



## POLÍTICA NAS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS REGIONAIS.

DOI: <http://dx.doi.org/10.17058/barbaroi.v0i59.16984>



**João Pedro Schmidt**

*Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC – Brasil*



### **Resumo:**

As universidades comunitárias regionais cresceram porque souberam fazer política e se relacionar com as instituições políticas. A importância da ação política, embora seja um elemento fundamental da afirmação dessas instituições no Sul do Brasil frequentemente não é reconhecida, especialmente quanto à interface ideológica e partidária. Isso é condizente com a cultura política de rejeição dos partidos e das instituições políticas que predomina no país. O problema de pesquisa que se busca responder aqui é: as universidades regionais vêm conseguindo superar os condicionamentos da cultura política brasileira, caracterizada pelo domínio de atitudes de distanciamento e rejeição das instituições políticas e de baixa adesão à democracia? O caminho metodológico consiste na descrição de aspectos centrais ao exercício do poder no âmbito interno das universidades regionais e de sua relação com o âmbito externo (esfera pública), o que permite identificar tensões e contradições. A técnica de pesquisa é bibliográfica.

### **Palavras-chave:**

Universidades comunitárias; cultura política; terceiro setor; público não estatal.

### **1 Introdução.**

*Política e comunidade* são fenômenos sociais que no senso comum são colocados em polos opostos. A política é vista como o campo dos embates, dos enfrentamentos, dos antagonismos, nunca resolvidos e sempre renovados. A comunidade, por outro lado, é percebida como o âmbito da concórdia, da reconciliação, da unidade. Esta é uma contraposição simplista, que leva a fantasias otimistas sobre a comunidade (e, adiante, ao desencanto com as comunidades realmente existentes) e ao pessimismo frente à política.

Barbarói, Santa Cruz do Sul, n.59 - número especial, p.<155-173>, mês./mês. ANO

Em qualquer grupo humano há um permanente jogo de convergências e divergências, de aproximações e conflitos. O conflito, como bem observou o sociólogo Georg Simmel, é um fenômeno inerente à vida social, é uma forma de socialização que tem importante papel no equilíbrio entre indivíduo e sociedade. Não é em si algo negativo: “opor-se evita que nos sintamos completamente esmagados, nos permite afirmar nossas forças”, afirma Simmel (2013, p. 21). A inimizade constitui, em certa medida, um fator de coesão e não poucos grupos perderam sua unidade porque deixaram de ter adversário. Todavia, os conflitos também podem produzir cisões definitivas. Um grupo, uma instituição, uma organização e, mais ainda, uma comunidade, só existem quando o “espírito de contradição” inerente à vida social está contido em limites aceitáveis, na presença de uma ampla base de unidade e consenso. Este pressuposto – a tensão permanente entre conflito e concórdia – ilumina a compreensão tanto da política como da comunidade.

A política compreende a organização das hierarquias sociais e o exercício do poder, um campo de incessantes conflitos. Embora as teorias liberais e de esquerda venham dedicando nas últimas décadas atenção insuficiente ao conflito na política, confiando que nas sociedades democráticas instauradas no século XX prevalece a lógica dos acordos dentro dos limites da normatividade legal, os duros embates entre as forças que disputam o poder não deixam dúvida acerca do fato de que política envolve sempre luta, confronto, enfrentamento. (MIGUEL, 2014) Isso é perceptível ao cidadão comum. Em qualquer pesquisa de opinião, a belicosidade da política é realçada, sendo geralmente vista como excessiva e associada a interesses particulares, partidários ou corporativos.

O mesmo não acontece quando se fala de comunidade. Segundo o diagnóstico de Zygmunt Bauman, a palavra comunidade geralmente está revestida de significados positivos: um lugar cálido, confortável e aconchegante, um teto sob o qual estamos seguros, em ambiente em que podemos confiar nas pessoas e contar com sua solidariedade. “O que essa palavra evoca é tudo aquilo de que sentimos falta e de que precisamos para viver seguros e confiantes.” (BAUMAN, 2003, p. 9) Entretanto, segundo o autor, nas comunidades historicamente existentes a realidade não é essa: a segurança tem exigido o sacrifício da liberdade e da autonomia individual. As divergências e conflitos têm sido sacrificados no altar da unidade e da conciliação.

A crítica de Bauman é certa no tocante a muitas comunidades e organizações sociais, do passado e do presente, mas não pode ser generalizada. Amitai Etzioni (2019), um dos expoentes do comunitarismo, reconhece que historicamente muitas comunidades foram opressivas e intolerantes, e que ainda hoje há grupos com tais características. O que diferencia

uma comunidade de outros grupos, explica Etzioni, são elementos afetivos e morais: uma comunidade compreende uma rede de relações carregadas de afeto e uma cultura moral comum (um conjunto de valores, normas e significados compartilhados). Os laços de afeto e a cultura moral compartilhada asseguram a unidade, mas não impedem diferenças e antagonismos. Nas sociedades democráticas contemporâneas, as comunidades são em geral menos opressivas e, ademais, muitas pessoas pertencem a mais de uma comunidade, o que as torna menos vulneráveis à pressão de um único grupo.

Outras definições de comunidade põem em destaque a reciprocidade e a cooperação. Para Henk de Vos (2004, p. 15), “a comunidade é um grupo de indivíduos caracterizado por uma estrutura interna de relações de reciprocidade”, ou seja, um ambiente em que as regras informais predisõem a reiteração de comportamentos de solidariedade.

Política, democracia e comunidade são aspectos distintos, mas relacionados. As comunidades e as organizações comunitárias não são necessariamente ambientes democráticos, assim como não estão amarradas a formas hierárquicas do passado. A democracia em sentido formal e substancial, como forma de governo e de vida em sociedade, requer comunidades e organizações democráticas.

Este texto se ocupa da relação entre política e comunidade no âmbito de um tipo singular de organizações comunitárias, as universidades regionais do Sul do Brasil. Criadas a partir da década de 1950 por força da mobilização de entidades da sociedade civil e do poder público regional, essas instituições devem seu surgimento e o espaço importante no cenário da educação superior à ação política. A gestão democrática passou a ser um diferencial importante de muitas dessas instituições, de modo que o exercício da política compreende o âmbito interno e externo. O problema de pesquisa que se busca responder aqui é: as universidades regionais vêm conseguindo superar os condicionamentos da cultura política brasileira, caracterizada pelo predomínio de atitudes de distanciamento e rejeição das instituições políticas e de baixa adesão à democracia? O caminho metodológico consiste na descrição de aspectos centrais ao exercício do poder no âmbito interno das universidades regionais e de sua relação com o âmbito externo (esfera pública), o que permite identificar tensões e contradições. A técnica de pesquisa é bibliográfica.

## **2 Na criação das universidades comunitárias, a articulação de forças regionais e a identidade pública não estatal.**

As universidades comunitárias regionais do Sul do país são uma parcela das instituições comunitárias de educação superior no Brasil. Concentradas no Rio Grande do Sul  
Barbarói, Santa Cruz do Sul, n.59 - número especial, p.<155-173>, mês./mês. ANO

e Santa Catarina, a maior parte (cerca de três dezenas) é afiliada ao COMUNG – Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas e à ACAFE - Associação Catarinense das Fundações Educacionais. Na sua maioria, foram criadas ao longo das décadas de 1960 e 1970, inicialmente na condição de faculdades e, mais tarde, de universidades ou centros universitários. Embora tenham diferenças acentuadas em vários aspectos, têm fortes similitudes, derivadas da sua pertença à sociedade civil e poder público local, e à sua origem, fruto de processos de mobilização regional.

A síntese feita por Frantz e Silva (2002) acerca das características das universidades regionais ainda guarda atualidade:

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 ou de associação;

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.

Note-se que nas características acima, menciona-se a existência de órgãos deliberativos participativos, mas não a eleição dos dirigentes. Isso porque o perfil democrático não é homogêneo nas universidades regionais. Considerando que, entre outros atributos, a democracia supõe descentralização do poder, participação e eleição dos dirigentes, constata-se que ao longo das décadas em todas as universidades regionais há descentralização do poder e participação de diferentes sujeitos da comunidade acadêmica na gestão da universidade, sendo relevante o papel decisório dos conselhos e colegiados. Quanto à eleição dos dirigentes, o quadro é heterogêneo. Em parcela das instituições, há eleição direta para reitor e chefias por

votação de professores, técnicos, estudantes e representantes da comunidade regional. Em outras, a escolha se dá por meio de lista. E ainda, por indicação do reitor pela mantenedora.

Um quadro mais homogêneo se observa no que diz respeito à identidade *pública não estatal*, a noção de que a universidade cumpre um papel público por pertencer à sociedade regional. O discurso institucional de todas as comunitárias está organizado em torno dessa noção, a qual permite distingui-las das instituições governamentais e das privadas. O conceito de *público* é assumido no seu sentido original, aquilo que é *do povo*, o que é *de todos*. O *não estatal* realça que a sociedade civil, além do Estado, cuida de assuntos *de todos*.

Cabe uma rápida observação sobre o conceito de *público não estatal*. A cultura política e jurídica, bem como a maior parte da literatura política e jurídica, reproduz a dicotomia público/privado: o mundo das organizações continua a ser cindido em preto e branco, com os rótulos de *estatal* ou *privado*. Esse simplismo está ancorado no “isomorfismo organizacional”, uma perspectiva reducionista que trata as diferentes formas de organização como fundamentalmente iguais. “A escola e o hospital, a multinacional e a empresa cooperativa, a universidade e o time de futebol são todos considerados expressões do gênero ‘organização’”, explicam Bruni e Zamagni (2010, p. 187). Em vez de atentar às diferenças, a atenção está concentrada nas semelhanças entre as organizações. Os autores utilizam uma comparação bem pertinente: chimpanzés e humanos compartilham 98% do DNA, mas para explicar a vida social e econômica são os 2% que realmente importam.

A resiliência da dicotomia público/privado (oriunda do pensamento grego e romano) é surpreendente e também injustificada. Teóricos do comunitarismo, dos bens comuns, da economia social, da economia civil e da economia solidária apresentam uma gama de argumentos em favor da distinção entre três esferas sociais – Estado, comunidade (ou sociedade civil) e mercado – e não somente duas. Cada esfera segue princípios reguladores próprios: o mercado orienta-se pela troca de equivalentes (em prol da eficiência), o Estado pela redistribuição da riqueza (em prol da equidade) e a sociedade civil pela reciprocidade (em prol do vínculo social e da liberdade positiva). (BRUNI; ZAMAGNI, 2010)

A título de ilustração, a cientista política e economista Elinor Ostrom (1990), Nobel de Economia de 2009, mostra em *Governing the Commons* que ao longo da história se consolidaram formas de cuidar de bens comuns escassos (água, pesca, pastagens...) em diversos continentes, algumas com várias centenas de anos, em que o atendimento de necessidades coletivas é feito por organizações comunitárias. O estudo dessas experiências históricas leva à negativa de que só o Estado ou a iniciativa privada atendem necessidades comuns: há casos em que o interesse público é melhor servido pela ação comunitária. No

Barbarói, Santa Cruz do Sul, n.59 - número especial, p.<155-173>, mês./mês. ANO

mesmo sentido vai a argumentação de Amitai Etzioni (1972), que cunhou o termo *terceiro setor* na década de 1970, ao mostrar que as melhores soluções em diversas áreas estavam sendo encontradas não pelo governo ou pelas empresas isoladamente, mas pela cooperação entre esses setores juntamente com universidades, fundações e organizações sociais.

Nas universidades regionais, o discurso institucional de que o comunitário é uma forma do público não estatal criou corpo na década de 1980. Na publicação “*Perfil das Universidades Comunitárias*” está explicitada a compreensão de que a Constituição de 1988 deu respaldo a um novo modelo de universidade, constituído por entidades que têm “por finalidade a prestação de um serviço público, de interesse coletivo, a ela consagrando-se inteiramente, sem fins lucrativos”, o que justifica a denominação de “públicas não estatais”. (MORAIS, 1989, p. 13) O texto associa o público ao regional, no caso das instituições não confessionais, ao mencionar o *princípio da regionalização*: a realidade regional fundamenta e justifica os objetivos e a programação das universidades.

A relação entre as instituições comunitárias e o poder público revestiu-se de formas algo distintas em solo gaúcho e catarinense. Em Santa Catarina, as universidades comunitárias tiveram historicamente estreita relação com as prefeituras. Durante a Constituinte Estadual de 1989 realizaram uma mobilização vitoriosa no sentido de inserir na nova Constituição Estadual (arts. 170 e 171) a previsão de destinar recursos públicos à assistência aos estudantes das universidades comunitárias, de 5% do mínimo constitucional que o Estado deve aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino. Este repasse se efetivou em boa parte ao longo dos anos, mas vem sendo fortemente questionado em anos recentes por instituições privadas.

No Rio Grande do Sul, predominam nas mantenedoras das universidades as entidades da sociedade civil, mas há relações constantes com o poder público local e regional. Ao final da década de 1980 ganhou fôlego a discussão sobre a incorporação das universidades comunitárias na Universidade Estadual do Rio Grande do Sul, mantida pelo poder público. A mobilização em prol da UERGS partiu de um conjunto de universidades regionais e foi discutida no Legislativo gaúcho. Em uma “Carta Declaratória”, assinada no dia 4 de agosto de 1992, reitores de sete instituições comunitárias (FISC, URCAMP, UCS, UNICRUZ, UNIJUÍ, UPF e URI) manifestaram seu apoio à criação da UERGS, com o compromisso de “levar à discussão, em seus colegiados e assembleias as propostas necessárias para que ocorra a incorporação de suas instituições à UERGS, em forma multicampi”. (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA RS, 1992, p. 40)

A proposição de criar a UERGS com base na incorporação das universidades regionais não foi viabilizada, por conta da insuficiência de recursos para manter uma instituição com a

Barbarói, Santa Cruz do Sul, n.59 - número especial, p.<155-173>, mês./mês. ANO

envergadura das sete instituições comunitárias envolvidas. A alternativa política construída foi a inclusão de um dispositivo (art. 201, § 3º) na Constituição Estadual do Rio Grande do Sul prevendo a aplicação de “0,5% da receita líquida de impostos próprios na manutenção e desenvolvimento do ensino superior comunitário, através de crédito educativo e de bolsa de estudos, integral ou parcial”. Tal repasse nunca se efetivou. Em 2001 foi criada a UERGS na forma de uma nova instituição. Desde então, o foco deslocou-se do crédito educativo e das bolsas de estudo para outras formas de cooperação, como os Polos de Modernização Tecnológica.

### **3 Nos governos de centro-esquerda, políticas públicas de acesso à educação superior e um novo marco legal.**

Em nível nacional, cabe registrar a inclusão do art. 213 da Constituição Federal como o primeiro momento forte de ação política das comunitárias na esfera pública. Na verdade, mais do que as universidades, a mobilização em favor da educação comunitária foi impulsionada por um abaixo assinado da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, encaminhado à Assembleia Constituinte de 1987-1988. O artigo 213 continua sendo a base constitucional para o reconhecimento da especificidade do modelo comunitário e da legitimidade da destinação de recursos públicos para escolas e universidades.

Os governos de centro-esquerda de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003 a 2016) caracterizam-se pelo *desenvolvimentismo social*, ou seja, pela combinação virtuosa de crescimento econômico com inclusão social. (FAGNANI, 2017) Uma das facetas do desenvolvimentismo foi o conjunto de medidas que impulsionou o acesso e a permanência na educação superior de estudantes de baixa renda. Parcela significativa desse ingresso deu-se nas instituições comunitárias por força do PROUNI e do Novo FIES, dois programas que contaram com a participação de dirigentes das comunitárias na definição de suas diretrizes.

O PROUNI – Programa Universidade para Todos foi estruturado no primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva, em 2005, que deu um novo formato à retribuição que as instituições de beneficência social (filantrópicas) devem à sociedade por conta do não pagamento de certos tributos. Antes, essa retribuição era feita na forma de projetos sociais e bolsas de estudo. Com o PROUNI, a retribuição passou a ser, gradativamente, apenas na forma de bolsas de estudo. Dirigentes da Associação Brasileira das Universidades Comunitárias - ABRUC participaram ativamente do debate sobre os contornos desse programa governamental que, não sem polêmicas, ajudou a solucionar uma longa polêmica

em torno da ideia de que entidades “filantrópicas” se comportavam como “pilantrópicas”, beneficiando-se irregularmente da imunidade fiscal.

Com o PROUNI, a retribuição social das comunitárias ficou mais transparente: a retribuição social à dispensa de pagamento de impostos passou a ser feita apenas mediante bolsas de estudo, quantificáveis e controladas pelo poder público. O programa não trouxe benefício financeiro às universidades (em muitos casos, trouxe prejuízos), mas proporcionou ganhos de imagem perante a sociedade e maior robustez para enfrentar as pressões de setores governamentais e sociais no sentido de acabar com a isenção ou imunidade tributária assegurada às “instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos” estabelecida na Constituição de 1988 (art. 150).

O FIES – Financiamento Estudantil, criado em criado em 1999 no governo de Fernando Henrique Cardoso, passou a ser um programa atraente em 2007, com as reformulações operadas no governo de Lula, quando a taxa de juros cobrada dos estudantes ficou abaixo da inflação e com prazo de pagamento ampliado. A implementação desse programa foi feita com intenso envolvimento de instituições comunitárias. Sua repercussão nas universidades comunitárias foi notável no aumento de matrículas, particularmente no período 2009-2015. Por outro lado, a implementação do programa por parte dos órgãos governamentais esteve cercada de problemas e a incorporação de instituições privadas acarretou severas críticas de que as instituições que mais se beneficiaram do investimento público foram as privadas. A partir de 2015, o programa entrou em crise, o que se tornou um fator central nas graves dificuldades atuais enfrentadas pelo modelo comunitário.

Entre os eventos políticos que influenciaram as universidades comunitárias ao longo de meio século, a conquista da Lei 12.881/2013 tem lugar de destaque, por assinalar um novo marco legal para a sua ação. Essa lei rompe com a dicotomia público/privado e estabelece uma tripartição no campo da educação superior. Em vez da divisão entre *públicas* e *privadas*, estabelecida na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/1996), a nova lei institui uma terceira categoria – as *instituições comunitárias de educação superior - ICES*. São ICES as associações ou fundações criadas, mantidas e com patrimônio pertencente à sociedade civil e/ou poder público, que reinvestem todo resultado na própria instituição, englobando instituições sem vínculo e com vínculo religioso. A qualificação de ICES é solicitada ao Ministério da Educação, que, observadas as exigências legais, faz a outorga. Levantamento da Associação Brasileira de Universidades Comunitárias – ABRUC realizado no início de 2019 revela que 73 (setenta e três) instituições haviam obtido esta qualificação no país.

Barbarói, Santa Cruz do Sul, n.59 - número especial, p.<155-173>, mês./mês. ANO



A Lei 12.881/2013 foi uma típica conquista da sociedade civil organizada, uma espécie de reprise do movimento liderado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil durante a Constituinte de 1986-1987, em prol da inclusão do art. 213 na Constituição Federal. Desta vez, a conquista deveu à capacidade organizativa das entidades representativas das universidades comunitárias.

O processo de construção da Lei das Comunitárias foi iniciado em 2007. Em um contexto de dificuldades decorrentes do acirramento da competição instaurada por instituições privadas (especialmente da modalidade EAD), lideranças gaúchas e catarinenses começam a buscar junto ao Ministério da Justiça apoio para a construção do marco legal. Percebendo que, apesar da simpatia de várias figuras do governo e de parlamentares à causa das comunitárias era improvável uma iniciativa do governo ou do parlamento em propor uma legislação que contemplasse as necessidades das instituições, um conjunto de lideranças do Sul do país resolveu tomar a si a iniciativa de formular a proposta de um projeto de lei.

A primeira reunião – de lideranças gaúchas e catarinenses – aconteceu no dia 7 de maio de 2008, na Universidade de Santa Cruz do Sul. Desta reunião resultou uma versão inicial, intitulada *Projeto de Lei das Instituições Públicas Não Estatais*, que abrangia não só as universidades, mas também hospitais, escolas, emissoras e demais organizações comunitárias. Essa versão foi encaminhada às instituições afiliadas ao COMUNG e à ACAFE. Aprimorada em diversas discussões, a proposta foi apresentada em julho de 2008 ao Ministério da Justiça. O ministro Tarso Genro determinou que a Consultoria Jurídica da pasta analisasse a proposta e emitisse um parecer sobre a sua viabilidade jurídica. O Parecer emitido em dezembro de 2008 foi favorável à proposta e apresentou uma série de recomendações, sendo a principal delas a de que o projeto de lei utilizasse o conceito de *instituições comunitárias* ao invés de instituições públicas não estatais, por reduzir a complexidade e pelo fato da figura jurídica da instituição comunitária ter amparo na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional, o mesmo não acontecendo com o conceito do público não estatal.

As sugestões foram acolhidas. A reelaboração deu origem ao *Projeto de Lei das Instituições Comunitárias de Educação Superior*, consolidado em reunião de integrantes do COMUNG e da ACAFE em abril de 2009, em Florianópolis. Além do texto, foram definidas formas de mobilização, como a intensificação do diálogo com o governo e o Congresso Nacional, a busca de apoio de entidades da sociedade civil, a busca de apoio de parlamentares e a criação de um site das comunitárias. Foi criado o Portal das Instituições Comunitárias ([www.comunitarias.org.br](http://www.comunitarias.org.br)), através do qual foram conseguidas mais de 13 mil assinaturas de

Barbarói, Santa Cruz do Sul, n.59 - número especial, p.<155-173>, mês./mês. ANO

apoio à iniciativa. Entre os apoios de entidades, destacaram-se o das direções nacionais da OAB e da CNBB.

Além de eventos internos, a mobilização em torno da iniciativa legal deu-se mediante atividades em várias partes do país, como o Seminário do Sistema Acafe, na Assembleia Legislativa de Santa Catarina, em outubro de 2009; o Seminário do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, em março de 2010; e a Audiência Pública da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, em novembro de 2011. O COMUNG e a ACAFE decidiram pela publicação de um livro – *Instituições comunitárias: instituições públicas não estatais* (SCHMIDT, 2009) – com uma breve síntese da experiência de todas as instituições comunitárias gaúchas e catarinenses vinculadas às entidades.

A discussão sobre o projeto de lei assumiu caráter nacional por iniciativa da direção da ABRUC. O marco legal das instituições comunitárias foi o tema central da Assembleia Nacional da ABRUC, em outubro de 2009, na PUC/RJ, evento que referendou a proposta elaborada pelas lideranças gaúchas e catarinenses. O texto teve sua redação ajustada à realidade do conjunto das instituições comunitárias brasileiras, incluindo as instituições confessionais católicas e evangélicas, vinculadas à ANEC – Associação Nacional de Educação Católica e à ABIEE – Associação Brasileira de Instituições Educacionais Evangélicas. A finalização dos ajustes em janeiro de 2010 ensejou que uma proposta unificada do Projeto de Lei das Instituições Comunitárias de Educação Superior, assinada pela ABRUC, COMUNG, ACAFE, ANEC e ABIEE.

No Congresso Nacional, a mobilização em favor da lei começou a tomar corpo com a criação da Frente Parlamentar Mista em Defesa das Universidades Comunitárias, liderada pelos presidentes das Comissões de Educação da Câmara dos Deputados (deputada Maria do Rosário - PT/RS) e do Senado (senador Flávio Arns - PT/PR). No dia 8 de junho de 2010, a proposta do projeto de lei foi apresentada em audiência pública na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, sendo protocolada oficialmente em 13 de julho de 2010, passando a tramitar como PL 7.639/2010. A autoria do projeto de lei coube à deputada Maria do Rosário (PT/RS), com subscrição dos deputados Aldo Rebelo (PCdoB/SP), Roberto Santiago (PV/SP), Beto Albuquerque (PSB/RS), Carlos Eduardo Cadoca (PSC/PE), Dr. Talmir (PV/SP), João Campos (PSDB/GO), Sylvio Lopes (PSDB/RJ), Pedro Wilson (PT/GO), Waldemir Moka (PMDB/MS), Fátima Bezerra (PT/RN), Cláudio Vignatti (PT/SC), Darcísio Perondi (PMDB/RS), Eduardo Barbosa (PSDB/MG), Severiano Alves (PMDB/BA), Hugo Leal (PSC/RJ), Raimundo Gomes de Matos (PSDB/CE) e Mendes Ribeiro Filho (PMDB/RS).

O PL 7.639/2010 obteve aprovação unânime em todas as comissões permanentes da Câmara dos Deputados, com quatro emendas, que pouco incidiram no teor do projeto. Em razão do apoio obtido nas diferentes bancadas, o projeto de lei não precisou ir a plenário. No final de janeiro de 2013, o projeto de lei chegou ao Senado Federal. Renomeado como PLC 01/2013, tramitou em duas comissões permanentes, obtendo igualmente aprovação unânime. Em três anos e três meses foi concluída a tramitação no Congresso Nacional, um processo extremamente rápido para os padrões do legislativo brasileiro federal.

A sanção presidencial foi precedida por duas audiências na Casa Civil, com a ministra Gleisi Hoffmann e o ministro Luís Inácio Adams, em 30 de outubro e 12 de novembro de 2013. Com três vetos, a edição extra nº 221-A, de 12 de novembro de 2013, do Diário Oficial da União publicou a Lei 12.881. Estava coroada de êxito no aspecto legal a mobilização das universidades comunitárias em prol do reconhecimento da sua condição de instituições pertencentes à sociedade civil e voltada ao interesse público.

Em 29 de novembro de 2013 foi realizado um ato comemorativo pela conquista do marco legal na Universidade do Vale do Itajaí, Santa Catarina, com a presença da Presidenta Dilma Rousseff. Na ocasião, o presidente da ABRUC, reitor Pedro Rubens Oliveira, declarou: “Conseguimos colocar a lei no papel; agora é preciso tirá-la do papel”, uma alusão ao esforço continuado a ser desenvolvido para que a lei fosse colocada em prática. O que não veio ainda a acontecer, em razão de dois fatores. Um deles foi a drástica mudança do cenário nacional no período 2015/2016. Com a deposição da Presidenta Dilma Rousseff, a hegemonia das forças de centro-esquerda deu lugar à das forças de direita (governo Michel Temer) e extrema direita (governo Jair Bolsonaro). Essa mudança trouxe novos agentes e um novo quadro para a interlocução existente entre as comunitárias e o governo acerca de uma maior cooperação entre as partes e da possível destinação de recursos provindos do Pré-Sal para as ICES. O panorama nacional tornou-se desfavorável para os avanços esperados com a nova lei. O outro fator são as ambiguidades políticas que caracterizam a trajetória das instituições comunitárias, abordadas a seguir.

#### **4 Ambiguidades, fragilidades e desafios políticos das universidades regionais.**

O ambiente interno das universidades regionais, não obstante todos os eventos descritos até aqui e diferentemente do que muitos imaginam, não é altamente politizado nem abriga uma subcultura política distinta da cultura política predominante no país. Salvo em momentos ocasionais, as atitudes políticas prevalecentes entre a maior parte de professores, estudantes e técnicos são similares às dos demais cidadãos, suas fontes de informação são

Barbarói, Santa Cruz do Sul, n.59 - número especial, p.<155-173>, mês./mês. ANO

similares, sua conduta política é similar. Apenas um segmento minoritário da comunidade acadêmica apresenta um grau elevado de *sofisticação política* (indicador composto pela importância atribuída à política, pelo conhecimento de temas políticos e de raciocínio abstrato na interpretação da vida política).

A experiência de várias décadas das instituições regionais permite afirmar que não se sustenta a ideia da conexão automática entre a política interna de uma instituição e a política da esfera pública, da postura pessoal frente ao exercício do poder na universidade e o exercício do poder no âmbito estatal. A manutenção de formas participativas de gestão nas universidades regionais não vem se mostrando um elemento capaz de romper os condicionantes socioculturais vigentes na sociedade que geram a apatia, a indiferença ou a negação da política. Embora a democracia interna tenda a favorecer, ela não tem o condão de gerar por si só a adesão a valores democrático-participativos na política.

A observação empírica revela que o respaldo e a participação ativa de professores, estudantes e técnicos nas eleições existentes em diversas universidades comunitárias não estão correlacionados com militância partidária ou envolvimento em eleições para cargos do poder público. Não é nada incomum notar que membros da comunidade acadêmica que são ativos nas questões internas mantêm uma postura de indiferença ou mesmo de negação dos partidos e da lógica competitiva da política. Ainda, é comum encontrar docentes, estudantes e técnicos que entendem as dificuldades dos gestores na sua instituição, mas que revelam total indisposição para entender as dificuldades dos gestores públicos.

Uma pesquisa realizada junto a estudantes de graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul, em 2013, traz elementos que confirmam a ideia de que os universitários se caracterizam por atitudes políticas muito próximas às da população. O levantamento indicou que 76,5% dos estudantes têm título eleitoral, já votaram e consideram importante votar; do ponto de vista ideológico, 62% não têm posição, 13,8% se disseram de direita, 12,1% de centro e 11,3% de esquerda; a desconfiança em relação às instituições políticas é elevada, particularmente a referente aos partidos, sendo que 76,6% afirmaram não ter simpatia por qualquer dos partidos existentes; a participação em organizações da sociedade é baixa, com exceção das entidades religiosas, que alcança 25%. O comparativo de opiniões políticas manifestadas por estudantes iniciantes e concluintes indicou que as diferenças são inexpressivas, o que revela que a universidade não foi capaz de modificar as atitudes políticas. (CADONÁ; SCHMIDT, 2013)

Tal quadro desautoriza expectativas fortemente otimistas sobre a capacidade da participação e engajamento no espaço local e em organizações sociais produzir consciência

Barbarói, Santa Cruz do Sul, n.59 - número especial, p.<155-173>, mês./mês. ANO

política e habilidades cidadãs. Na literatura das ciências sociais das últimas décadas vem das teorias do capital social a ênfase no peso da participação local para a democracia. Robert Putnam ressalta a importância da vida associativa para as comunidades cívicas, aquelas em que “os cidadãos participam ativamente de todo o tipo de associações locais - grêmios literários, orfeões locais, clubes de caçadores e assim por diante”, o que os impulsiona a acompanhar “com interesse os assuntos cívicos veiculados na imprensa local e envolvem-se na política por nutrirem convicções programáticas. (PUTNAM, 2000, p. 111) Nas comunidades cívicas, caracterizadas por elevada confiança interpessoal, os líderes políticos emprestam apoio à igualdade política, os cidadãos são críticos e exigentes em relação aos seus representantes e aos gestores públicos, e há elevada expectativa de obediência às leis.

A constatação de que as universidades regionais não são capazes de gerar uma cultura fortemente democrática não desmerece sua influência política nas regiões. Há um amplo reconhecimento da importância das ações de extensão voltadas à inclusão social, das pesquisas sobre assuntos locais/regionais, da promoção de debates sobre temas de interesse social, da presença em mobilizações regionais e do apoio a causas de interesse público. Essas universidades granjearam a imagem de responsabilidade e de seriedade no trato das questões administrativas, o que reforça a noção de que a sociedade civil é capaz de exercer funções públicas. Uma contribuição relevante para a construção da democracia participativa é a presença das universidades nos conselhos de políticas públicas. No caso gaúcho, destaca-se a atuação nos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDEs, órgãos de grande importância na definição das políticas públicas regionais. (BANDEIRA, 2007) O que se pretende evidenciar aqui é uma relativa descontinuidade entre o comportamento político dos sujeitos no âmbito interno (universidade) e externo (esfera pública).

A tese da descontinuidade entre o comportamento participativo no âmbito interno e externo foi indicada anteriormente em relação ao capital social em organizações locais (SCHMIDT, 2003). Ao estudar o caso de Santa Cruz do Sul, observou-se que desde os primeiros anos da colonização alemã (em meados do Século XIX) há evidências sobre a presença de um forte capital social (positivo), fenômeno que perdurou ao longo do Século XX. Face à ausência ou fragilidade do Estado, os imigrantes e seus descendentes se destacaram pela cooperação e participação em mutirões, escolas comunitárias, igrejas, clubes recreativos, cooperativas, sindicatos e associações. Todavia, o elevado capital social presente no associativismo não se converteu em participação política: ao lado de uma participação social forte, uma participação política baixa.

Como explicar, nesse caso, o êxito das universidades regionais na defesa de seus interesses junto aos órgãos governamentais? A explicação está na ação bem conduzida por parte de dirigentes das universidades, que contam com respaldo interno e têm boa articulação política com setores governamentais. A interlocução de reitores e dirigentes, amparados na imagem de confiabilidade construída pelas instituições ao longo do tempo, com agentes governamentais, possibilitou que as universidades fossem agentes ativos em políticas públicas como o PROUNI, o FIES, a Lei 12.881/2013, os polos de desenvolvimento regional. Nesses casos, havia um interesse institucional em jogo. Nos casos de causas democráticas gerais, a ação dos dirigentes e o envolvimento das comunidades acadêmicas tende a ser menor.

De um lado se tem, portanto, a legitimação da democracia interna e das iniciativas políticas dos dirigentes que visam benefícios institucionais. Por outro, baixa participação na esfera pública e atitudes de indiferença, apatia ou rejeição acerca das instituições políticas. Esse quadro aproxima as universidades comunitárias do que acontece em outras organizações das regiões em que estão inseridas.

O descompasso entre o exercício da política no âmbito interno e externo encontra explicação nos estudos de cultura e socialização política. A socialização política (internalização de atitudes, crenças e valores sobre a política) é fruto de múltiplas agências, como família, escola, grupo de amigos, mídia, ambiente de trabalho, igrejas e outras. Assim, é esperado que mesmo nas universidades as atitudes prevaletentes guardem similaridade com as do ambiente social. O que acontece nas universidades é uma politização limitada ao âmbito interno, de forma semelhante ao que acontece em escolas, cooperativas, entidades religiosas e outras organizações sociais, nas quais a participação interna não tem correspondência com a inserção nas instituições da esfera pública.

Somente instituições com uma identidade bem delineada, atitudes e concepções compartilhadas e ações educativas continuadas são capazes de transformar a cultura dos seus integrantes. Essas condições não existiram nem existem nas universidades regionais. A fragilidade identitária das comunitárias revela-se, por exemplo, na incompreensão do que é uma instituição comunitária. Grande parte dos estudantes e seus familiares e uma parcela dos professores e técnicos carecem de clareza sobre questões básicas como: a quem pertence a universidade? Para onde vão os recursos arrecadados? Quem decide sobre aplicação dos recursos? Por que os serviços prestados por uma universidade comunitária têm custos elevados? O que distingue uma entidade comunitária de uma privada?

Nas regiões de atuação das universidades comunitárias, continua sendo comum a ideia de que elas são um tipo de organização privada. Como a literatura e a legislação ainda

Barbarói, Santa Cruz do Sul, n.59 - número especial, p.<155-173>, mês./mês. ANO

reproduzem a *dicotomia público/privado*, até mesmo entre dirigentes das comunitárias há falta de clareza de que sua instituição pertence ao *terceiro setor*, entendido como conjunto das organizações da sociedade civil. Enquanto a noção de público não estatal está integrada ao discurso institucional, a noção de terceiro setor está ausente.

Essa não é uma questão menor. Enquanto as próprias universidades regionais reproduzirem a linguagem da dicotomia público/privado em seu discurso institucional e em suas salas de aula, é muito provável que sua ação política seja errática e sem uma perspectiva estratégica, oscilando entre o *estatismo* e o *privatismo*. O terceiro setor (conjunto das organizações da sociedade civil) não é um modismo, é um elemento central das democracias. (SCHMIDT, 2018) Compreender que uma universidade faz parte desse setor é vital para saber as causas políticas que se apoia. Compreender que esse setor é um conjunto heterogêneo, que inclui dos *Médicos sem Fronteiras* à *Klu Klux Klan*, de organizações em defesa do uso de armas àquelas que lutam contra discriminações raciais e de gênero, é vital para as alianças e disputas cotidianas. Instituições com vocação pública não estatal devem perfilar com entidades democráticas voltadas ao bem comum e resguardar-se face àquelas cujo único compromisso é o interesse particular às custas de tudo o mais.

A identidade organizacional não é uma questão menor. Ela é a base do planejamento e do projeto político-pedagógico. A identidade da uma universidade comunitária ciente da sua pertença ao terceiro setor tem pela frente uma série de desafios complexos, alguns dos quais são elencados a seguir.

- a) Ações educativas permanentes para professores, técnicos e estudantes, e campanhas educativas voltadas ao público amplo sobre o que é, como funciona e quais as contribuições sociais de uma instituição comunitária. Criar uma nova cultura política é um processo lento e que requer ações interconectadas e continuadas.
- b) Em sala de aula, desenvolver uma abordagem e apresentar bibliografia coerente com a concepção do público não estatal e os valores e próprios das universidades regionais. Por exemplo: é essencial que nos cursos da área da saúde seja abordada a importância e a contribuição de hospitais e entidades comunitárias na saúde pública do país ao longo da história; nos cursos de direito, as diferenças entre organizações de terceiro setor, empresas privadas e entes estatais; nos cursos de gestão, a inadequação da métrica da empresa privada para mensurar a eficácia e eficiência de uma organização comunitária.
- c) Na seleção de docentes e técnicos, incluir requisitos vinculados à participação comunitária e à inserção regional, ao lado das competências cognitivas. Uma Barbarói, Santa Cruz do Sul, n.59 - número especial, p.<155-173>, mês./mês. ANO

instituição que pretende ser conhecida pela participação e inserção comunitária precisa de recursos humanos com um perfil condizente.

- d) Estimular e expressar nos documentos institucionais a importância da participação política de estudantes, técnicos e professores em partidos e organizações que tenham uma visão democrática e que estejam sintonizados com a participação da sociedade civil nas decisões públicas.
- e) Explicitar como um dos objetivos da pesquisa institucional a produção de conhecimento em favor de uma teoria do terceiro setor na perspectiva do público não estatal. O saber sobre as organizações da sociedade civil está em grande parte colonizado por premissas do mercado e a formulação de uma concepção teórica que explicita a especificidade das organizações da sociedade civil é prioritariamente tarefa de instituições comunitárias.
- f) Fortalecer alianças e disputar espaços dentro do terceiro setor brasileiro, com a participação ativa em fóruns e eventos. A participação de universidades, hospitais, cooperativas e entidades mutualistas nesses fóruns irá robustecer e conferir maior legitimidade social a esse setor.
- g) Ampliar o esforço junto ao poder público para aprimorar a legislação acerca das universidades comunitárias e do terceiro setor. A Lei 12.881/2013 é um instrumento importante, mas há uma série de normas e regramentos a serem modificados ou criados para que a lei tenha os efeitos práticos esperados.
- h) Manter interlocução continuada junto à esfera estatal. Este esforço terá maior possibilidade de êxito se as Reitorias incluírem na sua composição quadros políticos capazes de interlocução com a área governamental. Especialmente na esfera nacional, a política requer grande articulação e conhecimento das peculiaridades desse ambiente.

Medidas como essas pressupõem que as universidades regionais assumam uma tarefa que diz respeito ao conjunto da sociedade civil: a de constituir-se como um modelo organizacional distinto do estatal e do privado.

## **5 Conclusão.**

Em cerca de meio século de existência, o modelo das universidades comunitárias regionais do Sul do Brasil tornou-se referência na educação superior no Rio Grande do Sul e Santa Catarina, sendo reconhecido pela sua contribuição ao desenvolvimento regional nas suas diferentes dimensões.

Barbarói, Santa Cruz do Sul, n.59 - número especial, p.<155-173>, mês./mês. ANO



A afirmação social desse modelo de universidade, que é praticamente único na esfera internacional, deveu-se em grande parte à ação política de dirigentes proativos e politicamente bem articulados. É o que se verificou na criação das instituições por força de uma articulação regional com forças políticas e sociais diversas, na inclusão de dispositivos de recursos públicos às comunitárias nas constituições estaduais, na participação ativa nas definições do PROUNI e do FIES, na conquista do marco legal das ICES (Lei 12.881/2013), na constituição dos polos de modernização tecnológica, para citar os principais momentos.

A relação da comunidade acadêmica com a política institucional nessas instituições não vem sendo, todavia, de interesse e participação constante. Longe disso, em grande parte professores, técnicos e estudantes reproduzem atitudes e comportamentos próprios da cultura política que caracteriza a população brasileira, marcados pela apatia, indiferença e rejeição às instituições políticas. Falta às instituições um posicionamento político mais claro, que só pode advir do reforço da sua identidade enquanto *instituições de terceiro setor com caráter público não estatal*.

As universidades regionais precisam de mais política. Política com respaldo interno das direções, que enfrente a despolitização de grande parte da comunidade acadêmica. Os desafios atuais exigem ação política forte, sistemática e permanente. Ameaçadas pela concorrência predatória de instituições privadas nacionais e internacionais, as universidades regionais necessitam de um senso político acurado que impulse uma relação continuada com as instituições políticas e a superação da despolitização de parcela da comunidade acadêmica. A experiência de várias décadas de democracia interna das universidades regionais é um patrimônio da sociedade a ser fortalecido por vínculos sólidos com a esfera pública.

## POLICY AT REGIONAL COMMUNITY UNIVERSITIES

### **Abstract:**

Regional community universities have grown because they have been able to engage in politics and interact with political institutions. The importance of political action, although a fundamental element of the affirmation of these institutions in the South of Brazil, is often not recognized, especially regarding the ideological and party interface. This is consistent with the political culture of rejection of parties and political institutions that predominates in the nation. The research problem that is being addressed here is: have regional universities

Barbarói, Santa Cruz do Sul, n.59 - número especial, p.<155-173>, mês./mês. ANO

succeeded in overcoming the conditioning of Brazilian political culture, characterized by the predominance of attitudes of distance and rejection from political institutions and low adherence to democracy? The methodological path consists in describing central aspects of the exercise of power at the internal level of regional universities and their relationship with the external (public sphere), which allows for the identification of tensions and contradictions. The research technique is bibliographical.

### **Keywords:**

Community universities; political culture; third sector; non-state public.

### **REFERÊNCIAS.**

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA RS. *Estudos para a criação da Universidade Estadual do RS*. Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia. Porto Alegre, 1992.

BANDEIRA, Pedro S. *Uma experiência de institucionalização de regiões no Brasil: os COREDEs do Rio Grande do Sul*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007. Disponível em <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/30419/000677795.pdf?sequence=1>. Acesso em 16/11/2019.

BAUMAN, Zygmunt. *Comunidade: a busca por segurança no mundo atual*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

BRUNI, Luigino; ZAMAGNI, Stefano. *Economia civil: eficiência, equidade e felicidade pública*. São Paulo: Cidade Nova, 2010.

CADONÁ, Marco; SCHMIDT, João Pedro (org.). *Estudantes da UNISC: perfil e percepções sobre formação, trabalho, participação política, leitura e escrita e tecnologias da informação*. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2013.

DE VOS, Henk. Community and human social nature in contemporary society. *Analyse & Kritik*, Stuttgart, n. 26, p. 7–29, 2004.

ETZIONI, Amitai. *A terceira via para a boa sociedade*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2019.

\_\_\_\_\_. The untapped potential of the ‘third sector’. *Business and Society Review*, n. 1, p. 19-44, Spring 1972.

FAGNANI, Eduardo. *O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015)*. Texto para Discussão, n. 308, Instituto de Economia, Unicamp, jun. 2017.

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

MIGUEL, Luiz F. Consenso e conflito na teoria democrática: para além do “agonismo”. *Lua Nova*, São Paulo, n. 92, p. 13-43, 2014.

Barbarói, Santa Cruz do Sul, n.59 - número especial, p.<155-173>, mês./mês. ANO

MORAIS, João L. (Org.) *Perfil das universidades comunitárias*. São Paulo: Loyola e Leopoldianum, 1989.

OSTROM, Elinor. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

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

SCHMIDT, João Pedro. *Universidades comunitárias e terceiro setor: fundamentos comunitaristas da cooperação em políticas públicas*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2018. Disponível em <https://www.unisc.br/pt/home/editora/e-books>. Acesso em 03/12/2019.

\_\_\_\_\_. (org.). *Instituições comunitárias: instituições públicas não estatais*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2009.

\_\_\_\_\_. Capital social e participação política em Santa Cruz do Sul. In: CORREA, Silvio M. (org.). *Capital social e desenvolvimento regional*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003.

SIMMEL, Georg. *El conflicto: sociología del antagonismo*. Madrid: Sequitur, 2013.

#### **Sobre o autor:**

*João Pedro Schmidt* é Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, com pós-doutorado pela The George Washington University, Estados Unidos. Professor da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, lotado no Departamento de Ciências, Humanidades e Educação, é docente do Programa de Pós-Graduação em Direito. Endereço Eletrônico: [jpedro@unisc.br](mailto:jpedro@unisc.br)