

# O CARÁTER PÚBLICO NÃO-ESTATAL DA UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA: ASPECTOS CONCEITUAIS E JURÍDICOS<sup>1</sup>

João Pedro Schmidt\*

## RESUMO

O artigo apresenta uma argumentação em favor da retomada do conceito do público não-estatal no Brasil, mostrando sua convergência com o ideário da revitalização do Estado, vigente no país no contexto pós-neoliberal. A partir da clarificação de termos como público estatal, público não-estatal, privado, comunitário e filantrópico, postula que as instituições comunitárias são de natureza pública não-estatal, mas carecem de um marco jurídico apropriado, o que se manifesta de forma particularmente aguda no caso das universidades comunitárias. Com base no diagnóstico de que a legislação brasileira apóia-se na dicotomia público x privado, defende a necessidade de um marco jurídico que inclua o público não-estatal, de modo a permitir o aproveitamento mais efetivo da capacidade instalada das instituições comunitárias nas políticas públicas.

**Palavras-chave:** Instituições comunitárias. Políticas públicas. Público não-estatal. Universidades comunitárias.

## INTRODUÇÃO

No contexto pós-neoliberal brasileiro, inaugurado com a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições presidenciais de 2002, a pauta dos debates políticos é a retomada da importância do Estado para o desenvolvimento do país e o enfrentamento das desigualdades sociais. Em lugar da *minimização do Estado* vigente anteriormente impõe-se o ideário da *revitalização do Estado* (Martins, 2006), evidenciada pelo papel ativo conferido às agências governamentais na formulação e implementação de políticas públicas e pela recomposição de órgãos e agências estatais enfraquecidos no período neoliberal. O Plano de Aceleração do Crescimento – PAC, implementado no início do segundo mandato do Presidente Lula, a partir de 2007, é o símbolo principal do novo momento político.

Nesse ambiente, propício à inclusão de novos temas e novas ênfases, o debate sobre o público não-estatal está desprestigiado. Há um silêncio sobre o tema, embora não falem razões para sua inclusão na agenda política, considerando que grande parte dos agentes políticos concorda sobre a premência de redefinir os limites e as articulações entre as esferas pública e privada. Não há porque atribuir esse fato a algum antagonismo ideológico, pois não há oposição entre a vitalidade do Estado e a vitalidade de organizações públicas não-estatais.

O fato deve-se, possivelmente, às ambivalências do modelo político em gestação desde 2002, um modelo de transição.

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. Há no interior do grupo governante uma disputa de posições, com tensões e ambigüidades a respeito dos melhores caminhos que o Estado deve seguir para atender as demandas da sociedade, superar os seus vícios e alcançar uma qualidade superior na ação política. Novos arranjos institucionais estão na pauta, como a regulamentação das parcerias público-privadas<sup>2</sup>, o projeto das fundações estatais de direito privado<sup>3</sup> e a discussão sobre um novo marco legal das organizações não-governamentais. O público não-estatal, como foi dito, está ainda ausente nessa pauta.

Parte-se aqui do pressuposto de que o conceito de público não-estatal é claramente compatível com o ideário do Estado revitalizado. Há que superar o viés privatista do público não-estatal que predominou no país durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), no qual as organizações públicas não-estatais foram concebidas basicamente na perspectiva de substituição dos órgãos estatais na prestação de serviços públicos. Como será exposto, o público não-estatal revela-se um conceito rico e fértil quando inserido na visão de um Estado vigoroso e ativo, firmemente articulado e agindo em sinergia com a sociedade civil.

Este texto pretende contribuir para a clareza conceitual e apontar elementos para a constituição de um novo marco jurídico para o público não-estatal. Serão realçadas as relações e diferenciações do público não-estatal em relação a conceitos como *público estatal*, *comunitário*, *privado*, *particular* e *filantrópico*. A falta de clareza sobre esses conceitos não existe apenas no senso comum dos cidadãos, desabituaados às terminologias rebuscadas da política; ela se expressa também na legislação brasileira e na ação dos agentes governamentais. Limpar o terreno, separar o joio do trigo, é pressuposto para que o debate político avance e viabilize as tomadas de decisão pertinentes, como a constituição de um novo marco jurídico para o público não-estatal. O marco jurídico disponível hoje – basicamente a legislação acerca das Organizações Sociais (Oss) e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) – foi construído no ambiente neoliberal, reflete a lógica privatista daqueles anos e já não atende as necessidades do novo momento do país.

A reflexão aqui delineada leva em conta especialmente a experiência das universidades comunitárias. Todavia, além da educação superior, há organizações e instituições comunitárias em diversas outras áreas – como a educação básica, a saúde, a cultura, a assistência social, o meio ambiente e a comunicação – e o público não-estatal refere-se a todas. É apropriado que o novo marco jurídico seja pensado não para uma ou outra dessas áreas, mas para o seu conjunto. Com relação às universidades comunitárias, trata-se de uma experiência consolidada em vários estados, com continuidade no tempo e com abrangência na prestação

de serviços educacionais. Mais do que construções no plano ideal, elas permitem pensar o público não-estatal a partir de experiências históricas concretas.

## 1 O DEBATE SOBRE O PÚBLICO NÃO-ESTATAL

O debate sobre o *público não-estatal* no Brasil vem dos anos 1980, especialmente a partir da recepção de autores como Jürgen Habermas (1984), Hannah Arendt (1993) e Boaventura de Souza Santos (1995), e da literatura sobre a nova sociedade civil. Na Filosofia, nas Ciências Sociais e na linguagem política a distinção entre o estatal e o público tornou-se largamente aceita, no sentido de que o público é mais amplo que o estatal, que a esfera estatal é apenas uma parte do público.

A distinção entre o público, o estatal e o privado não equivale a uma dicotomização entre essas esferas. A reflexão política tem mostrado exaustivamente que há uma crescente interpenetração entre elas. A *publicização do privado* expressa-se na crescente intervenção dos poderes públicos em todos os domínios sociais e na regulamentação do comportamento dos indivíduos. A *privatização do público* manifesta-se, por exemplo, na apropriação privada dos recursos públicos (Wanderley e Degenszajn, 2001, p. 156). Reconhecer a interpenetração dessas esferas não diminui a relevância da distinção entre uma e outra e é pré-condição para bem pensar a articulação entre as mesmas.

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 (1995), Tarso Genro (1995), Leonardo Avritzer (2000), Liszt Vieira (2001) 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 semi-direta. Na linha de argumentação proposta por Habermas, 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 semi-direta previstos na Constituição (eleições, plebiscitos, referendos, projetos de lei de iniciativa popular). A esfera pública não-estatal, diz Liszt Vieira (2001), é entendida em duas dimensões: a do controle social do Estado e de ação coletiva para afirmação de direitos e de identidades culturais, e a produção de bens e serviços públicos. O orçamento participativo de Porto Alegre tornou-se o principal símbolo dessa perspectiva renovada de democracia, internacionalizada pelo Fórum Social Mundial.

Se na abordagem da esfera pública prevaleceram autores de esquerda, na abordagem do público não-estatal sob o ângulo da produção de bens e serviços públicos, a produção teórica esteve vinculada ao neoliberalismo. O conceito de público não-estatal foi um elemento para pensar a diminuição da presença ou do tamanho do Estado. O ponto de partida dessa formulação é bastante interessante, como pode-se notar na afirmação de Bresser Pereira, o autor mais representativo entre os formuladores desse ponto de vista:

O espaço público é mais amplo do que o estatal, já que pode ser estatal ou não-estatal. No plano do dever-ser o estatal é sempre público, mas na prática, não é: o Estado pré-capitalista era, em última análise, privado, já que existia para atender às necessidades do príncipe; no mundo contemporâneo o público foi conceitualmente separado do privado, mas vemos todos os dias as tentativas de apropriação privada do Estado. 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. (PEREIRA, 1997, p. 26)

No governo Fernando Henrique Cardoso, Bresser Pereira, à frente 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 documento, 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* – OSs 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<sup>4</sup>, de 15/05/1998. No art. 1º da Lei, as organizações sociais são definidas como “*peçoas 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 uma Organização Social. As Organizações Sociais estão claramente direcionadas à privatização de atividades exercidas pelo Estado. Utilizada em alguns municípios e estados no final dos anos 1990, essa forma jurídica é uma experiência que de um modo geral não vingou.<sup>5</sup>

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<sup>6</sup>, considerada o “marco legal” do Terceiro Setor no país. Pode ser OSCIP, segundo o art. 1º da referida 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, por exemplo “*as instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras*” e “*as escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras*”. O Termo de Parceria é o instrumento firmado entre o Poder Público e a OSCIP, o qual normatiza as atividades da mesma, sendo fiscalizada pelo Poder Público, com previsão de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas da área de atuação.

Organizações Sociais e OSCIPs são instrumentos jurídicos impróprios para uma gama importante de instituições comunitárias, que prestam serviços de interesse público para vastos segmentos da população em várias regiões. Todas as instituições comunitárias que atuam na educação, na saúde e nas demais áreas, que necessitam cobrar pelos serviços que prestam por não serem custeadas com recursos públicos, estão excluídas. No atual quadro jurídico, qualquer entidade da sociedade civil, mesmo quando criada pelas comunidades regionais para propiciar à população serviços que o Estado historicamente não proporcionou, caso cobre dos usuários os serviços prestados é impedida de concorrer à condição do público não-estatal nas formas existentes.

De um modo geral, segundo Luiz Eduardo Wanderley e Raquel Degenszajn (2001, p. 170), o enfoque do público não-estatal no governo de Fernando Henrique Cardoso foi altamente restritivo, reduzindo consideravelmente “o seu

alcance e o conteúdo, se levarmos em conta outras elaborações de cientistas sociais”. No ambiente privatista, o conceito foi despotencializado.

A retomada do debate requer que se evidencie a possível e necessária desvinculação entre o público não-estatal e o ideário neoliberal, vinculando-o à discussão dos desafios da revitalização do Estado. É o que propõe Luiz Eduardo Wanderley (2006), ao indicar alguns atributos do público não-estatal: universalidade, visibilidade social, controle social, democratização, cultura pública, sustentabilidade, compromisso social.

## 2 A PERTINÊNCIA HISTÓRICA DO PÚBLICO NÃO-ESTATAL

O momento político apresenta-se bastante fértil para a discussão aqui proposta, tanto por elementos do cenário nacional como internacional. Algumas das razões estão elencadas a seguir.

- a) Após a crise do socialismo real, no final dos anos 1980, e da crise dos modelos neoliberais, no início dos anos 2000, já há condições de se fazer uma reflexão mais sopesada do papel do Estado, da sociedade civil e do mercado na busca do desenvolvimento social e ambientalmente sustentável. Instituições multilaterais, o mundo acadêmico e uma gama importante de agentes políticos e sociais relevantes convergem para o entendimento de que ao Estado cabem funções fundamentais e insubstituíveis na organização e regulação na esfera econômica, social e cultural, mas que no desempenho de tais funções o Estado deve atuar em sinergia com a sociedade civil e o mercado. Nem gigante nem mínimo, um Estado inteligente, cujo governo esteja concentrado na “aplicação de um processo eficiente de formulação, monitoramento, avaliação e retroalimentação das políticas públicas”, com ações descentralizadas, agindo em rede, com modelos organizacionais flexíveis, estilo gerencial público ativo e orientado pelo enfoque no cidadão. (KLIKSBERG, 1997)
- b) A convergência nesse entendimento mais geral não produziu ainda sínteses suficientes em diversos aspectos. Um deles diz respeito às formas jurídicas de articulação entre as esferas estatal, da sociedade civil e do mercado. No caso brasileiro, há um acordo amplo de que as formas disponíveis são insuficientes ou inapropriadas, incluindo aquelas criadas sob os auspícios da reforma gerencialista de 1995, para que o Estado possa organizar a oferta de serviços públicos em quantidade e qualidade proporcional às expectativas da sociedade e a um custo compatível com seus recursos. As parcerias público-privadas e as fundações estatais de direito privado são frutos dessa busca. A inclusão da figura das organizações públicas não-estatais na ordem legal do país pode ser mais uma contribuição importante.
- c) *Público não-estatal* é um conceito importante do ponto de vista do aperfeiçoamento da democracia representativa mediante instrumentos de

participação dos cidadãos nos assuntos públicos. Um conceito educativo, esclarecedor do conteúdo da democracia a ser construída no Brasil. Somos um país marcado historicamente pela prevalência do Estado sobre a sociedade civil, o que originou, segundo José Murilo de Carvalho (2001), uma cultura política mais propriamente de *estadania* do que de cidadania. Ao apoiar, fortalecer e incluir as autênticas iniciativas da sociedade civil na lógica das políticas públicas, o Estado fortalece o senso de cidadania e estimula o *capital social* no país, inibido pela tradição autoritária da política brasileira.

- d) O desafio de impulsionar o desenvolvimento do país e de oferecer à sociedade serviços públicos mais qualificados pode ser melhor enfrentado em vários casos através do aproveitamento de iniciativas já consolidadas pela sociedade civil. Há amplas evidências, na esfera internacional e nacional, indicando que nem sempre as instituições estatais são as mais apropriadas para oferecer os melhores serviços públicos, seja por razões de economicidade e de agilidade, seja de flexibilidade e de inserção nas comunidades. Orientadas por políticas públicas bem estruturadas, com controle estatal e social, as organizações públicas não-estatais podem oferecer serviços públicos de alta qualidade, com eficácia e eficiência.
- e) A oferta de serviços públicos diretamente pelo Estado é questionável quando existem organizações comunitárias capazes de suprir a demanda, em várias situações. Um caso é o das demandas sazonais ou temporárias. Se numa dada região, por exemplo, há carência de formação de técnicos para um segmento econômico emergente, havendo uma instituição comunitária capaz de proporcionar essa formação, é certamente mais pertinente que o Estado estabeleça uma parceria para viabilizar a oferta maciça de formação através dessa instituição do que investir numa nova estrutura estatal.
- f) Nem todas as organizações que se auto-denominam de comunitárias preenchem os requisitos do público não-estatal, mas há no país experiências consolidadas, com tradição histórica e ampla inserção nas comunidades regionais, nas quais o caráter público não-estatal é notório. Em várias regiões do país, especialmente no Sul, há organizações marcadas pelo caráter coletivo, pela gestão democrática e pela transparência administrativa. No Rio Grande do Sul e em Santa Catarina, por exemplo, há a forte presença das universidades comunitárias regionais, responsáveis pela maior parte das matrículas da educação superior nesses estados.
- g) O ambiente de concorrência crescente está colocando em xeque aspectos importantes do caráter comunitário de muitas dessas instituições, levando-as a abrir mão de ações sem retorno econômico e concentrando esforços na sua sobrevivência. Várias dessas organizações, históricas, em diferentes regiões do país, tensionadas pela dinâmica do mercado e pelo baixo apoio do Estado, vêm-se forçadas a adotar estratégias empresariais de sobrevivência para não correr o risco de sucumbir. Ou o Estado, em nome do interesse público, passa a incluir as instituições comunitárias na lógica das políticas públicas ou a

dinâmica do mercado tende a incidir sempre mais fortemente na vida institucional das comunitárias.

### 3 DISTINÇÕES CONCEITUAIS RELEVANTES

A compreensão do que é o público não-estatal pode ser melhor estabelecida a partir de uma confrontação com termos como *público*, *público estatal*, *comunitário*, *privado*, *particular* e *filantrópico*.

#### 3.1 Público e público estatal

*Público* é o “que é comum ao povo ou à comunidade”. (SIDOU, 1995, p. 636) O termo refere-se àquilo que é de uso de todos, do povo, aberto a qualquer pessoa. A esfera pública é a esfera da coletividade, que inclui aquelas questões que estão para além do indivíduo, da família e de um grupo específico. O público remete tanto ao Estado quanto à sociedade.

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 à casa. A vida pública constitui-se na conversação e na práxis comunitária. 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, o pensamento da Idade Média e, com nuances, alcançam o pensamento político moderno. Nas sociedades capitalistas liberais, diagnostica Habermas, constitui-se a esfera pública burguesa, formada por burgueses cultos, um público que lia e discutia, por livros e imprensa escrita, em cafés e salões, inicialmente arte e literatura, mais adiante a própria ordem política. Essa esfera pública burguesa entra em crise no final do século XIX, com profundas transformações nas relações entre o Estado e a sociedade, o público e o privado.

Hannah Arendt (1993, p. 59-68) 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 as coisas que são 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 ou familiar. No mundo público só é tolerado o que é visto como relevante, digno de ser visto e ouvido. 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 “os negócios realizados entre os que, juntos, habitam o mundo feito pelo homem”.



A filosofia política das últimas décadas, na esteira desses autores, tem enfatizado a importância do espaço público que sirva para a discussão dos assuntos coletivos, que não seja submissa aos interesses do Estado ou do mercado, um espaço democrático de crítica e avaliação da política.

O público, portanto, manifesta-se em duas modalidades: *público estatal* e *público não-estatal*. O estatal, por definição, tem finalidades exclusivamente públicas. Todavia, o público não se restringe ao 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 das agências e empresas estatais, o público inclui uma gama de organizações e instituições que prestam serviços de interesse coletivo (públicas não-estatais).

*Estatal* é a esfera das organizações pertencentes ao Estado, nos seus diferentes níveis. Compreende os diferentes poderes políticos – o Executivo, Legislativo e Judiciário – no plano federal, estadual e local, bem como os órgãos e empresas a eles vinculados.

Aos órgãos estatais cabe oferecer diretamente determinados serviços e responsabilizar por parcela das atividades de caráter público, mas é cada vez mais evidente a impossibilidade do Estado desempenhar suas tarefas fundamentais tão-somente através de suas instâncias diretas. A cooperação e o compartilhamento de responsabilidades com a sociedade são a tônica de um *Estado inteligente*, nas palavras de Kliksberg (1997, p. 61): um Estado que “trabalhe em equipe com a iniciativa privada e a sociedade civil; que se articule eficazmente com o mercado; que erradique a corrupção; que se retire de setores onde não há razão para a presença do Estado; e que promova e apóie, incondicionalmente, a organização e o desenvolvimento da sociedade civil”.

### 3.2 Comunitário

*Comunidade* designa “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 costuma ser associado a características como coesão, comunhão, laços sociais fortes, integração, interesse público. Polissêmico e analiticamente impreciso, é muito empregado na linguagem política e religiosa, no qual costuma ser utilizado para associar positivamente uma ação ao interesse coletivo.

Nas ciências sociais tornou-se clássica a distinção entre comunidades pré-industriais – supostamente marcadas por relações sociais íntimas, duradouras e multiintegradas – das sociedades de massa modernas – marcadas por laços anônimos, impessoais, contratuais e amorais. Esse entendimento não é aceito por todos os autores, havendo quem sugira a substituição do conceito comunidade por outros conceitos, como *redes sociais*.<sup>7</sup> É um termo controvertido no debate acadêmico, aspecto que pouco tem afetado o seu uso no cotidiano.

No discurso das instituições comunitárias o termo *comunidade* é fundamental, diz respeito à própria identidade institucional, sendo utilizado no sentido do conjunto de cidadãos de uma região geográfica, que possuem entre si laços sociais fortes, de coesão e de integração. *Comunitário*, por derivação, é aquilo que é comum à comunidade, o que é coletivo, de todos os membros da comunidade.

As instituições comunitárias no Brasil são organizações nascidas no seio da sociedade civil, por iniciativa de lideranças, grupos e entidades, com a finalidade de proporcionar serviços de interesse coletivo que o Estado mostrou-se incapaz de ofertar. No Sul do Brasil, universidades e hospitais são as experiências mais conhecidas. São instituições com propriedade coletiva, sem apropriação particular de lucro, com forte inserção no ambiente regional e, freqüentemente, com gestão democrática participativa. Típicas organizações públicas não-estatais, no sentido acima indicado.

### 3.3 Privado ou particular

*Privado* designa o que não é público, o que é particular. *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*, em se tratando da análise das organizações, é sinônimo de privado. É o “*que pertence ou pertine ao indivíduo, pessoa natural ou jurídica, na ordem privada, em contraposição ao que se relaciona com o que é inerente à ordem pública*”. (Ibid., p. 559)

As organizações privadas partilham três características fundamentais: a) a propriedade é de uma pessoa ou a um grupo de pessoas; b) o(s) proprietário(s) se apropria(m) do resultado financeiro; e c) 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.

As características indicadas acima não estão presentes em instituições comunitárias genuínas, nas quais a propriedade é coletiva, os resultados financeiros são reinvestidos nas finalidades precípuas e o processo decisório permite vez e voz aos vários atores internos e externos.

### 3.4 Filantrópico ou sem fins lucrativos

*Filantropia* é um termo que tradicionalmente designa 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.

*Organização sem fins lucrativos* é uma terminologia proveniente do ambiente norte-americano: o *non profit sector* compreende o conjunto das organizações sem fins lucrativos. Outra denominação para esse segmento social é o termo

*Third Sector* (Terceiro Setor), contraposto ao setor privado e ao setor estatal. Uma organização sem fins lucrativos tem a característica central de reinvestir o resultado financeiro positivo (caso exista) na atividade-fim (por ex: educação, saúde, assistência social ou religiosa, meio ambiente). Nem diretores nem associados se beneficiam da renda gerada.<sup>8</sup> São exemplos de organizações sem fins lucrativos no Brasil: universidades e escolas comunitárias, Igrejas, Organizações Não-Governamentais e OSCIPs.

Uma organização sem fins lucrativos, filantrópica, que preenche os requisitos da Lei nº 8.742, de 7/12/1993, pode requerer o *Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social* (antigo Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos), sendo o exame e a concessão responsabilidade do Conselho Nacional de Assistência Social.

#### **4 PÚBLICO E PRIVADO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA**

A legislação brasileira não incorporou até hoje a figura do público não-estatal. Prevalece a dicotomia público x privado, uma dicotomia empobrecedora e inadequada à realidade social do país.

O Código Civil, por exemplo, prevê apenas duas categorias de pessoas jurídicas: as de direito público (pertencentes ao Estado) e as de direito privado (todas as outras). *Pessoa jurídica de direito privado*, segundo art. 44, inclui: “I. – as associações; II – as sociedades; III – as fundações; IV – as organizações religiosas; V – os partidos políticos.” Pelo Código Civil atual todas as instituições comunitárias são organizações de direito privado, inclusive as entidades beneficentes e filantrópicas. *Pessoa jurídica de direito público*, segundo o art. 41, inclui: “I – a União; II – os Estados, o Distrito Federal e os Territórios; III – os Municípios; IV – as autarquias, inclusive as associações públicas; V – as demais entidades de caráter público criadas por lei”.

Essa classificação não leva em conta a diversidade e a natureza diferenciada das organizações da sociedade civil e as especificidades das organizações públicas não-estatais. O público é limitado ao estatal. Tudo o que não é estatal é empurrado para a vala do privado. É uma lógica simplificadora, empobrecedora e que não permite aproveitar o potencial de organização da sociedade civil em vista de fins coletivos.

##### **4.1 Público, comunitário e privado na legislação educacional**

As leis brasileiras que regem a educação refletem em grande medida a dicotomia público x privado. As instituições comunitárias costumam ser tratadas como privadas com traços peculiares.

Esse tratamento desconhece a especificidade conferida pela Constituição de 1988 às instituições comunitárias. Fruto da mobilização dessas instituições na

Constituinte de 1986-1987, a Carta Constitucional reconhece no seu art. 213 a especificidade da *educação comunitária*, distinta de outras formas jurídicas como a pública, a privada e também a confessional e a filantrópica. Esse artigo prevê que as universidades comunitárias podem receber recursos públicos para pesquisa e extensão.

O art. 213 da Constituição Federal de 1988 estabelece que:

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

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

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

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

§ 2º - As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público.

Seguindo a lógica desse artigo podemos estabelecer o seguinte entendimento: educação comunitária é aquela prestada por instituições comunitárias; educação pública (estatal), por instituições do Estado; educação privada, por empresas particulares; educação confessional, por instituições religiosas; e educação filantrópica, por instituições sem fins lucrativos.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB não se orienta pelo art. 213 de Constituição e acaba por reproduzir a dicotomia público x privado. No seu art. 19, considera *privadas* todas as organizações *de direito privado*. No art. 20, apresenta a seguinte tipologia das instituições privadas de ensino:

I – particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;

II – comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade;

III – confessionais, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior;

IV – filantrópicas, na forma da lei.

As universidades comunitárias são concebidas na LDB como um sub-tipo das instituições privadas, cuja peculiaridade está no fato de serem instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, devendo incluir na entidade mantenedora representantes da comunidade. Além de ser uma

formulação imprecisa, é um aviltamento da realidade fática, que nada diz sobre tais instituições desde o seu nascedouro.

A lógica da LDB restringe o repasse de recursos públicos para as universidades comunitárias aos casos previstos em lei (como os recursos para pesquisa e extensão, conforme prevê o art. 213 da Constituição Federal).

O Projeto de Reforma Universitária<sup>9</sup>, em análise no Congresso, vai em caminho diverso, ao reconhecer a especificidade das universidades comunitárias. O Projeto, no art. 8º, prevê três categorias de instituições de ensino superior: públicas, comunitárias e particulares.

Art. 8º As instituições de ensino superior classificam-se como:

I - públicas, as instituições criadas, mantidas e administradas pelo Poder Público;

II - comunitárias, as instituições cujas mantenedoras sejam constituídas sob a forma de fundações ou associações constituídas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, com ou sem orientação confessional ou filantrópica, e que inclua majoritária participação da comunidade e do Poder Público local ou regional em suas instâncias deliberativas; ou

III - particulares, as instituições de direito privado mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, com ou sem fins lucrativos.

A aprovação do Projeto de Lei nesses termos significará um grande avanço para o ponto de vista aqui defendido: há que considerar as instituições comunitárias como de natureza distinta das privadas, como instituições públicas não-estatais, de modo que os governos passem a considerar tais instituições como parceiras relevantes nas políticas públicas. Esse entendimento tem apoio na Constituição, conforme foi acima apontado. Eltor Breunig (2003) sintetiza esse ponto de vista ao dizer que para oferecer educação a todos, o Estado precisa contar com a participação da sociedade e que para tal a Constituição estabelece preferência às instituições sem fins lucrativos, incluindo as comunitárias, as quais gozam de imunidade de impostos e da contribuição para a seguridade social se atenderem aos requisitos legais, além de poderem contar com recursos públicos.

## **5 AS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS E SUA NATUREZA PÚBLICA NÃO ESTATAL**

As universidades comunitárias constituem um importante modelo da educação superior brasileira, distinto do modelo público estatal e do modelo privado, configurando-se como um modelo público não-estatal. O conceito de universidade comunitária começou a ser estabelecido no final da década de 1980, durante a Constituinte (1986-1987), oportunidade em que seus dirigentes lutaram pelo direito dessas instituições receberem recursos públicos, que resultou no artigo 213 de Constituição de 1988.

Com diferenças e peculiaridades, as universidades comunitárias guardam entre si características que as distinguem claramente das instituições públicas estatais e das privadas. No entanto, o modelo comunitário, que já possui algumas décadas de vivência e de serviços prestados à sociedade, continua mal compreendido e carece de um marco jurídico apropriado. É comum que as instituições comunitárias sejam confundidas com as privadas ou particulares.

No Rio Grande do Sul, as universidades comunitárias surgem a partir da década de 1960 e se consolidam nas décadas de 1980 e 1990, nas diversas regiões do Estado, 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. Estão organizadas no Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas – COMUNG, criado oficialmente em 1996.<sup>10</sup> No seu conjunto, as suas 12 instituições congregam mais de 40 *campi* universitários, abrangem mais de 380 municípios em suas áreas de influência e possuem em torno de 120 mil alunos de graduação e pós-graduação, constituindo-se no maior sistema de educação superior em atuação no Estado.

Em Santa Catarina, as universidades comunitárias estão organizadas na Associação Catarinense das Fundações Educacionais – ACAFE, fundada em 1974, e que congrega atualmente 15 fundações educacionais criadas com apoio do Governo do Estado e de Prefeituras de cidades do interior do Estado.<sup>11</sup>

Em nível nacional, as universidades comunitárias 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 pelo poder público local e regional – como as comunitárias *em sentido amplo* – as confessionais, vinculadas a Igrejas.

Há autores que definem a universidade comunitária em termos abrangentes, não adotando a distinção aqui assumida entre comunitárias em sentido estrito e em sentido amplo. Para Aldo Vannucchi, por exemplo, a universidade comunitária

1º - não é uma universidade comum; 2º - é uma universidade diferente da estatal e da empresarial; 3º é uma universidade da comunidade, ou seja, pertence a uma comunidade; 4º é uma universidade para a comunidade, ou seja, a sua missão somente se realiza de fato na interação com a comunidade; 5º - é uma universidade dirigida por representantes internos e externos dessa comunidade; 6º é uma universidade mantida por uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos; 7º é uma universidade que executa um serviço público, embora não estatal. (VANNUCCHI, 2004, p. 31-32)

O conceito de público não-estatal é aplicável propriamente às universidades comunitárias *em sentido estrito*, que partilham características centrais ao que pode ser considerado efetivamente público<sup>12</sup>:

- 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 financeiros 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.

Essas universidades distinguem-se nitidamente das universidades privadas por vários aspectos, como “a inexistência de fins lucrativos, a transparência administrativo-financeira, o controle público das atividades da instituição, a democracia interna, a prestação de contas à sociedade e ao poder público e a ênfase no desenvolvimento da comunidade e da região”. (SANTOS, 2007, p. 13)

As universidades confessionais podem ser consideradas comunitárias *em sentido amplo* por compartilharem diversas características indicadas acima, mas do ponto de vista da possibilidade de lhes atribuir uma natureza pública não-estatal carecem de dois elementos relevantes: a propriedade coletiva e o processo decisório democrático.

## **6 UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS E A POLÍTICA DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR**

A meta estabelecida no Plano Nacional de Educação de que o índice de jovens de 18 a 24 anos cursando educação superior chegue a 30% em 2011 tem levado o governo federal a investir fortemente na sua expansão, mas o objetivo ainda está longe de ser alcançado.

A política de expansão da educação superior no período recente inclui (i) o estímulo ao ensino a distância – EAD privado; (ii) o EAD público estatal, principalmente através da Universidade Aberta do Brasil – UAB; (iii) a ampliação de vagas em instituições federais; (iv) a criação de novas instituições federais e de novas unidades vinculadas às existentes; e (v) o Programa Universidade para Todos - PROUNI.

Essa política contempla as universidades comunitárias através do PROUNI, mediante o qual as universidades filantrópicas (detentoras do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social) devem retribuir os benefícios tributários que a filantropia proporciona na forma de bolsas para estudantes carentes, conforme critérios estabelecidos em lei. De grande relevância social e altamente meritório para a inclusão de jovens carentes, do ponto de vista das universidades o programa é importante como mecanismo para resolver as intermináveis querelas que envolvem a filantropia. Todavia, ele não proporciona nenhum novo recurso que possibilite ações de inclusão de estudantes de forma mais abrangente.

Em contrapartida, outras ações do governo aumentam as dificuldades severas das universidades comunitárias. No Rio Grande do Sul, as universidades comunitárias atuaram praticamente sem concorrência nas diversas regiões do estado até o início do novo século. Nos últimos anos, todavia, em todas as regiões instalaram-se instituições privadas, oferecendo ensino presencial e EAD. Em todas também se faz sentir a presença do EAD público estatal. Em termos de ensino presencial, o estado do Rio Grande do Sul criou em 2001 a Universidade Estadual do Rio Grande do Sul – UERGS. Mais recentemente, a criação de universidades federais e de unidades a elas vinculadas em algumas regiões (Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA, na região da Campanha; Centro de Educação Superior Norte do Rio Grande do Sul – CESNORS) veio agudizar o quadro de dificuldades das comunitárias.

A criação de universidades federais em regiões de abrangência das universidades comunitárias indica a possibilidade dos governos estarem despreocupados com a eventual inviabilização dessas instituições. Premidas por um lado pela concorrência das instituições privadas e, por outro, pela expansão das públicas estatais, as comunitárias têm um futuro incerto. Para sobreviver, necessitam cada vez mais adotar um estilo gerencial próprio à competição no mercado, onde a sustentabilidade econômico-financeira passa a ser um eixo organizador das atividades acadêmicas cada vez mais central. É provável que no contexto competitivo, nem todas as comunitárias consigam sobreviver como instituições relevantes.



## 7 A INSERÇÃO DAS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS NA POLÍTICA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Universidades são instituições complexas. Não são meros agregados de profissionais tecnicamente capacitados em diferentes áreas do conhecimento. Além do elemento humano, há toda uma trama de relações internas à comunidade acadêmica e uma trama com a sociedade regional a ser constituída. Esse processo requer tempo e demanda recursos financeiros vultosos. A construção de uma instituição universitária sólida e amadurecida, que atenda as necessidades das regiões de abrangência, é um processo de muitos anos, por vezes de décadas.

Considerando a existência de dezenas de universidades comunitárias estabelecidas em diferentes estados, criadas por iniciativa de forças da sociedade civil local e regional, com um processo de maturação bastante avançado, é fundamental que os agentes públicos avaliem a possibilidade de incluir tais instituições na política de educação superior e 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 a alternativa do aproveitamento da capacidade instalada das instituições comunitárias na expansão da educação pública *versus* a alternativa de criar novas instituições estatais ao lado daquelas há de concluir pela maior eficácia e eficiência da primeira, se considerados os custos e benefícios econômicos, políticos e sociais.

Na alternativa acima indicada, o Estado pode estabelecer termos de parceria com as instituições comunitárias visando a prestação de serviços de ensino, pesquisa e extensão. Subsidiados pelo Estado, tais serviços podem ser gratuitos e acessíveis à população em geral.

A questão econômica é muito importante na análise da temática aqui proposta. Uma premissa básica deve ser afirmada desde logo: o custo dos serviços contratados pelo Estado às instituições comunitárias deve ter como teto máximo o equivalente ao custo da oferta desses serviços através da criação de uma instituição estatal. Desse modo, afasta-se de imediato a suspeita de onerar indevidamente o erário público.

É muito provável que o custo econômico da contratação de serviços seja inferior à da construção de novas universidades estatais. Mas, na hipótese do custo ser equivalente, há ainda importantes vantagens a serem consideradas:

- a) *Rapidez*: a oferta de ensino, pesquisa e extensão dar-se-á em um prazo bem mais curto, pois as instituições comunitárias já estão instaladas e podem fazer adequações e inovações com agilidade para a oferta de novos serviços; de outra parte, novas instituições estatais levam vários anos para se estruturar e muitos anos para adquirir maturidade institucional;

- b) *Padrão de qualidade conhecido*: os instrumentos de avaliação do Ministério da Educação indicam a qualidade dos serviços das instituições comunitárias; a aferição constante da qualidade pode ser estabelecida contratualmente;
- c) *Sinergia com a sociedade civil regional*: a inserção social é uma das virtudes relevantes construídas pelas universidades 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;
- e) *Interrupção dos serviços a um custo controlado*: o não-atendimento das expectativas do Estado previstas contratualmente pode levar à interrupção dos serviços contratados, conforme regras previamente acordadas; em tal situação, o Estado não terá o passivo de estrutura física e de servidores estáveis próprio do encerramento de atividades de um órgão público.

## **8 ELEMENTOS PARA A CRIAÇÃO DE UM MARCO JURÍDICO PARA O PÚBLICO NÃO-ESTATAL**

É fundamental que construção de um marco jurídico para as instituições públicas não-estatais esteja orientada pelo objetivo de contemplar os diversos campos das políticas públicas. As universidades comunitárias são apenas um exemplo de instituições cujas características são próprias do público não-estatal. Hospitais, escolas, associações e organizações em diversas áreas sociais inscrevem-se no leque do público não-estatal.

Entre os requisitos estabelecidos no marco jurídico para as organizações públicas não-estatais podem ser indicadas como relevantes as seguintes:

- *Propriedade*: pertença a organizações da sociedade civil local, de diferentes segmentos (dificultando o controle político por parte de um chefe local), preferencialmente com participação de órgãos públicos.
- *Democracia no processo decisório interno*: eleição dos dirigentes e participação da sociedade civil nas instâncias de deliberação.
- *Transparência administrativa*: contas abertas às organizações fundadoras, aos órgãos estatais e aos integrantes das instâncias de deliberação.
- *Controle social*: derivado do caráter de propriedade pública, de pertencimento a organizações da sociedade civil local e regional.

- *Controle público e adequação às políticas públicas:* previstos no Contrato de Gestão.
- *Previsão estatutária de destinação do patrimônio para instituições congêneres ou para o Estado em caso de encerramento das atividades.*

O marco jurídico deve prever a possibilidade de organizações privadas, confessionais e outras poderem migrar para a condição de públicas não-estatais desde que passem a cumprir os requisitos legais, bem como prever a perda dessa condição por parte daqueles que deixarem de preenchê-los.

## **CONCLUSÃO**

O ideário do Estado revitalizado, indutor do desenvolvimento com inclusão social, vigente no período pós-neoliberal, oferece uma oportunidade histórica para o aperfeiçoamento da democracia. Num país marcado historicamente mais pela *estadania* do que pela cidadania, trabalhar na perspectiva da sinergia entre Estado e sociedade civil, é altamente relevante.

A retomada do conceito de público não-estatal nesse contexto adquire especial relevância, sobretudo no sentido do aproveitamento da capacidade instalada de inúmeras instituições comunitárias pelas políticas públicas. As instituições comunitárias são uma expressão da vitalidade da sociedade civil de diversas regiões, nas quais as comunidades estruturaram organizações que proporcionaram serviços de interesse público que o Estado historicamente não proporcionou, em áreas como educação, saúde e outras.

Para que o debate sobre o público não-estatal prospere, é preciso uma clarificação conceitual prévia, evidenciando que o público se desdobra em estatal e não-estatal, que o comunitário preenche os requisitos do público e que se distingue do privado ou particular.

Essa clarificação conceitual há que expressar-se na linguagem política e também na legislação. O direito brasileiro trabalha com a dicotomia público x privado, uma simplificação empobrecedora da realidade social e política do país. A inclusão da figura do público não-estatal na legislação é um avanço indispensável para que as instituições comunitárias sejam reconhecidas em sua especificidade e possam ter o seu potencial aproveitado na lógica da sinergia entre Estado e sociedade civil.

As universidades comunitárias constituem uma das experiências melhor consolidadas no país no sentido da oferta de serviços de interesse público sob iniciativa de comunidades regionais. Até o presente momento, todavia, essas instituições vêm sendo equiparadas na política da educação superior, grosso modo, às universidades privadas. O próprio Estado concorre, em alguns casos, com as comunitárias, colocando sua sobrevivência em risco. O reconhecimento

jurídico das universidades comunitárias como públicas não-estatais pode proporcionar o aproveitamento da sua capacidade instalada para a oferta de serviços de ensino, pesquisa e extensão subsidiados pelo Estado, com melhores resultados em termos de eficácia e eficiência em relação à alternativa usual de criação de instituições estatais para ofertar tais serviços.

## **THE NATURE PUBLIC NON-STATE OF THE COMMUNITARY UNIVERSITY: CONCEPTUAL AND JURIDICAL ASPECTS**

### **ABSTRACT**

This paper argues in favor of retaking the concept of public non-state-owned institutions in Brazil, while it shows that this idea is in accordance with the notion of revitalizing the State, effective in the post-neoliberal context of the country. After explaining terms like public estate-owned, public non-state-owned, private, communitary and philanthropical, it pleads that communitary institutions have a public non-state-owned nature and they need an appropriate juridical frame, especially when considering communitary universities. From the conclusion that Brazilian legislation is based on the dichotomy public x private, it defends the need of a juridical frame that includes the public non-state-owned concept, able to allow a more efficient use of the capacity of the communitary institutions on public policies.

**Keywords:** Communitary institutions. Communitary universities. Public non-state-owned. Public policies.

### **NOTAS**

- \* Doutor em Ciência Política. Professor do Departamento de Ciências Humanas e do Mestrado em Direito da Unisc.
- <sup>1</sup> Argumentos centrais do presente artigo estão presentes no documento “A Unisc e o Modelo Comunitário de Universidade”, aprovado pelo Conselho Universitário da universidade em 27/09/2007, cuja sistematização esteve aos cuidados do autor, na condição de Pró-Reitor de Planejamento e Desenvolvimento Institucional da Unisc. A argumentação jurídica teve relevantes contribuições dos professores Ms. Eltor Breunig, Dra. Monia Clarissa Hennig e Dr. Itiberê de Oliveira Castellano Rodrigues.
- <sup>2</sup> As parcerias público-privadas, normatizadas na 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.
- <sup>3</sup> A fundação estatal de direito privado é uma figura jurídica prevista na Constituição de 1988, mas ainda não regulamentada. Prevista tão somente para 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. Um de seus

- elementos centrais e polêmicos é a previsão de que os servidores serão contratados mediante concurso público, pelas regras da CLT, portanto não terão estabilidade. Ficam sujeitas ao controle público, sob fiscalização do Tribunal de Contas, e devem fazer licitações. A sua proposição por parte do Executivo Federal (o Projeto de Lei Complementar foi enviado em julho de 2007 à Câmara dos Deputados) visa proporcionar melhores condições de gestão e eficiência especialmente aos hospitais públicos.
- <sup>4</sup> Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1998/9637.htm>>. Acesso em: 01/08/2007.
- <sup>5</sup> 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/parecer.doc>>. Acesso em: 02/08/2007.
- <sup>6</sup> A Lei 9.790 está disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L9790.htm>>. Acesso em: 02/08/2007.
- <sup>7</sup> Por exemplo: COSTA, Rogério. *Por um novo conceito de comunidade: redes sociais, comunidades pessoais, inteligência coletiva*. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/icse/v9n17/v9n17a03.pdf>>. Acesso em: 20/08/2007.
- <sup>8</sup> As cooperativas, apesar de seu caráter associativo e participativo, não são filantrópicas ou sem fins lucrativos, dado o partilhamento da renda gerada entre os associados.
- <sup>9</sup> Disponível em: <[http://www.educafro.org.br/seppaa/downloads/Novo\\_ante\\_projeto\\_da\\_Reforma.pdf](http://www.educafro.org.br/seppaa/downloads/Novo_ante_projeto_da_Reforma.pdf)>. Acesso em: 29/09/2007.
- <sup>10</sup> O COMUNG é integrado pelas seguintes instituições: Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ; Universidade de Passo Fundo – UPF; Universidade de Caxias do Sul – UCS; Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC; Universidade Católica de Pelotas – UCPel; Universidade da Região da Campanha – URCAMP; Universidade de Cruz Alta – UNICRUZ; Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI; Centro Universitário FEEVALE; Centro Universitário UNIVATES; Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS; Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS. Informações sobre o consórcio podem ser conferidas no site <http://www.comung.org.br>.
- <sup>11</sup> A ACAFE é constituída pelas seguintes instituições: FURB - Universidade Regional de Blumenau; UNIVALI - Universidade do Vale do Itajaí; UNISUL - Universidade do Sul de Santa Catarina; UNOESC - Universidade do Oeste de Santa Catarina; UNC- Universidade do Contestado; UNIPLAC - Universidade do Planalto Catarinense; UNIDAVI - Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí; UNESC - Universidade do Extremo Sul Catarinense; UNIFEBE - Centro Universitário de Brusque; UNERJ - Centro Universitário de Jaraguá do Sul; UNOCHAPECÓ - Universidade Comunitária Regional de Chapecó; UNIVILLE - Universidade da Região de Joinville; FEBAVE - Fundação Educacional Barriga Verde; UDESC - Universidade do Estado de Santa Catarina; FEHH - Fundação Educacional Hansa Hammonia. Para informações sobre a entidade consultar o site <http://www.acafe.org.br>.
- <sup>12</sup> Conforme FRANTZ, W. e SILVA, E.W. *As funções sociais da universidade: o papel da extensão e a questão das comunitárias*. Ijuí: Unijuí, 2002. Além desses autores, a distinção entre universidades comunitárias em sentido estrito e sentido amplo é partilhada por vários estudiosos, como 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.

## REFERÊNCIAS

- ARENDDT, H. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993.
- AVRITZER, L. Teoria democrática, esfera pública e participação local. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 18-43, 2000.

BRESSER PEREIRA, Luis C. *A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

BREUNIG, Eltor. *A imunidade tributária das instituições beneficentes de assistência social/educacional no Brasil em face do direito à educação: uma abordagem constitucional*. Santa Cruz do Sul: Unisc, 2003. Dissertação de Mestrado.

CARVALHO, José M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

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

GENRO, Tarso. *Utopia possível*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1995.

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

KLIKSBERG, Bernardo. *O desafio da exclusão: para uma gestão social eficiente*. São Paulo: Fundap, 1997.

MARTINS, Humberto. Administração para o desenvolvimento: a relevância em busca de disciplina. In: LEVY, E. 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: Imprensa Nacional, 1995. Disponível na internet: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf> >. Acesso em 29/09/2007.

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

SANTOS, Boaventura S. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez Editora, 1995.

SANTOS, Marcos M. B. *Universidades comunitárias: a identidade de uma diferença*. Santa Cruz do Sul: [s.e.], 2007.

SCHMIDT, João P. Gestão de políticas públicas: elementos de um modelo pós-burocrático e pós-gerencialista. In: REIS, J. R.; LEAL, R. G. (org.) *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*, tomo 7. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2007, p. 1988-2032.

SIDOU, J.M.O. *Dicionário jurídico da Academia Brasileira de Letras Jurídicas*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

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.

WANDERLEY, Luiz E. Uma proposta inovadora: o público não-estatal. *Serviço Social e Sociedade*, v. 86, jul. 2006, p. 78-89.

WANDERLEY, Luiz E. W.; DEGENSZAJN, Raquel R. Gestão Pública Democrática no Contexto do Mercosul. In: DE SIERRA, Gerônimo (org.). *Los rostros del Mercosur: el difícil camino de lo comercial a lo societal*. Buenos Aires: Clacso/Asdi, Buenos Aires, 2001, v., p. 155-182.

Recebido para publicação 07/08/2008

Aceito para publicação 15/12/2008