa que se estende até os primeiros anos da década de 1990, quando diversos setores da IES começam a inquietar-se com o que parece ser uma estabilidade estagnada, crescendo a evidência da necessidade de reestruturação institucional: o sonho da universidade em Lages é. recuperado e lentamente retomado.

Em 1995 é protocolada a Carta Consulta junto ao CEE/SC com vistas à transformação da IES em universidade. No ano seguinte, 1996, a UNIPLAC lança o Projeto de Universidade e instala-se uma Comissão Especial de Acompanhamento, bem como elabora-se um Plano de Desenvolvimento Institucional. Em 1997, um Seminário para definir as linhas de pesquisa prioritárias da universidade têm lugar, com a presença de professores conceituados como Julieta Calazans e Gaudêncio Frigotto. Consolida-se a legislação municipal que institui a Fundação UNIPLAC e são elaborados novos Estatutos e Regimento Geral; cria-se uma Direção de Pesquisa, Extensão e Pós-graduação e um fundo de 3% do orçamento geral para o desenvolvimento da pesquisa; cria-se um sítio na Internet e a UNIPLAC passa a ter sua página virtual, adotando *software livre*. Em 1999 são conveniados cinco mestrados interinstitucionais com a UFSC em diversas áreas, titulando-se um significativo contingente de mestres; a UNIPLAC filia-se ao PAIUB-SESU-MEC, como exigência do processo de transformação institucional e, nesse mesmo ano, conquista a almejada condição de universidade.

Os investimentos em pesquisa induzem os docentes a formar grupos de pesquisa. Em 2004 a UNIPLAC tem 46% de mestres e doutores e abre o curso de medicina, com proposta arrojada utilizando metodologia por problemas (PBL).

Em 2005 processa-se o re-credenciamento da universidade e entra em funcionamento o primeiro Programa de Pós-graduação *stricto sensu,* Mestrado em Educação, seguido em 2006 pela abertura dos Mestrados em Saúde Coletiva e Administração. Os três PPGs foram reconhecidos pelo CEE/SC (em 2007, o primeiro, e em 2008 os demais) e o Mestrado em Educação foi recomendado pela CAPES em 2008. Pesquisas, publicações, aprovações de artigos em periódicos e trabalhos de professores e alunos em eventos qualificados têm sido regra nos PPGs. Até o momento, os Mestrados formaram 15 mestres em Educação e 11 em Saúde Coletiva. Desde 2007 os funcionários municipais aprovados no processo seletivo do mestrado podem requerer bolsa de estudos, no valor de 50% da mensalidade, e liberação de tempo integral à Prefeitura Municipal de Lages. Trata-se de Decreto aprovado na Câmara de Vereadores. No campo da inovação tecnológica e interface com o setor produtivo a UNIPLAC implantou o Microdistrito de Base Tecnológica de Lages (2005), com sete empresas incubadas em 2008.

Esse rápido percurso revelou a trajetória e conquistas da UNIPLAC, situando-as na curta história da universidade brasileira, deixando à mostra o esforço coletivo empreendido e a qualidade acadêmica atingida em uma região que ostenta os índices de desenvolvimento humano mais baixos do estado de SC e tem um histórico de desenvolvimento econômico desafiador - latifúndios, extrativismo, devastação das araucárias, opção por hidroelétricas e reflorestamento de *pinus*, entre outros - com impacto ambiental e cultural e na saúde que exige soluções.

Notas

[1] Doutora em Ciências da Linguagem pela Université Paris X, França e Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

[2] Mestre em Educação pela Universidade Regional de Blumenau.

[3] Chefe do Departamento de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade do Planalto Catarinense. Mestre em Educação pela Universidade Estadual de Campinas.

[4] Mestre em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina.

[5] Algumas instituições privadas ofertam, em 2008, educação superior em Lages. A UDESC abriu em 1973 um *campus* em Lages, o Centro Agro-veterinário: com um Programa de Pós-graduação em Ciências Agrárias, mestrado e doutorado (mais dois mestrados); são áreas não servidas pela UNIPLAC.

[6] Os cursos de graduação funcionam nas modalidades de bacharelado, licenciatura, tecnólogos; ocorrem em regime regular ou especial; alguns fora de sede, em pequenos municípios da região; alguns diurnos e a maioria noturnos (os estudantes trabalham).

[7] Reconhecidos pelo CEE/SC e um deles, Mestrado em Educação, já recomendado pela CAPES (2008).

[8] Uma Comissão multidisciplinar instalada em 2007 estuda modificações no Estatuto da Universidade.

[9] Serviço Social e Terapia Ocupacional obtiveram nota 4, enquanto a média nacional foi 3.

[10] Convocada pelo deputado estadual Pedro Uczai (PT), a Audiência Pública (Lages: 05/11/

2008) contou com a presença de diversos parlamentares, do Presidente da ACAFE, Paulo Ivo Koehntopp, do Pró-Reitor de Planejamento da UNISC/RS, João Pedro Schmidt, integrante da equipe que formulou a versão inicial do projeto de lei das instituições comunitárias, e de outras autoridades locais, regionais e estaduais.

[11] A Associação Catarinense de Fundações Educacionais (ACAFE) foi criada dentro do contexto nacional de políticas desenvolvimentistas, industrialização que demandava mão de obra qualificada. As IES foram se desenvolvendo dentro de uma concepção de universidade do tipo napoleônico (de formação profissional), mas também se transformando: 7 delas contam hoje com, no mínimo, um Programa de Pós-graduação *stricto sensu* recomendado pela CAPES (a UNIPLAC inclusive).

[12] Apenas em 1950 a Universidade do Paraná voltará a ser universidade, agrupando faculdades isoladas.

[13] A Universidad Autonoma de Santo Domingo foi a primeira (República Dominicana, 1538).

[14] Foram os jesuítas, no século XI, os primeiros a oferecer estudos superiores em artes e teologia; expulsos no século seguinte, a iniciativa não teve continuidade. Foram as confissões religiosas as pioneiras.

[15] Listamos as datas de implantação de alguns cursos de graduação. 1966: Ciências Contábeis e Ciências Econômicas; 1970: Pedagogia, Letras, Matemática, Ciências Sociais; Durante a década de 1970: Administração; durante a década de 1980: Direito (em 1988 instala-se o Fórum na UNIPLAC); na década de 1990: Ciências Biológicas, Odontologia, Educação Física, Informática; a partir de 2000: Educação Artística, Psicologia, Serviço Social, Enfermagem, Engenharia Industrial Madeireira, Medicina.

Referências

ACAFE. *Perfil Acafe 30 anos.* Florianópolis: ACAFE, 2004.

ALVES, V. M. *Formação e trabalho de pesquisadores*: um estudo do processo de institucionalização da pesquisa em IES emergentes. Florianópolis: UFSC, 2008. Tese de Doutorado.

AMARAL, N. C. Avaliação-financiamento-expansão: tensões e desafios da vinculação na educação superior. *ANPEd.* 31ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa, Caxambu, MG, 2008. GT11 – Trabalho encomendado.

BARREIRO, G. B. *Mapa do ensino superior privado.* Brasília/DF: MEC/INEP, 2008.

BORDIGNON, G. *Estabelecimentos isolados de ensino superior*: um estudo das Fundações Educacionais de SC. Dissertação de Mestrado em Educação. Rio de Janeiro. FGV/IEA, 1978.

LEITE, L. *O. Jesuítas cientistas no sul do Brasil*. São Leopoldo: UNISINOS, 2006.

TRIGUEIRO, M.G.S. *Reforma universitária e mudanças no ensino superior no Brasil*. IESALC, nov. 2003. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/ images/0013/ 001399/139968por.pdf>. Acesso em 23/09/2008.

UNIPLAC: Os 40 anos do ensino superior na Região Serrana de Santa Catarina. *Revista de Divulgação Científica e Cultural da UNIPLAC,* v.2, n. 2, jul/dez 1999.

UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA:
uma universidade antenada com os novos tempos, conferidora de sentido à vida de milhares de pessoas

Beatrice Boechat D'Elia[1]

Grandes realizações não são feitas por impulso,
mas por uma soma de pequenas realizações.

Vincent Van Gogh

Hoje com mais de 40.000 alunos, *campi* com internet *wireless* (sem fio) e parcerias nacionais e internacionais de ponta, a UNISUL – Universidade do Sul de Santa Catarina – orgulha-se de ter nascido há 43 anos, no município de Tubarão, como instituição de espírito comunitário. Embora a complexa caracterização "mista" da Unisul – uma entidade de *natureza pública de direito privado* -, em todo o empreendedorismo inerente à história da Unisul sua base foi e continua sendo a comunidade. A Unisul, como um típico organismo social, nasceu para *ser e expressar* a vontade de sua comunidade e de seus atores sociais, sendo fonte de progresso, conhecimento e pessoal qualificado para seus arredores e para todo o Brasil.

Assim, como Universidade comprometida com o bem-estar social e cuja essência é a liberdade e a autonomia, a Unisul segue *como uma facilitadora ou fomentadora de ações "alavancadoras de desenvolvimento"* – o que pode ser conferido a cada ano em seu Balanço Social impresso e on-line. A essência e o diferencial da Unisul estão, assim, no fato de ela ser uma Universidade "da comunidade", e voltada para ela - formatando sua subsistência com as mensalidades que cobra, com serviços que presta, e com fundos que recebe de parcerias municipais. Através de seus cursos, projetos e programas, a Unisul continua contribuindo tanto para a *interiorização* da educação, no Brasil – contemplando as realidades e demandas concretas de diversas regiões, como Tubarão, Içara, Araranguá, Braço do Norte, Palhoça e Grande Florianópolis – quanto para a sua *expansão para além de qualquer fronteira*, através da educação a distância ou educação virtual. Nesse sentido, é um dever e uma alegria para a Unisul ser para o Brasil um vetor que interioriza e internacionaliza a educação, ao mesmo tempo direcionando-a com responsabilidade e visão de qualidade, de longo prazo, "para dentro e para fora". A Unisul se orgulha, ainda, de fazer parte de um sistema inédito no Brasil – o sistema ACAFE – que congrega as universidades de natureza comunitária de Santa Catarina, o qual gera nelas uma sinergia e propicia um dos desenvolvimentos socioeconômicos dos mais harmônicos dentro do cenário

brasileiro, marcado pela enorme competição e pelas diferenças regionais de desenvolvimento significativas.

Totalmente integrada à proposta de um tecido urbano que prioriza o espaço público, a vida ao ar livre, o uso misto, o convívio social, os esportes e a cultura – bastando para isso conferir tanto o *Plano Diretor* do novo Campus de Tubarão como a proposta arquitetônica do Campus da Pedra Branca, nascido em 1996 - a Unisul, sempre *"antenada com os avanços da ciência e da tecnologia"* – como preconiza a sua Missão - buscou e continua buscando metodologias eficientes e avançadas de ensino, persegue instalações cada vez melhores e múltiplas aos seus alunos e tem sido apontada como uma das organizações mais empreendedoras de Santa Catarina – além de construir uma *relação de interdependência e complementaridade*, extremamente virtuosa, com os seus arredores.

A Unisul é este mundo a ser descoberto: com 2 *campi* e diversas Unidades, a Universidade do Sul de Santa Catarina, que atua na tríade *Ensino, Pesquisa e Extensão,* foi pioneira na criação de cursos inovadores no Brasil – como *Engenharia Elétrica com habilitação em Telemática* (que combina os conhecimentos de telecomunicações e informática) e *Naturologia Aplicada* (que habilita os acadêmicos a orientar o uso de recursos naturais para prevenção de doenças e manutenção da saúde). Apaixonada por inovar, hoje a Unisul disponibiliza a todo país um portfólio de cursos obstinado em *preparar o aluno para profissões do futuro* - que vão da criação de *videogames* à medicina chinesa, passando pelas convergências entre a tecnologia e a medicina, a sustentabilidade e a criatividade. No ano de 2007 foram oferecidos na Unisul 65 cursos diferentes de graduação presenciais e 15 virtuais, nas mais diversas áreas. Em termos de distribuição geográfica, no regime presencial em seus *campi* e nas unidades, a Universidade ofereceu 130 opções de graduação, incluindo os cursos de tecnólogo, perfazendo, com a oferta de EaD, 145 cursos diferentes. Na pós-graduação, a Unisul mantém nos seus *campi* e no Centro Internacional de Pós-Graduação, em Florianópolis, cursos próprios e em convênio com diversas instituições nacionais e internacionais, buscando alternativas dinâmicas e eficazes para os programas *lato* e *stricto sensu*. O Programa *stricto sensu* conta com três Mestrados credenciados pela Capes, quais sejam: Ciências da Linguagem, Administração e Educação. Está em fase de avaliação na Capes o projeto de Doutorado em Ciências da Linguagem, o mestrado em Ciências Médicas e o Mestrado Associado em Direito, elaborado em parceria com a UNOESC.

Um tema que muito orgulha a Universidade do Sul de Santa Catarina é a dimensão quantitativa e qualitativa alcançada pelo seu ensino a distância. O ensino a distância da **Unisul Virtual** é referência no Brasil, permitindo que milhares de pessoas de diferentes faixas etárias tenham acesso a uma educação de qualidade, diluindo as barreiras geográficas e oportunizando aos alunos organizarem seu próprio tempo de estudo de acordo com suas próprias demandas presentes e futuras de vida. Instalada fisicamente no município de Palhoça, a UnisulVirtual, em sete anos de atuação, possui grande catálogo de cursos superiores na modalidade a distância, entre os de graduação, pós-graduação e de aperfeiçoamento profissional, abrangendo

as mais diversas áreas de conhecimento. Também atua através de cursos corporativos, dirigidos a empresas e instituições. Entre seus principais parceiros já atendidos e atuais estão a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Ministério da Saúde, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), a Caixa Econômica Federal, a Secretaria de Educação, Inovação e Ciência e Tecnologia do Governo de Santa Catarina, o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR-PR), a Organização Universitária Interamericana (OUI), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC-SC), o Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado de Santa Catarina (OCESC), o Ministério Público de Santa Catarina, o Senado Federal, o Exército Brasileiro, a Marinha do Brasil e a Força Aérea Brasileira.

As atividades de **Pesquisa,** segundo elemento da tríade da Educação, vêm sendo fortemente dinamizadas nos últimos anos na Unisul, registrando-se, no final de 2007, o envolvimento de 190 pesquisadores e 110 alunos[2]. A pesquisa será, para a Unisul, cada vez mais o pilar de sustentação de seu diferencial para a sociedade brasileira e para o mundo, e avanços significativos têm sido realizados na pesquisa aplicada – desde o estudo de biocombustíveis até a neurocirurgia (Grupo de Pesquisa em Neurocirurgia e Reparação Nervosa – Gpeneu; Núcleo de Pesquisa e Desenvolvimento em Informática Médica - Nimed) –, contando inclusive com redes de alianças e parcerias internacionais para aprofundar e legitimar os temas em estudo. Nesse processo em constante evolução, no ano de 2005 foram implantados programas próprios de incentivo à pesquisa, como o PUIC - Programa UNISUL de Iniciação Científica - e o PUIP - Programa UNISUL de Incentivo à Pesquisa. São mais de 600 projetos de pesquisa em desenvolvimento, absorvendo mais de 400 professores e quase 500 alunos com bolsa de iniciação científica. Além de investir recursos próprios, a UNISUL conseguiu obter credenciamento junto a outras instituições estaduais e nacionais, que reconheceram os esforços e a qualidade das ações empreendidas pela instituição nessa área. É o caso da FAPESC, do Governo do Estado e do CNPq, que concedem bolsas a mais de 100 alunos de iniciação científica na Unisul, por meio dos programas PMUC (Prêmio Mérito Universitário Catarinense), Art.170 da Constituição Estadual - Pesquisa e PIBIC (Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica), respectivamente. Outras bolsas, ainda, são contratadas pelo setor produtivo.

Inserida no ideário institucional como uma atividade indissociada do ensino e da pesquisa, a **extensão** assume na Unisul uma conotação pedagógica, podendo propiciar um melhor procedimento de ensino-aprendizagem e, conseqüentemente, uma relação comunitária com caráter mais educativo e melhor qualificada. Portanto, a importância das atividades de extensão para a academia se dá justamente no espaço em que propicia o exercício do ensino e da pesquisa e, para a comunidade, no momento em que pode contar com um núcleo pensante e articulador na busca da solução conjunta de seus problemas. As múltiplas atividades de extensão da Unisul estão focadas na interação do aluno com a vida real, onde ele exercita o voluntariado, o trabalho social, a atuação cultural e seu papel de profissional-cidadão. Com esse comprometimento, projetos são desenvolvidos nas áreas da educação, da cultura, do meio ambiente, da tecnologia, dos direitos humanos, do

esporte, do trabalho, da saúde e da comunicação. Essas atividades são formatadas institucionalmente a partir de um *evento,* de um *curso,* de um *projeto,* de um *programa* ou de um *serviço* prestado - cada qual com sua forma particular de se desdobrar junto à comunidade acadêmica e à sociedade.

Ainda, corroborando a visão da Unisul de uma "formação integral" aos seus alunos – que devem ser bem preparados não só profissionalmente, para o mercado de trabalho, mas como cidadãos, para a vida -, a Universidade do Sul de Santa Catarina se destaca no cenário nacional como uma das Universidades que crê no esporte como instrumento de transformação social e da educação que é proporcionada aos seus alunos. Vôlei, futsal, escolinhas de esporte que se espalham por todo o país, convênios locais com Prefeituras, times de alto rendimento (inclusive com atletas olímpicos) e o Complexo Aquático da Cidade Universitária da Pedra Branca são algumas expressões que unem a Unisul ao mundo dos esportes. A Unisul sabe que a prática esportiva tem como conseqüência uma maior auto-estima, uma melhor qualidade de vida, um preparo mais sólido do ser humano para o mundo real. Assim, concebido para toda a comunidade, o esporte da Unisul está voltado para as ações educacionais, contribuindo para o desenvolvimento pessoal e social de todas as faixas etárias: crianças, jovens e adultos.

Em 2007, com o apoio financeiro do Ministério dos Esportes para sua construção, o Complexo Aquático da Unisul foi inaugurado, tornando-se referência nacional e sendo uma das grandes vitórias da Universidade. A estrutura é de primeiro mundo e conta com três piscinas, a principal de 50m, uma piscina de aquecimento e outra de relaxamento. Como um centro de excelência de desportos aquáticos, possui a única piscina com plataformas de saltos ornamentais coberta do Brasil. Com isso, a Unisul firma convênio com a Confederação Brasileira de Desportos Aquáticos para o desenvolvimento dos Saltos Ornamentais - para que forme a geração de saltadores para olimpíada de 2020. O Complexo, também dentro desse convênio, fica à disposição para que a Seleção Brasileira de Natação, Nado Sincronizado e Pólo Aquático possam efetuar treinamentos.

Sempre tendo o aluno como o foco essencial de todas as suas ações, a Unisul realizou melhorias significativas e visíveis em infra-estrutura: ampliou a velocidade e capacidade de acesso à rede (internet 2); instalou ambiente *wireless* (internet sem fio) por todo o Campus da Pedra Branca; melhorou a infra-estrutura nas salas de aula (equipamentos e recursos audiovisuais); disponibilizou acesso a bases de conhecimentos digitais, como o Academic OneFile, Business Source Premier, E-Books, Journals@OVID, Capes, NTIS, Regional Business News. A Unisul também vem renovando seu ambiente físico, através de novas instalações em sala de aula (ar condicionado, acesso internet, materiais de audiovisuais), de novos espaços de trabalho (áreas reestruturadas com mobilidade e equipamentos adequados, refrigeração, etc.) e espaços de convivência e serviços (impressão, alimentação, apoio ao discente, SAIAC, *shopping* acadêmico). A despesa de investimento nessa área, em 2007, foi de aproximadamente R$ 1,5 M, elevando-se a mais de R$ 10 M no total plurianual. Em dezembro de 2007, o **acervo**

bibliotecário da Unisul ascendia a um valor de aproximadamente R$ M 7,5. Esse valor corresponde a quase 280.000 exemplares editados disponíveis para alunos, docentes e para a comunidade, assim como outros ativos culturais e científicos digitalizados.

A Unisul vem ao longo dos anos buscando novos espaços, extraindo seletivamente do passado as lições, gerindo o presente, e construindo o futuro, ao invés de simplesmente reagir às tendências. A Universidade quer buscar soluções para os impasses da sociedade, partindo de Santa Catarina, mas enxergando a sua posição no mundo globalizado; quer transcender a função de transmissora de informações e aceder ao nível de análise filosófica e científica da informação, pesquisa e produção de conhecimentos; quer criar e fazer partes de redes internacionais do saber; e quer estar pronta para acompanhar as necessidades de atualização e desenvolvimento das pessoas, com formação integral *ao longo de toda a vida.*

Como Universidade que se abre para o mundo, e se internacionaliza, a Unisul possui convênios de **cooperação acadêmica com 64 universidades**, nos países: Alemanha, Argentina, Bélgica, Bolívia, Canadá, Chile, China, Colômbia, Espanha, Estados Unidos, França, Inglaterra, Itália, México, Peru, Portugal, Tailândia. Seus movimentos pela internacionalização não páram por aí: a Unisul participa de redes de pesquisa internacionais (como TIC, Torino, Alpha), amplia seus convênios, realiza programas de mobilidade acadêmica, duplas titulações e *joint degrees,* participa de entidades de classe internacionais (como a OUI, HACU, Universia), realiza ativamente Alianças e Parcerias, além de possuir acordo com a Universidade de Firenze e Polimoda. Uma das parcerias mais importantes, consolidada em 2006, foi a com a S3.Studium-Roma, do sociólogo italiano prof. Domenico de Masi, num convênio com o Governo do Estado de Santa Catarina. Como frutos importantes dessa parceria, podem ser citasdas a Revista *NEXT Brasil – Instrumentos para a Inovação*, uma publicação de caráter inovador destinada à formação da mentalidade dos novos Gestores do Brasil, que passou a ser produzida pela Unisul e distribuída nacionalmente; as Pesquisas com método Delphi, que traçaram cenários sobre o futuro do Turismo e da Moda em Santa Catarina; e o Florianópolis Festival, inspirado no Festival de Ravello na Itália, concebido exclusivamente para Florianópolis e em fase de planejamento.

Em termos de Gestão, desde 2001 a Unisul tem dado passos mais intensos na *profissionalização da Universidade*. Conceitos e práticas como produtividade acadêmica, eficiência, eficácia, planejamento estratégico, controle de custos, sustentabilidade, melhoria de recursos humanos e abertura para o mundo (internacionalização) têm sido cada vez mais internalizados e difundidos na cultura da Universidade – exatamente por acreditar-se que uma Gestão eficiente também faz parte dos compromissos da Unisul com a comunidade, com o município, com o Estado, e com o próprio Brasil. A Unisul tem feito um esforço enorme para estar sintonizada com as melhores práticas da Administração – e isso se refletiu na política de *descentralização controlada* dos *campi;* na adoção de uma metodologia

de Projetos estratégicos envolvendo os colaboradores para a superação de uma série de desafios; na cultura de estabelecimento de metas em diversos níveis da Gestão; na instalação de programas de controladoria econômico-financeira; na criação de *indicadores de performance* dos *campi* (como o Painel do Gestor) e de capacitações docentes; no curso de Especialização e formação de Líderes Gestores (convênio Unisul Business School com Fundação Dom Cabral); no Encontro Anual de Gestores da Universidade; na criação de Políticas e Diretrizes de Recursos Humanos, entre outros. Esses são apenas alguns exemplos de como a Unisul vem intensificando o conhecimento a respeito de si mesma e dos seus arredores – chamando para si a responsabilidade e o compromisso de modernas práticas de Gestão. A Unisul em 2007 confirmou, através de suas ações, seus compromissos com seu próprio futuro e com a sua cultura humanista de doação e responsabilidade social – o que ensejou, inclusive, que a Cátedra Unisul Participação & Solidariedade fosse lançada.

O novo *slogan* da Universidade do Sul de Santa Catarina – *"Unisul: um novo sentido à sua vida",* criado em 2007, procura dar conta da dimensão que a Unisul quer conquistar na vida das pessoas das comunidades em que atua. A Unisul sabe que uma organização é tanto mais legítima quanto maior for a sua capacidade de funcionar bem e de concretizar o seu propósito. Sabe que uma universidade de natureza comunitária também é mais legítima quanto maior for a sua habilidade em ofertar, com um corpo acadêmico expressivo, cursos inovadores de qualidade e de pertinência para a sociedade - além de prestar um enorme rol de serviços e projetos que beneficiem as comunidades em que ela se insere. Da parte da Universidade do Sul de Santa Catarina, ela seguirá comprometida com o desenvolvimento social - não por oportunismo ou conveniência, mas por valores e princípios genuínos. Por compreender que seu papel vai muito além da sala de aula, continuará a não medir esforços para elevar os números e a qualidade de tudo que faz. A Unisul quer formar ao longo da vida, e cada vez melhor, mais alunos e quer que o orgulho das comunidades em que atua seja proporcional à satisfação que sente ao conceber e deslanchar projetos que melhoram de forma evidente a vida de milhares de pessoas.

Notas

[1] Assessora de Comunicação do Gabinete do Reitor da UNISUL. Mestre em Comunicação.

[2] Estes números não incluem alunos voluntários, nem pertencentes à Bolsa Pesquisa do Art.170.

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ: papel preponderante no desenvolvimento do Litoral Centro-Norte de Santa Catarina

José Roberto Provesi[1]

Em Itajaí, Litoral Centro-Norte de Santa Catarina, em média 2,8 mil crianças de 0 a 14 anos são atendidas mensalmente no Hospital Universitário Pequeno Anjo – a grande maioria pelo Sistema Único de Saúde. Lá, elas dispõem de serviços como de enfermagem, fisioterapia, fonoaudiologia, psicologia, assistência social, pedagogia, nutrição e dietética. Em Biguaçu, Grande Florianópolis, os alunos da área da saúde prestam atendimento aos pequenos assistidos pela Cidade da Criança, lugar onde há ações voltadas à promoção, prevenção, cura e reabilitação da saúde. Na vizinha São José, a população carente tem oportunidade de aprender uma profissão e, além disso, fazer dessa função sua fonte de renda na Panificadora Pão e Sonho. Na turística Balneário Camboriú, o projeto "Quem Gosta, Cuida" envolve alunos e professores de diversas áreas na busca do bem comum da comunidade. Cada um na sua habilidade profissional colabora para a formação de cidadãos cientes de seus direitos e deveres, amparados por conhecimentos que vão desde a pedagogia inclusiva até o desenvolvimento da auto-estima.

Esses são alguns exemplos do trabalho de extensão realizado pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali), desmembrado em programas e projetos, que proporciona à comunidade externa o acesso ao conhecimento e a inúmeros serviços, possibilitando maior integração de alunos e professores com diversos segmentos sociais. Em 2007, 312 bolsistas estiveram envolvidos em 68 projetos de extensão aprovados por edital. São mantidos mais de dez projetos de extensão permanentes com o envolvimento de 120 professores das diversas áreas do conhecimento. Essa extensão, acrescida da representatividade em organizações da sociedade civil, no atendimento nas clínicas de saúde, nos programas de bolsas de estudos, na orientação jurídica às pessoas com carência financeira, além de outras atividades, faz da Univali uma instituição reconhecida por seu incontestável papel no desenvolvimento das comunidades nas quais possui atividades, seja com Campus, Unidade de Ensino ou Núcleo Permanente.

E essa responsabilidade está impressa na missão da instituição, de "produzir e socializar o conhecimento pelo ensino, pesquisa e extensão, estabelecendo parcerias solidárias com a comunidade, em busca de soluções coletivas para problemas locais e globais, visando à formação do cidadão crítico e ético", e ganha eco em seus valores: "respeito ao pluralismo de idéias; compromisso social com o desenvolvimento regional e global; produção e uso da tecnologia a serviço da

humanização; ética no relacionamento; e formação e profissionalização de vanguarda".

1 Estrutura física e acadêmica

A Universidade do Vale do Itajaí oferece mais de 70 cursos de graduação presenciais e a distância, entre bacharelados, licenciaturas e cursos superiores de formação tecnológica, distribuídos em seis *campi* localizados no Litoral Centro-Norte do Estado de Santa Catarina – Balneário Piçarras, Itajaí, Balneário Camboriú, Tijucas, Biguaçu e São José –, duas Unidades de Ensino – Kobrasol e Florianópolis Ilha. Esses cursos compreendem diversas áreas de conhecimento, agrupadas em centros de ensino: Ciências Sociais e Jurídicas; Ciências Humanas; Ciências Sociais Aplicadas – Comunicação, Turismo e Lazer; Ciências Sociais Aplicadas – Gestão; Ciências da Saúde; e Ciências Tecnológicas, da Terra e do Mar. A universidade atende, assim, às necessidades da sociedade oferecendo um amplo leque de oportunidades de formação profissional. A atividade de ensino na graduação caracteriza-se pela interdisciplinaridade e pela integração com a pesquisa, a extensão e a pós-graduação, contribuindo para a produção de conhecimento.

Para crianças e adolescentes, a porta de entrada na Instituição é o Colégio de Aplicação Univali (CAU) que oferece Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio. O CAU atende mais de 1,1 mil alunos nas unidades instaladas nas cidades de Itajaí, Balneário Camboriú e Tijucas. Os alunos do CAU desfrutam dos mesmos ambientes que os universitários, vivenciando experiências e situações práticas nos laboratórios. Assim, entram mais cedo em contato com o processo de pesquisa e com a realidade dos cursos que, no futuro, poderão escolher.

2 Pós-Graduação

A Instituição também se preocupa com a qualificação profissional, de acordo com as demandas do mercado, formando pesquisadores e profissionais em vários segmentos da sociedade em seus programas de pós-graduação *lato* e *stricto sensu*. Os cursos *lato sensu*, de especialização, são ofertados semestralmente, de acordo com a demanda regional e em articulação com as linhas de pesquisa adotadas pelos cursos de graduação, em todas as áreas do conhecimento. Além das ofertas semestrais de cursos *lato sensu*, a Univali possui nove cursos de mestrado e três de doutorado, todos recomendados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) do Ministério da Educação. São eles: Mestrado em Administração (Conceito 4), Mestrado em Ciência e Tecnologia Ambiental (Conceito 4), Mestrado em Ciência Jurídica (Conceito 4), Mestrado em Computação Aplicada (Conceito 3), Mestrado em Educação (Conceito 3), Mestrado em Ciências Farmacêuticas (Conceito 3), Mestrado em Gestão de Políticas Públicas (Conceito 3), Mestrado em Saúde e Gestão do Trabalho (Conceito 4), e Mestrado em Turismo

e Hotelaria (Conceito 4), Doutorado em Administração e Turismo (Conceito 4), Doutorado em Ciência Jurídica (Conceito 4) e Doutorado em Ciência e Tecnologia Ambiental (Conceito 4).

3 Pesquisa

A cultura de pesquisa também se revela enraizada no foro institucional e, como reflexo disso, em 2007 estiveram envolvidos com a pesquisa 109 grupos, com 843 pesquisadores e 586 alunos. O saldo positivo se alinha às diretrizes da Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação, Extensão e Cultura, que buscam estimular a investigação científica na Universidade. A política de pesquisa da Univali existe desde 1994. Os resultados foram alcançados graças ao planejamento de longo prazo, por intermédio de investimentos em programas de iniciação científica, na qualificação docente e na criação de uma infra-estrutura diferenciada, que atendesse aos pesquisadores, rendendo atualmente à Instituição a condição de referência no cenário nacional, em diversas áreas do conhecimento. Esse grau de amadurecimento da pesquisa institucional, que acontece a partir da consolidação dos grupos de pesquisa e pesquisas *stricto sensu*, pode ser exemplificado com a aprovação de inúmeros projetos em editais vinculados a órgãos nacionais e estaduais de fomento.

O corpo docente da instituição conta com 1.586 professores. Desses, 68% mestres e doutores. O aprimoramento da qualidade de ensino é trabalhado pela Pró-Reitoria de Ensino (Proen) por meio de programas como a formação continuada, cujo objetivo é a atualização e o aperfeiçoamento dos professores. A Proen investe na qualificação apoiando e motivando os professores em seu compromisso com as práticas acadêmicas de excelência. A Gerência de Ensino e Avaliação, órgão da Proen, tem sob sua responsabilidade a implantação, o desenvolvimento, a análise e avaliação dos programas que implementam o Projeto Pedagógico Institucional, as atividades de autorização e reconhecimentos dos cursos, os estágios curriculares e extracurriculares, os projetos pedagógicos dos cursos, a formação continuada dos docentes e o sistema de avaliação (interna e externa), bem como as ações de atenção à comunidade universitária. A Área Pedagógica oferece apoio didático-pedagógico aos docentes da instituição, articula o desenvolvimento das políticas de ensino, implementa projetos e programas que dizem respeito à ação educativa, promove estudos e debates pertinentes à área da educação em busca da qualidade do ensino.

Na infra-estrutura de apoio ao estudante, a Univali possui 82 convênios internacionais, com universidades nos continentes americano, europeu, africano e oceania. Dispõe de dez bibliotecas que contêm mais de 127 mil livros e mais de 288 mil exemplares, além de um grande acervo de publicações e literatura acadêmica. São 566 salas de aula e 397 laboratórios. A instituição possui ainda o Programa de Atenção aos Discentes, Egressos e Funcionários, responsável pelo atendimento aos estudantes na orientação e informação de transportes e moradia, acompanhamento de alunos com necessidades especiais e cursos de nivelamento.

O mesmo setor é responsável, ainda, pela manutenção de uma brinquedoteca, onde as mães podem deixar seus filhos no período de aula, e pelo Portal do Egresso, canal de comunicação permanente com o ex-aluno que oferece colocação no mercado de trabalho e oportunidades de descontos em cursos de pós-graduação, de línguas e acessos a outros serviços de que ele dispunha enquanto estudante.

4 Mantidas

Além da Universidade, a Fundação Univali mantém, ainda, o Hospital Universitário Pequeno Anjo, o Sistema Educativo de Rádio e TV Univali e o Laboratório de Produção e Análise de Medicamentos. O Hospital atende a crianças de 0 a 14 anos provenientes principalmente dos seguintes municípios: Itajaí, Balneário Camboriú, Ilhota, Itapema, Luís Alves, Navegantes, Penha, Balneário Piçarras e Porto Belo. O Sistema Educativo de Rádio e TV Univali compreende a TV Univali (canal 15 da Viacabotv), que oferece programação dedicada à educação 24 horas por dia, todos os dias da semana, em parceria com o Canal Futura, e a Rádio Educativa Univali FM (94,9 MHz), que produz e transmite programação musical e informativa. O Laboratório de Produção e Análise de Medicamentos (Lapam) é um laboratório genuinamente farmacêutico liderado e conduzido por farmacêuticos dedicados exclusivamente às atividades industriais farmacêuticas. Além disso, conta com o apoio de conceituados professores e pesquisadores do curso de Farmácia da Univali e oferece suporte operacional e administrativo para as atividades de ensino, pesquisa e extensão.

5 Origens

A Universidade do Vale do Itajaí nasceu da necessidade de dar aos filhos de Itajaí e região um espaço de educação superior mais próximo das suas residências. Em 1962, quando foi criada a Sociedade Itajaiense de Ensino Superior (SIES), embrião do que viria a se tornar a Univali, o ensino superior em Santa Catarina era monopólio da capital, Florianópolis. O Estado acompanhou a tendência nacional de expansão do sistema universitário, mas, ao contrário de escolas particulares, implantou um sistema público. Conforme Silva (Silva, 2002, p.19) "o processo de interiorização do ensino superior ocorreu na forma de fundações instituídas pelo poder público municipal, nas principais cidades do Estado. Essa característica marcante diferenciou o modelo universitário catarinense, em relação aos demais estados brasileiros".

O primeiro documento oficial da SIES é datado de 5 de setembro de 1962, fruto do esforço de um grupo de empresários, professores e políticos da cidade. Ele previa o funcionamento de duas faculdades: a Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais e a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras. Já em 22 de setembro de 1964, deixava de ser iniciativa privada para tornar-se, via Lei Municipal, uma

instituição pública. Em 25 de outubro de 1968 publicou-se a Lei Municipal 892, criando a Autarquia Municipal de Educação e Cultura da Cidade de Itajaí (AMECCI). Essa iniciativa fortalecia a presença do poder político municipal nas faculdades e desvinculava, totalmente, a SIES da direção técnico-administrativa, uma vez que era dirigida pelos próprios professores, sem interferências externas. Essa alteração da lei, aparentemente pequena, viria a ser significativa para os próximos passos que o ensino superior dava na cidade e na região.

Em 1970, a AMECCI foi transformada em Fundação (figura jurídica que mais se adequava à sua realidade). Nasce, então, a Fundação de Ensino do Pólo Geoeducacional do Vale do Itajaí, a Fepevi. Em 1986, as Faculdades Isoladas – Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, e Faculdade de Enfermagem e Obstetrícia são alteradas para Faculdades Integradas do Litoral Catarinense. No dia 16 de fevereiro 1989, as Faculdades Integradas do Litoral Catarinense tornam-se a Universidade do Vale do Itajaí (Univali), pela Portaria Ministerial 51/89. No dia 21 de março, a Univali é instalada oficialmente. Ainda nesse ano, em 19 de outubro, pela Lei Municipal 2515, a Fundação de Ensino do Pólo Geoeducacional do Vale do Itajaí (Fepevi) é transformada em Fundação Universidade do Vale do Itajaí, mantenedora da Univali.

Depois do reconhecimento da Universidade, acontece um período de expansão, com a criação de novos *campi*, cursos de graduação e pós-graduação. É a resposta natural da instituição às aspirações da sociedade que a construiu. Calcada no trinômio Ensino, Pesquisa e Extensão, a Universidade do Vale do Itajaí tornou-se uma das maiores universidade de Santa Catarina, agregando em seus espaços mais de 25 mil alunos presenciais. Nas palavras do reitor, José Roberto Provesi: "É a síntese de uma instituição de ensino superior que, como poucas, alcançou em apenas quatro décadas uma condição expoente, de abrangente contribuição social e inegável impacto na promoção humana. É uma conquista que orgulha e responsabiliza a Univali, que redesenha seus desafios a todo instante, consciente de que quanto maior sua dimensão institucional, tanto mais importante será o seu papel na revolução de vidas e na transformação de mundos".

Atualmente, a Fundação Univali é administrada de maneira descentralizada e composta de uma estrutura completa para desempenhar sua função como mantenedora da Universidade do Vale do Itajaí. A Fundação possui dois Conselhos, o de Administração Superior e o Curador, e possui também uma diretoria que compreende o presidente, o vice-presidente e o tesoureiro. A esta diretoria está subordinada a Secretaria Executiva.

A Procuradoria Jurídica é o órgão que presta atendimento aos interesses e às necessidades das suas mantidas. A Universidade, principal mantida, possui, por sua vez, o Conselho Universitário, subdivido em três câmaras: a Câmara de Ensino, cuja atribuição é tratar de os assuntos referentes ao ensino, incluindo suas políticas e normatizações; a Câmara de Pesquisa, Pós-graduação, Extensão e Cultura, que resolve as questões pertinentes a esse fórum; e a Câmara de Administração Universitária, que tem como objetivo tratar da política de desenvolvimento institucional.

Nota

[1] Reitor da Universidade do Vale do Itajaí. Doutor em Geografia pela Universidade de Sheffield, Inglaterra.

Referências

SILVA, Rosa de Lourdes Vieira. *Ensino superior em Itajaí* – entre lutas e vitórias. Univali, 2002.

UNIVERSIDADE DA REGIÃO DE JOINVILLE:
o sentido de ser uma instituição comunitária

Paulo Ivo Koehntopp[1]
Marly Krüger de Pesce[2]
Berenice Zabot Garcia[3]

A Universidade da Região de Joinville - UNIVILLE é uma instituição de ensino superior comunitária, cuja missão é "promover a formação de cidadãos comprometidos com a sociedade e contribuir para o desenvolvimento sustentável, atuando em ensino, pesquisa e extensão", determinando sua identidade coletiva. Para Bittar (1999), uma universidade comunitária deve ser afirmada na sua dimensão pública não-estatal e não na negação das características das entidades particulares, pois sua identidade é construída no seu processo de existência nas relações entre os atores sociais de uma coletividade que nela interagem. Essa prerrogativa irá fundamentar nossa reflexão, demonstrada nos fazeres cotidianos da universidade desde a sua criação.

Nascida da preocupação de um grupo de cidadãos em oferecer ensino superior para formação de professores da região, em 1967, a Lei Municipal cria a Fundação Joinvilense de Ensino - FUNDAJE com o objetivo de instalar e manter a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras com os cursos de licenciatura em Geografia, História, Letras e Matemática. Em 1969, incorpora a Faculdade de Ciências Econômicas que já funcionava há quatro anos na cidade com o curso de Economia.

Nas décadas seguintes, a Fundação recebeu outras denominações, sendo a atual Fundação Educacional da Região de Joinville – FURJ, promulgada pela Lei Municipal nº 1423, de 22/12/1975, a mantenedora que veio contribuir efetivamente para a formação de profissionais da maior cidade do estado de Santa Catarina, Joinville.

No final dos anos oitenta, um grupo de professores da FURJ começa a delinear um sonho para a cidade que é o de transformar a instituição em uma universidade. Para isso, constitui-se uma equipe, denominada "Rumo à Universidade", que tem como tarefa elaborar a Carta-Consulta a ser enviada ao Conselho Federal de Educação. Após anos de intensos trabalhos, a cidade de Joinville tem a sua universidade reconhecida pelo Conselho Estadual de Educação e com o seu credenciamento pelo Ministério da Educação, em 14 de agosto de 1996.

A Universidade da Região de Joinville, desde a sua concepção, delineia políticas e diretrizes que asseguram uma atuação voltada às demandas sociais,

econômicas e ambientais da região, pois é pela relação direta com a comunidade à qual pertence que está sua razão de existir, portanto construindo sua identidade como universidade comunitária.

Nesse sentido, as comunidades interna e externa participam dos processos decisórios por meio dos Conselhos: Universitário, de Administração e de Ensino, Pesquisa e Extensão que possibilitam a representantes de diferentes setores ou grupos intervir dialogicamente no processo acadêmico da Instituição. O exercício democrático também se manifesta pelas eleições diretas para o cargo de reitor, assim como para chefe de departamento. Nessa perspectiva, a gestão universitária é transparente, democrática e participativa ao proporcionar o envolvimento de representantes de diferentes segmentos da comunidade interna através de inúmeros comitês, como o de Orçamento e de Tecnologia de Informação.

A Univille, uma instituição comunitária sem fins lucrativos, reinveste os resultados financeiros na qualificação da sua atividade-fim, o que pode ser observado no seu atual patrimônio, ao disponibilizar uma infra-estrutura preparada para atender às exigências e expectativas dos cursos e das atividades de pesquisa e extensão. Em Joinville, existe o Campus principal e uma unidade; em São Bento do Sul, além do Campus, há um Centro de Estudos e Pesquisas Ambientais (CEPA) e, em São Francisco do Sul, uma unidade, um CEPA e a Ilha da Rita, concessão do Governo Federal para implementação de uma base de pesquisas, visando ao monitoramento ambiental e ao desenvolvimento socioeconômico da Baía da Babitonga.

Os espaços pedagógicos, científicos e culturais vêm evoluindo ano a ano, dando apoio à diversidade de cursos e ações da universidade. Hoje, a Univille possui 114 laboratórios para uso do ensino de graduação e de pós-graduação, assim como da pesquisa. As bibliotecas contam com acervo de mais de 125 mil volumes, além de acesso à base de dados *Academic Search Premier* (EBSCO) e consultas *on-line*, atendendo à comunidade acadêmica e da região. O Centro de Esportes, Saúde e Lazer é um complexo esportivo com academia, piscina, salas de dança e de tatame, podendo ser utilizado pelos alunos, professores e funcionários da Instituição. Junto ao Centro, são desenvolvidos vários projetos voltados à promoção da saúde, entre eles o atendimento a pessoas deficientes por meio do esporte, contribuindo para a inclusão dessa população. Já o Centro de Artes e Design conta com a sala de Teatro "Antonin Artaud", equipada para apresentações teatrais da Univille e da comunidade como forma de promover a cultura.

A universidade tem um papel relevante na sociedade atual e, conseqüentemente, na vida de cada cidadão, pois ela é o espaço onde o conhecimento deve ser construído, divulgado, expandido e transformado. A ação de conhecer deve ser feita de forma crítica e compromissada com o bem-estar da comunidade em que a instituição está inserida que, para Vannucchi (2008), caracteriza seu caráter comunitário. As ações dos sujeitos envolvidos na educação universitária, em especial de certo alunos e professores, ocorrem por meio do ensino, da pesquisa e da extensão.

O ensino na UNIVILLE tem como objetivo a mediação, a sistematização, a apropriação do saber, o desenvolvimento de competências necessárias ao exercício profissional e da cidadania, em resposta às demandas da sociedade. Pauta-se nos princípios como a responsabilidade e o compromisso com a formação de cidadãos/profissionais inseridos em um contexto marcado por desigualdades sociais e profundas transformações; na formação humanística que privilegia sólida visão de homem e sociedade; e na aprendizagem como processo de construção da autonomia do sujeito.

A graduação oferece e mantém cursos de licenciatura em um total de nove opções, com o objetivo de garantir a formação de professores e a qualidade da Educação Básica. Como a maior cidade do estado, a necessidade de profissionais da área da saúde exigiu da Universidade uma resposta na oferta de cursos de Odontologia, Farmácia e Medicina. Cursos da área das Ciências Sociais Aplicadas, como Administração, Economia, Ciências Contábeis, Direito e Design são oferecidos para atender à vocação industrial da região nordeste do Estado; da mesma forma, cursos de Engenharia como de Produção Mecânica, Ambiental, Química e Mecânica.

Os projetos pedagógicos dos cursos indicam caminhos para concretizar sua intervenção social como pode ser percebido, por exemplo, com o curso de Medicina que, além dos convênios com três hospitais públicos, atua diretamente no atendimento dos pacientes nos diversos Postos de Saúde Municipais. No caso do curso de Direito, a instalação de um Juizado de Pequenas Causas no campus de Joinville viabilizou o atendimento de 5.920 pessoas somente em 2007, enquanto as Clínicas ligadas ao curso de Odontologia registraram o atendimento a mais de 7.000 pessoas.

Os cursos de pós-graduação da Univille – Especialização, Mestrado e Doutorado, conveniados ou próprios -, estão estruturados para atender continuamente às necessidades do Programa de Qualificação Docente, bem como dos diversos segmentos do mundo do trabalho, no intuito de formar profissionais altamente qualificados na área específica para atender às demandas regionais.

A pesquisa visa à manutenção de um processo constante de reflexão-crítica, contribuindo para a melhoria da qualidade do ensino e para o desenvolvimento sustentável da região nas diferentes áreas de atuação: científica, tecnológica, artística, pedagógica e cultural. Com a manutenção de 57 grupos de pesquisa, a Univille alcança reconhecimento regional, nacional e, em muitos casos, internacional, qualificando-se nas áreas de competência da Instituição e abrindo espaço para a inovação e o desenvolvimento regional.

A extensão tem por objetivo compartilhar os saberes acadêmicos e comunitários, visando contribuir para a formação integral do estudante; integrar a comunidade acadêmica à sociedade e reconhecer, nesta última, uma fonte de conhecimento significativo, naturalmente qualificado para o diálogo com o conhecimento científico; incentivar o desenvolvimento integral da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho; valorizar as

potencialidades e as peculiaridades de cada universo social, compartilhando o desenvolvimento cultural, biopsicossocial, ecológico e histórico; favorecer o exercício da cidadania e a participação crítica, fortalecendo políticas que assegurem os direitos humanos, bem como a construção de processos democráticos geradores de eqüidade social e equilíbrio ecológico. O desenvolvimento de 64 programas e projetos de extensão, em 2007, possibilitou que a Univille fosse inserida de forma definitiva em Joinville, São Bento do Sul e São Francisco do Sul, atendendo a 119 mil pessoas, ratificando a vocação comunitária da Instituição.

A universidade vivencia, em seu cotidiano, situações de alto grau de complexidade que descortinam possibilidades, mas também limitações para suas ações. A sociedade vem, a cada dia, exigindo ensino de qualidade, investigações transformadoras e relações efetivas dessas intervenções com o seu meio, para oferecer oportunidades de aplicações de novos conceitos de criação e disseminação do conhecimento, não só no já conhecido caminho Universidade / Comunidade, mas também na ordem inversa. Isso certamente exige outra postura na condução das ações da universidade com a comunidade, interna e externa num mútuo apoio na geração de novos conhecimentos e nas relações institucionais.

Com o intuito de conduzir suas ações para uma participação social responsável e democrática, a Univille criou, em 2005, o Comitê de Responsabilidade Social. Desde então, vem ouvindo os interesses das diferentes partes, comunidade interna e externa, para conseguir incorporá-las ao planejamento das atividades da Universidade, buscando atender às demandas das várias instâncias institucionais e da comunidade regional.

O comitê tem como missão sensibilizar a comunidade universitária para as ações de responsabilidade social, por meio do apoio, da proposição ou da promoção de programas e projetos que propiciem a melhoria de qualidade de vida. Uma das atividades mais significativas é a "Univille na Comunidade", quando professores, funcionários e alunos, de forma voluntária, dedicam um dia a proporcionar ações que beneficiam a população de diferentes bairros da cidade.

A Furj/Univille integra a coletividade de Joinville e da região há mais de quarenta anos, auxiliando na valorização do Ensino Superior, sendo parte importante na criação da cultura acadêmica e científica. Todavia, o acesso à graduação na região está atrelado ao pagamento de mensalidades, o que para um número significativo da população é inviável.

Uma universidade comunitária caracteriza-se pela inexistência de fins lucrativos e pelo compromisso com o desenvolvimento regional; porém, por ser pública não-estatal tem a necessidade de cobrar por seus serviços (FRANTZ, 2008). Considerando a dificuldade de muitos alunos em permanecer honrando seus compromissos financeiros, a Univille, comprometida com a educação, busca oferecer várias formas de bolsas de estudo e financiamentos externos ou próprios da Instituição. Atualmente, oferece bolsas para 25% de seus alunos, em todos os níveis Essas iniciativas ajudam a garantir, especialmente, para muitos jovens entre 18 e 24 anos estarem

freqüentando o ensino superior na cidade de Joinville. Garantir uma acessibilidade mais democrática e justa é uma preocupação constante da gestão acadêmica, que tem se traduzido nos diferentes tipos de bolsas de estudo e de financiamentos.

Assim, a Univille tem sido fundamental para o desenvolvimento da região ao tecer uma rede de ações voltadas à melhoria de vida das pessoas. Num projeto visionário, concebido no passado e inspirado pela visão de querer "ser referência como universidade inovadora, sustentável, acessível e comprometida com a sociedade, tendo como foco o ensino, a pesquisa e a extensão", a Universidade, que é da cidade e região, constrói, a cada dia, sua identidade junto à comunidade à qual pertence.

Notas

[1] Reitor da UNIVILLE. Mestre em Biotecnologia pela Universidade Federal de Santa Catarina.

[2] Mestre em Educação pela Universidade Federal de Santa Catarina.

[3] Mestre em Literatura Brasileira.

Referências

BITTAR, M. *Universidade comunitária*: uma identidade em construção. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de São Carlos, Programa de Pós-graduação em Educação, São Carlos,1999.

FRANTZ, W. *Universidade comunitária*: uma iniciativa pública não-estatal em construção. Disponível em <http://mecsrv04.mec.gov.br/reforma/Documentos/ARTIGOS/2004.8.26.10.47.1.pdf> . Acesso em 17/10/2008.

UNIVERSIDADE DA REGIÃO DE JOINVILLE. *Projeto político institucional*. Joinville: Univille, 2008.

_____. *Relatório de atividades de 2007*. Joinville: Univille, 2008.

VANNUCCHI, A. *Universidade Comunitária*: O que é e como funciona. Disponível em < http://www.abruc.org.br/artigos>. Acesso em 14/10/2008.

UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA REGIONAL DE CHAPECÓ:
a experiência do público comunitário

Odilon Poli[1]
Claudio Jacoski[2]

O presente artigo se aproxima de uma linha de reflexão crítica que vem, nos últimos anos, buscando elucidar a natureza e o caráter das organizações comunitárias, caracterizando-as como iniciativas de caráter público, mesmo que não sejam mantidas pelo Estado, uma vez que se empenham em produzir soluções para o acesso dos cidadãos a bens públicos, ação que o Estado não tem logrado êxito em garantir.

Nesse sentido, é importante tecer uma reflexão sobre os conceitos público e estatal, para compreender mais claramente seus pontos de intersecção e também suas diferenças. O público é mais amplo que o estatal. O estatal é apenas uma das formas do público. Há um conjunto de organizações da sociedade civil que, mesmo não mantidas pelo Estado, se voltam à prestação de serviços públicos, e o fazem sem a intenção de lucro. Além disso, segundo Frantz e Silva (2002), essas instituições públicas não estatais trazem consigo importantes especificidades relativas à forma de manutenção de propriedade, de controle e participação, bem como no seu modo de gestão. Esses são, segundo o autor, indicativos importantes para apontar a construção de uma dimensão pública, distintiva e diferenciadora.

Há também que se destacar a existência de significativas diferenças de base jurídica, dentre as quais a existência de uma mantenedora ligada à comunidade, o controle e a propriedade do patrimônio, a gestão e o controle administrativo, a escolha dos dirigentes, a participação de setores representativos da sociedade civil nas instâncias administrativas da mantenedora e dos conselhos da Universidade, diferenças essas que precisam ser observadas.

Já nas instituições estatais, a presença do Estado como mantenedor é uma de suas características mais acentuadas. A noção de público está muito vinculada à idéia da manutenção do financiamento da universidade, da origem dos recursos. Porém, conforme argumenta Longhi (1998, p. 166, *apud* FRANTZ; SILVA, 2002), considerar público somente o que é do Estado conduz a uma redução do que é conceituado como público, e pelo "resgate histórico-conceitual da evolução das formas de organização social, o comunitário é anterior ao público. O público, entendido como o que se organiza na defesa de interesses comuns [...] é anterior a esse Estado...". Assim pode-se afirmar que o estatal é uma das formas de o público existir, porém ele não o esgota. É importante, então, ampliar a noção de público, indo além da mera questão do financiamento e adentrando em questões como a

democratização do acesso, a difusão do conhecimento local, atingindo a noção de Estado ampliado, noção de esfera pública ampliada (FRANTZ; SILVA, 2002, p. 77).

Ainda segundo o autor, a noção de *comunitário* pode ser interpretada como tendo origem na *organização mantenedora*, ou na forma de organização e do desenvolvimento, em si, da prática acadêmica do ensino, da pesquisa e da extensão. Enfim, a raiz de sua *natureza comunitária* poderia ser localizada na mantenedora ou na universidade em si. Atribui, contudo, grande importância à natureza e à organização da mantenedora para a definição específica da instituição comunitária, visto que atribui grande importância a questões como propriedade do patrimônio, destino dado aos resultados financeiros, etc.

É importante ter presente, também, que a noção de público não estatal não é tão recente, especialmente quando se trata de educação. Conforme Frantz e Silva (2002), a ausência do poder público no espaço da organização superior, seja por dificuldades econômico-financeiras, por opção política ou por omissão, permitiu que surgissem diversas iniciativas diferenciadas, como a iniciativa das Instituições Católicas, que se estabeleceram como algo semipúblico, e também o surgimento da autodenominada *universidade comunitária*.

Essa expressão *universidade comunitária,* contudo, é um conceito e uma prática ainda em construção, a partir de necessidades, interesses, valores ou motivações e envolvem diferentes agentes sociais. Como tal, o termo está sendo empregado para designar iniciativas distintas, mesmo olhares distintos, em termos de necessidades, interesses, motivações, valores e que, portanto, guardam diferenças entre si, as quais podem ser consideradas importantes para uma caracterização objetiva. (FRANTZ; SILVA 2002). Nesse sentido, a Universidade Comunitária Regional de Chapecó (Unochapecó), tanto pela sua natureza quanto pela sua ação, pode ser caracterizada, tipicamente, como uma instituição pública não estatal. Do ponto de sua natureza, confrontando suas características com aquelas descritas por Marques (1984, *apud* FRANTZ; SILVA, 2002, p. 74-75), essa caracterização fica bem evidente. Vejamos:

- É uma universidade mantida por uma fundação de origem e de base comunitária, fortemente enraizada numa comunidade, espacialmente determinada pela predominância de uma população amplamente homogênea constituída em um grupo social portador de um projeto histórico bem específico. A Fundação de ensino do Desenvolvimento do Oeste (Fundeste) foi criada em 1972, por iniciativa de lideranças comunitárias ligadas a diferentes organismos de Estado e da sociedade civil, empenhados em promover o desenvolvimento do oeste catarinense, razão pela qual buscaram prover a região de uma instituição de educação superior.
- A Fundeste (instituição mantenedora), criada especialmente para manter a Unochapecó, não se subordina a nenhum interesse empresarial de pessoas ou grupos, mas unicamente ao objetivo social da educação, assumindo a forma

jurídica de uma fundação de fins filantrópicos, cujos recursos exclusivamente se aplicam à obtenção dos objetivos estatutários, de serviços à comunidade, de serviço público, sob a tutela do Ministério Público.

- A Fundeste (mantenedora) e a Unochapecó (mantida), embora formalmente distintas, tornam-se inseparáveis em seus fins e objetivos, sendo conduzidos e operacionalizados pelos seus agentes sociais definidos no contexto externo imediato e no contexto interno institucional, todos coletivamente empenhados na busca dos recursos necessários à sua operação e na superação dos obstáculos à realização dos seus fins.
- A administração da Unochapecó é autônoma, valendo-se dos preceitos constitucionais, tendo sua relação com o MEC e Conselho Estadual de Educação no âmbito acadêmico, mas com a prerrogativa de gestão acompanhada pela comunidade externa e prestando serviços à comunidade interna, constituída pelo corpo docente, discente e técnico-administrativo.
- A Instituição enfatiza de forma efetiva a integração das dimensões ensino, pesquisa, extensão, com um claro objetivo de entender o universal como particularizado na realidade em que se insere, tendo a Universidade uma especial aptidão para a solução de problemas regionais a partir do conhecimento universalizado.
- A gestão, no pleno exercício de sua vocação, está condicionada à necessidade de operar com recursos particularmente escassos, ao mesmo tempo em que busca sua sustentação a partir da contribuição por mensalidades dos acadêmicos, dentro de um limite justo e adequado às condições econômicas da população regional, tendo, por esse motivo, dificuldades de competir no avanço científico com outras ICTs (Instituições de Ciência e Tecnologia). Observe-se porém que, com uma efetivação do financiamento com recursos públicos, não há dúvidas de que esse modelo de Universidade pode se tornar extremamente competitivo no âmbito científico e tecnológico.

  Por outro lado, do ponto de vista da ação, os programas e projetos desenvolvidos pela Unochapecó, em várias frentes, também evidenciam seu caráter público, embora não seja mantida pelo orçamento estatal. Nesse sentido, vale destacar, entre tantos outros, alguns aspectos da ação da Unochapecó.

- A participação de profissionais da universidade em inúmeros conselhos e fóruns voltados à produção e/ou implementação de políticas públicas nas mais diversas áreas, como desenvolvimento econômico e social, proteção à criança e ao adolescente, combate à violência contra a mulher, incentivo à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer, dentre outros.
- O esforço pela manutenção dos cursos de licenciatura e outros cursos estratégicos ao desenvolvimento social, cultural e econômico da região, cuja auto-sustentabilidade é bastante difícil de ser garantida, também é um exemplo de que a atuação da Unochapecó, mesmo sendo uma instituição que cobra pelos

serviços que presta, vai muito além de uma lógica mercantil ou de interesse privado.

- A Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares – ITCP (criada em 2003), cuja ação se volta a resgatar para o mercado de trabalho pessoas que se encontram à margem do trabalho formal e que não reúnem condições de inserir-se com sucesso em atividades produtivas formais, a menos que contem com apoio público para sua qualificação e seu encaminhamento. Nesse sentido, a universidade, por meio da ITCP, resgata, organiza, capacita essas pessoas e apóia a organização de seus empreendimentos produtivos (cooperativas ou microempresas autogestionárias).
- A realização de pesquisas históricas sobre diferentes aspectos do desenvolvimento social, econômico, político e cultural da região Oeste de Santa Catarina, por meio do Centro de Memória do Oeste de Santa Catarina (CEOM), criado em 1996 e mantido até a atualidade basicamente com recursos próprios, é uma efetiva mostra da responsabilidade social e histórica com a região. Mesmo que muitas tenham pouco valor comercial direto, as pesquisas desenvolvidas pelo CEOM, bem como seu apoio às iniciativas de grupos e municípios no resgate de sua memória e a difusão desses conhecimentos às novas gerações, é fundamental ao desenvolvimento da região, especialmente do ponto de vista da preservação da memória histórica e patrimonial. Nesse mesmo sentido, merece destaque também a manutenção, pela universidade, da editora Argos, a qual publica inúmeras obras sem interesse comercial, mas fundamentais ao resgate e à preservação da memória patrimonial de diferentes grupos sociais e/ou microrregiões do local onde está inserida. São iniciativas que merecem registro na demonstração do caráter público da ação da Unochapecó.
- As ações de assistência social que são praticadas nas comunidades carentes dos municípios de abrangência da Unochapecó, constituídas por 18 programas de Extensão, em que se destaca a atuação do Programa Centro de Atendimento à Comunidade (CAC), através do Escritório Sociojurídico e da Clínica Escola de Psicologia que atendem a mais de 5.000 pessoas ao ano, por meio de suas práticas de atenção às famílias de baixa renda como atividade de extensão universitária. Esse atendimento responde a pessoas com problemas no campo psicológico e do direito que o Estado não logra êxito em atender, cabendo à Universidade o atendimento e a solução das situações existentes, desempenhando o papel de um agente público.
- O Programa de Extensão "Um sorriso para a vida" é outro exemplo da atuação da Instituição, de caráter assistencial e de promoção social. Nesse caso, acadêmicos, acompanhados e orientados por docentes, visitam crianças hospitalizadas, com o objetivo de levar um pouco de alegria e descontração, de modo a aliviar seu sofrimento e auxiliar na recuperação da saúde.
- Outro programa que atua de modo efetivo no desenvolvimento do entorno regional é o programa Espécies Vegetais e Preservação do Meio Ambiente, que

oferece à sociedade mudas de plantas para o repovoamento arbóreo da região, desempenhando um papel essencial na preservação ambiental e proteção às espécies nativas da região. Como esses, são mais de 80 projetos de extensão que mantêm uma estreita relação com a sociedade.

Como se pode observar, o escopo de atuação da Unochapecó enquanto Instituição de efetivo relacionamento com a sociedade, na promoção do acesso a bens públicos, extrapola, inclusive, os limites estritos da área educacional, constituindo-se em agente de desenvolvimento regional, mediante a efetivação de ações públicas em outras áreas como a economia, o esporte, a saúde, a cultura e a assistência social. Observe-se que essa ação atinge, inclusive, algo que é genuinamente o papel do agente público: a viabilização do acesso à educação superior gratuita à população de baixa renda. Referimo-nos ao programa de bolsas de estudo, mediante o qual todos os anos milhares de estudantes têm acesso à educação superior integral ou parcialmente gratuita. Pelos seus princípios e pela sua sistemática de seleção dos contemplados, pode-se afirmar, sem dúvida, que é um sistema mais justo e eqüitativo do que a gratuidade praticada pelo Estado por meio das instituições federais e estaduais. Nas IFES e IEES, a distribuição de vagas gratuitas de ensino superior baseia-se quase que exclusivamente no princípio da meritocracia, visto que o acesso é regulado pela disputa de mérito, mediante comprovação de conhecimento prévio, por meio do vestibular.

A meritocracia no Brasil tem raça, cor e condição social. Existem fartas estatísticas que demonstram que o sucesso escolar está muito associado às condições sociais, as quais, por sua vez, mantêm uma correlação com as origens étnicas. Essa realidade, contudo, é ignorada pelo sistema de oferta de vagas gratuitas nas IFES e IEES, exceção feita ao sistema de cotas, que, em que pese toda a polêmica que causa, pode ser tido como um tímido avanço nesse sentido. Já o sistema de bolsas das universidades comunitárias, praticado com rigor e transparência pela Unochapecó, baseia-se num exaustivo trabalho de caracterização do índice de carência dos candidatos. Ou seja, têm acesso à gratuidade os acadêmicos que, dadas as suas condições socioeconômicas, confrontadas as condições dos demais candidatos, têm maiores necessidades.

Considerando-se que, na situação atual, em que pesem os esforços feitos pelo Governo Federal e pelos Estados na ampliação das vagas nas IFES E IEES, a sociedade brasileira não logrará êxito em oferecer acesso gratuito a todos os jovens que desejam ingressar no ensino superior e não têm condições de pagar por esse serviço. Parece pouco sensato insistir na bandeira da gratuidade total e irrestrita nas instituições mantidas pelo Estado, como se essa fosse uma bandeira democrática. O que se consegue com tal insistência é apenas jogar para um futuro distante e improvável o atendimento dessa população, enquanto alguns poucos (geralmente mais abastados) usufruem das vagas financiadas por todos os contribuintes, mediante o pagamento de impostos. Nesse ponto, as IES comunitárias (públicas não estatais) apresentam um modelo socialmente interessante, uma vez que propiciam o acesso a bolsas de estudo aos candidatos mais necessitados, sendo essa uma forma mais

eficaz de distribuição dos investimentos públicos na educação superior, permitindo que, de uma forma suficientemente justa, os que têm condições de pagar mais, assim o façam, e os que não têm condições financeiras não deixem de estudar.

Ampliando o horizonte de sustentabilidade das IES Comunitárias, mediante a possibilidade de obtenção de recursos públicos, em um sistema misto de financiamento, principalmente para o desenvolvimento da pesquisa, da extensão e da pós-graduação, pode-se vislumbrar um diferencial de atuação do Estado, viabilizando o cumprimento, por parte dessas Instituições, de toda sua efetividade no ensino, na pesquisa e na extensão. Ou seja, a consolidação das Universidades Comunitárias enquanto instituição pública não estatal pode representar um avanço significativo da sociedade brasileira rumo à viabilização da formação, a curto prazo, de um maior contingente de jovens na educação superior, além de propiciar a presença da ação pública, em diversas frentes, de modo significativamente mais consistente e abrangente.

Para concluir, urge afirmar que a Unochapecó, juntamente com um significativo conjunto de instituições comunitárias, pelo seu projeto, de caráter público não estatal, tem se aproximado ao que se tem de mais contemporâneo no contexto do Ensino Superior, visto que consegue em sua atuação, dar efetividade a três características que tendem a consolidar a atuação de uma Universidade do nosso tempo:

a) seu caráter de centro de produção de conhecimento e de liberdade científica, que lhe propicia estar na vanguarda de seu tempo, modificando seu meio e seu entorno regional (extrapolando os limites territoriais geopolíticos), através da pesquisa científica, seja ela básica ou aplicada, a partir do crescimento de sua atuação na pós-graduação *stricto sensu* e no desenvolvimento de investigações científicas que ultrapassam os limites atuais de conhecimento humano;

b) sua constituição plural através da agregação de vários segmentos sejam eles de conhecimento científico, ideológico, cultural, étnico. Essa diversidade (que é própria do "ente" Universidade) se constitui num componente propício para a geração de relações sociais que transpõem os limites para a obtenção de uma formação mais integral e consistente. Além disso, faz com que as disciplinas associadas aos diversos campos do conhecimento permitam uma relação interdisciplinar entre os diversos agrupamentos da comunidade acadêmica;

c) e, por último, a possibilidade de uma efetiva relação com o setor produtivo[3], pois esse modelo de Instituição Comunitária permite um relacionamento mais apropriado com a sociedade, de forma a produzir soluções conjuntas e praticar de forma efetiva a extensão universitária, tão proclamada e discutida, mas sem uma efetividade consistente em outros modelos de IES. No modelo Estatal, por constituir-se numa organização com foco mais próximo ao desenvolvimento do avanço da ciência global, acaba por perder sua ligação com o local, não obstante a uma consistente competência acadêmica em termos de ensino e formação de recursos humanos de alta qualificação na pesquisa. No modelo de IES particulares, por não ter em sua

constituição a efetiva relação de aproximação com as ações sociais, perde o foco da extensão, interagindo com a sociedade exclusivamente na oferta de ensino, a partir de uma relação mercadológica. Além disso, cabe ressaltar que essa relação Universidade x Sociedade passa por um momento de redefinição pela emergente discussão acerca da questão da necessidade de efetivação da inovação no contexto universitário. Importante destacar que o tema da Inovação coloca novamente em igualdade de condições (neste contexto) os diversos modelos de universidades que se obrigam a uma reestruturação, criando seus núcleos de inovação tecnológica e debatendo o tema que representa uma possibilidade de desenvolvimento nacional, seguindo a lógica da geração de propriedade intelectual a partir da P&D para a consolidação da inovação, como propulsor do crescimento do país.

Nesse sentido, Ruckert (2005 *apud* CAZAROTTO; RUCKERT, 2008) afirma que Ciência e Tecnologia são fundamentalmente os vetores mais importantes da criação de novos usos econômicos do território e suas manifestações deveriam ser apreendidas de forma sistemática, tendo a capacidade de inovação se refletido na interação entre os atores públicos e privados em diferentes escalas, aliás, da forma como ocorre em alguns países na Europa (FALCO, 2004).

Segundo Oliveira (2004, p. 29), se a inovação tecnológica depende da existência de uma rede estável de relações interinstitucionais entre as comunidades de pesquisa, das empresas e dos operadores do sistema político, pode-se entender que a situação brasileira está distante de possibilitar a emergência da inovação tecnológica como fenômeno sociocultural e econômico. Fica evidente o quanto o perfil de universidades aqui proposto poderá contribuir para superar essa situação e ser o agente de integração na sua região de atuação.

Dessa forma, transparece que a Unochapecó desempenha função importantíssima em seu território, como efetivo agente de desenvolvimento e de ação social, papel desempenhado há mais de trinta e sete anos de sua criação e que veio substituir o Estado que naquele momento não se apresentou para realizar, promovendo o desenvolvimento da região sem o financiamento do Estado, pois a Fundeste (Fundação Universitária do Desenvolvimento do Oeste) teve sua geração propiciada pela força hegemônica representada por dois signos: a Igreja e a Agroindústria, que se posicionaram como fortes agentes na criação desta Instituição de Ensino (RENK, 2004).

Não há dúvida que ciência, tecnologia e inovação ancoradas na relação universidade-sociedade são, fundamentalmente, os vetores mais importantes do desenvolvimento do território, e suas manifestações deveriam ser produzidas com o apoio de recursos públicos. O Sistema de Ensino Superior do país tem aqui uma proposição diferenciada, como apresenta Oliveira (2004, p. 28), pois trata-se de uma proposta de constituição de universidades que realizam ensino, pesquisa e extensão com o compromisso prioritário de contribuir para o desenvolvimento regional, tendo aí sua missão institucional. A experiência do Público Comunitário realizado pela Unochapecó demonstra a possibilidade de uma inserção efetiva da instituição universitária na região em que se encontra situada, atuando em prol do

desenvolvimento, nas diversas áreas do conhecimento. Por essas razões o modelo público não-estatal encontra respaldo na sociedade, visto que propicia um acesso menos desigual ao ensino superior, com maior eqüidade e justiça social, permitindo, assim, vislumbrar um novo horizonte para as relações da universidade com o Estado e a sociedade, em prol do desenvolvimento regional.

Notas

[1] Reitor da Universidade Comunitária Regional de Chapecó. Doutor e Mestre em Educação pela Universidade de Campinas.

[2] Vice-Reitor de Pesquisa, Extensão e Pós-Graduação da Universidade Comunitária Regional de Chapecó. Professor do Mestrado em Ciências Ambientais da Universidade Comunitária Regional de Chapecó. Doutor em Engenharia de Produção/Inteligência Organizacional pela Universidade Federal de Santa Catarina.

[3] O conceito de Setor Produtivo é aqui tomado em sua conceituação mais ampla, considerando-se todos os campos de produção, seja industrial, de conhecimento, cultural, tecnológico.

Referências

CAZAROTTO, Rosmari; RUCKERT, Aldomar. Vetores de difusão e inovação tecnológica no contexto do desenvolvimento regional: o caso dos pólos de modernização tecnológica. *Estudo e Debate*, Lajeado, v. 15, n. 1, p. 61-75, 2008.

FALCO, Massimo de. University and territory: the south of Italy. *Universidades regionais brasileiras*: elementos para uma proposta. Lajeado: Univates, 2004, p. 247-258.

FRANTZ, Walter; SILVA, Enio Waldir da. *As funções sociais da universidade:* o papel da extensão e a questão das Comunitárias. Ijuí: Unijuí, 2002.

LONGHI, Solange Maria. *A face comunitária da universidade***.** 1998. Tese de Doutorado. Programa de Pós-graduação em Educação. Ufrgs, Porto Alegre, 1998.

MARQUES, Mario Osorio. *Universidade emergente:* o ensino superior brasileiro em Ijuí (RS). Ijuí: Unijuí, 1984.

OLIVEIRA, Renato de. Introdução aos Anais do Seminário Internacional "Universidades Regionais Brasileiras". *Universidades regionais brasileiras:* elementos para uma proposta. Lajeado: Univates, 2004, p.17-29.

RENK, Arlene. *Identidade comunitária:* plano de desenvolvimento institucional. Chapecó: Argos, 2004.

UNIVERSIDADE DO OESTE DE SANTA CATARINA:
sua inserção no processo de desenvolvimento regional

Luiz Carlos Lückmann[1]

Introdução

Oficialmente, sabe-se que o Ministério da Educação reconhece tão-somente dois regimes jurídicos para as Instituições de Ensino Superior brasileiras: as instituições públicas, mantidas pelo Estado e regidas pelo direito público, e as instituições privadas regidas pelo direito privado.

Diante desse fato, como ficam as instituições reconhecidas por lei como "instituições sem fins lucrativos" e certificadas como "instituições filantrópicas"? São elas instituições pura e simplesmente privadas no sentido estrito do termo, como quer o MEC? Em que elas se diferenciam em relação às "instituições com fins lucrativos"? Que papel desempenham junto à sociedade, além do papel de formar pessoas e de produzir conhecimento?

O relato sobre a experiência da Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc), objeto deste breve texto, tem por finalidade argumentar em favor da defesa das instituições comunitárias filantrópicas, sejam elas criadas pelo poder público ou não, mostrando, em um primeiro momento, as características que sustentam sua identidade, para, em um segundo momento, chamar a atenção das autoridades educacionais do país em relação ao relevante papel que tais instituições exercem nas comunidades onde se inserem, especialmente o de participar do processo de desenvolvimento de suas regiões.

1 As características do modelo

A análise dos documentos balizadores da Unoesc permite caracterizar o modelo de universidade por ela adotado a partir de três elementos. Os dois primeiros dizem respeito à sua natureza jurídica: a Unoesc, assim como as demais instituições vinculadas ao Sistema Acafe, é instituição de natureza pública, uma vez que seus atos instituidores foram de iniciativa do poder público, e de direito privado, considerando-se a sua forma jurídica de operar. O terceiro elemento relaciona-se à forma como tais instituições se organizaram estruturalmente para dar conta de sua missão, que é a de formar pessoas, produzir conhecimento e participar do processo de desenvolvimento de suas regiões. Foi assim que essas instituições se enraizaram de forma descentralizada e estratégica por todo o Estado de Santa Catarina.

Tais características suscitam algumas questões. Quando se afirma que uma instituição possui natureza jurídica pública e adota a forma jurídica privada de operar, o que isso significa? Uma dicotomia, ou uma compreensão mais ampla do que seja o público e o privado? Qual o significado que se quer dar ao público e ao privado?

O debate em torno do público *versus* privado quase sempre tem sido inócuo e contraproducente, aprofundando ainda mais a contradição e a dicotomia, como se fossem categorias excludentes entre si, afastando-se qualquer possibilidade de aproximação. Como bem observou Dias Sobrinho (1999, p. 70), ainda nos anos 90, "[...] numa correlação de forças, hoje, só a esfera privada lucrativista se beneficia do confronto."

Quando se afirma que as instituições universitárias criadas pelo poder público municipal são públicas, isso não quer significar que elas sejam necessariamente públicas estatais. O sentido de *público* que se quer aqui discutir diz respeito ao público não-estatal, ou comunitário-social, uma categoria mais ampla do que o público entendido como estatal.

Da mesma forma, o sentido de *privado* que aqui se quer discutir não é o privado no sentido de particular, mas o privado como *modus operandi* para melhor gerir as instituições criadas pelo poder público e mantidas com recursos oriundos de mensalidades. Dessa forma, o conceito de público não mais se iguala ao conceito de público-estatal, recuperando-se a sua raiz etimológica.

As instituições universitárias de origem pública não-estatal ou comunitário-social se movem pelo capital social, e não pelo capital financeiro, assim como as comunidades que as criaram as têm como patrimônio social e comunitário, e não como patrimônio de terceiros. Amparadas pela legislação da época em que foram criadas, foram registradas como privadas sem fins lucrativos, sem dono, com finalidade definida para o benefício social. Tais instituições cumprem, portanto, função pública da mais alta relevância social: a formação técnico-profissional e cidadã e a produção e socialização do conhecimento.

A criação da Unoesc e das demais instituições do Sistema Acafe não ocorreu por iniciativa de particulares, com o objetivo de explorar a educação como se esta fosse um bem privado, mas por desejo das comunidades locais, representadas pelo poder público municipal, com a finalidade de oferecer educação superior entendida como um bem público, não como um bem privado subordinado à lógica do mercado.

A criação dessas instituições universitárias está associada, portanto, a um forte apelo público-comunitário. São instituições voltadas para a prestação de serviços públicos, sem fins lucrativos, portanto com características próprias de um ente público. Sua natureza pública é anterior à sua forma jurídica privada de operar. Enquanto instituições públicas, elas desempenham o mesmo papel social que outras instituições públicas, sob a égide dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência. Seus fins são sociais comunitários e seus bens são públicos comunitários. Sua atuação volta-se

integralmente à sociedade. Possuem compromissos de sentido público junto às comunidades regionais.

2 A UNOESC e sua inserção no processo de desenvolvimento regional

2.1 O perfil institucional

A Unoesc é a terceira maior Instituição de Ensino Superior entre as 15 que compõem a Associação Catarinense de Fundações Educacionais (Acafe). Tem por Missão: "Formar pessoas, produzir conhecimento e oferecer extensão e serviços, promovendo o desenvolvimento institucional e regional." Deseja "Ser referência no Sul do Brasil pela excelência acadêmica, produção e disseminação do conhecimento e pela atuação como agente de desenvolvimento regional." Cultiva os valores da ética, do humanismo, da cooperação, do comprometimento, da responsabilidade social, da inovação e da solidez (UNIVERSIDADE DO OESTE DE SANTA CATARINA, 2008).

Possui 17.494 estudantes matriculados em 65 cursos de graduação e outros tantos de pós-graduação. Nela trabalham 749 professores, dos quais 55,7% apresentam titulação de Mestrado e Doutorado, e 514 colaboradores.

A Unoesc se faz presente em uma região cuja área territorial é de 27.255,5 km^2, totalizando 118 municípios e somando 1,2 milhão de habitantes. Insere-se no contexto da mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, que integra o Norte do Rio Grande do Sul, o Oeste de Santa Catarina e o Sudoeste do Paraná, somando 415 municípios, com área total de 139 mil quilômetros quadrados e população aproximada de 4 milhões de habitantes.

2.2 Diferenças em relação a outros modelos

Em que a Unoesc e, por extensão, as demais instituições do Sistema Acafe se diferenciam de outros modelos de universidade? Qual a especificidade de sua identidade institucional? Qual é o seu papel no processo de desenvolvimento regional? Que modelo organizacional tais instituições adotam para que sua missão se concretize? Essas questões podem ser resolvidas pela análise de alguns elementos constituintes de seu escopo conceitual, de sua missão e de seu modelo organizacional, conforme segue.

2.2.1 Instituições sociais comunitárias

A Unoesc e as demais instituições do Sistema Acafe caracterizam-se como instituições sociais comunitárias. Possuem natureza pública e, por essa razão, não

são bens privados. Seus fins são sociais comunitários e seus bens são públicos comunitários. Possuem compromissos de sentido público. Respondem a demandas sociais. Assumem a responsabilidade social não como questão menor ou simples estratégia de marketing, mas como questão vital.

A Conferência Mundial sobre Educação Superior (1998, p. 8), em seu documento "Mudança e Desenvolvimento no Ensino Superior", parágrafo VI, confirma e recomenda esse modelo de universidade ao afirmar que "[...] a pertinência do ensino superior deve ser vista essencialmente em função de seu papel e seu lugar na sociedade, de sua missão em matéria de educação, de pesquisa e dos serviços que dela decorrem, assim como de suas ligações com o mundo do trabalho no sentido mais amplo [...]"

2.2.2 Universidades marcadas pela regionalidade de atuação

O processo de regionalização da Unoesc e das demais instituições do Sistema Acafe não aconteceu por conveniência ou por interesse deste ou daquele município, mas pela opção estratégica de acreditar-se que seria possível a existência de universidades que ultrapassassem os limites geográficos de uma cidade e estivessem inseridas no contexto de uma região, a serviço de seu desenvolvimento.

A configuração geopolítica da Unoesc constitui um diferencial pouco encontrado em outras experiências de ensino superior no país, fugindo-se do modelo tradicional de universidade. O par dialético regionalidade *versus* universalidade faz-se presente no cotidiano da Instituição, pois são categorias necessariamente constitutivas de sua identidade, sem as quais ela perde significado e razão de existir, uma vez que seu Projeto de Universidade foi concebido e estruturado para atuar estrategicamente no contexto de uma região, e não de uma localidade.

2.2.3 Instituições com identidade público-comunitária

A identidade da Unoesc e de suas coirmãs do Sistema Acafe alicerça-se em cinco características, quais sejam:

a) a origem pública, considerados os atos instituidores baixados pelo poder público dos municípios-sede dessas instituições, assim como o caráter público de seus processos de credenciamento enquanto universidades;

b) a forma jurídica de operar, na condição de instituições não-estatais mantidas pela junção de esforços entre alunos, poder público e comunidade;

c) a dimensão comunitária, considerando a função social que essas instituições desempenham nas comunidades regionais;

d) a regionalidade de atuação, considerando a sua área geográfica de inserção e a sua organização estrutural presente nas principais cidades de cada região;

e) o comprometimento com o desenvolvimento regional, consideradas as missões dessas instituições.

2.2.4 Instituições filantrópicas, sem fins lucrativos

As instituições do Sistema Acafe são reconhecidas de utilidade pública, portadoras de certificados de filantropia renovados periodicamente nos termos da lei. Por serem instituições de natureza pública, pertencem ao Sistema Estadual de Ensino e são acompanhadas pelo seu Conselho Estadual de Educação. Vale lembrar que as Instituições de Ensino Superior associadas à Acafe foram criadas com base nesse modelo jurídico pela ausência e incapacidade de o Estado fazê-lo. À época, a única universidade existente no estado era pública e federal, a Ufsc, localizada na Ilha de Santa Catarina. As demais regiões estavam excluídas do acesso à educação superior. Coube aos municípios a iniciativa. Se assim não fosse, possivelmente o acesso à educação superior ficaria para, pelo menos, duas décadas mais tarde e, seguramente, pelo modelo privado de ensino.

Analisando a atuação dessas instituições filantrópicas, de origem público-comunitária, percebe-se que sua identidade está fortemente enraizada e comprometida com as comunidades regionais. Sua relevância, pertinência e legitimidade social são por elas reconhecidas, especialmente pela intensidade de sua atuação pública e comunitária nos campos da saúde, da assistência social, da educação, da cultura, do desporto e da preservação do meio ambiente, áreas em que o Estado reconhece a participação da sociedade civil na execução de políticas sociais sob a forma de complementaridade – conforme estabelece a Constituição Federal (BULOS, 2007).

A Fundação Universidade do Oeste de Santa Catarina (Funoesc), mantenedora da Unoesc, por exemplo, em 2007, concedeu bolsas de estudo a estudantes economicamente carentes e desenvolve projetos sociais acima do montante usufruído a título de benefícios fiscais. Vários são os projetos sociais por ela desenvolvidos junto às comunidades/pessoas economicamente carentes da região, muitos deles realizados em parceria com prefeituras e entidades, todos com o mesmo objetivo: promover a inclusão social. Alguns programas de maior significado social: bolsas de estudo; Unoesc comunidade; serviço de atendimento jurídico-comunitário; educação e vida; tecendo a vida; alfabetização regional; saúde e vida; mundo do trabalho; atendimento pelo Sistema Único de Saúde (SUS).

Em 2007, conforme relatório do Balanço Social da Fundação Unoesc, o programa bolsas de estudo beneficiou 5.299 estudantes carentes; o programa Unoesc comunidade atendeu a 5.693 pessoas; o serviço de atendimento jurídico-comunitário propiciou o acesso gratuito à justiça de 2.586 pessoas; o programa educação e

vida atendeu a 3.166 crianças e adolescentes economicamente carentes em situação de risco pessoal e/ou social; o programa tecendo a vida promoveu ações de prevenção, habilitação e reabilitação a 581 pessoas com necessidades especiais; o programa alfabetização regional alfabetizou 1.483 jovens e adultos carentes e excluídos; o programa saúde e vida promoveu assistência à saúde a 6.098 pessoas carentes; o programa mundo do trabalho promoveu a integração ao mercado de trabalho a 609 pessoas; o Hospital Universitário promoveu gratuitamente assistência à saúde, por meio do SUS e dos Ambulatórios Médicos disponíveis aos alunos do Curso de Medicina, a 44.899 pessoas. O somatório de pessoas beneficiadas por esses programas atinge 70.414 pessoas. Somam-se a esses programas outros projetos de cunho social desenvolvidos nas áreas da cultura, do meio ambiente e da assistência social a agricultores reassentados.

Conclusão

O credenciamento público de uma instituição universitária não se limita ao cumprimento de indicadores previstos em legislação. Concretiza-se na sua capacidade de responder aos grandes desafios e problemas das comunidades de seu entorno. Por isso, mais do que obter o credenciamento oficial, as instituições universitárias do Sistema Acafe buscam consolidar-se enquanto instituições de referência na educação superior no Estado de Santa Catarina. Assim, usufruirão não somente do credenciamento público, como também de legitimidade social

Credenciamento público e legitimidade social são, portanto, princípios indissociáveis do fazer universidade. Tais princípios serão alcançados à medida que essas instituições busquem uma efetiva integração com suas comunidades regionais que, por sua vez, se materializa pela ação social que desenvolvem como instituições filantrópicas que são.

A legitimidade social deve ser vista, portanto, em função do papel e do lugar que ocupa a universidade no seu entorno em termos de missão e de seus fins. A extensão e a ação comunitária traduzem, tanto quanto o ensino e a pesquisa, essa missão em *práxis* social.

E isso precisa ser reconhecido pelo Estado! Não é mais possível que essas instituições sejam consideradas pelo Estado como instituições privadas em seu sentido estrito. Pelo modelo que as diferenciam, pelo significado que possuem nas comunidades regionais e pelos compromissos de forte sentido público que assumem perante a sociedade, as instituições universitárias do Sistema Acafe devem ser tratadas como instituições públicas não-estatais.

Nota

[1] Vice-reitor acadêmico e professor da Universidade do Oeste de santa Catarina. Doutor em Educação pelo Instituto Central de Ciências Pedagógicas (ICCP), Cuba. Correio eletrônico: luiz.luckmann@unoesc.edu.br

Referências

BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal anotada.* 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE EDUCAÇÃO SUPERIOR. *Mudança e Desenvolvimento no Ensino Superior*. Paris, 1998.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação e privatização do ensino superior. In: *Universidade em ruínas*: na república dos professores. Petrópolis: Vozes, 1999.

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO OESTE DE SANTA CATARINA. *Balanço Social 2007*. Joaçaba: Universidade do Oeste de Santa Catarina, 2008.

UNIVERSIDADE DO OESTE DE SANTA CATARINA. *Plano Tático Operacional:* PTO 2008. Joaçaba: Ed. Unoesc, 2008.

UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE:
uma universidade comunitária em construção

Antônio Milioli Filho[1]
José Carlos Virtuoso[2]

Introdução

A formação para a cidadania, alavancada pelo ensino de qualidade, pela produção de novos saberes e pela presença permanente junto à população, por meio de ações extensionistas, tem sido um grande desafio da UNESC – Universidade do Extremo Sul Catarinense. Em seus 40 anos de trajetória – marca comemorada neste ano de 2008 -, a Instituição venceu muitas etapas em busca de sua consolidação, tendo como principal elemento referencial a missão que abraçou, de "Educar, por meio do ensino, pesquisa e extensão, para promover a qualidade e a sustentabilidade do ambiente de vida".

Situada em uma região com grandes impactos socioambientais, em decorrência da atividade de extração de carvão mineral nas várias décadas passadas, a Unesc constituiu-se com o compromisso de promover ciência para contribuir com a recuperação ambiental das áreas degradadas. Para esse fim, criou o PPGCA (Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais), fomentando pesquisa na área, a partir do seu primeiro mestrado próprio.

A necessidade de dar respostas a outras duas demandas em sua região de abrangência – nas áreas de educação e saúde – impulsionou a Universidade a criar outros dois programas, o Programa de Pós-Graduação em Educação e o Programa de Pós-Graduação em Ciências da Saúde, iniciativas que vêm ajudando a qualificar os profissionais de ambas as áreas, com o estímulo à produção acadêmica nos cursos de mestrado e doutorado (Ciências da Saúde).

Disposta a buscar sua sustentabilidade para melhor cumprir o papel de universidade comunitária, a Unesc também implementou, a partir de 2005, uma reforma acadêmico-administrativa, promovendo mudanças significativas em seu organograma. Um dos marcos da iniciativa foi agrupar os seus 32 cursos em quatro unidades acadêmicas (UNAs) – Ciências da Saúde; Ciências, Engenharias e Tecnologias; Humanidades, Ciências e Educação e Ciências Sociais Aplicadas. Com a nova configuração acadêmica, buscou-se promover maior diálogo entre as áreas, com ênfase na aproximação entre o ensino, a pesquisa e a extensão, para que se tornem efetivamente indissociáveis.

A participação efetiva de acadêmicos, professores e funcionários em seus

processos decisórios tem sido um aspecto relevante na vida da Instituição, tanto que a Universidade realiza eleições diretas para a Reitoria e as coordenações dos vários cursos, promovendo a gestão compartilhada, para a qual a promoção de um processo democrático torna-se imprescindível.

1 A gênese

A ausência de uma instituição de ensino superior em Criciúma e região, em meados dos anos 1960, fez emergir a mobilização social local para a implantação de uma fundação educacional que viesse cobrir tal lacuna. O ensino universitário, nesse período, restrito a apenas algumas capitais, com a presença de universidades federais ou confessionais, deixava desamparada a grande maioria das regiões interioranas do país. Assim, surgia em 1968 a Fucri (Fundação Educacional de Criciúma), criada pela lei municipal nº 697, no dia 22 de junho, como uma instituição pública não-estatal, que se transformaria, no futuro, na mantenedora e no embrião da Unesc.

A entidade emergiu de um movimento comunitário regional que culminou com a realização de um seminário de estudos pró-implantação do ensino superior no município. Educadores, intelectuais, políticos, magistrados, lideranças comunitárias da sociedade civil organizada e imprensa debateram a temática, destacada como acentuada necessidade a fim de permitir que egressos do curso de nível médio pudessem dar continuidade aos estudos a partir da instalação de uma "Faculdade de Educação" (TRIBUNA CRICIUMENSE, 1968).

O processo de mobilização, responsável pelo surgimento de uma escola superior em Criciúma, foi comum a outras regiões de Santa Catarina e a outros estados do sul do país. Tal fenômeno foi assim interpretado por Vanucchi (2004):

> [...] se a universidade estatal estava ausente e muito distante, ou se revelava-se insuficiente e inacessível e se a universidade confessional também não reunia ainda condições para se instalar fora das capitais, a sociedade civil, pela força e pelo trabalho de lideranças locais e regionais, iniciou um movimento de criação, aqui e ali, de cursos superiores isolados, que viriam, um dia, abrir não apenas mais oportunidades de emprego e o caminho direto para a ascensão social de muitas gerações, como também formar novas mentalidades, capazes de gerar o desenvolvimento de pesquisas e tecnologias para resolver carências regionais específicas.

Em seus primeiros anos de funcionamento, a Fucri criou cursos voltados para o Magistério, em razão da carência de professores na região – Matemática, Ciências Biológicas, Desenho e Pedagogia. Na seqüência, outros cursos foram criados com vistas a satisfazer as necessidades do setor empresarial, impulsionado pelo crescimento econômico da região à época.

Em sua história, a Fucri passou por duas alterações estatutárias, em 1973 e em 1988, de acordo com a necessidade de atualização de seu mecanismo regulador, sendo reconhecida como de utilidade pública pelo Decreto Federal n. 72454/73, pelo Decreto Estadual n. 4336/69 e pelo Decreto Municipal n. 723/69. Ainda sem uma sede própria, a entidade iniciou suas atividades nas dependências do Colégio Madre Tereza Michel, com o curso pré-vestibular. Foi em 1974 que a instituição mudou-se para seu próprio espaço, no bairro Pinheirinho – zona Sul do município -, depois de ter ocupado por quase três anos a infra-estrutura da SATC (Escola Técnica General Oswaldo Pinto da Veiga), situada ao lado do *campus*, no bairro hoje chamado Universitário.

Antes de tornar-se efetivamente universidade, reconhecida pelo CEE (Conselho Estadual de Educação), a Fucri chegou a manter quatro unidades de ensino - Faciecri (Faculdade de Ciências e Educação de Criciúma), Esede (Escola Superior de Educação Física e Desporto), Escca (Escola Superior de Ciências Contábeis) e Estec (Escola Superior de Tecnologia). Tal composição perdurou até 1991, quando houve a unificação regimental das faculdades, que passaram a integrar a Unifacri (União das Faculdades de Criciúma). Essa foi uma das etapas relevantes para o desencadeamento definitivo do processo de transformação universitária, em 1993, quando da constituição de uma comissão de acompanhamento pelo CEE.

Quatro anos foram necessários para que a instituição tomasse todas as providências exigidas para a sua transformação, investindo em qualificação docente, em infra-estrutura, dentre outras. Aprovado por unanimidade, no dia 3 de junho de 1997, o parecer do conselheiro relator acerca do relatório, a transformação em Universidade do Extremo Sul Catarinense foi consumada duas semanas após, no dia 17 de junho, também por unanimidade pela plenária do CEE. Nascia, naquele momento, a Universidade do Extremo Sul Catarinense, conquistando autonomia para desenvolver-se e efetivar-se como universidade comunitária.

A homologação do processo, equivalente a uma certidão de nascimento, foi assinada no dia 11 de agosto daquele ano, e a instalação oficial, com uma solenidade realizada no Teatro Municipal Elias Angeloni, no dia 18 de agosto, com a participação de autoridades, empresários, professores, alunos, funcionários da instituição e representantes dos diversos setores da comunidade.

2 Presença na comunidade

O caráter comunitário da Unesc é materializado cotidianamente com uma série de ações dirigidas à população, tendo como meta contribuir para a melhoria da qualidade de vida das pessoas. Nesse processo, as atividades desenvolvidas levam em conta o ser humano como sujeito, sendo, portanto, uma relação construída na reciprocidade. Da mesma forma, busca-se realizar um trabalho social útil sobre a realidade, dialético em teoria e prática, "na perspectiva da extensão como um

trabalho que se volta à produção do conhecimento novo, dando um papel também social a esse produto da atividade extensionista", conforme Melo Neto (2003), cujo resultado possibilita "o exercício do pensamento crítico e do agir coletivo".

A atuação da Unesc junto à comunidade é realizada por meio de dezenas de projetos, que são apresentados (alguns dos principais), na seqüência.

2.1 Farmácia Solidária

O trabalho educativo de prevenção à automedicação e à conservação de farmácias caseiras, responsáveis pelo desperdício ou uso indevido de fármacos, é realizado desde 2006 pelo projeto Farmácia Solidária. A iniciativa permite que medicamentos não usados pela população ganhem destinação final adequada, seja pela distribuição gratuita de remédios em prazo de validade a pessoas carentes, seja pela segregação e pelo descarte ambientalmente responsável.

Campanhas de doação de medicamentos são realizadas no município de Criciúma, abrangendo a população em geral e órgãos do setor sanitário. Ao mesmo tempo, trabalha-se a conscientização sobre a necessidade de seu uso criterioso. A farmácia está localizada junto às Clínicas Integradas da Saúde, atendendo gratuitamente a demandas carentes da população, de forma segura, com a devida orientação por profissionais farmacêuticos.

2.2 Plantas medicinais

A troca de experiências e saberes entre comunidade e Universidade sobre plantas medicinais e sua utilização racional é alcançada com a realização do projeto "Fitoterapia racional: aspectos etnobotânicos, taxonômicos, agroecológicos e terapêuticos". Mantida desde 2000, em parceria com a Pastoral da Saúde da Diocese de Criciúma (SC), Regional Sul IV, a iniciativa apresenta caráter multidisciplinar, interligando profissionais e saberes de diversas áreas do conhecimento, entre elas as da saúde e ambiental. As plantas são estudadas e avaliadas quanto aos aspectos etnobotânicos, taxonômicos, agroecológicos, terapêuticos e socioeconômicos.

As interações e as conexões entre os conhecimentos científicos e populares têm apresentado expressiva relevância acadêmico-social, por possibilitar a melhoria da compreensão interdisciplinar sobre a taxonomia, o cultivo e a utilização das plantas medicinais. A troca de informações se multiplica na comunidade de Criciúma e região por meio da prática e do convívio comunitário das agentes da Pastoral da Saúde, que participam dos encontros mensais.

2.3 Clínicas Integradas da Saúde

As Clínicas Integradas da Saúde representam um projeto social de larga relevância social, no atendimento gratuito à população carente da região de Criciúma nas áreas de enfermagem, fisioterapia, medicina, nutrição e psicologia. A cada semestre, milhares de pessoas recebem atenção ambulatorial, com a atuação de acadêmicos em fase de estágio supervisionado, com acompanhamento docente. O serviço comunitário prestado, para além do mero assistencialismo, ajuda a transformar a vida dos pacientes, devolvendo-lhes, em muitos casos, a qualidade de vida.

2.4 Casa da Cidadania

As Casas da Cidadania são outro projeto de relevância social desenvolvido pela Unesc, desde o ano 2000, levando atendimento jurídico gratuito à população carente. Separação, divórcio, pensão alimentícia, contratos de microempresas ou locações são alguns dos procedimentos jurídicos adotados, numa iniciativa que tem a parceria com o poder público municipal e o Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina.

O trabalho prestado à comunidade tem a participação de acadêmicos das últimas fases do curso de Direito, com o acompanhamento de professores. São beneficiadas pessoas com renda familiar de até três salários mínimos. O atendimento é prestado em três unidades em Criciúma e em uma no município vizinho de Cocal do Sul, com homologação de processos pela Justiça local. Nesse âmbito jurídico, a população também é beneficiada pelo juizado informal universitário, que atua à noite no Fórum de Criciúma, atendendo a causas que envolvam até 20 salários mínimos. Além de ampliar a vivência prática dos estudantes para todas as áreas do Direito, exceto a criminal, o juizado contribui para acelerar o tempo de resolução das pendengas jurídicas.

2.5 Arte e cultura

A Unesc mantém o Setor de Arte e Cultura como um canal de fomento para as manifestações artístico-culturais, abrindo espaço à participação da comunidade por meio de uma série de projetos. Dentre esses, o grupo União Dança de Rua reúne bolsistas dos diversos cursos de graduação e membros da comunidade, que levam muita energia, cultura e alegria à população, usando a dança como principal instrumento. Além disso, estimula nos participantes o aprofundamento da expressão corporal, a cooperação, o respeito, a sensibilidade e a concentração, elementos importantes na formação dos jovens.

A dança também é um importante instrumento que mobiliza cerca de 50 grupos e atrai milhares de espectadores durante o Festival Unesc em Dança. O

evento é realizado há oito anos e movimenta dançarinos dos vários municípios localizados entre Laguna e Torres (RS). O objetivo principal do projeto é apresentar o panorama da dança da região Sul de Santa Catarina, no formato não competitivo. A iniciativa é realizada em parceria com a Fundação Cultural de Criciúma, possuindo igualmente caráter didático-pedagógico – durante sua realização são promovidas oficinas nas várias modalidades de dança.

A valorização dos talentos artísticos da região é priorizada com o projeto Toque de Arte, que abre as portas da Universidade para a realização de mostras e exposições artísticas (coletivas ou individuais), apresentações musicais e lançamentos de livros. Essa ação, com uma edição a cada mês, não só permite o acesso do público à arte, como também incentiva a sua fruição artística, além de ser um espaço privilegiado aos artistas.

A comunidade também é valorizada com o projeto Primavera e Paz, que é realizado anualmente, no mês de setembro, comemorando a chegada da estação mais colorida e perfumada do ano. Trata-se de uma excelente oportunidade de se socializar a produção das plantas dos colecionadores e as produções de orquídea. Durante uma semana, a comunidade visita e adquire orquídeas e plantas ornamentais em exposição organizada pela universidade em parceria com associações de orquidófilos da região. Uma programação cultural, com atrações nas várias expressões, reforça a proposta de acolhimento com a comunidade do período primaveril.

Por fim, são tantas as ações, ampliadas a cada ano, que ajudam a sedimentar a Unesc como uma instituição que encontra sua razão de ser no trabalho pela construção da cidadania e pelo fortalecimento do espírito comunitário em suas populações de abrangência.

Notas

[1] Reitor da Universidade do Extremo Sul Catarinense. Pós-graduado em Educação e Ensino Superior pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

[2] Assessor de Comunicação Social e Professor da UNESC. Mestre em Ciências Ambientais pela Universidade do Extremo Sul Catarinense.

Referências

JORNAL TRIBUNA CRICIUMENSE. *Acentua-se a necessidade da Faculdade de Educação*. Criciúma, 1968, p. 3.

MELO NETO, José Francisco de. Extensão universitária e produção do conhecimento: conceitos. *Revista da ADUF/PB*, v. 5, n. 9, 2003, p. 13-19.

VANUCCHI, Aldo. *A universidade comunitária:* o que é, como se faz. São Paulo: Editora Loyola, 2004.

CONSÓRCIO DAS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS GAÚCHAS - COMUNG

(Site: http://www.comung.org.br)

Centro Universitário Feevale - FEEVALE
Pontifícia Universidade Católica do RS - PUCRS
Universidade Católica de Pelotas - UCPel
Universidade de Caxias do Sul - UCS
Universidade de Cruz Alta - UNICRUZ
Universidade Regional do Noroeste do Estado Rio Grande do Sul - UNIJUÍ
Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC
Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS
Centro Universitário Univates - UNIVATES
Universidade de Passo Fundo - UPF
Universidade da Região da Campanha - URCAMP
Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI

ASSOCIAÇÃO CATARINENSE DAS FUNDAÇÕES EDUCACIONAIS – ACAFE

(Site: http://www.acafe.org.br)

Universidade Regional de Blumenau - FURB
Universidade do Contestado - UnC
Centro Universitário de Jaraguá do Sul - UNERJ
Centro Universitário Barriga Verde - UNIBAVE
Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí - UNIDAVI
Centro Universitário de Brusque - UNIFEBE
Universidade do Planalto Catarinense - UNIPLAC
Universidade do Sul de Santa Catarina - UNISUL
Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI
Universidade da Região de Joinville - UNIVILLE
Universidade do Oeste de Santa Catarina - UNOESC
Universidade Comunitária Regional de Chapecó - UNOCHAPECÓ
Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC