

Instituições de educação superior e entidades mantenedoras: a Universidade do Contestado

Ludimar Pegoraro*

No mundo há dinheiro suficiente para atender à necessidade de muitos, mas não há dinheiro suficiente para satisfazer o interesse de poucos. (Mahatma Gandhi).

Resumo

No presente artigo analisaram-se instituições de educação superior e entidades mantenedoras. O foco principal foram as instituições públicas não-estatais ou terceiro setor. A constituição argumentativa fundamentou-se na legislação pertinente e em estudos teórico-práticos. Demonstraram-se as particularidades dessas instituições, quanto ao atendimento das determinações legais, no que se refere às questões administrativas das mantenedoras e dos respectivos entes acadêmicos. Fez-se referência aos modelos de instituições públicas não-estatais de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul. Ressaltou-se o modelo catarinense e tomou-se como exemplo a Universidade do Contestado. Fez-se menção ao que é universidade e sua significação social, questionando, a partir dos conceitos, o modelo exemplificado. Foi uma tentativa de ampliar a compreensão sobre a questão do público não-estatal e, em conseqüência, demonstrar a importância e significação dessas instituições para a sociedade no atual contexto.

Palavras-chave: Instituições de educação superior. Entidades mantenedoras. Terceiro setor.

1 INTRODUÇÃO

Esta análise discute a questão das instituições de educação superior e suas mantenedoras, um problema que, embora não perceptível por muitos, faz parte

* Ludimar Pegoraro é Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul; professor da UnC; Rua Jaraguá do Sul, 63, Bairro dos Municípios, Caçador, SC; pegoraro@gegnet.com.br

das relações institucionais e, na maioria dos casos, coloca-se como subjacente aos problemas de gestão¹ que embaraçam o desenvolvimento e a realização das metas, quando estabelecidas, das entidades. Para a constituição de nossas análises sobre essa questão, tomaremos como exemplo a Universidade do Contestado (UnC)² como um todo, independente de seus *Campi*, instituição de educação superior, situada no Meio-Oeste e Planalto Norte do estado de Santa Catarina, que tomou como identificação institucional a palavra “Contestado”, que representou um conflito social regional, iniciado no princípio do século XX, e que tem no seu âmago um conjunto de interesses e disputas socioeconômicas ainda em desenvolvimento.

2 INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR E ENTIDADES MANTENEDORAS

Iniciaremos nossas considerações pelos fundamentos, conceituando, primeiramente, o que são instituições de educação superior e, na seqüência, analisaremos os entes jurídicos, as mantenedoras dessas instituições, complementando os argumentos a partir de exposições sobre a UnC. Faz parte de nossas ponderações a legislação pertinente a esta temática.

Quando falamos de Instituições de Educação Superior (IES), referimo-nos a um conceito que se difundiu a partir da segunda metade do século XX. Essa significação congrega termos como educação pós-secundária, terciária ou terceiro grau, que são representativos de estágios de aprendizagem. Essa estruturação pode variar de acordo com os sistemas nacionais de educação. O termo “superior” indica uma qualidade específica, que os estudantes aprenderam regras e habilidades, teorias, métodos e o objeto do conhecimento acadêmico (MOROSINI, 2006, p. 58-59).

As instituições de educação superior, conforme o Artigo 43 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96), têm por finalidade estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo; formar e diplomar pessoas nas diferentes áreas do conhecimento, tornando-as aptas para a inserção em setores profissionais e para participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, propiciando-lhes ainda formação continuada;

incentivar o trabalho da pesquisa e investigação científica, visando ao desenvolvimento da ciência e da tecnologia e à criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento sobre o homem e o meio em que vive; promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber por meio do ensino, de publicações e de outras formas de comunicação; suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a consequente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração; estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente em particular os nacionais e regionais; prestar serviços especializados à comunidade, estabelecendo com ela relações de reciprocidade; promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição.

Interpretando a legislação brasileira sobre educação superior, percebemos que o sistema estrutura-se a partir de IES universitárias e não-universitárias. As organizações universitárias são denominadas de universidades, universidades especializadas e centros universitários. As organizações não-universitárias são chamadas de Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets), Centros de Educação Tecnológica (CETs), Faculdades Integradas, Faculdades Isoladas e Institutos Superiores de Educação. As IES oferecem cursos de Graduação, Seqüencial e Pós-graduação. Os cursos de graduação podem ser de Bacharelado, de Licenciatura e de Tecnologia. Os cursos seqüenciais podem ser de formação específica ou complementar. A Pós-graduação divide-se em *lato sensu* (especialização) e *stricto sensu* (mestrado e doutorado).

As entidades mantenedoras são instituições, nesse caso, criadas com a finalidade específica de desenvolver a educação superior. 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, no qual 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), Artigo 45, de caráter público ou privado. De di-

reito, 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,³ são de caráter comunitário, confessional e filantrópicas.

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, Artigo 205 possibilita a cooperação entre Estado e sociedade, na garantia dos direitos sociais, reconhecendo a importância dessas instituições na execução das políticas educacionais (BRASIL, 1998), porém do ponto de vista jurídico, um dos aspectos centrais que dificultam estas relações, público *versus* 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, Artigo 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.

Quando olhamos para as fundações de Santa Catarina, pertencentes à Associação Catarinense das Fundações Educacionais (Acafe), 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, essas 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 Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Ufrgs), a Universidade Federal de Santa Catarina (Ufsc), a Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc), a Universidade de Brasília (UnB), Universidade Federal Fluminense (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: Universidade Paulista (Unip), Universidade Estácio de Sá, Universidade Nove de Julho (Uninove), Universidade Bandeirante (Uniban), Universidade Salgado de Oliveira (Universo) e Universidade Presidente Antônio Carlos (Unipac);⁴ 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 instituídas a partir de fundações, associações, cooperativas, entre outras. 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 Universidade do Contestado (UnC), a Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc), a Universidade Comunitária Regional de Chapecó (Unochapecó), a Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc), etc. Esse modelo é *sui generis* no país. Pelo que conhecemos, só existe em Santa Catarina. Exemplo de entidades criadas por outras instituições, mais especificamente pelas

igrejas, relacionamos as Pontifícias Universidades Católica (PUCs), a Universidade Luterana do Brasil (Ulbra),⁵ e exemplos de fundações criadas por iniciativa da sociedade civil, denominadas de comunitárias, destacamos as fundações pertencentes ao Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas (Comung),⁶ no Rio Grande do Sul. Como exemplo, citamos: a Universidade Regional Integrada (URI), a Universidade de Caxias do Sul (UCS), a Universidade de Passo Fundo (UPF), a Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí).

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 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 por meio 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 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 à 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, criada pelo Estado, mediante lei da Assembléia Legislativa e as demais fundações criadas pelos municípios, por intermédio 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, nesse caso, com relação às questões administrativas. O Tribunal de Contas do Estado é o órgão fiscalizador.⁷

Com relação às mantidas – IES, estas seguem normas acadêmicas oriundas do Conselho Nacional de Educação (CNE) ou do Conselho Estadual da Educação (CEE). No caso catarinense, para as instituições pertencentes ao sistema Acafe, a instância 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 e, em especial, neste particular, os da UnC. 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 essas instituições de legalidades que lhes garantam futuro como instituições da sociedade.

Se o estado de Santa Catarina possui uma situação *sui generis* no que se refere à forma de criação das fundações e do oferecimento de educação superior,⁸ a UnC também é um caso *sui generis* na sua configuração. A UnC foi criada, no princípio de 1990, a partir da junção de cinco fundações coirmãs, pertencentes ao Sistema Acafe, com as mesmas características legais e mesma trajetória histórica. Todas foram criadas na década de 1970, por meio de leis municipais,⁹ no período em que, após promulgação da Lei 5.540/68, Lei da Reforma Universitária, houve uma expansão da educação superior no país e, aproveitando do momento, também, houve no Estado de Santa Catarina, por intermédio do Conselho Estadual de Educação, incentivos e orientações no sentido de criar essas instituições como

forma de desenvolver outras regiões do Estado e, basicamente, formar professores em educação superior com a finalidade de atender aos outros níveis de ensino, fundamental e médio.

Quando as cinco fundações educacionais, Caçador, Concórdia, Curitiba, Mafra e Canoinhas, uniram-se para criar a UnC, foi instituída uma federação, a Federação das Fundações Educacionais do Contestado (Fenic), com a finalidade de conduzir o “Projeto Universidade do Contestado”. Em 1994, este ente jurídico, denominado de Fenic, foi transformado em uma fundação, a Fundação Universidade do Contestado (Func). A partir daí, a UnC passou a ser coordenada por mais uma fundação. Como já existiam cinco fundações, que mesmo optando em participar do Projeto da UnC, mantiveram seus CNPJs e sua vida institucional na ativa, contrariando as recomendações do CEE (SC), que era de transferir seus patrimônios para a Fundação Universidade do Contestado, como consta do Projeto da Universidade. Assim passou a existir seis fundações pertencentes ao mesmo ente acadêmico, a UnC.

O que há de especial nisso? Um aspecto que necessariamente precisa ser considerado é a forma de criação dessas fundações. Enquanto as cinco fundações que se uniram para implementar o Projeto da UnC são criadas por lei do poder público municipal, a Fundação Universidade do Contestado, além de ser criada a partir da transformação da Fenic, uma federação, que, ao nosso ver não poderia, pois ela é uma instituição com características legais diferentes das demais. Ela foi inscrita no Registro Civil das Pessoas Jurídicas, portanto, como estabelece o Código Civil, pessoa jurídica de direito privado. Isso significa que não terá um conjunto de benefícios legais que as cinco fundações anteriores têm e que estão assegurados constitucionalmente.¹⁰

Para melhor analisarmos essa problemática, entendemos que é importante fazermos uma análise histórica das fundações no Brasil e da constituição legal desses processos e,¹¹ neste particular, fazer algumas ponderações sobre as fundações do Sistema Acafe.

A história das fundações, no Brasil, de forma mais delineada, inicia-se entre o fim do século XIX e o início do século XX. Legalmente, entretanto, só se ouviu falar em fundações no início do século XX. A Lei n. 173, de 10 de setembro de 1903, conferia personalidade jurídica a entidades com fins lucrativos, científicos e religiosos, não obstante a doutrina, com Martinho Garcez,¹² já reconhecendo a

figura jurídica fundacional mesmo antes da entrada em vigor do Código Civil, em 1916, quando houve a consolidação no ordenamento jurídico-positivo do instituto fundacional como pessoa jurídica de direito privado, dotada de um patrimônio composto por bens livres, destinados a uma finalidade social determinada (PAES, 2003, p. 153).

No Brasil, os estabelecimentos fundacionais mais antigos são, pela ordem, a Casa dos Expostos e a Santa Casa de Misericórdia (Rio de Janeiro), que dataram dos primeiros tempos da colonização, a Fundação Pão dos Pobres de Santo Antônio, em Porto Alegre, 1867, a Fundação Abrigo Cristo Redentor, Rio de Janeiro, de 1923, destinada a prestar assistência a mendigos e menores desamparados, a Fundação Brasil Central, de 1943, e a Fundação Getúlio Vargas, de 1944, com finalidade técnico-educativa, especializada na organização nacional do trabalho. (PAES, 2003, p. 153; CIMADON, 2002, p. 54).

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, nesse sentido, degeneraram o verdadeiro objetivo do instituto fundacional. Na maioria dos casos há equívocos, inconsistências e carência de sentido, pois criadas pelo poder público, são concebidas como pessoas jurídicas de direito público e confundidas com autarquias.¹³

Com o Decreto-Lei n. 878, de 4 de outubro de 1943, foi instituída a primeira fundação pelo poder público no Brasil, a Fundação Brasil Central. Uma instituição de natureza privada num estilo assemelhado ao sistema político brasileiro e adaptada às regras do processo jurídico privado tradicional no que concerne a esses tipos de entes (CIMADON, 2002, p. 54).

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 Meirelles e Franco Sobrinho, só pode haver, no âmbito do poder público, fundações de direito privado que seriam criadas segundo as regras dos artigos 62 a 69 do Código Civil. Conforme esses autores, o Estado (União, estados e municípios) não pode criar fundações de direito público ou de natureza jurídica pública. Outros autores como Mello, Ataliba, Cretella Junior, Reale e 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 essa 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 essa 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, reportando-nos outra vez, 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, tampouco doações. Houve somente investimentos públicos. Um exemplo tácito é a própria UnC.

A legislação das fundações públicas instituídas e/ou mantidas pelo poder público, com personalidade jurídica de direito privado, passa por mudanças em

razão das vultuosas doações que lhes eram conferidas. No princípio, não eram, mas posteriormente elas passam a integrar a Administração Pública. O primeiro passo nesse sentido ocorreu com o Decreto-Lei n. 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 n. 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 n. 7.596/87, que alterou, quanto às fundações, o Decreto-Lei n. 200/67, bem como revogou o dispositivo do Decreto-Lei n. 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 n. 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 essas mudanças, Ferreira (1987) destaca que as fundações instituídas pelos poderes públicos “são privadas, mas não são particulares.” O poder público, ao instituir essas 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

instituiu 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, como exemplo as fundações pertencentes ao sistema Acafe em Santa Catarina, possuem traços distintos e a elas deveriam se aplicar normas de natureza pública. Conforme Paes (2003, p. 163-164), relacionamos as normas que, necessariamente, devem ser seguidas:

- a) 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,¹⁴ as fundações públicas são criadas por lei ou vontade do Poder Público.¹⁵ Conforme a Constituição Federal, esta é uma prerrogativa do legislativo.
- b) Impossibilidade de extinção por sua própria vontade.¹⁶ 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 desse instrumento. Nesse caso, não se aplicam as normas do Código Civil, Capítulo III – das Fundações, Artigo 69, que só teria validade para as fundações privadas.
- c) 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 (Artigo 49, inciso X, da CF), com sujeição a todas as medidas indicadas no Artigo 26 do Decreto-Lei n. 200/67. Para as autarquias, há uma lei específica de fiscalização, diferente das fundações públicas de direito privado. Hoje, está sob responsabilidade das promotorias públicas, a curadoria e velamento das fundações. Em cada comarca, há um promotor designado para essa função nas fundações pertencentes a esta região. Os estados, também, possuem uma promotoria designada para atender, exclusivamente, às fundações.

- d) Sujeição de seus empregados ao regime jurídico e planos de carreira estabelecidos de modo uniforme para servidores da Administração Direta e Autarquias (CF, Artigo 39), mediante concurso público (Artigo 37, II, da CF), inclusive para acumulação de cargos e para fins criminais (Artigo 327 do Código Penal) e para fins de improbidade administrativa (Artigos 1º e 2º da Lei n. 8.429, de 2/6/1992).
- e) Sujeição de seus dirigentes a mandados de segurança quando exerçam funções delegadas do Poder Público (Artigo 5º, inciso LXIX, da CF), cabimento de ação popular contra atos lesivos de seu patrimônio (Artigo 5º, inciso LXXIII, da CF); e legitimação ativa para propor ação civil pública (Artigo 5º, da Lei n. 7.343, de 24/7/1985).
- f) Imunidade tributária referente aos impostos sobre o patrimônio, a renda e os serviços vinculados às suas finalidades essenciais ou delas decorrentes (Artigo 150, § 2º, da CF).
- g) Submissão à Lei n. 8.666, de 21/6/1993, para a realização de licitação, nos termos dos artigos 1º e 19º; possibilidade de contratação direta com o Poder Público, sem licitação, na hipótese prevista no Artigo 24, inciso XIII.

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

- a) Juízo privativo na esfera estatal condicionado à previsão do Código Judiciário ou Lei de Organização Judiciária do Estado.
- b) Sujeição, em matéria de finanças públicas, às exigências contidas nos artigos 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 essas instituições foram e são representativas e significativas para parcela da sociedade. Elas nascem por uma causa ou escopo e em razão 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 das políticas públicas.

3 CONCLUSÃO

O erro não se torna verdade por se difundir e multiplicar facilmente. Do mesmo modo, a verdade não se torna erro pelo fato de ninguém a ver. (Mahatma Gandhi).

Diante das argumentações legais até aqui apresentadas e da problemática vivida pela UnC no atual contexto, faremos, a partir daqui, algumas considerações com a finalidade de expressar o que parte da comunidade regional pensa, inclusive muitos professores, mas que não conseguem expressar.

Entre as mantenedoras, fundações que pertencem ao projeto da Universidade do Contestado, e as mantidas, entes acadêmicos, sempre houve disputas internas pelo poder. Essa disputa é denominada de divisão administrativo-acadêmica, mas não é entendida pela grande maioria, mesmo pelo professores, por não fazerem parte, diretamente, dos processos, e por não saber como tal funciona. Olhando sociologicamente essa questão, não resta outra observação a fazer a não ser considerar que isso é a real expressão do desatino de seus dirigentes

com as causas públicas, e neste caso, com a educação superior ou formação profissional superior. Uma universidade é uma instituição social e como tal precisa ser reconhecida, especialmente pelos dirigentes. Chauí (2001) contribui com essa afirmação quando diz que a universidade realiza e exprime de modo determinado a sociedade de que é e faz parte. Não é uma realidade separada, mas, sim, uma expressão historicamente determinada de uma sociedade determinada. Não pode ser objeto de disputas de corporações, tanto de professores, que sempre tiraram e tiram seus sustentos, bem como de representantes de grupos econômicos, que almejam outros benefícios. A legislação posta tem a finalidade de resguardar as instituições desses interesses. Quando não é seguida, respeitada, é porque, possivelmente os interesses pessoais sejam maiores do que os interesses coletivos. Por isso cabe perguntar: Por que é tão difícil seguir a legislação? São necessários tantos assessores jurídicos, pagos com mensalidades dos estudantes, que poderiam ser aplicadas em pesquisas e melhores atendimentos deles? O que há de tão difícil para entender na legislação? Qual é a maior dificuldade: entender a legislação ou encontrar caminhos para não segui-la? Qual é a dificuldade para entender as leis municipais de criação dessas fundações? Se a legislação define que o único órgão responsável para alterar a lei de criação é o órgão instituidor, isso significa dizer que todas as ações produzidas sem passar pelas respectivas Câmaras de Vereadores, com a devida sanção do Executivo, no que se referem às reformulações estatutárias, são atos nulos. Por que isso não é observado? Por que os “homens” do direito não vão às origens dessas instituições buscar essas informações?

Quando da criação da Universidade do Contestado, com a junção de cinco fundações mantenedoras e dos respectivos entes acadêmicos, o objetivo era que elas se transformassem num único ente jurídico, a Universidade do Contestado, com projetos integrados e com um único direcionamento coordenado pela Reitoria sob o comando do Reitor, como acontece em universidades que seguem modelos tradicionais e que já conseguiram consolidar políticas importantes que asseguram visibilidade institucional de futuro, porém apenas parte desse processo foi efetivada. A questão acadêmica até que, em parte, funcionou, mas as questões administrativas sempre deixaram a desejar, sendo sempre um entrave ao processo e, hoje, mais uma vez, como aconteceu com o Projeto Femoc/Unimoc,¹⁷ poderá ser a causa da extinção do atual Projeto da Universidade do Contestado.¹⁸ Se isso acontecer, mais

uma vez, queremos entender que os atuais dirigentes devam ser responsabilizados socialmente por isso e a história deverá fazer os registros. Por que é tão difícil, se é que todos querem uma instituição representativa da sociedade, que essa união seja definitivamente realizada? Como é possível uma instituição ter seis entes jurídicos mantenedores de apenas um ente acadêmico; na verdade, não mantêm absolutamente nada: são mantidas pelas mensalidades dos alunos?

Analisando os escritos teóricos sobre a importância e significação de uma universidade, entendemos que existem muitos equívocos interpretativos na UnC. Uma universidade, em determinados aspectos, até pode assumir características regionais, pelos impactos que ela produz, pela proximidade; os estudantes não precisam se deslocar para outras regiões para estudar, isso quando a instituição cria cursos que atendem à demanda regional, pois, o que a universidade deve fazer, no contexto onde está localizada, é satisfazer às necessidades sociais que aí existem: cria novos empregos, cria relações com as empresas locais, movimentando o mercado, hotéis, restaurantes, casas-de-pensão, construção civil, e quando desenvolve pesquisas, pode produzir um efeito ainda mais consistente em termos de mudanças sociais, porém isso não significa que no seu todo ela seja assim. Ela, de nenhuma forma, perde o seu sentido de universalidade, pois o papel principal está na sua produção de bens públicos e sua finalidade é sempre criar contextos. Dessa maneira, uma instituição que mesmo que tenha uma forte ligação com uma determinada região, porque ali, social e economicamente se justifique a criação de determinados cursos, não significa que ela não invista em outras áreas de conhecimento e que tenha reconhecimento nacional e, possivelmente, internacional. Seus profissionais serão o grande diferencial para essa questão. Muitos dirigentes da UnC, mantenedoras e mantidas, precisam reavaliar seus conceitos, pois há desrespeito e desconsideração pelos seus profissionais. Não existe universidade sem professores e nem sem estudantes. O “restante é restante”. A instituição não vai deixar de existir se alguns perderem suas funções, porém, se não houver quem aprende e quem ensina, a finalidade institucional perdeu a sua razão de ser. Não temos dúvidas que uma universidade é, do ponto de vista institucional/social, muito mais representativa do que uma faculdade isolada ou integrada, pois pode responder com mais rapidez e qualidade aos anseios da comunidade onde está inserida, sem perder seu sentido de universalidade. Quando se cria uma universidade em uma localidade, em uma região, é uma maneira de se dar vida, é uma

maneira de fixar pessoas, fixar cursos, porque ali ocorre um campo de idéias, de novas alternativas, opções. Haverá ali, dependendo das relações que a instituição produzir, um espírito de desenvolvimento. A UnC está conseguindo realizar isso? Está aí sendo possível desenvolver um campo de idéias? Como a UnC está planejando seu futuro? Sob a coordenação de alguns de seus atuais dirigentes, a instituição terá futuro? Como estão sendo tratados os estudantes, principais financiadores dos investimentos da UnC? Onde andam e como estão os ex-alunos que financiaram, grande parte, do patrimônio que aí está? Por que eles são tão pouco lembrados e reconhecidos? E os professores e funcionários que foram banidos porque tinham posicionamento crítico sobre a funcionalidade institucional? Por que profissionais importantes, que possuem experiências de vida acadêmica em outras instituições, são tão desrespeitados? Onde está o planejamento pedagógico da Instituição? E o Plano de Carreira, Cargos e Salários, não era um requisito importante para o credenciamento da Universidade? Quantos profissionais, em período integral, trabalham na Instituição? Ela atende esse requisito legal? Como ela foi credenciada se não cumpre as determinações legais?

Sendo a universidade uma das instituições da sociedade, designadamente, responsável pela construção de processos educativos e, nesses processos, é geradora de bens públicos, necessariamente, o social deve ser sua referência. Como podem ser definidos esses bens públicos? Esses bens públicos podem ser definidos de duas maneiras. A primeira é que a universidade proporciona a construção de conhecimentos e/ou competências, ou seja, a universidade cria individualmente, em extratos da população, determinadas competências que, se quisermos, podemos chamar capital humano, capital educativo. O conhecimento – ou competências – é apropriado individualmente, mas é resultante de produção coletiva, por isso assume significação de bem público. Uma sociedade que disponha de uma percentagem significativa de sua população com curso superior, é uma sociedade que tem externalidades¹⁹ positivas melhores. Os conhecimentos, as competências são um bem público porque geram essas externalidades. A segunda maneira é que a universidade concede graus acadêmicos. Quais são estes graus acadêmicos? Bacharel, licenciado, mestrado, doutorado, etc. Quem confere esses graus é o Estado, ou seja, temos uma definição jurídica formal do que é esse bem público. Sabemos que temos universidades públicas e universidades privadas, porém um grau que a universidade concede, tanto faz que ela seja privada ou pública, é um

grau.²⁰ Isso significa que a universidade está fazendo um serviço consignado com o Estado, na condição do Estado está concedendo um grau que sempre vai ser público. Como estão sendo feitas as avaliações dessas externalidades e dos graus concedidos pelo Estado por intermédio da UnC? As disputas que existem na Instituição não estão impedindo seu desenvolvimento e maior representatividade? Como estão ou onde estão os processos de avaliação interna e externa, exigidos pelos órgãos competentes, necessários para uma instituição de qualidade? Como estão sendo elaborados e efetivados os projetos pedagógicos dos cursos? Afinal, qual é a política pedagógica da Instituição? Onde estão os projetos de pesquisa e as publicações científicas da Instituição? Qual é a articulação dos Programas de Pós-graduação com os de Graduação? Quais são os Programas *stricto sensu* implantados nos *Campi*?

Não temos dúvidas que qualquer decisão contrária à unificação e consolidação do Projeto da UnC será mais um grande erro histórico. Uma alternativa para superar o problema é desenvolver debates públicos compensadores, fazendo com que professores, funcionários, estudantes e comunidade regional possam expressar suas preocupações e anseios com relação à Universidade. Para reforçar nosso pensamento, seguimos as orientações de Panizzi (2004, p. 74), quando afirma que a universidade – instituição universal, secular ou milenar em muitos países, jovem no Brasil, é patrimônio social e, portanto, resultado de uma construção coletiva.

Toda vez que qualquer um, professor, dirigente universitário ou governante, associar passado ou o destino das nossas universidades à ação deste ou daquele indivíduo, estaremos profundamente equivocados, pois a Universidade, como instituição, é antes de tudo o resultado de um trabalho coletivo.

Nossa intenção, no contexto, mediante análises e questionamentos apresentados, foi a de contribuir para que todos, dirigentes, professores, funcionários, estudantes e comunidade geral possam refletir e se imbuir de um só ideal, fortalecer a importância e significação da UnC, abdicando das particularidades. Serão difíceis as mudanças, necessárias, na Instituição, sem mudar as mentalidades. Um caminho possível é discutir, analisar coletiva e publicamente seus problemas.

Undergraduate education institutions and their supporting entities: the Contestado University

Abstract

This article evaluates the undergraduate education institutions and their financial supporting entities. The main focus is the non-governmental public institutions, or third sector. The argumentative constitution is based on legislation related to the subject and on theoretic-practical studies. It shows the particularities of these institutions regarding to the attendance of the legal determinations concerning to administrative questions of the maintainers, and the respective academic components. It refers to the models of non-governmental public institutions of Santa Catarina and Rio Grande do Sul states. It emphasizes the Santa Catarina state model, and it uses the Contestado University as an example. It mentions what a university is, and its social significance, arguing the given example based on those concepts. It is a try of comprehension improvement on the non-governmental public question, and, as a consequence, to demonstrate the importance and significance of these institutions to the society in the current context.

Keywords: Undergraduate education institutions. Supporting entities. Third sector.

Notas explicativas

¹ “Diz respeito ao pensar e fazer a universidade, no sentido de sua finalidade – ciência da educação –, a qual lhe confere condições de peculiaridade como instituição social. Compreende o planejamento institucional estratégico, formalmente representado no Plano de Desenvolvimento Institucional, mas é consubstanciado na organização acadêmica, i.e., do pessoal acadêmico, e na ação acadêmica formalizada em programas, projetos e atividades de ensino, pesquisa e extensão. A administração dos meios materiais e tecnológicos da instituição acadêmica é parte importante da gestão universitária, porém sempre subordinada ao projeto pedagógico institucional. Pode-se, pois, considerar que a Gestão Universitária é um *fenômeno cultural*, produzido pela linguagem, pelos discursos; um *fenômeno político*, de construção de projetos/idéias, de ações, de decidir quanto a regras de convivência e de credenciamento; portanto, um fenômeno de relações/ações humanas” (LUCE, 2006, p. 216, grifo do autor).

² <http://www.unc.br>

- ³ “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).
- ⁴ Folha de São Paulo, segunda-feira, 28 de janeiro de 2008, p. C1.
- ⁵ A Ulbra é a oitava e a PUCMinas é a décima no rol das dez maiores universidades do país.
- ⁶ No Rio Grande do Sul, é criado um sistema de educação superior semelhante ao do Estado de Santa Catarina, denominado de Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas (Comung). 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>. Acesso em: out. 2007.
- ⁷ A instância fiscalizadora, na verdade, deve ser o órgão instituidor, nesse particular, a Câmara de Vereadores, mediante o Poder Executivo que, na seqüência, prestará contas ao Tribunal de Contas do Estado (TCE).
- ⁸ Conforme estudos realizados pelo IBGE, Ipea, Abong e Gife (*As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2004), em 2002, o Brasil possuía cerca de 500 mil entidades sem fins lucrativos, que constituíam uma parcela importante do chamado Terceiro Setor. Considerando apenas as organizações e instituições que preenchiam os critérios do caráter não-estatal, da institucionalização, da auto-administração e da voluntariedade, o número reduzia-se a 276 mil. Dessas, apenas 2.500 fundações e associações (cerca de 1%) possuíam 100 empregados ou mais, na maior parte prestadoras de serviços de educação e saúde, e localizadas nas regiões Sul e Sudeste. Essas fundações e associações não estão consideradas nos instrumentos jurídicos existentes do público não-estatal.
- ⁹ Em Canoinhas foi criada a Fundação Educacional do Planalto Norte Catarinense (Funploc), em 1970; Caçador a Fundação Educacional do Alto Vale do Rio do Peixe (Fearpe), em 1971; Mafra a Fundação Educacional do Norte Catarinense (Funorte), em 1971; Concórdia a Fundação Educacional do Alto Uruguai Catarinense (Feauc), em 1976; e em Curitiba a Fundação Educacional do Planalto Catarinense (Feplac), em 1976.
- ¹⁰ Ver CF art. 206 e 242.
- ¹¹ Estudos mais detalhados sobre as fundações podem ser encontrados nas bibliotecas dos *Campi* da UnC e na Biblioteca da Faced da Ufrgs, como tese do professor Ludimar Pegoraro.
- ¹² Senador da primeira República – 1909-1911.

- ¹³ 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.
- ¹⁴ Exemplo desses modelos de fundações pode ser encontrado nas fundações pertencentes ao Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas (Comung), no Rio Grande do Sul.
- ¹⁵ Exemplo desses modelos de fundações pode ser encontrado nas fundações pertencentes ao Sistema Acafe.
- ¹⁶ Ao passo que a fundação de direito privado pode se extinguir 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).
- ¹⁷ Nos anos de 1980, existia, no Meio-Oeste do Estado, um outro projeto de criação de universidade, esse projeto nasceu, inicialmente, a partir da criação de uma federação de fundações denominadas de Federação das Fundações Educacionais do Meio-Oeste Catarinense (Femoc) que, mais tarde, veio a se constituir no projeto da Universidade Regional do Meio-Oeste Catarinense (Unimoc). As Fundações que faziam parte do projeto eram, na cidade de Caçador, Fundação Educacional do Alto Vale do Rio do Peixe (Fearpe); em Concórdia, Fundação Educacional do Alto Uruguai Catarinense (Feauc); em Joaçaba, Fundação Universitária do Oeste Catarinense (Fuoc) e, em Videira, Fundação Educacional e Empresarial do Alto Vale do Rio do Peixe (Femarp). Em 1990, em virtude de um conjunto de fatores, entre eles, disputas pelo poder e, também, rivalidades regionais, esse projeto foi extinto, surgindo, na seqüência, dois novos projetos, o da UnC e o da Unoesc.
- ¹⁸ Entendemos a UnC como projeto porque a instituição, ainda, não saiu da sua condição embrionária. É uma universidade de direito, mas não de fato. Carece de amadurecimento para aproximar-se do verdadeiro sentido do que é ser uma universidade.
- ¹⁹ Para Reis (2006), externalidades é uma vantagem que se obtém individualmente. O indivíduo, uma associação, uma empresa, resultante do contexto onde está. Está-se num contexto mais qualificado, as externalidades são melhores. Evidente que, para além do que são as suas características pessoais, a pessoa tira vantagens.
- ²⁰ Quando falamos de universidade, tomando o Estado como base, estamos pensando numa instituição que encontra sua essencialidade no social. Seja de origem pública, seja privada, nasce da sociedade e em razão do social deve existir, por isso, a universidade, também como instituição “é um bem público.” (SANTOS, 2004, p. 106). Trabalha com um bem que não pode ser de propriedade privada de instituições e, nem de indivíduos. Trabalha com conhecimentos e/ou competências que só encontram seu sentido, se disponibilizado para a sociedade. “A Universidade, como patrimônio social, encontra sua dimensão de universalidade exatamente na produção e transmissão de uma experiência cultural e científica que pertence a toda a humanidade.” (PANIZZZI, 2004, p. 73).

REFERÊNCIAS

BRASIL, Presidência da República. **Decreto N. 3100**. Regulamenta a Lei N. 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> Acesso em: 20 jan. 2005.

_____. Congresso Nacional. **Diretrizes e Bases da Educação Nacional** – Lei 9.394-96. Disponível em: <<http://www.etfce.br/Ensino/Cursos/Medio/Lei.htm>> Acesso em: 13 maio 2008.

_____. **Constituição 1988**: Texto Constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n. 1/92 a 19/98 e Emendas Constitucionais de Revisão n. 1 a 6/94. Ed. atual. em 1998. Brasília, DF: Senado federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1998.

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

CHAUÍ, Marilena. **Escritos sobre a universidade**. São Paulo: Ed. Unesp, 2001.

CIMADON, Aristides. **A natureza jurídica das fundações criadas pelo poder público**. Joaçaba: Ed. Unoesc, 2002.

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

FERREIRA, Sérgio de Andrade. Atualidade das fundações instituídas pelo poder público. **Revista de Direito Administrativo**, n. 169, p. 1-11, jul./set. de 1987.

IBGE et al. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

LUCE, Maria Beatriz. Gestão Universitária. In: MOROSINI, Marília Costa (Ed.). **Enciclopédia de pedagogia universitária: glossário v. 2**. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006. p. 216.

MOROSINI, Marília Costa. **Enciclopédia de pedagogia universitária: glossário v. 2**. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.

_____. Declaração de Bolonha. In: MOROSINI, Marília Costa (Ed.). **Enciclopédia de pedagogia universitária: glossário v. 2**. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006. p. 58-59.

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

PEGORARO, Ludimar. 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: Ed. Ufrgs, 2006. p. 179-215.

PANIZZI, Wrana Maria. **Universidade pública, gratuidade e qualidade**. Porto Alegre: Ed. Ufrgs, 2004.

PERONI, Vera Maria Vidal; BAZZO, Vera Maria; PEGORARO, Ludimar (Org.). **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal**: entre o público e o privado. Porto Alegre: Ed. Ufrgs, 2006.

REIS, José. **Universidade e Compromisso Social**: depoimento [fev. 2006]. Portugal: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2006. Entrevista concedida ao professor Dr. Ludimar Pegoraro.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Universidade no Século XXI**: para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade. São Paulo: Cortez, 2004.

Recebido em 10 de junho de 2008

Aceito em 22 de agosto de 2008

