

**UNIVERSIDADE E SOCIEDADE: SISTEMA CATARINENSE DE EDUCAÇÃO  
SUPERIOR**

**UNIVERSITY AND SOCIETY: SANTA CATARINA GRADUATE EDUCATIONAL  
SYSTEM**

Ludimar Pegoraro

[pegoraro@gegnet.com.br](mailto:pegoraro@gegnet.com.br)

**RESUMO.** O presente artigo analisa a relação Universidade e Sociedade, tendo como foco principal o sistema catarinense de educação superior no contexto das políticas do País. A construção do texto privilegia três aspectos: a) Gênese e desenvolvimento do sistema catarinense de educação superior; b) Estruturação legal das fundações mantenedoras do sistema catarinense de educação superior; e c) Atuação das fundações catarinenses como instituições do terceiro setor. Para finalizar, faz considerações sobre o sistema catarinense de educação superior. A constituição argumentativa fundamenta-se na legislação pertinente e estudos teórico-práticos. Demonstra as particularidades dessas instituições quanto ao atendimento das determinações legais. Faz referência aos modelos de instituições públicas não-estatais de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul. Faz-se menção ao que é universidade e sua significação social, questionando, a partir dos conceitos, o modelo exemplificado. É uma tentativa de ampliar a compreensão sobre a questão do público não-estatal e, em consequência, demonstra a importância e significação dessas instituições para a sociedade catarinense no atual contexto. Também tem a finalidade de elencar aspectos que contribuam com a construção histórica do Projeto FURB Federal.

**PALAVRAS-CHAVE:** Universidade e Sociedade – Sistema Catarinense de Educação Superior - Terceiro Setor - Instituições de educação superior.

**ABSTRACT.** This paper analyses the relationship between University and Society, focusing mainly the Santa Catarina graduate educational system in relation to the Brazilian politics. The text highlights three aspects: a) Genesis and development of the Santa Catarina graduate educational system; b) Legal structure of the maintainer foundations of the Santa Catarina graduate educational system; and c) The actuation of the Santa Catarina foundations as institutions of the third sector. The argumentative constitution of the text is based on the pertinent laws and on technical-practical studies. It demonstrates the particularities of these institutions regarding to the attendance to the legal determinations. It refers to the models of non-state public institutions of Santa Catarina and Rio Grande do Sul states. Mentions are made on what is university and its social relevance, questioning from the concepts the model exemplified. It is a try of amplifying the knowledge about non-state public, and, as a

consequence, to demonstrate the importance and significance of these institutions to the Santa Catarina society in the present context. It also lists aspects that may contribute for the historic construction of the Project Federal FURB.

**KEY WORDS:** University and society; Santa Catarina graduate educational system; third sector; graduate education institutions.

A universidade é uma instituição social. Isso significa que ela realiza e exprime de modo determinado a sociedade de que é e faz parte. Não é uma realidade separada e sim uma expressão historicamente determinada de uma sociedade determinada.

Marilena Chaui

## ***Introdução***

Instigado pelo movimento que se desenvolve no Vale do Rio Itajaí-Açú, especialmente na Região de Blumenau, que pretende conseguir a federalização ou publicização da Universidade Regional de Blumenau, FURB, produzimos este texto. Nossas análises, além de discutir a educação superior em Santa Catarina, têm a finalidade de elencar aspectos que contribuam com a construção histórica desse movimento que, sem dúvidas, é necessário, importante, socialmente justificável, oportuno e relevante para este contexto.

A turbulência econômica mundial, oriunda da desestabilização especulativa do mercado de capitais, avariou o modelo econômico neoliberal, fazendo com que a orientação individualista da liberdade perdesse a credencial, pois o capital dos grandes especuladores, defensores do modelo, só pode ser salvo com forte intervenção do Estado ou, em outras palavras, às custas do suor dos trabalhadores. A razão humana precisa construir ou reestruturar outra idéia de estado, desenvolvendo uma concepção que se preocupe, preferencialmente, com uma ordem social que garanta, efetivamente, os direitos de quem produz e não especula. É possível construirmos, no contexto global, um outro Estado que não seja mais este do modelo capitalista de mercado, onde se privatizaram os ganhos e se nacionalizaram as perdas e, para o local, é possível construirmos uma outra teoria

que tenha, para a sociedade brasileira, a garantia da efetivação do Estado de Direitos ou, neste particular, ao analisarmos a educação superior, uma educação pública, republicana, gratuita, de qualidade e, necessariamente, de acesso universalizado.

O entendimento sobre a relação universidade/sociedade pode assumir diferentes direcionamentos. A universidade e a sociedade, independente do modelo adotado, recolhem sobre si interesses que podem ser ou não revelados, são resultados de produções ideológicas permanentes e permeadas por disputas que, de um lado, representam as instâncias coletivas/publicas, e de outro, as individuais/privadas. São as forças sociais em disputa, são os poderes simbólicos produzindo uma ordem *gnosiológica*, um sentido imediato do mundo social (BOURDIEU, 1989).

Para construirmos nossa teoria sobre a relação universidade e sociedade, colocamos no centro das análises o modelo de educação superior de Santa Catarina, arquétipo organizacional que só existe neste Estado brasileiro.

### ***Sistema catarinense de educação superior no contexto das políticas do País e do Estado***

Quando tratamos do sistema de educação superior catarinense, referimo-nos a um modelo em que o todo, sistema catarinense, e as partes, as fundações, estão, em muitos aspectos, articuladas. Trata-se de um modelo organizacional que, desde a primeira metade da década de 1960, vem sendo estruturado a partir de fundações criadas pela sociedade civil, a partir de leis públicas municipais, como é caso das fundações do interior do Estado, e estadual, onde temos como exemplo a UDESC, porém, com autonomia de gestão. Este modelo é *sui generis* no País. Pelo que conhecemos, só existe em Santa Catarina. No entanto, não pode ser analisado separadamente. Precisa ser colocado no contexto nacional das políticas. É um modelo que passou e passa por reestruturações, mas como parte da sociedade brasileira, precisa, constantemente, reconstruir a sua razão de ser.

A construção de nossas análises direciona-se para três aspectos que consideramos básicos para entendermos porque a educação superior em Santa

Catarina é uma realidade diferenciada dos outros estados do País. No primeiro aspecto, abordaremos o desenvolvimento do sistema, sua origem e organização; no segundo, analisaremos aspectos legais que o diferenciam dos mesmos aspectos nas demais organizações que desenvolvem as mesmas atividades; e, terceiro, analisaremos como se comporta o sistema com relação ao estado e ao mercado, ou melhor, com relação às questões públicas e privadas pelo fato de serem instituições que estão classificadas como de terceiro setor ou públicas não-estatais ou, ainda, como organizações da sociedade civil. Para finalizar nossa contribuição, faremos análises sobre os aspectos apresentados.

### ***1 - Gênese e desenvolvimento do sistema catarinense de educação superior***

Entre as políticas locais e nacionais que contribuíram para o desenvolvimento da educação superior no estado de Santa Catarina, do ponto de vista nacional, é necessário referenciar a importância da LDB de 1961, Lei nº 4.024/61 e a Reforma Universitária, Lei nº 5.540, de 1968, que possibilitaram a criação de novas instituições de educação superior em todo País.

360

---

Quando falamos de educação superior em Santa Catarina, a partir dos anos de 1960, necessariamente precisamos nos referir ao sistema fundacional. A expansão da educação superior, no Estado, tem sua origem nas fundações criadas por interesse público. Foram elas que viabilizaram, naquele momento histórico, a criação de muitos cursos no interior e que, com o crescimento e fortalecimento, vieram a integrar um sistema de educação superior.

Santa Catarina criou sua primeira instituição de educação superior, o Instituto Politécnico, com os cursos de Odontologia, Farmácia, Engenharia e Comércio, em 1917. Mais tarde, entre 1940 e 1960, outras instituições surgiram, entre elas, destacamos as Faculdades de Ciências Econômicas, de Odontologia e Farmácia, de Filosofia, de Medicina e de Serviço Social (HAWERROTH, 1999, p. 39). Observamos que a criação das faculdades e cursos apresenta as mesmas características de outras instituições do País: são oferecidos isoladamente. Foi a partir da aglutinação destas faculdades e cursos que se deu a criação da

Universidade Federal de Santa Catarina em 1960, única instituição pública gratuita até 1989 no Estado.

Será a partir de meados dos anos de 1960 e início de 1970 que começa a surgir, em Santa Catarina, um número significativo de instituições isoladas, em municípios de médio e pequeno porte e que, mais tarde, vieram a se constituir num sistema de educação superior integrado, compreendendo hoje a maior parte das vagas oferecidas para os cursos superiores do Estado. Fazendo um panorama sobre o sistema, da sua origem até meados da primeira década do terceiro milênio, 2005, conforme o documento, *Perfil ACADE 30 anos*, de 1975 a 2004, o número de matriculados cresceu onze vezes, passando de 15 mil em 1974 para mais de 170 mil no primeiro semestre de 2004. A maior expansão de matrículas acontece na década de 1990. Os fatores que contribuíram para o crescimento das matrículas, além do aumento populacional no Estado, a nosso ver e conforme poderemos observar nos quadro nº 2, apresentado a seguir, foi a transformação das instituições em universidades, viabilizando a abertura de novos *campi* em localidades ainda não atendidas por instituições de educação superior e ampliação na oferta de cursos e modalidades de ensino. Em 2003, o sistema participava com 68,9% do total de matrículas no estado de Santa Catarina.<sup>1</sup>

Os anos de 1960 marcaram a primeira fase de expansão da educação superior nas diversas regiões, seguindo uma política orientada pelo I Plano de Metas do Governo - I PLAMEG, na administração Celso Ramos (gestão de 31/01/1961 a 31/01/1966) que, ao determinar a reorganização da Secretaria da Educação e Cultura (Lei nº 2.975, de 18/12/61), criou o Conselho Estadual de Educação - CEE/SC, que teve decisiva importância para o desenvolvimento da Educação Superior no interior de Santa Catarina nos anos seguintes. Outro importante marco referencial da história é a criação da Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina - UDESC, em 1965. Foi importante para este processo, além do governo Celso Ramos, Ivo Silveira, aprovando o Plano Estadual de Educação (1969 – 1980), com metas de curto, médio e longo prazos, prevendo, especificamente, para o ensino superior, metas de curto prazo. Faziam parte do Plano, no que se refere ao ensino superior, estes objetivos:

---

<sup>1</sup> Perfil ACADE 30 anos. Florianópolis: ACADE, 2004.

- garantir igualdade de oportunidades educacionais à população do Estado, independentemente de classe, etnia ou cor, bem como orientação político-partidária, visando a promover a expansão cultural, social e econômica em todo o seu território;
- estimular a implantação de cursos diversificados com o objetivo de formar pessoal destinado a atender as carreiras novas que o avanço técnico-científico está a exigir;
- assegurar ao pessoal destinado às altas funções técnicas e docentes ou que revelem inclinações para tais, os meios necessários para que possam cumprir pós-graduação universitária.

#### 1 - Metas a curto prazo (1969-1971)

- estímulo às faculdades de Filosofia e Educação, em acordo com o MEC, para formar, em cursos intensivos, professores para a segunda fase do ciclo básico (5ª à 8ª séries), em regime preferencial de ação polivalente por áreas e para implantar cursos de aperfeiçoamento do magistério e de administrações escolares;
- entrosamento com a Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina e a Universidade Federal de Santa Catarina para que estas, através da formação de grupo inter-universitário, liderem o desenvolvimento do ensino superior no Estado, vinculem ou assistam às diversas unidades isoladas do interior e fixem, através de plano específico, a ser coordenado com o CEE, a política de expansão desse ramo de ensino;

#### 2 - Metas a médio prazo (1969-1974)

- treinamento de professores normalistas para atuarem nas classes especiais de recuperação que deverão funcionar entre o 4º e o 5º anos de escolarização; idem para recuperação pós - 8º ano, utilizando-se de docentes formados no mínimo em cursos intensivos de faculdades de Educação e Filosofia;

#### 3 - Metas a longo prazo (1969-1980)

- preparo, em nível superior, de todos os jovens com aptidão relevada, atendido o comportamento do mercado de trabalho.

As políticas até aqui traçadas para a expansão da educação superior no Estado foram seguidas, na continuidade, pelo governo de Colombo Machado Sales (gestão 15/03/1971 a 15/03/1975), que sucedeu ao governo de Ivo Silveira e que, também, implementou o Projeto Catarinense de Desenvolvimento 1971-1974.

Com a finalidade de analisarmos melhor o surgimento das fundações e, conseqüentemente, a expansão da educação superior catarinense, apresentamos, abaixo, um quadro que relaciona as instituições, o ano e o município-sede onde foram criadas.

Quadro 01: Fundações Educacionais de Ensino Superior do Estado de Santa Catarina criadas nos anos de 1964 a 1976

<b>Instituição</b>	<b>Sigla</b>	<b>Ano de criação</b>	<b>Local/Cidade</b>
1. Fundação Educacional da Região de Blumenau	FURB	1964	Blumenau
2. Fundação Educacional do Sul de Santa Catarina	FESSC	1964	Tubarão
3. Fundação Joinvillense de Ensino	FURJ	1965	Joinville
4. Fundação das Escolas Unidas do Planalto Catarinense	UNIPLAC	1965	Lages
5. Universidade do Estado de Santa Catarina	UDESC	1965	Florianópolis – Joinville – Lages
6. Faculdade de Administração de Empresas do Alto Vale do Itajaí	FEDAVI	1966	Rio do Sul
7. Fundação Educacional de Criciúma	FUCRI	1968	Criciúma
8. Fundação Universitária do Oeste Catarinense	FUOC	1969	Joaçaba
9. Fundação Educacional do Planalto Norte Catarinense	FUNPLOC	1970	Canoinhas
10. Fundação de Ensino do Pólo Geoeducacional do Vale do Itajaí	FEPEVI	1970	Itajaí
11. Fundação de Ensino do Desenvolvimento do Oeste	FUNDESTE	1971	Chapecó
13. Fundação Educacional do Alto Vale do Rio do Peixe	FEARPE	1971	Caçador
12. Fundação Educacional e Empresarial do Alto Vale do Rio do Peixe	FEMARP	1971	Videira
14. Fundação Educacional do Norte Catarinense	FUNORTE	1971	Mafra
15. Fundação Educacional de Brusque	FEBE	1973	Brusque
16. Fundação Educacional Barriga Verde	FEBAVE	1974	Orleans
17. Fundação Educacional do Alto	FEAUC	1976	Concórdia

Uruguai Catarinense			
18. Fundação Educacional do Planalto Catarinense	FEPLAC	1976	Curitibanos
19. Fundação Educacional Regional Jaraguense	FERJ	1976	Jaraguá do Sul

Fonte: O quadro foi elaborado com dados obtidos nas Secretarias Acadêmicas das instituições e também, através do Site [www.afe.org.br](http://www.afe.org.br)

Está na origem da maior parte destas instituições a crença de que a educação superior seria a mola propulsora para o desenvolvimento regional que tinha sua origem no plano nacional, na perspectiva do milagre econômico do início dos anos de 1970. Segmentos da sociedade, entre eles, empresários, igrejas e outras organizações sociais, passam, portanto, a se articular no sentido de implantar instituições de educação superior para suas regiões. É o período em que mais cresce esse tipo de organização no País, mas não com a característica de fundações municipais. É, para Santa Catarina, o primeiro estágio da implantação das futuras universidades. O segundo passo viria nas décadas seguintes, 1980 e 1990, quando estas instituições se transformariam, efetivamente, em universidades.

O Reitor da UDESC e Secretário da Casa Civil do governo Ivo Silveira, Prof. Celestino Sachet, com relação à criação destas instituições, afirmava:

O nascimento de unidades de ensino de nível superior em várias regiões do Estado é já entendido como um processo de caráter irreversível. Não há como sustá-lo. [...] Num Estado como Santa Catarina, carente de grandes núcleos populacionais que polarizem para si as oportunidades de instrução superior, justifica-se, com maiores razões, a difusão desta instrução pelos núcleos de média proporção (EDEME, 1971, p. 74).

Analisando o quadro acima, observamos que as 19 instituições foram criadas num período de treze anos, sendo que a maior parte delas, onze, foram criadas entre os anos de 1970 a 1976. Fazem parte de um mesmo modelo de criação, fundações criadas por lei municipal, que pelo fato de serem projetadas pelo Estado são, na sua origem, de direito público, embora os municípios instituintes não assumissem, integralmente, todos os custos. Mais tarde, por questões diversas, os municípios acabam por não repassar mais recursos. Assim sendo, tiveram que, então, desde sua criação, cobrar mensalidades. Outro dado importante a ser considerado é que todas nascem isoladamente e a partir do oferecimento de um



curso superior. Não por acaso, em sua grande maioria, eram cursos voltados à formação de professores, com baixo custo e menor exigência de infraestrutura. Em grande parte, eram planejados estes cursos para atender as necessidades do Estado que tinha carência de pessoal habilitado que atuassem nos outros níveis de ensino.

Fazemos uma ressalva com relação ao pagamento de mensalidades. A primeira fundação implantada foi a FURB, em Blumenau que, ao ser instituída, era gratuita, pois recebia uma participação financeira significativa do município-sede, que bancava quase a totalidade dos custos. Com o passar do tempo e com a abertura de novos cursos, conseqüentemente, precisou aumentar sua estrutura, elevando-se suas despesas. Houve, então, um recuo financeiro por parte do poder público, tornando-se pouco significativa sua participação financeira (RICKEN, 1981), o que levou a instituição a também cobrar mensalidades para sua manutenção.

Como interpretação nossa, entendemos que o modelo de criação de instituições de educação superior, todas instituídas por lei municipal, tal como aconteceu na FURB, teve sua motivação a partir da participação financeira do município de Blumenau, só que, nas outras instituições implantadas, isso não aconteceu da mesma forma.

Outro fator presente é a distribuição das instituições em municípios de pequeno e médio porte e que apresentavam um grande poderio econômico. Esse fator econômico possibilita condições para que as organizações da sociedade civil pressionem os municípios, maior poder local, para a criação das fundações (RICKEN, 1981). Na medida em que estas faculdades vão ganhando corpo, surge a intenção de melhorar seu desempenho. Isso se dá rapidamente, pois as demandas eram representativas e movidas pelas necessidades e problemas semelhantes. A forma encontrada para isso foi implantar uma associação que viesse a representar as instituições de educação superior no Estado. Isso agilizaria a solução de problemas comuns, bem como ordenaria a expansão da educação, evitando a duplicação de esforços para fins idênticos. Assim, foi instituída, em 1974, a Associação Catarinense das Fundações Educacionais (ACAFE), com a missão de promover a integração, a cooperação e o desenvolvimento das Instituições de Educação Superior filiadas, visando ao fortalecimento da educação superior

comunitária no Estado de Santa Catarina, e que hoje coordena parte das políticas educacionais das fundações no estado.<sup>2</sup>

Com o aumento da procura por cursos superiores, as fundações educacionais, no final dos anos de 1980 e início de 1990, passam a pleitear a sua transformação em universidade. Para melhor acompanharmos este processo, apresentamos, abaixo, um segundo quadro que mostra a transformação das instituições em universidades, acompanhadas dos respectivos anos dos reconhecimentos.

Quadro 02: Transformação das fundações em universidades

<b>Fundação</b>	<b>Instituição Universitária</b>	<b>Sigla</b>	<b>Reconhecimento</b>
UDESC	Universidade do Estado de Santa Catarina	UDESC	1965
FURB	Universidade Regional de Blumenau	FURB	1986
FEPEVI	Universidade do Vale do Itajaí	UNIVALI	1989
FESSC	Universidade do Sul de Santa Catarina	UNISUL	1989
FUOC - FEMARP FUNDESTE	Universidade do Oeste de Santa Catarina	UNOESC	1995
FURJ	Universidade da Região de Joinville	UNIVILL E	1996
FEARPE - FEPLAC FUNPLOC - FEAUC FUNORTE	Universidade do Contestado	UnC	1997
FUCRI	Universidade do Extremo Sul Catarinense	UNESC	1997
UNIPLAC	Universidade do Planalto Catarinense	UNIPLAC	1999
FERJ	Centro Universitário de Jaraguá do Sul	UNERJ	2000
FEDAVI	Universidade da Região do Alto Vale do Itajaí	UNIDAVI	2001
FUNDESTE	Universidade Comunitária Regional de Chapecó	UNOCHA PECÓ	2002
FEBE	Centro Universitário de Brusque	UNIFEBE	2003

Fonte: O quadro foi elaborado com dados obtidos nas Secretarias Acadêmicas das Instituições e também através do site: [www.acafe.org.br](http://www.acafe.org.br)

Considerando o quadro 01 comparativamente com o quadro 02 e a trajetória histórica das fundações,<sup>3</sup> podemos observar que houve uma redução no número de

<sup>2</sup> ACAFE – Perfil ACAFE 30 anos. Florianópolis: ACAFE, 2004.

fundações, instituições isoladas, em relação ao número de universidades. O motivo da redução está relacionado à aglutinação de instituições que, para cumprir legalmente as condições necessárias para o encaminhamento dos processos e obtenção do reconhecimento como universidade, deveriam apresentar um maior número de cursos ou áreas de conhecimento. Como isoladamente não era possível atender as exigências, a saída foi criar uma nova instituição que congregasse as fundações pretendentes ao reconhecimento. Em outros estados do País, houve processos de federalização das instituições. Conforme Sampaio (2000, p. 79), esse processo de incorporação das instituições, formando uma nova instituição, constituiu-se na contrapartida do movimento dos estabelecimentos isolados particulares ou públicos para se transformar em universidades.

Outra análise, que pode ser feita, refere-se ao período (ano) em que estas instituições se transformam em universidades. Com exceção da UDESC, as demais universidades são reconhecidas a partir da segunda metade da década de 1980, período em que as políticas neoliberais começam a influenciar as decisões do Governo Federal e dos Estados. De forma mais acentuada, deliberadamente, favorece a aglutinação de instituições privadas, especialmente do terceiro setor, fortalecendo o argumento de Fernandes (2002), que afirma que são instituições públicas, porém administradas de forma privada, mas não são particulares.

A UDESC é a única instituição pertencente ao sistema ACAFE que oferece educação superior gratuita. Ela assumiu a característica de instituição pública de direito público somente em 1989, com a nova Constituição do Estado de Santa Catarina. Entre as instituições analisadas, é a única criada pelo Estado. Até a Constituição de 1989, de Santa Catarina, ela era mantida como as demais, cobrando mensalidades. A partir da Constituição, atendendo ao que determina o Art. 169, que trata do ensino superior e o Art. 39 das disposições transitórias, e por pressões dos estudantes que cobram do Estado maior participação com investimentos na educação pública superior, a UDESC passou à forma de fundação pública mantida pelo Estado. As demais instituições, pertencentes ao sistema ACAFE, também são criadas por órgãos públicos, que são os municípios, sendo também públicas e, no

---

<sup>3</sup> Um conjunto de informações complementares sobre cada uma das fundações pertencentes à ACAFE podem ser encontradas em: PEGORARO, 2008. cap. IV.

princípio, também, de direito público, mais tarde migraram para direito privado<sup>4</sup> e, por isso, não poderiam cobrar mensalidades. São, porém, administradas/gestadas de forma privada. Para resolver este problema, na Constituição de 1988, foi incluído o artigo 242, no Capítulo das Disposições Constitucionais Gerais,<sup>5</sup> que possibilitou a cobrança de mensalidades. Também na Constituição Estadual de 1989, foi incluído o artigo 170 que fixou recursos do orçamento do estado para o sistema fundacional.

Se observarmos no quadro 2, a data do reconhecimento, veremos que quase a totalidade delas foi reconhecida, como universidade, após a promulgação da constituição de 1988. Com isso, é possível observar que a questão legal era um entrave para o desenvolvimento das IES e, como era conveniente para o Estado, mais uma vez, que as instituições se fortalecessem, a solução foi encontrada e resolvida constitucionalmente.

O crescimento dessas instituições é notório e visível. Desde 1975, data em que a maioria das fundações estava associada ao sistema ACAFE, até 2004, as matrículas tiveram um aumento de onze vezes. Passaram de 15.359 para 173.872. No período de 2000 a 2003, as matrículas nas fundações representavam 68,9 %, as instituições privadas 20,5% e a Universidade Federal de Santa Catarina 10,7% das vagas oferecidas para cursos de educação superior. Com relação ao número de cursos, abrangendo os cursos seqüenciais, graduação, especialização, mestrado e doutorado, as fundações passaram de 964 em 2001 para 1.190 em 2003. Até 2004, as fundações estavam presentes em 69 das 293 cidades catarinenses.<sup>6</sup>

Não há como negar que o Sistema Fundacional Catarinense tem uma representatividade significativa na história da educação superior de Santa Catarina, porém podemos ponderar que este modelo, de certa forma, abafou e/ou diluiu as idéias, as iniciativas e os movimentos por ensino público gratuito para a maior parte

---

<sup>4</sup> Mesmo tendo migrado para o modelo de instituição de direito privado, do ponto de vista de alguns juristas, como analisamos anteriormente, elas permanecem sendo públicas, pois foram criadas por uma instância do poder público, o legislativo municipal. Embora tenham autonomia em alguns aspectos, precisam prestar contas à administração pública.

<sup>5</sup> Art. 242. O princípio do art. 206, IV, não se aplica às instituições educacionais oficiais criadas por lei estadual ou municipal e existentes na data da promulgação desta constituição, que não sejam total ou parcialmente mantidas com recursos públicos. Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais (Constituição 1988).

<sup>6</sup> ACAFE. Perfil ACAFE 30 anos. Florianópolis: ACAFE, 2004.

dos municípios do interior do estado. Hoje, com algumas exceções,<sup>7</sup> um número de cursos extremamente reduzido é oferecido gratuitamente pela Universidade Estadual. A capital, Florianópolis, concentrou e concentra as duas universidades públicas do Estado, a UDESC e a UFSC. Os estudantes (com exceção dos que conseguiram passar no vestibular na capital, uma minoria e, na maior parte dos casos, oriundos de famílias muito bem estruturadas economicamente) sempre tiveram que bancar seus estudos.

Para o Estado de Santa Catarina, o oferecimento de educação através de instituições do terceiro setor foi/é extremamente conveniente, pois, assim, os governos viam as demandas por educação superior sendo atendidas pelas Fundações regionais que, por outro lado, desobrigavam o poder público dessa atividade. Se observarmos outros Estados da Nação, apresentados no quadro nº 03, abaixo, veremos que há uma maior preocupação dos Estados com relação ao oferecimento de educação pública gratuita. Há nesses Estados um número significativo de instituições públicas gratuitas de educação superior. Algumas estão mais ligadas à União e outras ligadas aos estados regionais.

Do ponto de vista das instituições fundacionais, em Santa Catarina, entretanto, a não participação do Estado no oferecimento de vagas gratuitas, para os municípios do interior do Estado, para a educação superior, foi positiva, pois fez com que elas crescessem significativamente num período muito curto.

---

<sup>7</sup> São oferecidos cursos pela UDESC, fora da Capital, nos municípios de Joinville, Lages, Chapecó, Pinhalzinho e Maravilha.

Quadro nº 03: Instituições de educação superior nas regiões Sul e Sudeste do País, até 2005

Estados	Instituições Públicas		Instituições Privadas	
	Universidades	outros	Universidades	outros
Rio Grande do Sul	05	05	11	82
Santa Catarina <sup>8</sup>	02	02	10	94
Paraná	06	16	04	159
São Paulo	07	43	30	482
Minas Gerais	12	19	09	289
Rio de Janeiro	06	09	12	107
Espírito Santo	01	03	00	101

Fonte: INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

Considerando este quadro comparativo, não é difícil analisar que, possivelmente, as influências dos representantes políticos dos estados na União viabilizaram a criação de mais universidades públicas em alguns estados, como é o caso de Minas, São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Paraná. É evidente que precisamos levar em conta a questão territorial, mas ao contrário dos demais estados, em que há uma maior distribuição de universidades públicas no espaço dos estados, em Santa Catarina, as instituições estão centralizadas, prioritariamente, na capital.

Tendo em vista as análises apresentadas, podemos considerar, conforme Szazi (2004, p. 54), que a idéia de um “setor social”, como é o caso das fundações educacionais de Santa Catarina, em contraposição ao Estado e ao mercado, gera um discurso homogeneizado, com uma forte tendência a eliminar os conflitos inerentes às dinâmicas de nossa sociedade civil. A idéia de terceiro setor, a partir da lógica de mercado, sob a visão neoliberal, e através de organizações sem fins lucrativos, as chamadas entidades filantrópicas, tem sido utilizada como uma substituição do papel do Estado em questões sociais.

---

<sup>8</sup> Conforme os dados do INEP, em Santa Catarina, aparecem cinco universidades públicas, o que é, ao nosso ver, um equívoco, pois todas as fundações pertencentes ao sistema ACADE são constituídas, legalmente, da mesma forma, por lei municipal. Como um dos nossos critérios de análise é, também, a gratuidade, não as relacionamos como públicas, pois todas cobram mensalidades, e entendemos que fazem parte desta categoria, apenas, a UDESC e a UFSC.

## **2 - Estruturação legal das fundações mantenedoras do sistema catarinense de educação superior**

Toda educação brota de alguma imagem de futuro. Se a imagem de futuro de uma sociedade estiver grosseiramente equivocada, o sistema educacional acabará por trair os seus jovens.

Alvin Tofler

As entidades mantenedoras são instituições, neste caso, criadas com a finalidade específica de desenvolver a educação superior, através de Instituições de Educação Superior - IES. Elas são o suporte legal para que de fato sejam viabilizadas condições administrativo-financeiras para a efetivação da educação superior. IES e mantenedoras devem constituir, institucionalmente, um único ente jurídico, onde de direito e de fato são viabilizadas estruturas, profissionais, legalidades para que, em um determinado local ou região, sejam efetivadas ações com vistas ao oferecimento da educação superior.

As entidades mantenedoras podem ser, conforme a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB/96, Art. 45, de caráter público ou privado. De direito, são criadas entidades jurídicas mantenedoras de IES que podem ser chamadas de fundações, cooperativas, associações ou, simplesmente, hoje, empresas privadas. As entidades mantenedoras são públicas (autarquias), **primeiro setor, quando são criadas ou incorporadas, mantidas e/ou administradas pelo poder público federal, estadual e municipal**, e são privadas quando são criadas, mantidas e/ou administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado. As mantenedoras de direito privado se dividem ou se organizam entre instituições privadas com fins lucrativos ou privadas sem fins lucrativos. As privadas com fins lucrativos fazem parte do **segundo setor, são de caráter particular e empresarial**, e as privadas sem fins lucrativos, denominadas de instituições públicas não-estatais, **terceiro setor**,<sup>9</sup> **são de caráter comunitário, confessional e filantrópicas.**

---

<sup>9</sup> “Grande parte do terceiro setor, Instituições Públicas Não-Estatais, é constituída de instituições que desenvolvem atividades antes executadas pelo Estado. Tomamos como exemplo o Rotary e o Lions e, também, as fundações, associações e organizações não governamentais - ONGs, que trazem no seu conceito a concepção que identifica instituições que desenvolvem ações de esfera pública, não-estatal, a partir de iniciativas privadas voluntárias, sem fins lucrativos, no sentido do bem comum. Esta concepção assumiu as características, mais especificamente, no final dos anos de 1990, por ser um período em que, no Brasil, o terceiro setor mais se tem destacado por conta das impotencialidades do Estado” (PEGORARO, 2006, p. 194).

Não é difícil de perceber que as relações entre o Estado e a sociedade civil, na prestação de serviços públicos, não estão resolvidas de forma suficiente na legislação e são objeto de polêmicas e controvérsias. A Constituição Federal possibilita a cooperação entre Estado e sociedade, na garantia dos direitos sociais, reconhecendo a importância dessas instituições na execução das políticas educacionais (CF, art. 205), porém, do ponto de vista jurídico, um dos aspectos centrais que dificultam estas relações, público privado, é a ausência da categoria jurídica público não-estatal. O público é, evidentemente, mais amplo do que as iniciativas do Estado. As instituições públicas não-estatais possuem características próprias, mas que se identificam com as características do ente público. Na CF, art. 213, ao se referir à educação, há o reconhecimento do Estado, distinguindo as instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas, das estatais e privadas, ao tratar da destinação dos recursos públicos. Mesmo assim, tanto na legislação infraconstitucional, quanto na cultura política e administrativa do País, prevalece em grande parte a dicotomia público *versus* privado. O Código Civil, por exemplo, só reconhece dois tipos de pessoas jurídicas: as de direito público e as de direito privado (art. 41 e 44). Em vista disso, habitualmente, no dia-a-dia, as instituições de direito privado com características comunitárias, públicas não-estatais, são tratadas como privadas e, também, em muitos casos, comportam-se como privadas.

Quando olhamos para as fundações de Santa Catarina, pertencentes ao sistema ACADE, com as mesmas características legais, criadas por leis municipais, e vamos ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, órgão do Governo Federal ligado ao Ministério da Educação – MEC, não encontramos a categoria público não-estatal. Encontramos estas instituições, algumas, classificadas como públicas e, outras, como privadas.

Para melhor identificarmos, na prática, estas instituições, relacionamos entidades a partir dos diferentes setores: no primeiro setor, estão as públicas, que são as universidades federais, estaduais e municipais e os Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets), que oferecem educação superior gratuita, tomando como exemplo as duas maiores universidades públicas do País, a USP que entre as dez maiores universidades do País está em sétimo lugar, e a Universidade Federal do Pará que está em nono e, também, outras universidades públicas que fazem parte do rol de universidades públicas gratuitas importantes como a UNICAMP, a



UFRGS, a UFSC, a UDESC, a UnB, UFF, entre outras; no segundo setor, estão as universidades particulares, os centros universitários, faculdades isoladas e integradas com fins lucrativos, são semelhantes a empresas. No Brasil, analisando a relação, mais uma vez, das dez maiores universidades, divulgadas pela Folha de São Paulo, as seis primeiras, por mais espantoso que possa parecer, são privadas. Na ordem: Unip – Universidade Paulista, Universidade Estácio de Sá, Uninove – Centro Universitário Nove de Julho, Uniban – Universidade Bandeirante, Universo – Universidade Salgado de Oliveira e Unipac – Universidade Presidente Antônio Carlos;<sup>10</sup> no terceiro setor estão as instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas que, também, podem ser universidades, centros universitários, faculdades isoladas ou integradas, etc, mas que são constituídas a partir de fundações, associações, cooperativas, são filantrópicas e sem fins lucrativos, podem ser públicas de direito público ou de direito privado e ser criadas por iniciativa do Estado, instituições e, principalmente, pela sociedade civil. Exemplos de instituições criadas pelo estado, em Santa Catarina, são as fundações pertencentes ao sistema ACAFE, neste caso, a FURB, a UnC, a UNOESC, a UNOCHAPECÓ, a UDESC. Exemplo de entidades criadas por outras instituições, mais especificamente pelas igrejas, relacionamos as PUCs, a ULBRA,<sup>11</sup> e exemplos de fundações criadas por iniciativa da sociedade civil, denominadas de comunitárias, destacamos as fundações pertencentes ao COMUNG - Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas,<sup>12</sup> no Rio grande do Sul. Como exemplo, citamos: a URI, a UCS, a UPF, a UNIJUI.

Qual a diferença entre as entidades mantenedoras, fundações, do Rio Grande do Sul, bem como fundações de outras regiões do País, com relação às fundações de Santa Catarina? A importante diferença está na forma de criação e

---

<sup>10</sup> Folha de São Paulo, segunda-feira, 28 de janeiro de 2008, p. C1.

<sup>11</sup> A ULBRA é a oitava e a PUCMinas é a décima no rol das dez maiores universidades do País.

<sup>12</sup> No Rio Grande do Sul é criado um sistema de educação superior semelhante ao do Estado de Santa Catarina, denominado de COMUNG. O COMUNG - Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas - é o maior sistema de Educação Superior em atuação no Rio Grande do Sul, sendo integrado por nove Instituições de Educação Superior. Em março de 1993, nove instituições comunitárias do Rio Grande do Sul firmaram um Protocolo de Ação Conjunta, constituindo o Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas - COMUNG, com o objetivo de viabilizar um processo integrativo que resultasse no fortalecimento individual das instituições e no conseqüente favorecimento da comunidade universitária rio-grandense e da sociedade gaúcha como um todo. Constituído oficialmente em 27 de abril de 1996, rege-se por seu Estatuto e por disposições legais pertinentes, sendo sua sede e foro jurídico a cidade de Porto Alegre - RS. Disponível em: < [http://www.comung.org.br/o\\_comung.htm](http://www.comung.org.br/o_comung.htm) > acesso em: out. de 2007.

este é um fator decisivo e fundamental na concepção, estruturação legal e efetividade da instituição. Enquanto as fundações do Rio Grande do Sul e de outras regiões do País são criadas pela sociedade civil e inscritas no Registro Civil das Pessoas Jurídicas, as de Santa Catarina, embora também com a participação da sociedade civil, são criadas por lei e vontade do Poder Público, com aprovação e através do Poder Legislativo. Tomada a decisão e instituído o processo, fica definida a forma de condução administrativa da instituição. As questões legais e seguimento de normas, leis, passam a *independe*r da vontade dos seus dirigentes. Enquanto que para as mantenedoras criadas e inscritas no Registro Civil das Pessoas Jurídicas se aplicam normas pertinentes ao Código Civil, às instituídas por lei do Legislativo, independente da instância, no que se refere a sua administração, aplicam-se normas públicas. Outro fator importante, que diferencia as fundações criadas por órgãos públicos das demais, é a destinação dos bens em caso de falência ou extinção. Enquanto, para as fundações criadas e inscritas no Registro Civil das Pessoas Jurídicas, os bens serão destinados para uma instituição congênere, para as instituições criadas por órgãos públicos, o patrimônio, volta para o órgão instituidor.

Entre as instituições da ACAFE, temos a UDESC que foi criada pelo Estado, através de lei da Assembléia Legislativa e as demais fundações criadas pelos Municípios, através de lei instituída pelas Câmaras de Vereadores, conseqüentemente todas são públicas e muitas delas públicas de direito público expressa na própria lei de criação. Posteriormente algumas leis foram alteradas e algumas instituições passaram à denominação de direito privado, em outros casos houve alteração da lei, mas apenas foi suprimido o nome de direito público, e não foi acrescido o termo: “*de direito privado*”. Sendo assim, não existe outro caminho legal para seguirem. Devem orientar-se a partir de normas públicas, neste caso, com relação às questões administrativas. O Tribunal de Contas do Estado é o órgão fiscalizador.<sup>13</sup>

Com relação às mantidas - IES, estas seguem normas acadêmicas oriundas do Conselho Nacional de Educação ou do Conselho Estadual da Educação. No caso catarinense, para as instituições pertencentes ao sistema ACAFE, a instância

---

<sup>13</sup> A instância fiscalizadora, na verdade, deve ser o órgão instituidor, neste particular, a Câmara de Vereadores, através do Poder Executivo que, na seqüência, prestará contas ao Tribunal de Contas do Estado – TCE.

responsável pelo reconhecimento, credenciamento, reconhecimento de cursos, acompanhamento, etc, é do Conselho Estadual de Educação. Para as instituições privadas, entendamos aqui as particulares ou empresariais, é o Conselho Nacional de Educação. As fundações do Rio Grande do Sul, também, estão submetidas às orientações do CNE.

Ainda com relação às questões administrativas, que fazem parte das mantenedoras, as análises legais são recentes. A partir das reformas administrativas pelas quais passa o País, novas interpretações jurídicas estão sendo realizadas no sentido de adequar as instituições às normas jurídicas pertinentes. Muitos aspectos que até agora não entravam em questão, agora passam a preocupar dirigentes das instituições mantenedoras de Santa Catarina. Não há como discutir a questão jurídica das mantenedoras sem ir às origens, entender a forma como surgiram, como foram criadas e, por conseqüência, sem analisar-lhes a trajetória histórica. É possível que, nessa trajetória histórica, muitos equívocos tenham sido cometidos, porém, agora, é importante dotar estas instituições de legalidades que lhes garantam futuro como instituições da sociedade.

Hoje, percebemos de todas as formas, mas mais juridicamente, uma variedade significativa de fundações, sobretudo as criadas por Estados e Municípios. Concordamos com Cimadon (2002, p. 55) quando afirma que muitas dessas fundações foram criadas sem conhecimento jurídico mais apurado e que, neste sentido, degeneram o verdadeiro objetivo do instituto fundacional. Na maioria dos casos, há equívocos, inconsistências e carência de sentido, pois criadas pelo poder público,<sup>14</sup> são concebidas como pessoas jurídicas de direito público e confundidas com autarquias.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> É possível que, dentre as instituições pertencentes a ACAFE, o caso da UnC seja o mais complexo, prova disso é que há mais de dez anos do reconhecimento como universidade até a presente data não definiu sua estruturação legal. Uma análise detalhada sobre a UnC, assim como outros aspectos pertencentes à temática deste texto, encontra-se em: PEGORARO, Ludimar. Instituições de educação superior e entidades mantenedoras: a Universidade do Contestado. In: **Roteiro**, vol. 33, nº 1, jan/jun. 2008, ISSN 0104 4311. p. 25 – 49.

<sup>15</sup> Quando falamos de instituições públicas, é importante considerarmos que existem instâncias diferenciadas. A idéia de Estado pode significar a federação, os estados regionais e os municípios. Nestas instâncias, há uma variedade significativa de instituições com características ou modelos muito diferenciados que trabalham com bens públicos. A grande maioria delas está no que, hoje, denomina-se de terceiro setor, mas há instituições que são só públicas, estão no primeiro setor, e há instituições que são só privadas, segundo setor, porém todas elas trabalham com bens que estão na esfera pública, como é o caso da saúde e da educação.

As fundações, por longa data, só foram criadas sob a inspiração e auspício do direito privado, porém a existência de fundações de direito público provocou discordâncias entre os principais estudiosos do direito. Para alguns autores da área jurídica, entre eles Hely Lopes Meirelles e Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, só pode haver, no âmbito do poder público, fundações de direito privado que seriam criadas segundo as regras dos art. 62 a 69 do Código Civil. Conforme estes autores, o Estado (União, Estados e Municípios) não podem criar fundações de direito público ou de natureza jurídica pública. Outros autores, como Celso Antonio de Mello, Geraldo Ataliba, José Cretella Junior, Miguel Reale e Maria Sylvia Zanella Di Pietro, bem como Paes, autor que consultamos, o Poder Público, ao instituir fundações, pode atribuir-lhes personalidade de direito público ou de direito privado (PAES, 2003, p. 157).

Se adotarmos a segunda interpretação jurídica, entendemos que não haveria restrições para que o Estado criasse fundações, tanto de direito público, como de direito privado para, por intermédio delas, oferecer aos cidadãos os serviços que julgasse úteis e necessários ao bem-estar e ao desenvolvimento da sociedade. Embora isso seja uma interpretação recente, acaba por resolver parte do problema das fundações criadas em Santa Catarina que, na sua maioria, são criadas por municípios e possuem, na sua origem, personalidade jurídica de direito público e, mais tarde, passaram a personalidade jurídica de direito privado.

Di Pietro (1998, p. 322 – 323) esclarece esta questão, afirmando:

Quando o Estado institui pessoa jurídica sob a forma de fundação, ele pode atribuir a ela regime jurídico administrativo, com todas as prerrogativas e sujeições que lhe são próprias, ou subordiná-las ao Código Civil; neste último caso, com derrogações por normas de direito público. Em um e outro caso se enquadram na noção categorial do instituto da fundação, como patrimônio personalizado para a consecução de fins que ultrapassam o âmbito da própria entidade. Em cada caso concreto, a conclusão sobre a natureza jurídica da fundação – pública ou privada – tem que ser extraída do exame da sua lei instituidora e dos respectivos estatutos (...).

Tanto de fato como de direito, fundação é uma pessoa jurídica de tipo especial, pois resulta de uma construção da técnica jurídica altamente valiosa para a realização de fins socialmente úteis. As pessoas físicas, as pessoas jurídicas e o próprio Estado desde muito tempo perceberam que atribuir personalidade a um conjunto de bens destinado à realização de uma finalidade é realmente um recurso

técnico indispensável para que uma obra possa sobreviver ao seu criador, como ter independência necessária para conduzir seus próprios destinos. Assim sendo, as fundações podem se dedicar a fins de natureza muito distinta, desde a beneficência assistencial, passando pela beneficência e assistência religiosa, bem como a beneficência direcionada ao ensino em todos os níveis, à cultura, pesquisa, indo até as que não servem aos interesses gerais, mas a fins particulares ou egoístas, como as apelidadas de “fundações familiares”, em que os destinatários ou beneficiários se determinam pela circunstância de pertencer a certas famílias que tiveram consignadas por seus ascendentes rendas ou benefícios de determinados bens, por meio da instituição de uma fundação (PAES, 2003, p. 158 – 159).

A Constituição Federal de 1988 se refere às fundações de forma assistemática e confusa. Reconheceu, no âmbito constitucional, a existência de fundações públicas ou fundação instituída e/ou mantida pelo Poder Público. Di Pietro (1998, p. 323) procura esclarecer esta questão:

[...] pode-se definir a fundação instituída pelo poder público como o patrimônio, total ou parcialmente público, dotado de personalidade jurídica, de direito público ou privado, e destinado, por lei, ao desempenho de atividades do Estado na ordem social, com capacidade de auto-administração e mediante controle da Administração Pública, nos limites da lei.

Aí estão presentes as suas características:

1. dotação patrimonial, que pode ser inteiramente do poder público ou semipúblicas e semiprivada;
2. personalidade jurídica, pública ou privada, atribuída por lei;
3. desempenho de atividade atribuída ao Estado no âmbito social, com isso, fica presente a idéia de descentralização de uma atividade estatal e também a de que a fundação é a forma adequada para o desempenho de funções de ordem social, como saúde, educação, cultura, meio ambiente, assistência e tantas outras; isso precisamente pelo fato dela objetivar fins que beneficiam terceiros estranhos à entidade;
4. capacidade de auto-administração; e
5. sujeição ao controle administrativo ou tutela por parte da Administração direta, nos limites estabelecidos em lei.

Este é, na verdade, o caso das fundações do Estado de Santa Catarina. São instituições públicas instituídas pelos poderes públicos municipais, com patrimônios, inicialmente, na grande maioria dos casos, concedidos pelo poder público e, posteriormente, melhorados e ampliados a partir das rendas advindas das atividades desenvolvidas. Na estruturação dessas fundações, não houve investimento

privado/particular para a manutenção, nem para a construção do patrimônio, nem tampouco doações. Houve somente investimentos públicos.

A legislação das fundações públicas instituídas e/ou mantidas pelo poder público, com personalidade jurídica de direito privado, passa por mudanças devido às vultuosas doações que lhes eram conferidas. No princípio, não eram, mas posteriormente elas passam a integrar a Administração Pública. O primeiro passo nesse sentido deu-se com o Decreto-Lei nº 200/67 que introduziu, em nível federal, a reforma administrativa. Nesse documento, o ente fundacional integrava a Administração Pública indireta, submetendo-se aos controles próprios das empresas estatais com expressa menção à sua personalidade de direito privado. A seguir, editou-se o Decreto-Lei nº 900/69, de 29 de setembro de 1969, pelo qual as entidades fundacionais foram tiradas do rol da Administração Pública, passando a sujeitar-se somente às regras do Código Civil. Posteriormente, com a Lei nº 7.596/87, que alterou, quanto às fundações, o Decreto-Lei nº 200/67, bem como revogou o dispositivo do Decreto-Lei nº 900/69 e que houve a caracterização das fundações públicas como entidades de direito privado, criada em virtude de autorização legislativa, entretanto, excluídas do cumprimento das normas de fiscalização previstas no Código Civil. Assim, a partir da Lei nº 7.596/87, as fundações públicas passaram a ter a denominação *pessoa jurídica de direito privado* e que podem, *mutatis mutandi*, ser criadas também pelos estados e municípios (PAES, 2003, p. 162).

Levando em conta estas mudanças, Ferreira (1987) destaca que as fundações instituídas pelos poderes públicos **são privadas, mas não são particulares**. O poder público, ao instituir estas fundações, segundo Di Pietro (1998, p. 324 – 325):

seja qual for o regime jurídico, dificilmente pratica simples ato de liberalidade para destacar bens de seu patrimônio e destiná-lo a fins alheios que não sejam de interesse do próprio Estado. Este, ao instituir fundação, utiliza tal espécie de entidade para atingir determinado fim de interesse público; serve da fundação para descentralizar a execução de uma atividade que lhe compete, da mesma forma que o faz em relação às autarquias, sociedade de economia mista e empresas públicas, às quais confere a execução de serviços públicos. Por essa razão, a fundação governamental não adquire, em geral, vida inteiramente própria, como se fosse instituída por particular. É o interesse público que determina a sua criação;

sendo variável o interesse público, o destino da fundação também pode ser mudado pelo ente que a instituiu, quer para alterar a lei que autorizou a sua criação, quer para revogá-la. Entender-se de outra forma significa desconhecer ou desrespeitar o princípio da indisponibilidade do interesse público ao qual se vincula a Administração. Se instituísse uma entidade tendo em vista a consecução de determinado interesse coletivo, ela estaria dele dispondo na medida em que deixasse a fundação livre dos laços que a prendem à Administração Pública, necessários para determinar o cumprimento da vontade estatal.

As fundações públicas com personalidade jurídica de direito privado, tomamos como exemplo as fundações pertencentes ao sistema ACADEMIA em Santa Catarina, possuem traços distintos e a elas deveriam se aplicar normas de natureza pública. Conforme Paes (2003, p. 163 - 164), elencamos as normas que, necessariamente, devem ser seguidas:

1) Criação pela vontade do Poder Público expressa mediante autorização em lei. Enquanto as fundações de direito privado são inscritas no Registro Civil das Pessoas Jurídicas, as fundações públicas são criadas por lei ou vontade do Poder Público. Conforme a Constituição Federal, esta é uma prerrogativa do legislativo.

2) Impossibilidade de extinção por sua própria vontade. Sendo que a criação da fundação pública é decorrente da vontade do Poder Público, traduzida por meio de edição de lei, também sua extinção somente poderá ser feita por meio deste instrumento.<sup>16</sup> Neste caso, não se aplicam as normas do Código Civil, Capítulo III – das Fundações, art. 69, que só teria validade para as fundações privadas.

3) Controle, subordinação e fiscalização pelo Poder Executivo, pelo Tribunal de Contas e, velamento, quando há questões de improbidade administrativa, pelo Ministério Público. O controle das fundações públicas deve ser feito, administrativamente, pela entidade que a instituiu, controle este que abrange os atos de seus dirigentes e a sua gestão financeira e se denomina de supervisão ministerial (art. 49, inciso X, da CF), com sujeição a todas as medidas indicadas no art. 26 do Decreto-Lei nº 200/67. Para as autarquias, há uma lei específica de fiscalização, diferente das fundações públicas de direito privado.

---

<sup>16</sup> Ao passo que a fundação de direito privado pode extinguir-se quando a maioria de seus membros assim o decidir, o mesmo não ocorre com a fundação de direito público, que continuará a existir, mesmo que o pessoal que lhe integra os quadros, diretivos ou funcionais, resolva o contrário. Criada por lei, extingue-se por lei. É a vontade do legislador que vai determinar o desfazimento da fundação de direito público (PAES, 2003, p. 164)

Hoje, está sob responsabilidade das promotorias públicas, a curadoria e velamento das fundações. Em cada comarca, há um promotor designado para esta função junto às fundações pertencentes a esta região. Os Estados, também, possuem uma promotoria designada para atender, exclusivamente, as fundações.

4) Sujeição de seus empregados ao regime jurídico e planos de carreira estabelecidos de modo uniforme para servidores da Administração Direta e Autarquias (CF, art. 39), mediante concurso público (art. 37, II, da CF), inclusive para acumulação de cargos e para fins criminais (art. 327 do Código Penal) e para fins de improbidade administrativa (art. 1º e 2º da Lei nº 8.429, de 02/06/1992).

5) Sujeição de seus dirigentes a mandatos de segurança quando exerçam funções delegadas do Poder Público (art. 5º, inciso LXIX, da CF), cabimento de ação popular contra atos lesivos de seu patrimônio (art. 5º, inciso LXXIII, da CF); e legitimação ativa para propor ação civil pública (art. 5º, da Lei nº 7.343, de 24/07/1985).

6) Imunidade tributária referente aos impostos sobre o patrimônio, a renda e os serviços vinculados às suas finalidades essenciais ou delas decorrentes (art. 150, § 2º, da CF).

7) Submissão à Lei nº 8.666, de 21/06/1993, para a realização de licitação, nos termos dos art. 1º e 19º; possibilidade de contratação direta com o Poder Público, sem licitação, na hipótese prevista no art. 24, inciso XIII.

Para Di Pietro (1998), seriam importantes que a estas normas fossem acrescidas mais duas:

8) Juízo privativo na esfera estatal condicionado à previsão do Código Judiciário ou Lei de Organização Judiciária do Estado.

9) Sujeição, em matéria de finanças públicas, às exigências contidas nos arts. 52, VIII, 169 e 165, §§ 5º e 9º, da CF).

Após analisarmos historicamente, a partir da legislação, alguns aspectos pertinentes às fundações públicas de direito privado, caso catarinense, e suas finalidades do ponto de vista das necessidades sociais, cabe-nos inferir apreciação conceitual, e não há como negar que estas instituições foram e são representativas e significativas para parcela da sociedade. Elas nascem por uma causa ou *scopo* e em função disso colocam seu patrimônio à disposição. Seus modelos podem ter contornos legais diferenciados, porém sua causa, de fato, será sempre a sociedade.



As fundações, como parte do terceiro setor e da sociedade civil organizada, podem dar importantes contribuições ao desenvolvimento humano. Podem ser suporte relevante para a educação, pesquisa, atividades culturais, meio ambiente, etc, desde que, de fato, estejam imbuídas de levar adiante a causa que assumem. São instituições comunitárias e, no sentido rigoroso do termo, podem preencher os requisitos fundamentais do que é público, desde que observem os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade, eficiência e transparência administrativa. Seus patrimônios pertencem a entidades da sociedade civil, caso Rio Grande do Sul, ou a órgãos do poder público, caso catarinense. Parece-nos que, como organizações representativas da sociedade civil, deixam a desejar com relação à participação democrática, pelo menos em Santa Catarina. Tanto no Rio Grande do Sul quanto em Santa Catarina, essas instituições comunitárias respondem por importante parcela dos serviços de educação superior, porém essas atividades poderiam ser melhoradas se houvesse reconhecimento e valorização pelas políticas públicas.

### ***3 - Atuação das fundações catarinenses como instituições do terceiro setor***

[...] uma transformação profunda nos modos de conhecer deve estar relacionada, de uma maneira ou doutra, com uma transformação igualmente profunda nos modos de organizar a sociedade.

Boaventura de Souza Santos

Para analisarmos as fundações de Santa Catarina, como mantenedoras da educação superior, pertencentes ao que se convencionou chamar de terceiro setor, elaboramos um quadro teórico com a finalidade de orientar os olhares sobre a realidade de cada uma instituição pertencente ao sistema catarinense de educação superior. Entendemos que não é possível um estudo generalizado de como é a atuação de cada instituição, a não ser que seja feito um estudo particularizado sobre cada realidade, condição inviável neste momento.

Estes apontamentos fazem parte da tese de doutorado que analisa o terceiro setor e a educação superior no Brasil: compromisso social das fundações em Santa Catarina, o caso Universidade do Contestado, tendo como orientadora Arabela Campos Oliven e contribuições de Boaventura de Sousa Santos, professor na

Universidade de Coimbra (UC), Faculdade de Economia (FE), Centro de Estudos Sociais (CES), obtidas através de estágio sanduíche financiado pela CAPES.

No atual contexto, entender as relações sociais é um desafio. Os fenômenos são heterogêneos e, para compreendê-los, faz-se necessário a utilização de lentes apropriadas que possibilitem a identificação de especificidades de cada acontecimento. Neste particular, nosso olhar volta-se para o terceiro setor e nossas lentes se constituirão nos critérios estabelecidos para a análise. A temática sobre o terceiro setor é polêmica e recolhe sobre si os mais variados interesses. O terceiro setor tem-se constituído de um conjunto de organizações da sociedade civil que operam nas mais variadas instâncias, cujas atividades cobrem, hoje, os mais diversos campos das experiências da vida social. São instituições que se fortalecem, neste momento histórico, por conta do cenário sócio-político, econômico e cultural sustentado pela ideologia da globalização neoliberal, hoje em declínio, que procura diminuir, significativamente, a intervenção do Estado na sociedade e que, por consequência, produz um movimento histórico de agravamento da degradação social em todas as sociedades do mundo. Com isso, as intencionalidades e os interesses do terceiro setor diversificam-se. Mesmo todas as instituições sendo, legalmente, igualmente constituídas, de fato, as manifestações são heteromórficas.

Nossas considerações, a seguir, terão como objetivo analisar criticamente os modelos de instituições da sociedade civil. Nosso foco principal será as instituições de educação superior, tomando como exemplo as que, nas sociedades modernas, como, também, outras instituições, recebem prerrogativas do Estado, as universidades.

A partir das políticas neoliberais, houve, nos últimos tempos, uma forte diminuição do papel do Estado e, conseqüentemente, uma diminuição dos espaços democráticos na sociedade, embora o discurso não seja este, com relação ao acesso a determinados direitos. Entre estes direitos, inclui-se o acesso à educação superior pública gratuita. No Brasil, nos últimos anos, tem crescido significativamente o número de instituições de terceiro setor atuando neste segmento. Podemos citar como exemplo as fundações, em Santa Catarina, que criaram um sistema de

educação superior<sup>17</sup> no Estado, que se denomina de sistema ACAFE (Associação Catarinense das Fundações Educacionais). É importante, pois, analisarmos a postura destas instituições frente ao Estado ou outros segmentos da sociedade. Está em análise as relações sociais que se dão entre as dimensões do público e do privado.

Para Boaventura de Sousa Santos é preciso diferenciar o terceiro setor social, que é um pilar da comunidade, do terceiro setor neoliberal,<sup>18</sup> que se articula com as políticas de mercado, fazendo das suas atividades negócios lucrativos econômica e politicamente interessantes para grupos diferenciados. Como forma de contraposição a este segmento de instituições neoliberais, é necessário que se encontre uma forma de articulações de parcerias entre o terceiro setor social e o Estado, e que estas parcerias, necessariamente, sejam desenvolvidas a partir de determinadas condições que lhes dão visibilidade e relevância social.

Neste sentido, está em discussão o papel do Estado enquanto primeiro setor, público, assegurador dos direitos sociais advindos dos próprios movimentos da sociedade. Boaventura destaca estes aspectos, dizendo:

B – Eu penso que uma das coisas fundamentais é que o terceiro setor não pode, e tem a tentação para fazer isso, não pode desresponsabilizar o Estado de garantia dos direitos, nomeadamente, neste caso, a educação. O terceiro setor não pode garantir os direitos. O terceiro setor pode ajudar a efetivar a aplicação dos direitos, mas quem garante os direitos é o Estado.<sup>19</sup>

Direitos não são filantropias. Quem estabelece direitos de cidadania, que possibilitam aos cidadãos reivindicar como direitos e não como filantropia, é o Estado. As organizações de terceiro setor não podem, embora muitas vezes tenham a pretensão de fazer isso. Para que seja diferente, conforme Boaventura, deve-se encontrar “parcerias virtuosas e não viciosas”, pois, para ele, as parcerias que têm havido, são muito viciosas. Por que são viciosas? “Fundamentalmente, porque o Estado vê nessas parcerias a maneira de se desresponsabilizar”.

---

<sup>17</sup> A criação de um sistema de educação superior é uma prerrogativa do Estado. É, intrinsecamente, público, e não das fundações, porém, em Santa Catarina, por conveniência do Estado, foi possibilitada às fundações educacionais a criação de um sistema de educação superior.

<sup>18</sup> Juridicamente não existe esta diferenciação. Ela é feita, apenas, para analisarmos as diferentes maneiras de como as instituições de terceiro setor são conduzidas na sociedade.

<sup>19</sup> Utilizamos esta metodologia para diferenciar entrevistas de citações bibliográficas.

Então, de um lado, quando estas parcerias são realizadas, o Estado, aparentemente, exime-se das responsabilidades, ficando sobre encargo destas instituições a realização das atividades. Por outro lado, os dirigentes, através das instituições do terceiro setor, vêem ali uma grande oportunidade de se promoverem, para ganharem poder político. Por isso, para Boaventura, o grande problema hoje é que o terceiro setor, quanto mais institucionalizado, mais tenta ter poder político em vez de poder social. Esquece, muitas vezes, dos seus objetivos sociais, de trabalhar com as comunidades, e começam, fundamentalmente, as suas lideranças a ganhar poder político e, quando ganham poder político, basicamente é para usarem para o seu próprio benefício, e acabam negando a importância dos Municípios, do Estado e até à abstração, ou negação da própria União.

B - Portanto, eu acho que tem que haver do lado do Estado uma postura, digamos, de aprofundamento democrático e, do lado do terceiro setor, a mesma postura, ainda que a partir de uma outra perspectiva. Do lado do Estado, é que as parcerias são uma forma de democratizar a administração e não uma forma de desresponsabilizar o Estado. (...) Normalmente, o Estado entra porque pensa que é mais barato, mas não é, deveria fazer um discurso progressista, que não é, propriamente, numa questão do “embaratecer” que está a vantagem da parceria. (...) Qual é a vantagem dela? É de ela, realmente, poder mobilizar a sociedade, tornar uma sociedade mais ativa.

Não são, necessariamente, estas parcerias mais baratas ao Estado. O que está em questão não são os valores econômicos, muitas vezes defendidos pelo próprio Estado, mas o exercício da cidadania. O cidadão, como agente social, no exercício de seus direitos, desenvolve sua formação cidadã, potencializa a visão da importância dos valores coletivos e, muitas vezes, faz com que as ações das instituições do primeiro setor estejam mais sintonizadas às necessidades de uma região, de um Município, de um Estado, porque as políticas do Estado ou da União são políticas para todos, são políticas nacionais e que, por muitas vezes, não atendem as especificidades de uma região. Exemplo disso podem ser as catástrofes que acontecem numa região, numa cidade, ou mesmo, hoje, influenciada pelas políticas neoliberais, uma instituição do segundo setor, a maior empresa da região foi-se embora, foi para outra região, deixando muita gente com dificuldades. Neste sentido, o terceiro setor teria a função de sintonizar as políticas nacionais com as realidades locais, portanto, para Boaventura, “o terceiro setor tem que ver aí a sua

responsabilidade democrática. Não é para ganhar poder para si, mas tornar os processos de cidadania eficazes, muito mais sintonizados com as realidades locais”.

Considerando que não existe o Estado sem a sociedade e nem, tampouco, a sociedade sem as pessoas, entendemos que estas questões são, eminentemente, questões de subjetividades. A visão de mundo ou o ideal que os dirigentes, tanto do Estado, quanto do terceiro setor, têm, é fundamental, pois se priorizam ações que fortalecem as questões privadas, provocam um determinado conjunto de conseqüências corporativas, privatistas, na sociedade, porém se priorizam ações que fortalecem as questões públicas, provocam iniciativas e perspectivas da institucionalização de ações voltadas para democratização, e as conseqüências desses comportamentos provocam outros resultados na vida social que podem melhorar as condições coletivas (Santos, 2003, p. 237). Entendemos que, no segundo caso, há uma perspectiva muito maior de melhoria dos índices de desenvolvimento humano, e nesta perspectiva, o terceiro setor, como interação da sociedade civil entre o Estado e o setor privado, seria fundamental neste momento histórico.

Nesta direção, Boaventura faz uma crítica à atual condição das instituições de terceiro setor e, também, sobre a postura de seus dirigentes, e que servem para analisarmos, com mais detalhes, o que são e como são as fundações em Santa Catarina.

B – Por isso é que eu digo e que eu tenho, com relação ao terceiro setor, uma posição, em termos de complexidade, por que eu acho que o terceiro setor, ele próprio, tem que passar por uma grande volta, uma grande transformação interna, e isso tem a ver com quê? Isso tem a ver com as próprias lideranças, com os sistemas de funcionamento. Muitas dessas organizações não têm nada de democrático. São autoritárias, são paternalistas, são caciquistas, são clientelistas, etc.

Se quisermos uma sociedade com cidadãos mais ativos, participativos, é preciso que construamos espaços de democracia. Se não construirmos espaços democráticos, de participação aberta, cria-se um sistema de cooptação dentro do terceiro setor e, ainda por cima, muitas vezes, por terem uma forma de gestão privada, são sem controle público, são de pouca transparência, sem prestação de contas, ou as que têm a prestação, não são, com uma demonstração desses

processos de prestação. Muitos processos licitatórios são fraudulentos, não passam por um processo democrático interno, são sem visibilidade social.

Os processos de gestão são fundamentais, porém democracia se faz com democratas e se faz com realizações democráticas e, portanto, a questão da educação é um direito à cidadania e que está vinculada a uma relação muito estreita aos direitos democráticos, aos direitos humanos, à democracia. Logo, ela tem que ser levada a cabo por instituições que vivam esse ideal. Como afirma Boaventura:

B – Se não vivem, obviamente, que este jogo está viciado, pois aí entram em negócios com o governo, quer dizer, o governo a desresponsabilizar-se e elas, no fundo, a acumularem poder e a criarem as suas capelas, os seus esquemas de poder, os seus guetos.

Para que haja democracia, deve haver responsabilidade de ambos, buscar sempre a ampliação efetiva dos direitos e nunca a desresponsabilização do Estado. Ampliar e, ao mesmo tempo, naturalmente, beneficiar-se das “induzias” da sociedade civil, que vão, muitas vezes, no sentido de adaptar, localmente, o projeto de educação.

Objetivando estabelecer uma relação entre o terceiro setor virtuoso e o terceiro setor viciado, o primeiro que responsabiliza o Estado, o que chamaremos de *terceiro setor social*, e o segundo, o que desresponsabiliza o Estado, o que chamaremos de *terceiro setor neoliberal*, demonstraremos a seguir um quadro comparativo onde pretendemos analisar, a partir de alguns aspectos, como se dão estas relações e, na seqüência, faremos algumas considerações sobre estes aspectos.

Quadro Nº 04: Comparação entre o terceiro setor social e o terceiro setor neoliberal com relação às parcerias públicas/privadas

Ações com relação:	Postura institucional ou de seus dirigentes com relação ao:	
	terceiro setor social	terceiro setor neoliberal
ao nascimento das instituições	nascem livremente e objetivando a coletividade	nascem de segmentos privados ou corporativos e com interesses particulares
ao Estado	responsabiliza o Estado – defende a idéia de Estado como provedor de direitos	desresponsabiliza o Estado – defende a idéia de Estado mínimo, mas usa do Estado quando interessa

ao mercado	não prioriza relações de mercado	efetivamente, há dificuldades para distinguir essas organizações das empresas privadas
aos indivíduos e a sociedade	publiciza o privado – prioriza o atendimento de necessidades sociais	privatiza o público – prioriza o atendimento das demandas de mercado
ao poder desempenhado pelo Estado	cria espaços democráticos - participação aberta	é clientelista, corporativo - sem ou com pouca participação pública
aos recursos públicos	são aplicados em favor da sociedade – buscam o equilíbrio social – inclusão social	são individualizados ou das corporações – não questionam a exclusão social
aos recursos privados	não existem ou em geral são poucos	quando investidos são político-partidários e algumas vezes são de fonte duvidosa
a prestação de contas dos recursos recebidos	aberta - transparente	Pouco transparentes – muitas vezes são distorcidas
aos poderes internos, às instituições	processos democráticos, abertos – participação coletiva	poder centralizado – pouca ou nenhuma participação coletiva
ao compromisso com a qualidade	política de capacitação - processos avaliativos consistentes – abertos - participativos	sem avaliação ou, quando feita, seus resultados são pouco divulgados
procedimentos internos ou forma de gestão institucional	institucionalizada - participativa	sem ou pouca institucionalização de processos - personalizada
participação dos indivíduos	mais aberta à participação voluntária - profissional	pouca participação voluntária – serviços profissionais pagos – venda de serviços
avaliação das atividades	valoriza o processo – prioriza meios e fins	ênfatisa resultados – prioriza fins

As categorias que adotamos,<sup>20</sup> para análise do terceiro setor, são idéias que, a nosso ver, podem representar diferenciações entre um e outro modelo institucional. É possível constatar que, na prática, muitos desses aspectos podem se apresentar simultaneamente nas diferentes instituições. A realidade é complexa e cada caso institucional necessita ser analisado a partir do contexto onde está inserida. O modelo catarinense de educação superior necessita de uma avaliação mais detalhada.

<sup>20</sup> Este é um quadro mais ideal do que a própria realidade. Na prática, as instituições de terceiro setor navegam entre o terceiro setor social e o neoliberal. Algumas tendem mais para questões sociais e outras para as questões de mercado.

Neste quadro acima, procuramos mostrar quais são as diferenças, na prática, das instituições de terceiro setor com relação às suas ações. O grande diferencial está na postura dos seus representantes e lideranças, a visão de sociedade que defendem. De direito, estas instituições possuem a mesma constituição e são igualmente reguladas, porém, de fato, a forma como interagem com a sociedade são muito diferenciadas, por isso, criamos esta caracterização para analisarmos a complexidade que são estas instituições. Colocamos na primeira coluna alguns aspectos que podem fazer parte de relações ou ações das instituições do terceiro setor e, na seqüência, duas colunas diferenciando o que chamamos de terceiro setor social, do neoliberal.

São notórias e significativas as diferenças entre os modelos de instituições. Elas refletem, do nosso ponto de vista, os interesses que permeiam a sociedade civil na vida cotidiana. Há quem tenha compromissos e interesses ou intencionalidades muito mais voltadas para a coletividade e, pela melhoria das condições sociais, buscam construir espaços de inclusão social, porém, há os que simplesmente refletem, efetivam o que o modelo de sociedade neoliberal defende: o individualismo, rivalidades, interesses privados, corporativos e excludentes. Como o conjunto de instituições do terceiro setor é muito variado e cada caso precisa ser analisado na sua condição, levando em conta o tempo<sup>21</sup> e o espaço, nós tomaremos como exemplo, para analisar alguns dos fenômenos do terceiro setor, as instituições fundacionais de Santa Catarina envolvidas com a educação superior.

Um contraponto, entre o movimento do terceiro setor mais público ou mais privado, é as relações estabelecidas que podem ser democráticas ou antidemocráticas. Quando observamos um terceiro setor social, seus processos de relações internas são altamente participativos. Há uma interação com a sociedade, os processos são politicamente transparentes e que antes de privatizar o público, publiciza-se o privado. Do outro lado, está o paradigma clientelista. O clientelista privatiza o público, o democrático publiciza o privado. Não queremos aqui defender a

---

<sup>21</sup> Para Braudel, é importante situar o acontecimento no seu tempo e não analisá-lo apenas como acontecimento. Não há um acontecimento isolado, mas acontecimentos. Há uma sucessão de fatos. O cientista precisa fazer considerações embasadas no passado e também no presente ou no tempo breve, porém precisa considerar que o tempo breve é a mais caprichosa, a mais enganadora das durações. [...] O tempo, além da soma de dias, pode representar uma sucessão de fatos. É necessário em cada investigação distinguir entre movimentos longos e impulsos breves. “Cada atualidade reúne movimentos de origem e de ritmo diferente: o tempo de hoje data simultaneamente de ontem, de anteontem, de outrora” (p. 9-18).



eliminação do terceiro setor de orientação neoliberal, mas uma vez que recebe benefícios públicos na forma de isenções ou compra de serviços, pelo próprio Estado, ele deve publicizar a sua atuação. Isso significa, para Boaventura:

B - dar a ele, realmente, um sentido efetivo de responsabilidade social a favor do aprofundamento democrático e, obviamente, mantendo as suas especificidades, sua autonomia. [...] colocar o privado a serviço do público é, portanto, que o privado seja um complemento importante da forma de expansão, de expansão articulada, contextualizada, num serviço público.

A democracia se constitui num grande desafio nas instituições de terceiro setor. Há que se ter uma consciência muito clara da importância dos processos internos, criando condições para que todos os segmentos da sociedade se sintam representados nessas instituições, especialmente quando falamos de instituições que trabalham com a educação superior.

Se entendermos que as palavras são carregadas de significados e que em contextos diferentes podem assumir conotações diferentes, é sempre importante estarmos atentos aos significados que podem assumir as palavras *democracia*, *sociedade civil* ou, até mesmo, *terceiro setor*. Estas palavras podem ser usadas para inúmeras orientações políticas. Os processos podem ser esclarecedores dos usos e significações desses termos. Uma instituição de terceiro setor social, do ponto de vista local, a partir do entendimento de Prof. Boaventura, deve balizar-se em critérios que fortaleçam relações abertas e com forte envolvimento das lideranças da sociedade. “Fundamentalmente, eu acho que o grande critério aqui é de saber como é que tu crias o vínculo comunitário. Quem são os interlocutores comunitários?”

Essa, parece-me, é uma importante questão quando tratamos de diferenciar, entre muitos aspectos, instituições de terceiro setor social de instituições de terceiro setor neoliberal. O que acontece, em muitos casos, quando são buscados por estas instituições interlocutores sociais ou comunitários, é comum, nas instituições neoliberais, que estes interlocutores sejam do mundo dos negócios, empresários. Se falarmos de interlocutores comunitários, evidentemente que estes não podem ser só do mundo empresarial. A sociedade civil é composta por todos os cidadãos indistintamente (SANTOS, 2006, p 352), por isso, para Boaventura, o importante nestes aspectos é:

B - Portanto, o primeiro critério é não discriminar politicamente e não discriminar sociologicamente. Politicamente porque aquela associação é dum partido tal que você não gosta e aí não pode estar, o sentido da sociedade civil é que você admite perfeitamente essas divergências e essas pluralidades e, por outro lado, também, socialmente, com organizações de diferentes “engenhos”, de diferentes objetivos, umas mais ligadas ao segmentos econômicos, outras ligadas aos segmentos sociais, organizações ligadas aos direitos humanos, desportivas, sociais, redes de companhias solidárias, cooperativas. É preciso fazer aqui uma sociologia das ausências na sociedade civil.

Se considerarmos que estamos falando de instituições educacionais, as universidades, que trabalham com bens que são, eminentemente, públicos e que estas instituições têm como finalidade a melhoria da qualidade de vida, é fundamental que se faça, como destaca Boaventura (2004, p. 777 - 815), uma “sociologia das ausências e uma sociologia das emergências”, trazendo para as discussões aqueles que nunca imaginariam que fossem convidados. É fundamental pensar nas mais diferentes organizações da sociedade e que seriam os legítimos representantes da sociedade civil. Estes representantes, fazendo-se presentes nas universidades, estariam realizando uma ligação da universidade com a sociedade civil ou da sociedade civil com a comunidade. Estariam trazendo, para a universidade, os anseios da comunidade, os problemas sociais que a universidade deveria trabalhar, os interesses que poderiam ser atendidos pela universidade, como instituição social.

Há aqui dois aspectos a serem considerados. O primeiro tem a ver com a idéia de sociedade civil e o segundo com os processos adotados, com tipo de relações que serão produzidas no interior das instituições. É evidente que estamos trabalhando com uma idéia de sociedade civil mais solidária, mais comunitária, com a visão de organizações de terceiro setor, que não priorizam o lucro e que, por sua vez, têm uma preocupação diferenciada com a forma de gestão, exatamente por serem instituições que, além de trabalharem com questões públicas, também recebem isenções de impostos, por parte do Estado, devido aos trabalhos que realizam. Por isso, necessariamente, nas universidades, seus processos de gestão devem ser diferenciados de outras organizações que são, eminentemente, econômicas. Boaventura alerta para estas questões, afirmando:

B - É muito importante saber como se vai fazer a discussão, que devem ser jogos abertos e, por isso, o primeiro fator é saber o que é que conta como sociedade civil, quem é a sociedade civil, esse é o primeiro passo. O segundo passo é o tipo de relações que serão estabelecidas, por que as relações são próprias dos projetos de extensão, algumas, muitas vezes são progressistas. Pra mim, tem duas facetas que precisam ser corrigidas: uma é que a universidade produz e a comunidade consome. Produz conhecimento, produz tecnologia. A comunidade consome. Em segundo lugar, a universidade decide sobre o que vai trabalhar e depois oferece à comunidade.

Há questões que são fundamentais quando tratamos de determinados processos. As instituições de terceiro setor, neste particular, as universidades catarinenses, se quiserem ter maior relevância social ou maior inserção na comunidade regional, necessariamente, precisam reavaliar seus procedimentos. Parece-me que os aspectos apresentados, acima, por Boaventura, são dignos de reconhecimento e consideração. É fundamental que as instituições ouçam as vozes da sociedade para identificar que tipos de saberes fazem parte dos anseios e necessidades da coletividade, quais os valores precisariam ser resgatados e retrabalhados. Nunca uma sociedade civil vai-se sentir motivada se efetivamente ela só está apenas no lugar de recebedora. Ela também tem que estar no poder da concessão, no poder de tomar decisões e de consulta sobre opções de cursos, opções de pesquisa e de atividades de extensão. Numa perspectiva sociológica, estes aspectos produziram um movimento que Boaventura (2006, p.137-165) denomina de “ecologia dos saberes. (...) É importante trazer as ecologias dos saberes para dentro da universidade”. Na continuidade, salienta:

B - Esse é um aspecto que, a meu ver, leva a uma relação com a sociedade civil que não é uma relação clientelar, mas uma relação democrática. Não podemos partir das bases de uma sociedade tutelada, porque, quando é convidada a falar, é convidada a falar de um discurso que já está feito e para opinar sobre coisas que já foram decididas muitas vezes. Aí, a participação é muito mais de ratificação.

Para que uma Universidade, tida como de terceiro setor, possa alcançar níveis de relevância social significativos, também necessita estabelecer processos avaliativos consistentes, instrumentos de coleta de dados capazes de retratar a vida institucional interna e externamente. Por isso, para o Prof. Boaventura, esse processo de avaliação não é tarefa muito fácil, pois demanda tempo, o que ele denomina, conforme a sociologia americana, de *time leg*, e que muitas questões só

serão percebidas em longo prazo. O que deve existir ou tem que ser criado entre as representações, instituição e comunidade ou sociedade civil, é um capital de confiança. Desta forma, argumenta:

B – A participação da comunidade é fundamental, porque ela tem que acreditar que isso vai redundar num bem para a comunidade e para a universidade, mas que cujos frutos desse trabalho podem ser vistos a prazo.

Como fazer esta avaliação? Há que superar os velhos modelos avaliativos. A criação de novas experiências é indispensável para o estabelecimento de processos novos. É preciso criar um estado experimental para identificar se o que foi projetado está efetivamente acontecendo. É evidente que o olhar deve estar voltado para a instituição universidade e aí observar aspectos pertinentes às atividades da academia. Do ponto de vista regional, observar se houve aumento de estudantes na universidade, se, mesmo aumentando a população universitária, não houve perda de qualidade ou se, mesmo com o aumento da população, houve aumento na qualidade, se os cursos novos que foram criados em função de solicitações comunitárias, eram solicitações genuínas, correspondiam aos desejos ou eram caprichos de lideranças, quem vêm ou deveriam vir para estes cursos, como estão sendo aplicados os rendimentos resultantes das atividades da instituição. Estes poderiam ser alguns aspectos, entre muitos, que precisariam ser observados, por que o que está em questão é, tomando como perspectiva o modelo institucional, o processo avaliativo. Não se pode, num processo avaliativo, olhar só o resultado final. Aprende-se muito com os processos. Para isso, o que deve haver é uma cooperação de trabalho. Neste sentido, Boaventura salienta:

B - Eu acho que se pode, perfeitamente, se pôr em ação determinadas atividades de cooperação de trabalho entre a universidade, terceiro setor, entre a sociedade civil e, no fim, avaliarmos os passos que foram dados. Não é avaliação dos resultado, mas a avaliação do processo. O processo é muito importante e, por isso, é necessário que se avalie os processos.

A comunidade sentindo-se parte dos processos, também, vai-se sentir cúmplice dos resultados, por isso, é preciso criar adaptações, envolvendo-a, gerando credibilidade entre as partes. A avaliação responsável possibilita a construção democrática da confiança, num primeiro momento e, num segundo

passo, existe o monitoramento, o acompanhamento, porque se as pessoas estiverem só esperando para saber qual foi o resultado final, sem se sentirem responsáveis, sem se sentirem parte do processo, será a utilização de palavras novas com procedimentos velhos. O acompanhamento da comunidade, nestes aspectos, é necessário. Se há um trabalho participativo que produz resultados, evidentemente que a participação em projetos futuros será facilitada e a avaliação de processos longos só é possível com acompanhamento, com comissões sérias de acompanhamento que tenham autonomia e, também, é preciso ter instrumentos de avaliações que consigam refletir, traduzir e conhecer a realidade, saber como estão as coisas, analisar como estão andando os projetos. Por que uns projetos estão andando melhor do que outros? Se falamos das universidades, é preciso ter comissões dentro da própria universidade e que estas comissões estejam com uma condição de independência e autonomia. Os momentos de trocas de dirigentes são fundamentais para mudanças. Quando os poderes se perpetuam, as instituições tendem a cair na rotina, sem alma, sem vida.

A criação de um novo modelo, mais híbrido, de certa forma, também, conforme Boaventura, poderia ajudar a superar um pouco a idéia que normalmente circula nas universidades públicas ou estatais, e que muitas vezes dificultam a inovação ou a mudança: a idéia de que, uma vez que está garantido seu futuro, ou há um recurso já definido para instituição, não é necessário se preocupar com as questões de democracia.<sup>22</sup> Uma idéia inovadora e desafiadora, ao mesmo tempo, para instituições que fazem da sua relação com a comunidade regional a sua grande bandeira, tem que zelar por ela, e portanto, tem que zelar pela sua autonomia, e mostrar que ela consegue fazer melhor do que se fosse estatal, mas isso, sem dúvidas, é um campo de lutas, porque dependem dos contextos políticos também. O Estado, por exemplo, pode preferir esse tipo de instituição por causa do *superávit* primário e por isso, não quer gastar dinheiro em universidades públicas novas. Esse campo de disputas precisa ser muito bem pensado, estrategicamente estruturado no sentido de garantir ganhos sociais. Sobre este aspecto, Boaventura salienta:

B - Mas é uma questão de política geral, portanto, eu penso que é aquilo que chamamos da estrutura da oportunidade, isto é, as organizações têm que ver qual é

---

<sup>22</sup> Em Portugal, a educação superior privada não chega a um terço.

a estrutura da oportunidade num determinado momento. Se realmente o Estado está com dificuldades financeiras ou políticas, etc, então, como avançar com projetos progressistas nessa altura?

Sobre a origem das instituições de terceiro setor, há aspectos que podem ser teoricamente importantes. A origem de uma entidade não determina totalmente a sua validade, isto é, uma fundação pode ter nascido mal, pode ter nascido por “maus efeitos”, por interesses escusos, por más razões, mas tem a possibilidade de se transformar em boas razões na atuação política. Também acontecer o contrário. É criada por boas razões e pervertida no seu processo. Para Boaventura, o que se deve olhar é, sociologicamente, como um processo dinâmico, as suas dimensões, e, por isso, o acompanhamento é fundamental. Na continuidade, ele salienta:

B - Obviamente, um processo, pode começar mal e ser apropriado através de forças progressistas, forças que se aproveitaram da estrutura da oportunidade, e viu que era a oportunidade de instalar um projeto democrático, por exemplo, de alta intensidade, e fê-lo através de alguma coisa que não tinha sido pensada pra isso. Por isso, é que tem que ser analisada a estrutura da oportunidade que está em cada instituição. É uma coisa que tem que ser irmanada, política, concreta, contextualizada.

394

---

Ainda, para exemplificar o que Boaventura salienta, no sentido de demonstrar a questão da estrutura da oportunidade, apropriamo-nos de alguns exemplos apresentados pelo Prof. José Reis.<sup>23</sup> Não há dúvidas que sua abordagem reflète, em muito, o que acontece com estes segmentos aqui no Brasil. Sua fala é esclarecedora no sentido dos interesses que permeiam estas instituições, tanto lá, quanto aqui. Isso não significa que, também, não existam intuições que desenvolvam trabalhos importantes e sejam reconhecidas pelas atividades que fazem, porém, olhando para a realidade brasileira e comparando com Portugal, percebemos que há semelhanças importantes.

Quando fala do terceiro setor, em Portugal, associando à educação superior, José Reis destaca:

---

<sup>23</sup> José Reis é doutor em Economia e Professor Catedrático, coordena o Programa de Doutoramento em Governação, Conhecimento e Inovação da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra - FEUC. Foi, entre 1999-2001, Secretário de Estado do Ensino Superior. Entrevista concedida em fev. 2006.

JR - As universidades privadas mais claramente capitalistas, mais claramente especuladoras, mais claramente instrumentalizadas por interesses privados, são fundações ou cooperativas. (...) As fundações e cooperativas, em Portugal, nascem sem qualquer vínculo com o Estado. São instituições, contudo, absolutamente privadas e absolutamente viradas para o lucro. Nascem independentes do Estado.

Como sabemos, a distribuição de lucros não é a única forma de se apropriar de resultados. Ao “mandar” numa instituição, pode implicar ser proprietário de uma outra coisa ao lado, de um outro negócio que pode ser comercializado com a universidade. Lá em Portugal, a Universidade Moderna é uma cooperativa, foi objeto dos principais julgamentos em tribunal, onde algumas pessoas foram condenadas a penas de prisão elevadas, devido aos envolvimento com sociedades secretas, etc. Também houve uma outra situação de uma instituição que era uma sociedade cooperativa e que queria se transformar numa fundação. Isso, por lei, não pode. Acabou envolvendo o governo português. Embora tenham acontecido estes casos em Portugal, José Reis enaltece o valor das instituições de terceiro setor, dizendo: “Eu sou muito defensor das entidades econômicas e jurídicas do terceiro setor. Só quero dizer que isso só por si não garante nada”.

As instituições de terceiro setor não vão ter a mesma obrigação que o Estado tem, e não podem representar, nas suas regiões de abrangência, as responsabilidades do Estado. Isso, evidentemente, distingue as fundações das demais instituições públicas. É do Estado a obrigação de criar um sistema amplo, diferente, de oferta do ensino superior. As fundações, ou outro tipo de organização do terceiro setor, não têm a obrigação de criar um sistema. Isso é intrinsecamente público. Em Santa Catarina o sistema ACAFE criou um sistema de educação superior, o que justifica nossa posição de que isso foi conveniente para o Estado, desresponsabilizando-o das suas atribuições.

Diante do exposto, mais uma vez, entendemos que não é excessivo afirmar que as instituições do terceiro setor carecem passar por um forte processo de regulação e controle por parte do Estado. Como recolhem interesses muito variados e, na grande maioria dos casos, não são expressões de processos democráticos e, também, acabam por desconsiderar o próprio papel do Estado, precisam passar por processos de acompanhamento como forma de garantir direitos importantes dos cidadãos.

Assim, também, considerando as diferentes atividades que compõem o conjunto das organizações do terceiro setor, cabe salientar que é preciso muita prudência quando tratamos desses modelos, pois não temos dúvidas que se tratam de processos que implementam uma nova modalidade de trato das questões sociais, que embora movam muitos voluntários na direção da solidariedade, acabam, por fim, revertendo muitos direitos históricos, já garantidos, e que são geradores de cidadania, como a saúde e educação gratuitas.

#### ***4. Considerações sobre o sistema catarinense de educação superior***

Para mudar o mundo, é preciso mudar as maneiras de fazer o mundo, isto é, a visão de mundo e as operações práticas pelas quais os grupos são produzidos e reproduzidos.

Pierre Bourdieu

Entre o dito e o não dito, possivelmente, algumas coisas precisam ser consideradas e outras retomadas. Adotando esta idéia como princípio e para iniciar nossas análises, retomamos a questão basilar de nosso trabalho, ou melhor, o objetivo desse trabalho que é o de elencar aspectos que contribuam com a construção histórica do movimento de federalização da FURB que é, sem dúvidas, necessário, importante, socialmente justificável, oportuno e relevante para este contexto.

As fundações municipais de Santa Catarina fazem parte do que se convencionou chamar de terceiro setor, porém ainda não há uma definição legal sobre o modelo, porque elas são criadas por órgãos públicos e seriam, do ponto de vista legal, semelhantes a uma autarquia, porém, de fato, elas adquiriram uma certa autonomia em relação aos órgãos instituidores e hoje funcionam independentemente, embora, para fazerem qualquer mudança legal, precisam voltar as suas origens.

Antes de adentrarmos, mais especificamente, às considerações sobre a educação superior em Santa Catarina, é importante salientarmos a visão que adotamos e defendemos sobre o compromisso social da universidade. Consideramos que a universidade produz bens públicos: os conhecimentos. O conhecimento não pode ser um bem privado. A universidade desenvolve conhecimentos que se traduzem nas competências dos profissionais que ela forma.



Esse me parece que é um primeiro aspecto importante sobre o compromisso social da universidade. O segundo diz respeito ao acesso das pessoas na universidade. Se a universidade trabalha com um bem que é público, em conformidade com o Estado, que tem o dever de assegurar os direitos dos cidadãos, esse compromisso, então, é da universidade, mas também do Estado. O Estado, juntamente com a universidade, deveria assegurar ou garantir o direito das pessoas atingir esse bem, o conhecimento, democratizando o processo. Estado e universidade deveriam desenvolver mais políticas sociais de acesso no sentido de combater o elitismo.

É na onda da criação de instituições privadas de educação superior que nascem as fundações em Santa Catarina. Elas são o resultado do crescimento econômico do País e da expansão das matrículas de nível médio. São respostas dos poderes públicos municipais e das lideranças aos anseios das comunidades regionais.

Sobre as fundações pertencentes ao sistema ACAFE, uma vez que não há praticamente recursos do setor privado, mas principalmente do setor público, investidos na sua estruturação, cabe aqui algumas interrogações: por que razões, como aconteceu no Paraná, o Estado de Santa Catarina não assume as instituições? Estamos tratando de bens públicos e que poderiam, com uma maior participação do Estado ou da Federação, torná-los mais representativos. A instância municipal não tem condições de manter uma universidade. Por isso, as fundações tiveram que buscar alternativas de sobrevivência, mas, hoje, caberia perguntar: Como esses bens públicos das universidades estão sendo geridos? Como eles estão sendo oferecidos às populações, às comunidades? As condições de oferecimento são as melhores? Por que estas instituições não são, em sentido amplo, públicas, federal ou estadual? Não podemos negar, por um lado, que o sistema desenvolveu uma função importante, por um determinado período, porém, por outro lado, se tomarmos como exemplo o Projeto FEMOC,<sup>24</sup> veremos que ele nasce de uma contraposição à idéia de criação de uma universidade federal no Meio-Oeste catarinense. Naquele momento, era a oportunidade para a criação de uma universidade federal para a região. Será que as demais fundações, distribuídas

---

<sup>24</sup> A explicações sobre o Projeto FEMOC encontra-se em: PEGORARO, Ludimar. **Terceiro setor e a educação superior no Brasil: compromisso social das fundações em Santa Catarina, o caso Universidade do Contestado**. Porto Alegre: UFRGS, 2008. Tese (Doutorado em Educação), Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008. cap. V.

pelo Estado, não exerceram, em suas regiões, o mesmo papel? Agora não seria o momento de reverter essa trajetória? Estas instituições não teriam uma melhor sustentabilidade? Não seria o momento de aliviar a responsabilidade que está sobre os estudantes/trabalhadores de financiar o sistema? A FURB como a primeira fundação criada, a primeira a ser reconhecida como universidade, também é a primeira a iniciar este movimento no sentido de responder estas questões.

Não há dúvidas que os modelos universitários estão passando por profundas transformações. É preponderante considerar a finalidade de uma universidade para a sociedade, por isso estes modelos precisam ser reestruturados, acompanhando ou produzindo movimentos que auxiliem no desenvolvimento da coletividade. Do nosso ponto de vista, os modelos de fundações educacionais de Santa Catarina, para conseguirem avançar no sentido das instituições consideradas sociais, não que elas não desenvolvam atividades importantes neste campo, necessariamente, precisam caminhar para um processo de maior responsabilização do Estado. Até hoje, tem sido conveniente para o Estado este modelo de educação superior. As condições políticas favoreceram a criação e fortalecimento do modelo, porém, devido a outras condicionantes, entre elas a diminuição do número de estudantes que procuram o sistema, os altos custos das mensalidades, etc, é preciso rever o modelo. Em Portugal, há instituições que são muito híbridas, ou são tratadas como se fossem públicas. É o caso das Pontifícias Universidades Católicas. Os estatutos privilegiam uma interação com o Estado. Em Santa Catarina, poderíamos ter modelos muito semelhantes ao de Portugal, porém o que está faltando, é que os dirigentes se conscientizem disso, até porque, no próprio sistema catarinense de educação superior, já existem instituições que são tratadas como públicas e aparecem nos documentos oficiais como públicas, como é o caso da própria FURB (Fundação Universidade Regional de Blumenau) e da UNISUL (Universidade do Sul de Santa Catarina), mas não recebem um tratamento compatível com esta denominação, pois seus financiamentos e deliberações são iguais às demais parceiras do sistema ACADE. De outra forma, porém, na atualidade, não se percebe que os dirigentes estejam preocupados com estas questões. Preferem desenvolver uma política de venda de vagas para o setor público, assumindo que são universidades privadas, do que desenvolver uma política de publicização do modelo. O que é mais espantoso é

que o sistema ACADEMIA não adotou as políticas de vagas desenvolvidas pelo Governo Federal, PROUNI, o que, a nosso ver, foi lamentável.

Atualmente há um movimento, por parte do Governo Federal, no sentido de criar mais universidades públicas e esta seria, possivelmente, conforme Boaventura, a estrutura da oportunidade. Agora seria o momento de, reformulando os estatutos, criar modelos mais híbridos, construindo uma parceria, entre o primeiro e o terceiro setor, que pudesse produzir, no contexto local, uma maior eficácia dessas instituições. As condições estruturais e conjunturais existem, o que está faltando é uma decisão no sentido de efetivar a idéia. Quem sabe aí, tomando como preocupação as circunstâncias das políticas da globalização neoliberal, não seria o momento de, com despreendimento dos desejos personalizados, locais, melhorar as condições de competitividade e visibilidade de futuro das instituições?

A criação de um novo modelo mais híbrido, de certa forma, igualmente, conforme Boaventura, poderia ajudar a superar outras questões que também preocupam as universidades públicas ou estatais, o comodismo, pois uma vez que as condições financeiras estão asseguradas, há uma certa garantia de futuro. Algumas não se preocupam com questões de democracia, inovação e mudança. Uma idéia inovadora e desafiadora, ao mesmo tempo, para instituições que fazem da sua relação com a comunidade regional a sua grande bandeira, tem que zelar por ela e, portanto, tem que zelar pela sua autonomia, e mostrar que ela consegue fazer melhor do que se fosse estatal.

O investimento em pesquisa é o seu maior desafio do sistema, porém não há como fazer pesquisas consistentes e relevantes socialmente, financiadas com mensalidades de estudantes trabalhadores. Estes investimentos precisam ser de caráter público estadual ou federal. Aproveitando este momento político, seria a oportunidade das instituições buscarem maiores financiamentos para estas áreas. Não há como consolidar uma instituição universitária sem bons programas de pesquisas.

As fundações educacionais de Santa Catarina nasceram por uma boa causa. Tinham envolvimento social e objetivam atender as necessidades das comunidades onde estavam inseridas, em especial, a educação superior, porém, com o passar do tempo, elas vão transformando-se. Assumem novos dirigentes e, como diz Dom Orlando Dotti, “acabam roubando a liderança que não conquistaram”.

Elas continuam com os mesmos objetivos, porém politicamente se tornam guetos político-partidários e empresariais, expressando, de certa maneira, o que Boaventura denomina de capelas e Oliven de paroquialização. Como existe um potencial de crescimento significativo, pois aumenta a procura por educação superior, esses interesses políticos partidários e empresariais aumentam ainda mais. Considerando que nos últimos anos houve maior controle nos órgãos públicos sobre os nepotismos, e como o crescimento das fundações já era notório, esses dirigentes viam aí uma outra alternativa para empregarem seus familiares, correligionários, compadres e amigos, por isso da dificuldade em institucionalizar políticas de pessoal, conseqüentemente, há um desvirtuamento da qualidade e do atendimento das necessidades da comunidade.

A questão público/privado é sempre complexa. Santa Catarina, por não optar por um modelo público federal de universidade, gratuito, mas ao optar por um modelo público municipal, através de fundações, com certa autonomia jurídico-financeira e, portanto, com cobrança de mensalidades, sentiu-se descomprometida de criar universidades públicas gratuitas. Isso impossibilita que hajam processos diferenciados, com relação à educação superior, de determinados programas sociais.

O fato de Santa Catarina ter um modelo que poderia seguir normas públicas, com um maior controle do Estado e com maiores investimentos públicos, seria em certo sentido, a idéia de terceiro setor social atuando na sociedade juntamente com o Estado. Assim a população seria mais atendida, do ponto de vista das suas necessidades, a partir de cursos noturnos, de cursos em cidades de menor porte, atendendo as necessidades de cada região com mais agilidade, com mais eficiência, tendo maior identificação com a comunidade regional. No caso do Contestado, seria um resgate consistente da história acompanhada da sua significação para a construção de outras expectativas cidadãs.

Outra consideração que pode ser feita sobre o sistema catarinense de educação superior é sobre a falta de política institucionalizada, o Estado foi complacente e indolente com isso. Ao mesmo tempo em que era conveniente para o Estado a criação de um sistema de educação superior que o desobrigava e desobriga seus órgãos, de acompanhamento, eram e são coniventes com a falta de políticas. Algumas questões só existem no papel ou só serviam para atender

legalidades. Os responsáveis pelo acompanhamento dos processos não verificaram *in loco* se o que estava posto nos Estatutos e Regimentos das instituições estão sendo implantados. As universidades foram reconhecidas e recredenciadas os mesmos problemas. Em algumas, a situação é mais grave do que em outras. Não foi implantado nenhum Plano de Carreira, Cargos e Salários, não existe avaliação institucional interna e externa, não existe planejamento para a pesquisa, não há critérios acadêmicos e transparentes para a contratação e demissão de professores, etc. As normas que constam no Regimento, geralmente, não são seguidas. As visitas de acompanhamento e, posteriormente, para recredenciamento das instituições têm caráter mais burocrático-formal. Verificavam apenas questões físicas. As outras questões são constatadas apenas no papel.

Quando as instituições universitárias são abertas, produzem equilíbrio internamente. Elas desempenham um papel importante na construção da cidadania, elas crescem no seu todo porque têm uma posição privilegiada na sociedade. No sistema catarinense de educação superior, existem conflitos intensos, há disputas acirradas pelo poder, em que as regras estabelecidas não são efetivadas, seguidas, pelo contrário, são personalizadas, há interesses pessoais que muitas vezes sugam por completo aquilo que são os recursos das instituições. Há uma resistência muito forte à transparência e à avaliação. Existe um número significativo de professores que são privilegiados porque se submetem às corporações. Há professores que estão nas instituições há vinte, vinte cinco, trinta anos ou mais, que não têm nenhuma produtividade científica, e como ocupam cargos, estabeleceram como critério principal tempo de serviço e cargos ocupados e não produtividade acadêmico-científica. Isso, além de ser injusto, não faz sentido, porque uma academia não deveria priorizar este critério em detrimento da competência. Esses professores, em muitos casos, acabam dominando, além do controle sobre a titularidade das disciplinas, outros espaços na instituição, como a Pós-Graduação e conselhos internos, fazendo com que só seja aprovado aquilo que lhes interessa. Eles ocupam lugares no poder e a partir daí comandam um número significativo de professores.

Percebe-se que cada vez há menos debate, cada vez há menos reflexão aberta e cada vez o espírito crítico e a abertura para aprender com as experiências dos outros e com confronto de idéias vão sendo substituídos pelos conchavos. São

criados pequenos feudos, grupinhos, onde há sempre quem é o *pater familias*, e os que vão chegando, vão-se juntando a estes grupos e procuram seguir as pegadas dos seus padrinhos, dos seus tutores. Percebe-se que no sistema há muito pouco debate público sobre o papel social da universidade, sobre a definição das políticas, sobre quem tem melhores condições para dirigir a instituição, as formas de gestão. Isso é tudo, menos espírito científico, pois uma universidade se desenvolve pela discussão, pelo diálogo. Isso reforça o que diz Pierre Bourdieu (1990, p. 163) “as relações objetivas de poder tendem a se reproduzir nas relações de poder simbólico”.

Processos avaliativos não são tarefas fáceis de serem construídas, porém, para que uma Universidade possa alcançar níveis de relevância social significativos, também necessita estabelecer esses processos no sentido de poder coletar dados e poder perceber a vida institucional e avaliar como estão as relações interna e externamente. Quando se trata de uma instituição de terceiro setor, a participação da comunidade é ainda mais importante. Esses processos demandam tempo, pois algumas questões só serão percebidas em longo prazo. Para a construção de processos consistentes, conforme Boaventura, na perspectiva do terceiro setor, deve existir ou ser criado entre as representações, instituição e comunidade, um capital de confiança.

Há questões que são fundamentais quando tratamos de determinados processos. As instituições de terceiro setor, neste particular as universidades catarinenses, se quiserem ter maior relevância social ou maior inserção na comunidade regional, necessariamente, precisam reavaliar seus procedimentos. É fundamental que as instituições ouçam as vozes da sociedade para identificar que tipos de saberes fazem parte dos anseios e necessidades da coletividade, quais os valores precisariam ser resgatados e retrabalhados. Nenhuma sociedade civil vai-se sentir motivada se efetivamente ela só está apenas no lugar de recebedora. Ela também tem que estar no poder da concessão, no poder de tomar decisões e de consulta sobre opções de cursos, opções de pesquisa e de atividades de extensão, do contrário será uma sociedade tutelada, pois quando é convidada a falar, é convidada a falar de um discurso que já está feito e para opinar sobre coisas que já foram decididas muitas vezes. Esse tipo de participação é apenas uma ratificação.

Quando olhamos para as representatividades da comunidade nas Universidades, as representações, no Conselho Diretor e Assembléia Geral, são basicamente de empresários. Há muito pouca participação de outras instituições organizadas, como sindicatos, associações de bairros, cooperativas e, até mesmo, dos órgãos públicos. Existe a presença de alguns professores, mas são poucos. É importante salientar que a orientação partidária é, também, um fator decisivo na definição dos participantes. Assim, quase sempre, fica difícil defender a idéia junto aos órgãos públicos federais, de que estas instituições têm finalidade pública, pois os critérios, fundamentalmente, não são critérios democráticos. Se os princípios são de representatividade democrática, de participação social aberta, obviamente que os empresários devem fazer parte, porém, não podem ser majoritários, mas necessitariam estar ao lado das outras forças que há na comunidade: sindicatos, associações de bairros, associações culturais, desportivas, quer dizer, a sociedade precisa ser mobilizada de forma aberta.

Penso que, antes de finalizar estas considerações, ainda cabe um alerta. Diante do que está acontecendo em termos de educação superior no País, em que as grandes universidades privadas do centro do País estão comprando as faculdades isoladas e outras instituições de educação superior, transformando o setor num negócio, o sistema ACADEMIA deveria alertar-se para isso. É preciso construir outras alternativas, revendo o modelo, pois a realidade é desafiadora e não admite pequenas ambições e nem tampouco processos corporativos. O desafio é coletivo e precisa ser enfrentado coletivamente. A FURB, nesse sentido, toma uma decisão importante.

### **LUDIMAR PEGORARO**

Possui Doutorado em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Estágio sanduíche na Universidade de Coimbra - Faculdade de Economia - Centro de Estudos Sociais, sob orientação do Prof. Dr. Boaventura de Sousa Santos, projeto aprovado pela CAPES (2005-2006). Atualmente é professor titular na Fundação Universidade do Contestado (UnC-Caçador). Tem experiência na área de Filosofia e Sociologia, atuando principalmente nos seguintes temas: Filosofia, Antropologia, Ética, Filosofia da Educação, Filosofia da Ciência, Metodologia Científica, Metodologia da Pesquisa, Gestão Escolar e Sociologia. No campo sócio-filosófico discute e produz a respeito da Globalização, Educação e Cidadania, Universidade, Universidade e Sociedade ou Políticas Públicas para a Educação e Instituições de Educação Superior.

## **Referências**

ACAFE – Perfil ACAFE 30 anos. Florianópolis: ACAFE, 2004.

BOURDIEU, Pierre: Espaço Social e Poder Simbólico, in **COISAS DITAS**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1990.

BOURDIEU, Pierre: **O Poder Simbólico**. Lisboa, PT: DIFEL; Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BRASIL, Presidência da República. **Decreto Nº 3100**, Regulamenta a Lei Nº 9.790, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado e sem fins lucrativos como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, instituindo e disciplinando o Termo de Parceria. Disponível em <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)> Acesso em: 20 jan. 2005.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LEI 9394-96**. Disponível em: <<http://www.etfce.br/Ensino/Cursos/Medio/Lei.htm>> Acesso em: 13 maio 2008.

BRASIL. **Constituição 1988**: Texto Constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 19/98 e Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. - Ed. atual. em 1998. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1998.

BRASIL. Senado Federal. **Novo Código Civil**: Exposição de Motivos e Texto Sancionado, 2003.

CHAUI, Marilena. A universidade em ruínas. In: TRINDADE, Hélio. (org.) **Universidade em ruínas**: na república dos professores. Petrópolis, RJ: Vozes / Rio Grande do Sul: CIPEDES, 1999.

CHAUI, Marilena. As humanidades contra o humanismo. In: SANTOS, Gislene A. (org.) **Universidade, formação, cidadania**. São Paulo: Cortez, 2001, p. 15 – 32.

CHAUI, Marilena. **Escritos sobre a universidade**. São Paulo: UNESP, 2001.  
\_\_\_\_\_. **Convite à Filosofia**. São Paulo: Ática, 2003.

CIMADON, Aristides e LIMA, Luis Gonzaga de. **Caracterização da região da FEMOC**: subsídios para uma proposta educacional. Joaçaba-SC: Evangraf, 1984.  
CIMADON, Aristides. **A natureza jurídica das fundações criadas pelo poder público**. Joaçaba: UNOESC, 2002.

CIMADON, Aristides. Propostas de Ação das Fundações Educacionais. In: **ROTEIRO**, Joaçaba: FUOC, v. 9, n. 21, ago/dez. 1988.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 1998.



EDEME: **Ensaio sobre Sociologia e Desenvolvimento em Santa Catarina.** Florianópolis: Edeme, 1971.

FERNANDES, Rubens C. **Privado porém público: o terceiro setor na América.** Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2002.

FERREIRA, Sérgio de Andrade. Atualidade das fundações instituídas pelo poder público. **Revista de Direito Administrativo**, nº 169, jul./set. 1987, p. 1-11.

HAWERROTH, Jolmar Luis. **A expansão do ensino superior nas universidades do sistema fundacional catarinense.** Florianópolis: Insular, 1999.

IBGE, IPEA, ABONG e GIFE. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil.** Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

OLIVEN, Arabela Campos. **A paróquialização do ensino superior: classe média e sistema educacional no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 1990.

\_\_\_\_\_. História da educação superior no Brasil. In: SOARES, Maria Susana Arrosa (Org.). **A Educação Superior no Brasil.** Brasília: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, 2002, p. 31 a 42.

\_\_\_\_\_. Universidade em contraste: Argentina e Brasil. **Revista Sociedade e Estado**, vol. XIV, nº 2, p. 259 – 272, Jul./Dez. 1999.

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários.** Brasília: Brasília Jurídica, 2003.

PEGORARO, Ludimar. Instituições de Educação Superior de Terceiro Setor. In: MOROSINI, Marília Costa. **Enciclopédia de pedagogia universitária: glossário vol. 2.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006. p. 272.

\_\_\_\_\_. Instituições de educação superior e entidades mantenedoras: a Universidade do Contestado. In: **Roteiro**, vol. 33, nº 1, jan/jun. 2008, ISSN 0104 4311. p. 25 – 49.

\_\_\_\_\_. O terceiro Setor e o ensino superior no Brasil: o sistema fundacional catarinense. In: PERONI, Vera Maria Vidal; BAZZO, Vera Maria; PEGORARO, Ludimar. **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006, p. 179 - 215.

\_\_\_\_\_. **Terceiro setor e a educação superior no Brasil: compromisso social das fundações em Santa Catarina, o caso Universidade do Contestado.** Porto Alegre: UFRGS, 2008. Tese (Doutorado em Educação), Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008.

REIS, José. **Universidade e Compromisso Social**. Entrevista realizada no Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 19 fev. 2006. Entrevista concedida a Prof. Dr. Ludimar Pegoraro.

RICKEN, Inácio. **Planejamento do ensino superior**: sua aplicação ao sistema das IES Fundacionais de Santa Catarina. Florianópolis, 1981. Dissertação (Mestrado em Administração Universitária) – Curso de Pós-Graduação em Administração/CSE, Universidade Federal de Santa Catarina, 1981.

SAMPAIO, Helena. **O ensino superior no Brasil**: o setor privado. São Paulo: Hucitec; FAPESP, 2000.

SANTA CATARINA. **Constituição**, 1989.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. **A Gramática do tempo**: para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. **Reinventar la Democracia**: Reinventar el Estado. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

\_\_\_\_\_. **Universidade no Século XXI**: para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade. São Paulo: Cortez, 2004.

SZAZI, Eduardo (org.). **Terceiro setor**: temas polêmicos. São Paulo: Peirópolis, 2004.

\_\_\_\_\_. **Terceiro Setor**: regulação no Brasil. São Paulo: Peirópolis, 2003.