

A DIMENSÃO PÚBLICA DAS INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR COMUNITÁRIAS

THE PUBLIC DIMENSION OF THE COMMUNITY HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS

LA DIMENSIONE PÚBLICA DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIORES COMUNITARIAS

*Luiz Carlos Lückmann**

*Aristides Cimadon***

Resumo: O texto analisa alguns pressupostos que se fizeram presentes no processo de regulação do novo marco legal das Instituições Comunitárias de Educação Superior (ICES), consubstanciado na Lei nº 12.881/13. Até então, as ICES vinham sendo tratadas pelo Estado brasileiro ora como instituições públicas, ora como instituições privadas, produzindo distorções de ordem conceitual e legal. Com a nova Lei, as ICES passam a ser reconhecidas como um modelo diferenciado de educação superior, cujas características são marcadas pela natureza pública de seus atos instituidores, pela regionalidade de atuação e pelo seu comprometimento com o processo de desenvolvimento social de comunidades interioranas do país.

Palavras-chave: Educação superior; universidades comunitárias; dimensão pública; marco legal.

Abstract: The text analyzes some assumptions that were present in the regulatory process of the new legal framework of the Community Institutions of Higher Education (ICES), regulated by Law 12881/13. Until then, the Brazilian government considered the ICES as either a public or private institutions, generating conceptual and legal distortions. Under the new law, the ICES are recognized as a differentiate model of higher education, which characteristics are defined by the public nature of its founder acts, the regional actuation and the commitment to the social development process of inland communities in the country.

Keywords: Higher education; community colleges; public dimension; legal framework.

Colocando a questão de fundo

A legislação brasileira acolhe dois tipos de pessoa jurídica, a de direito público e a de direito privado (BRASIL, 2002). Na esteira desse preceito, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), no artigo 19, classifica as instituições de ensino como sendo públicas, “assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público”, e privadas, “assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.” (BRASIL, 1996).

A mesma Lei, no artigo 20, tipifica as instituições privadas de ensino como sendo particulares, comunitárias, confessionais e filantrópicas. E ao caracterizar cada um desses modelos, reconhece as instituições comunitárias

como sendo aquelas “instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade”.

Como se observa, do ponto de vista legal, as ICES são classificadas pela legislação maior como sendo instituições privadas, gerando, não raras vezes, distorções de ordem conceitual, outras vezes de ordem legal. A Lei nº 12.881, de 12 de dezembro de 2013 (BRASIL, 2013a), quis por fim a algumas dessas distorções. Ao dispor sobre a definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das ICES, o Estado brasileiro reconhece, em síntese, ser legal e, portanto, legítima, a institucionalização de um modelo novo de educação superior, diferenciado do modelo público-estatal de universidade e distante do modelo representado pelas instituições privadas de educação superior.

Contudo, há ainda alguns pressupostos de ordem conceitual presentes no processo de regulação do novo marco legal das ICES que precisam ser analisados. Entre eles, o próprio entendimento do que vem a ser o público no contexto de um novo projeto de Estado que vem sendo gestado nos últimos anos, não mais polarizado entre o público e o privado, ou dimensionado entre o Estado mínimo e o Estado máximo (SCHMIDT, 2010).

O presente texto analisa o novo marco legal conferido às ICES em três dimensões: a conceitual, dado o caráter polissêmico atribuído ao conceito de público; a político-social, dada a importância do papel que as instituições comunitárias exerceram e ainda hoje exercem no processo de interiorização da educação superior no país; e a jurídico-legal, dada a nova configuração jurídica que essas instituições passaram a assumir a partir da promulgação da Lei nº 12.881.

A análise recairá, em específico, sobre as ICES presentes nos interiores dos estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, região cuja experiência vem se intensificando nos últimos anos.

Instituições comunitárias de dimensão pública não estatal

As ICES são uma experiência não tão recente na história da educação superior brasileira. Foram criadas entre os anos de 1940 e 1970 do século passado. Embora existam instituições dessa natureza semelhantes em outros estados do país, é no Rio Grande do Sul (RS) e em Santa Catarina (SC) que elas se apresentam com características genuinamente comunitárias.

No RS, as ICES compõem o Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas (COMUNG), criado em 1996. São mais de 40 campi universitários localizados estrategicamente no interior do Estado. Em SC, são representadas pela Associação Catarinense das Fundações Educacionais (ACAFE), fundada em 1974. O modelo catarinense congrega 15 instituições, também distribuídas estrategicamente por todo o interior do Estado. No RS, as ICES constituíram-se a partir de necessidades da sociedade civil, representada por associações, entidades e poder público. Em SC, somaram-se às iniciativas da sociedade civil a forte presença do poder público local. As ICES gaúchas e catarinenses formam

hoje um dos maiores sistemas de educação superior do sul do país, com 27 instituições de ensino superior, em sua maioria, universidades. Em 2012, possuíam 312.326 alunos matriculados (INEP, 2012).

A dimensão pública atribuída ao modelo comunitário de educação superior constitui um dos elementos marcantes da sua identidade construída ao longo dos últimos anos. Está presente nos textos de todos os seus documentos oficiais; também serviu de argumento no processo de discussão e formulação do novo marco legal dessas instituições, consubstanciado na Lei nº 12.881, que vem sendo chamada de Lei das Comunitárias (BRASIL, 2013a).

Até então, as ICES vinham sendo tratadas pela legislação educacional brasileira como sendo instituições educacionais pertencentes ao setor privado, em seu sentido estrito, desconsiderando-se o papel público-comunitário que essas instituições exercem junto às regiões de seu entorno. As ICES não atuam com o objetivo do lucro, como se fossem organizações do mercado como outras quaisquer. Pensá-las enquanto organizações privadas significa conformar-se com uma visão reducionista e estreita do sentido do público, incapaz de dimensionar e avaliar o que essas instituições representam junto às comunidades do ponto de vista de sua relevância social-comunitária.

Pelas suas características, o conceito de público presente no ideário das ICES certamente não é o conceito de público que comumente é atribuído às instituições públicas estatais de educação superior. As ICES possuem as características do público em seu sentido lato, aquele que concebe o público enquanto espaço social e coletivo construído por outra esfera pública, a esfera pública não estatal (FRANTZ; SILVA, 2002).

A Lei das Comunitárias (BRASIL, 2013a) foi pensada e construída com base nesse pressuposto. O artigo 1º elenca um conjunto de características que permite inferir que as ICES identificam-se como sendo instituições públicas não estatais, portanto, diferenciadas de outros modelos tradicionais assentados no ultrapassado dualismo que comporta apenas duas configurações institucionais, a representada pelas instituições públicas e a representada pelas instituições privadas. No referido artigo, lê-se (BRASIL, 2013a):

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

I - estão constituídas na forma de associação ou fundação, com personalidade jurídica de direito privado, inclusive as instituídas pelo poder público;

II - patrimônio pertencente a entidades da sociedade civil e/ou poder público;

III - sem fins lucrativos, assim entendidas as que observam, cumulativamente, os seguintes requisitos:

a) não distribuem qualquer parcela de seu patrimônio ou

- de suas rendas, a qualquer título;
- b) aplicam integralmente no País os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais;
- c) mantêm escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar sua exatidão;
- IV - transparência administrativa, nos termos dos arts. 3º e 4º;
- V - destinação do patrimônio, em caso de extinção, a uma instituição pública ou congênere (BRASIL, 2013a).

Ao reconhecer tais características, a Lei consagra o caráter público não estatal reivindicado pelas instituições comunitárias, admitindo a existência de um novo modelo de educação superior, diferenciado, em sua natureza e configuração, de outros modelos jurídicos existentes no país.

Como registra a história, as ICES foram criadas a partir de iniciativas de associações comunitárias da sociedade civil, ou mesmo do poder público local, com o objetivo de prover educação superior em regiões distantes dos grandes centros. Foram criadas sem a tutela do Estado. Frantz e Silva (2002) foram precisos ao reconhecê-las “como uma iniciativa que não nasce no núcleo do poder público-estatal, mas na sua periferia, como expressão de vozes e vontades que querem se fazer ouvir e participar da construção de um espaço de educação socialmente mais amplo e democrático” (FRANTZ; SILVA, 2002, p. 34).

Por razões de cultura política, da legislação infraconstitucional e dos atos administrativos em geral, o conceito de público geralmente vem associado ao conceito de público estatal, àquilo que compete exclusivamente ao Estado e, portanto, por ele deve ser administrado e provido (LAZZARI; KOEHNTOPP; SCHMIDT, 2009). O que denota ser um conceito estreito e ultrapassado do público, pois atrela-se a uma ideia de Estado interventor, centralizador e regulador, modelo de organização política e econômica exaurido. Contrapondo-se a esta concepção de público e a esta ideia de Estado, Santos (2002), em seu texto *Reinventar a Democracia*, escreveu: está a emergir uma nova forma de organização política mais vasta que o Estado, de que o Estado é o articulador e que integra um conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações em que se combinam e interpenetram elementos estatais e não estatais, nacionais e globais” (SANTOS, 2002, p. 59).

Essa nova forma de organização política possibilita que a sociedade civil atue de forma cooperada com o Estado, impedindo que interesses meramente privados e mercadológicos se apropriem de parcelas significativas do poder do Estado, tomando o lugar do espaço público (SOUSA, 2013). No novo paradigma emergente, o Estado passa a assumir outro papel, o de compartilhar demandas sociais com a sociedade civil. Nesse paradigma, o conceito de público estatal cede lugar à categoria do público não estatal,

associado à ideia de compartilhamento, de cooperação. O alargamento do que significa o público evita visões simplificadoras como aquela que vincula o público exclusivamente com a ideia de Estado, considerando-se tudo o mais como sendo da esfera do privado. Nessa lógica, o público torna-se monopólio do Estado e o privado, monopólio do mercado. Para Schmidt e Campi,

O público manifesta-se em duas modalidades: público estatal e público não-estatal. O estatal, por definição, tem (deve ter) finalidades exclusivamente públicas. Todavia, o público é mais abrangente que o estatal. [...] Em sociedades complexas e pluralistas, além dos entes estatais, o público inclui uma gama de organizações e instituições que prestam serviços de interesse coletivo, ou seja, são públicas não-estatais (SCHMIDT; CAMPIS, 2009, p. 18).

As ICES fazem parte dessa gama de instituições comprometidas com a educação superior, atuando em complementaridade às responsabilidades do Estado. Elas representam o esforço da sociedade civil na construção de um novo espaço público, no sentido da ampliação do espaço do Estado, portanto, somando-se a este. A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal do Brasil (BRASIL, 2010), ao analisar o Projeto de Lei que deu origem ao novo marco regulatório das ICES, reforça esta mesma concepção de público, argumentando:

O que se pretende aqui é chamar a atenção para o fato de que a compreensão do termo público é mais ampla do que a recoberta pelo termo estatal. Pode-se dizer que estatal é apenas uma das formas assumidas pelo público. Existe também o público não estatal, que compreende, por exemplo, as organizações da sociedade civil voltadas à prestação de serviços públicos, sem fins lucrativos e com características próprias de ente público. Essa categoria está implícita na lógica da Constituição, ao prever a indispensável cooperação de organizações de direito privado, sem fins lucrativos, na prestação de serviços públicos. Não obstante essa diferenciação constitucional, tanto na legislação infraconstitucional quanto na cultura político-administrativa do País prevalece em grande parte a dicotomia público versus privado (BRASIL, 2010).

São peculiares às ICES características que não encontramos no segmento público estatal de educação superior, muito menos no segmento privado. São criadas por iniciativa de organizações da sociedade civil e

constituídas legalmente sob a forma de fundação ou de associação de direito privado; atuam seguindo os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência; suas mantenedoras não se subordinam a interesses empresariais; não visam, muito menos distribuem lucros, uma vez que eventuais resultados econômicos são reinvestidos na própria instituição; seu patrimônio não é propriedade de particulares e, em caso de encerramento, é destinado a instituição congênere; praticam gestão democrática e transparente, com a participação de representantes da comunidade interna e de diferentes segmentos da sociedade civil em seus órgãos deliberativos; os dirigentes são da própria instituição, eleitos pela comunidade acadêmica e por representantes da comunidade regional; prestam contas à sociedade e ao poder público; possuem profunda ligação com a população e a região, participando do desenvolvimento regional (SCHMIDT; CAMPIS, 2009; FRANTZ; SILVA, 2002).

Como se observa, as ICES possuem as características do público enquanto espaço social e coletivo construído pela esfera comunitária. A dimensão do público por elas reivindicado é, portanto, maior que o público representado pelo Estado. Não são de natureza pública estatal, muito menos de natureza privada; são instituições públicas de natureza jurídica não estatal.

O papel das ICES na interiorização do ensino superior

Outro argumento largamente utilizado para fundamentar e justificar o processo de discussão que resultou na formulação da Lei das Comunitárias foi o de que estas instituições exercem papel social preponderante no processo de interiorização e de democratização da educação superior no país. Segundo Frantz e Silva,

a ausência de uma ação mais efetiva do Estado, junto às populações de determinados espaços geográficos, distantes dos grandes centros urbanos, e em consequência, com menos poder de pressão ou reivindicação, porém, conscientes da importância, da necessidade e carentes de ensino superior, fez surgir organizações alternativas, a partir de lideranças e grupos sociais articulados entre si, com a finalidade de promover as atividades de formação de recursos humanos, de produção intelectual e de atividades de qualificação científica, necessárias ao desenvolvimento das regiões (FRANTZ; SILVA, 2002, p. 82).

As ICES dos estados de SC e RS, recorte desse estudo, instalaram-se estrategicamente em espaços geográficos distantes dos grandes centros urbanos com dois desafios: o de suprir a ausência do Estado na provisão de

educação superior junto a regiões interioranas e o de participar do processo de desenvolvimento social das comunidades de seu entorno. Tais desafios estão presentes nos planos de desenvolvimento, nos projetos pedagógicos de cursos e nos programas de pesquisa e de extensão dessas instituições.

Diversamente do modelo comunitário, a universidade pública de origem estatal expandiu-se junto aos grandes centros urbanos, produzindo assimetrias regionais desfavoráveis ao desenvolvimento equilibrado, tão desejado pela sociedade brasileira. O sistema público estatal apresenta-se como um modelo diverso na sua estratégia, na sua missão e em suas finalidades. Enquanto as ICES criam suas estratégias, focam sua missão e orientam suas finalidades tendo o local/regional como universo do seu 'que fazer' universitário, o modelo público estatal de universidade concentra seu foco nas questões nacionais.

Há, portanto, uma questão conceitual subjacente ao modelo comunitário de universidade que o distingue de outros modelos. As universidades públicas estatais são instituições sociais criadas e mantidas pelo Estado com a missão de desenvolver ensino, pesquisa e extensão numa perspectiva de país. Já as ICES são instituições sociais comunitárias criadas pela sociedade civil para atender à mesma missão, porém, numa outra perspectiva, a perspectiva regional, e com outro desafio, o de interiorizar a educação superior.

Olhando o mapa da educação superior pública estatal dos dois últimos estados do sul do país, observa-se que em SC esta se concentra na capital, onde encontramos uma universidade federal e outra estadual; apenas uma universidade federal, tardiamente implantada, localiza-se no interior do Estado. Já o RS, talvez por ser uma região fronteiriça, é um dos estados da federação mais bem servidos de educação superior pública de origem estatal.

Analisando-se o mesmo mapa, agora o das instituições comunitárias, observa-se que estas ocuparam exatamente os espaços 'vazios' deixados pelo Estado na questão da provisão de educação superior pública. Este fato leva a inferir que a configuração espaço-regional da educação superior nesses dois estados não aconteceu aleatoriamente. Para Lückmann (2009), o processo de interiorização das ICES "não aconteceu por conveniência ou por interesse deste ou daquele município, mas pela opção estratégica de acreditar-se que seria possível a existência de universidades que ultrapassassem os limites geográficos de uma cidade e estivessem inseridas no contexto de uma região, a serviço de seu desenvolvimento" (LÜCKMANN, 2009, p. 384).

A importância das ICES no processo de expansão da educação superior para além dos grandes centros, contudo, não vinha sendo argumento suficiente a ponto de sensibilizar o Estado na questão das políticas educacionais, em especial aquelas que regulamentam a distribuição de recursos públicos. As universidades comunitárias vinham sendo sistematicamente alijadas do financiamento público pelo fato de serem tratadas pela legislação como sendo instituições privadas. Isso lhes impedia de

avançar na pesquisa e na pós-graduação, passo necessário para a sua consolidação enquanto universidades.

A Lei das Comunitárias representou um avanço na solução desse problema, na medida em que o Estado passa a reconhecer o caráter público das ICES, possibilitando-lhes o acesso a editais de fomento, antes direcionados somente às instituições públicas, além de permitir a liberação de recursos orçamentários do poder público. Este reconhecimento se materializa nas prerrogativas concedidas pela Lei às ICES, entre as quais (BRASIL, 2013^a, art. 2^o):

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

II - receber recursos orçamentários do poder público para o desenvolvimento de atividades de interesse público;
III - (VETADO).

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

V - oferecer de forma conjunta com órgãos públicos estatais, mediante parceria, serviços de interesse público, de modo a bem aproveitar recursos físicos e humanos existentes nas instituições comunitárias, evitar a multiplicação de estruturas e assegurar o bom uso dos recursos públicos (BRASIL, 2013a, art. 2^o).

Um modelo de Educação Superior diferenciado

A Lei 9.394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em seu artigo 19, ajustou as instituições de ensino em duas categorias administrativas: “públicas, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público; privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.” (BRASIL, 1996).

A mesma Lei, em seu artigo 20, classifica as instituições privadas de ensino como sendo particulares, comunitárias, confessionais e filantrópicas. Embora a lei reconheça haver diferenças fundamentais entre as instituições que pertencem ao setor privado, ainda assim, elas são instituições privadas.

Os argumentos arrolados a seguir vão numa outra direção. Pretende-se mostrar que as instituições comunitárias, em específico, as de educação superior, não são, pela sua natureza jurídica e social, instituições públicas em seu sentido estrito, muito menos instituições do mercado. Também não se ajustam à natureza jurídica das organizações do Terceiro Setor. As ICES são instituições que se colocam “ao lado do Estado e do mercado como o tripé que sustenta o universo público” (SCHMIDT, 2009, p. 10), superando-se a dicotomia público/privado. As instituições comunitárias somam-se às ações do Estado movidas não pela competição, mas pela cooperação. Tais pressupostos

estiveram presentes no embate que resultou na aprovação da Lei das Comunitárias.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988), de forma inovadora, inaugurou o regime de cooperação na execução de políticas sociais entre Estado e sociedade civil nas áreas da saúde (art. 197), da assistência social (art. 204), da educação (art. 205), da cultura (art. 216), do desporto (art. 217); da preservação do meio ambiente (art. 225) e da comunicação social (art. 223).

Para regulamentar a execução de tais serviços, foram criadas duas leis inspiradas na Reforma do Estado brasileiro (BRASIL, 1995): a Lei das Organizações Sociais (Lei nº 9.637/98) e a Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Lei nº 9.790/99). As OS e as OSCIPs compõem o chamado Terceiro Setor, um conjunto de organizações de natureza jurídica privada, sem fins lucrativos e de interesse público.

As OS são “pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde” (art. 1º). Para Richter e Leidens

Organizações Sociais são, portanto, entidades de direito privado, não criadas pelo Estado, não classificadas pelo ordenamento jurídico como mercantis, e que tenham por objetivo a execução de atividades voltadas à saúde, à cultura, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico e à preservação do meio ambiente, atividades estas qualificadas como não-exclusivas do Estado (RICHTER; LEIDENS, 2009, p. 49).

Já as OSCIPs são credenciadas pelo Estado como entidades jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham, pelo menos, uma entre as diversas finalidades apontadas no artigo 3º da Lei, uma delas a de “promoção gratuita da educação” (Art. 3º, inciso III).

Como se observa, embora as organizações do Terceiro Setor prestem serviços públicos à sociedade, não podem ser consideradas como sendo organizações estatais. Por outro lado, também não se identificam com organizações cujos fins sejam exclusivamente econômicos, uma vez que suas atividades não têm por finalidade o lucro. Para Pegoraro,

Parece claro que a ideia de terceiro setor tem a ver com organizações privadas, porém com objetivos públicos, ocupando, pelo menos em tese, uma posição intermediária que lhes permita prestar serviços de interesse social sem as limitações da burocracia estatal, nem sempre evitáveis, e as ambições do mercado, muitas vezes, inaceitáveis (PEGORARO, 2013, p. 42).

Diante desse contexto jurídico, como ficam as ICES? São elas organizações do Terceiro Setor? Segundo Richter e Leidens, “existem entidades da sociedade civil, em especial as comunitárias, que atuam na execução de serviços sociais, mas que não se enquadram nos marcos legais existentes, razão pela qual são tratadas como se integrassem o mercado, ou seja, com finalidade lucrativa, o que representa uma grave incongruência à luz da Constituição Federal” (RICHTER; LEIDENS, 2009, p. 53).

No entender dos autores, essas instituições “a rigor não são albergadas nem pela legislação que dispõe sobre as Organizações Sociais, nem pela legislação que trata das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público” (2009, p. 52). A figura das organizações sociais foi criada no bojo da reforma do Estado brasileiro com o objetivo de transferir serviços de natureza pública de responsabilidade do poder público ao setor privado. As ICES, por sua vez, são entidades constituídas pela iniciativa comunitária, com o objetivo de suprir a ausência do Estado na oferta de educação superior em regiões distantes dos grandes centros. Portanto, surgem e atuam em nome próprio, a despeito do Estado.

As ICES não são amparadas, muito menos, pela legislação que trata das OSCIPs. A Lei que regulamenta tais organizações (Lei nº 9.790/99) prescreve, em seu art. 3º, inciso II, um conjunto de atividades não condizentes com as atividades realizadas pelas ICES, como por exemplo, “a promoção gratuita da educação [...] e a promoção gratuita da saúde.” Há também diferenças entre as ICES e as OSCIPs no que diz respeito à sua forma de gestão, à composição de seus conselhos, ao vínculo jurídico com o poder público, ao fomento, entre outras.

Entre o Terceiro Setor e as ICES há, portanto, diferenças fundamentais. Schmidt e Campis (2009) apontam algumas delas:

- a) envergadura organizacional: as instituições comunitárias têm, via de regra, envergadura bem maior. Universidades, escolas, hospitais são grandes organizações, com dezenas, centenas, ou milhares de funcionários, que atendem a grandes contingentes de usuários; por outro lado, boa parte das organizações do terceiro setor tem poucos funcionários e atende a um número restrito de pessoas;
- b) adesão voluntária x trabalho profissional: a adesão voluntária é uma característica fundamental de boa parte das organizações do terceiro setor, de modo que o vínculo com o cidadão com a organização mantém-se com base nessa premissa; já as instituições comunitárias são organizações profissionalizadas, com funcionários contratados segundo as leis trabalhistas;
- c) pluralidade e amplitude da participação da

comunidade regional: boa parte das organizações do terceiro setor é composta por um pequeno número de componentes; as instituições comunitárias são formadas por vários segmentos sociais, onde deriva seu caráter de pluralidade;

d) doações voluntárias x cobrança pelos serviços: enquanto boa parte das ações do terceiro setor é viabilizada por doações de pessoas físicas e jurídicas, as comunitárias sustentam-se através da cobrança dos serviços que prestam aos usuários (SCHMIDT; CAMPIS, 2009, p. 30).

Este conjunto de características constitui, portanto, a identidade das instituições comunitárias. São características próprias, diferentes dos demais modelos jurídicos previstos na legislação.

Considerações finais

As ICES constituem um modelo de educação superior único no país, não somente pelas características que as distinguem de outros modelos, como também pelo que elas representam junto às comunidades interioranas do país do ponto de vista da democratização do acesso ao ensino superior. São, portanto, instituições sociais comunitárias, de natureza pública não estatal, concebidas e estruturadas para atuar em regiões distantes dos grandes centros, geralmente desassistidas pelo Estado.

Por muitos anos, essas instituições passaram ao largo das políticas educacionais, muitas delas contaminadas por uma legislação restritiva a modelos institucionais que ousassem fugir da velha dicotomia público/privado. A dimensão do público construída pelo modelo comunitário de educação superior extrapola a dimensão do público estatal e/ou privado imposto pela legislação brasileira.

Nesse sentido, a Lei das Comunitárias produziu avanços significativos, não somente do ponto de vista jurídico-legal, como também do ponto de vista conceitual. Finalmente, a legislação educacional brasileira reconhece serem as ICES um modelo único e diferenciado de educação superior, descentralizado, regionalizado e comprometido com as comunidades interioranas do país. Portanto, um modelo distinto dos modelos convencionais até então existentes, removendo-se contradições e imprecisões conceituais colocadas pela própria legislação.

O modelo comunitário de educação superior certamente servirá de inspiração às políticas educacionais a serem formuladas de ora em diante. Para isso, o Estado precisa construir as condições políticas de uma presença mais orgânica junto às instituições comunitárias, caso contrário, corre-se o risco de vermos uma experiência bem sucedida de educação superior se perder com o tempo.

Notas

* Doutor em Ciências Pedagógicas pelo Instituto Central de Ciências Pedagógicas, Havana, Cuba. Professor do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade do Oeste de Santa Catarina, Campus de Joaçaba (UNOESC). E-mail: luiz.luckmann@unoesc.edu.br

** Doutor em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí. Professor e Reitor da Universidade do Oeste de Santa Catarina, Campus de Joaçaba (UNOESC). E-mail: aristides.cimadon@unoesc.edu.br

Referências

BRASIL. **Constituição**. República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 11 nov. 2014.

_____. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF: Câmara da Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 02 dez. 2014.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 11 nov. 2014.

_____. Lei nº 9.637, de 18 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 19 mai. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm>. Acesso em: 19 nov. 2014.

_____. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 24 mar. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm>. Acesso em: 25 nov. 2013.

_____. Novo Código Civil. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 25 nov. 2014.

_____. Lei nº 12.881, de 12 de novembro de 2013. Dispõe sobre a definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das Instituições Comunitárias de

Educação Superior - ICES, disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 13 nov. 2013a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12881.htm>. Acesso em: 25 nov. 2014.

_____. Congresso. Senado. **Parecer nº 1.124**, de 18 de outubro de 2013. Dispõe sobre a definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das Instituições Comunitárias de Educação Superior – ICES, disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências. Brasília, DF, 18 out. 2013. 2013b. Disponível em: <www.senado.gov.br/atividade/materia/getTexto.asp?t=137652>. Acesso em: 17 fev. 2014.

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

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da Educação Superior**. Brasília, DF. Ministério da Educação, 2012. Disponível em: <http://sistemascensosuperior.inep.gov.br/censosuperior_2012>. Acesso em: 17 fev. 2014.

LAZZARI, Ney José; KOEHNTOPP, Paulo Ivo. SCHMIDT, João Pedro. Apresentação. In: SCHMIDT, João Pedro (org.). **Instituições comunitárias**: instituições públicas não-estatais. Santa Cruz: Edunisc, 2009.

LÜCKMANN, Luiz Carlos. Universidade do Oeste de Santa Catarina: sua inserção no processo de desenvolvimento regional. In: SCHMIDT, João Pedro (org.). **Instituições comunitárias**: instituições públicas não-estatais. Santa Cruz do Sul, RS: EDUNISC, 2009, p. 381-387.

PEGORARO, Ludimar. **Terceiro Setor na Educação Superior Brasileira**. Campinas, SP: Leitura Crítica, 2013.

RICHTER, Luiz Egon; LEIDENS, Letícia Virgínia. O marco legal do terceiro setor e sua (in)compatibilidade com as instituições comunitárias. In: SCHMIDT, João Pedro (org.). **Instituições comunitárias**: instituições públicas não-estatais. Santa Cruz, RS: Edunisc, 2009, p. 38-55.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Reinventar a Democracia. In: **Cadernos Democráticos**. Lisboa: Gradiva, 2002.

SCHMIDT, João Pedro; CAMPIS, Luiz Augusto Costa. As instituições comunitárias e o novo marco jurídico do público não-estatal. In: SCHMIDT, João Pedro (org.). **Instituições comunitárias**: instituições públicas não-estatais. Santa Cruz, RS: Edunisc, 2009.

SCHMIDT, João Pedro (org.). **Instituições comunitárias**: instituições públicas não-estatais. Santa Cruz do Sul, RS: Edunisc, 2009.

_____. O comunitário em tempos de público não estatal. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 15, n. 1, p. 9-40, mar. 2010.

SOUSA, Klinger Luiz de Oliveira. **Educação superior, uma luz sobre políticas de avaliação**. Capivari, SP: Editora EME, 2013.

Recebido em: dezembro de 2014.

Aprovado em: abril de 2015.