



ISSN 1983-4535

EM BUSCA DO ETHOS COMUNITÁRIO - UNIVERSIDADES CATARINENSES MANTIDAS POR FUNDAÇÕES PÚBLICAS DE DIREITO PRIVADO, UM OLHAR A PARTIR DO PLURALISMO JURÍDICO

Carlos Magno Spricigo Venerio, Mestre
Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC
profcarlosvenerio@gmail.com

Antonio Carlos Wolkmer, Doutor
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC
wolkmer@yahoo.com.br

RESUMO

O presente estudo pretende analisar a partir do pluralismo jurídico comunitário-participativo e dentro do atual panorama da gestão universitária catarinense a situação em que se encontram as universidades catarinenses mantidas por fundações públicas de direito privado. Confrontadas na virada do século com um cenário inédito de fim do virtual monopólio do ensino superior pago em suas regiões de abrangência, decorrente da expansão do ensino superior privado e do recente incremento do investimento público estatal em educação superior, estas instituições têm buscado de forma articulada o fortalecimento de sua identidade organizacional comunitária, com ênfase na afirmação da prática da gestão democrática. A partir de dados de matrículas em graduação na última década; atendimento de requisitos para credenciamento na forma de organização universitária; e análise dos diversos sistemas de eleições para reitor, o estudo busca apontar as tendências para o ensino superior pago inserido no sistema da Associação Catarinense das Fundações Educacionais – ACADE – em processo de migração para o sistema federal de ensino.

Palavras-chave: Modelo pluralismo jurídico. Gestão democrática. Reforma universitária. Universidade comunitária.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil teve um tardio desenvolvimento de sua educação superior, conseqüência direta da colonização portuguesa e o Estado de Santa Catarina também penou para iniciar sua trajetória universitária. Apenas na virada da década de cinquenta para a década de sessenta foi que os catarinenses conheceram uma política consistente de ensino superior, cujo marco inaugural foi a criação de suas duas universidades públicas e gratuitas: a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e a Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC).

Desde sua criação, diante do temor de concentração de oferta de vagas exclusivamente na capital do Estado, mobilizaram-se as comunidades interioranas reivindicando a implantação de instituições provedoras de educação superior nas regiões distantes de Florianópolis. Deste esforço surgiu, a partir de 1964, uma série de instituições de ensino superior (IES) com uma característica peculiar: a opção generalizada por um regime jurídico diferenciado que fez das IES mantidas por fundações públicas de direito privado um caso *sui generis* no país (CIMADON, 2002). Inicialmente gozando de um virtual monopólio da educação superior em suas regiões de atuação, estas instituições – filiadas à Associação Catarinense das Fundações Educacionais – ACAFE – se desenvolveram consistentemente, tendo a maioria delas alcançado o *status* de universidade (SIEWERDT, 2010, p. 163).

Consolidadas regionalmente, as universidades catarinenses mantidas por fundações públicas de direito privado vêm sofrendo nos últimos anos o impacto de fatores externos que incidem diretamente sobre suas condições de existência institucional, com especial relevo ao fato de que se tratam de organizações mantidas praticamente por mensalidades escolares pagas pelos estudantes. Submetidas à competição com o ensino superior privado por um lado, e sofrendo as conseqüências da retomada do investimento público em educação do Governo Federal por outro, estas universidades buscam na significação do termo “comunitário” (VANUCCHI, 2005 e FRANTZ, 2006) uma oportunidade de subsistir e continuar contribuindo com a formação superior catarinense. “Somos Universidades comunitárias!” Bradam as IES filiadas à Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC).¹

No presente estudo, analisar-se-á o atual quadro destas instituições, buscando traçar as principais linhas de viabilidade da renovação do idiossincrático modelo de ensino superior catarinense, prestes a completar meio século de existência em pleno processo de migração de sistemas de ensino, conforme se verá adiante.

2 UNIVERSIDADES CATARINENSES MANTIDAS POR FUNDAÇÕES PÚBLICAS DE DIREITO PRIVADO E PLURALISMO JURÍDICO

O presente trabalho utilizará como referencial teórico principal os estudos realizados em torno da concepção denominada pluralismo jurídico comunitário participativo.

Esta corrente teórica parte de uma percepção da crise do monismo jurídico estatal e propugna um pluralismo jurídico comunitário participativo como modelo para a compreensão do Direito atual. Neste paradigma, outras instâncias além daquela do Estado são concebidas como produtoras de Direito e os novos movimentos sociais têm reconhecida sua importância como formuladores destacados de novos direitos e práticas emancipatórias. Logo, a presente pesquisa buscará escutar o fenômeno das universidades catarinenses mantidas por fundações públicas de direito privadoⁱⁱ na perspectiva teórica do pluralismo jurídico comunitário-participativo (WOLKMER, 2001).

O pluralismo jurídico parte do diagnóstico de crise do modelo tradicional do direito, que se consolidou durante a modernidade ocidental, denominado monismo jurídico, onde o Estado Nacional moderno pretendeu monopolizar para si toda forma de manifestação do Direito. Este projeto, resultante do iluminismo político, tinha como exigência:

[...] a universalidade dos direitos humanos, a defesa em torno do sujeito individual de Direito, a divisão e equilíbrio dos poderes constituídos, o arranjo democrático através de um sistema representativo e, por último, a plena libertação sócio-política do homem. (WOLKMER, 2001, p. 60)

Não obstante suas intenções iniciais, não logrou o iluminismo tecnocientífico seus objetivos, tendo servido mais à alienação, repressão e desumanização. Ademais, com a crise do capitalismo monopolista e a globalização, o modelo monista que viveu por mais de dois séculos não consegue mais dar conta do “[...] universo complexo dos sistemas organizacionais e dos novos sujeitos sociais.” (WOLKMER, 2001, p. 62)

O modelo de estruturação do Direito moderno passa por uma crise em quatro formas identificáveis: crise de legitimação, de motivação, econômica e de racionalidade. Para WOLKMER, a crise do monismo estatal significa que ele se tornou incapaz de, por meio de suas regras vigentes, solucionar os problemas que se apresentam e, em virtude disso, torna-se ele próprio a “[...] fonte privilegiada da crise e das incongruências.” (WOLKMER, 2001, p. 67)

A proposta pluralista se insere a partir destas constatações de falência do modelo tradicional hegemônico denominado monismo jurídico. Pretende:

[...] um novo paradigma de validade para o Direito alicerçado num certo tipo particular de pluralismo, capaz de reconhecer e legitimar normatividades extra e infra-estatais (institucionalizadas ou não), engendradas por carências e necessidades próprias das contingências de sujeitos coletivos recentes [...].(WOLKMER, 2001, p. 68)

Pode-se perceber a existência de três tipos de pluralismos jurídicos: a perspectiva Pré-Moderna e duas tendências Pós-Modernas.

A concepção Pré-Moderna do Pluralismo Jurídico está estruturada na instrumentalização de uma razão anti-humanista, pautada na utilização da coerção física (ilegítima) e na repressão social. É o que se apresenta nas grandes favelas do Brasil, na imposição de códigos de postura pelos chefes de traficantes e demais organizações criminais existentes (como o Primeiro Comando da Capital, organização de presos e delinquentes sediada em São Paulo). Seria ainda o pluralismo advindo de um golpe de estado ou de invasão internacional, como o percebido no conflito ocorrido quando do desmembramento da antiga Iugoslávia em várias nações. Trata-se, no primeiro caso, de uma incompetência do princípio do estado-nação em dar condições e combate ao crime organizado, que se aproveita dessa debilidade para se impor perante aos moradores populares, especialmente dos favelados e marginalizados (WOLKMER, 2001).

A outra visão, Pós-Moderna, parte de uma racionalidade descentralizadora e desestatizadora. Fundamenta-se no discurso da falência do Estado-nação, da sua incapacidade estrutural para dar respostas para as mais diversas relações sociais que a humanidade, em tempos de início de século XXI, se apresenta, exigindo respostas concretas e imediatas. Conforme o tipo de resposta apresentada pode-se pensar a corrente Pós-Moderna em dois diferentes tipos: (1) um pluralismo jurídico como projeto conservador, onde a crítica ao Estado implica em soluções de fortalecimento do Mercado e (2) um pluralismo jurídico como projeto emancipador, onde emerge a revalorização da Comunidade como espaço de práticas emancipatórias. (WOLKMER, 2007, p. 24-6)

O segundo pluralismo tem caráter progressista, já que trabalha com a perspectiva de construir um novo direito baseado na luta pela emancipação e libertação do ser humano de toda e qualquer forma de opressão e dominação. Este pluralismo jurídico não nega de todo o

Direito Estatal, trabalhando, numa perspectiva dialética de transformação processual permanente, construindo um Direito concebido em permanente devir, “*cujo objetivo consiste em encontrar a máxima adequação entre as normas jurídicas e a conjuntura social*” (ARNAUD, 1999, p. 248). Conforme este novo paradigma existiriam cinco requisitos que pressupõem o Estado Plural.

A ação e legitimidade dos sujeitos coletivos de direito, especialmente os Movimentos Sociais; a constituição de um sistema econômico que atenda as necessidades humanas fundamentais de toda a comunidade; **a descentralização democrática e a participação popular nas instâncias de decisão**; a criação de um sistema pedagógico baseada na Ética da Alteridade e, finalmente, a Racionalidade Humana comprometida com a emancipação humana. Somente trabalhando com estas premissas poderíamos perceber um Pluralismo Jurídico de caráter libertador e por isso mesmo, progressista. (WOLKMER, 2001)

A teoria pluralista permite identificar nos corpos intermediários da sociedade atual, fenômenos que o modelo tradicional hegemônico com suas dicotomias rígidas acaba por colocar à sombra. De fato, o pluralismo defende que:

[...] amplas parcelas dos ‘corpos intermediários’ , com baixo grau de institucionalização, são capazes de elaborar e aplicarem suas próprias disposições normativas, dentre as quais: as corporações de classe, associações profissionais, conselhos de fábrica, sindicatos, cooperativas, agremiações esportivas e religiosas, **fundações educacionais** e culturais etc. (grifo nosso) (WOLKMER, 2001, p. 140)

Assim, a presente pesquisa acredita que o modelo teórico do pluralismo jurídico pode fornecer as ferramentas necessárias para dar visibilidade a um rico conjunto de práticas jurídicas que se realiza no âmbito das universidades catarinenses mantidas por fundações públicas de direito privado, possibilitando o reconhecimento de uma juridicidade muitas vezes autônoma e emancipatória que surgiu a partir da necessidade cultural de acesso das comunidades interioranas à educação superior. Ao longo das últimas décadas estas organizações construíram-se como autônomas na consecução de sua finalidade primordial, a educação superior em suas regiões de abrangência. O pluralismo jurídico, escapando da paralisante e infrutífera dicotomia “público-privado” que domina a visão monista da dogmática tradicional, permite realizar uma leitura plena dos sistemas jurídicos alternativos constituídos por estas instituições, oferecendo critérios para a aferição da autenticidade da

recente ênfase no seu caráter comunitário, como quando afirma a democracia participativa como requisito para o reconhecimento de uma experiência plural comunitária emancipatória.

2.1 Universidades catarinenses mantidas por fundações públicas de direito privado: crise de demanda e exposição à competição

Somente um intenso exercício de imaginação poderia tentar apreender o que seria do ensino superior catarinense na ausência do sistema fundacional instalado no interior catarinense. Foram décadas de expansão contínua das IES mantidas por fundações públicas de direito privado, processo que culminou com a obtenção final – no caso da maior parte delas - do *status* de universidade. Sua contribuição para o desenvolvimento social, cultural e econômico do Estado de Santa Catarina como um todo é inegável. Em uma relação histórica onde a filiação ao Conselho Estadual de Educação desempenhou por vezes um papel importante, pode-se afirmar que estas instituições gozaram durante a maior parte de sua existência de um virtual monopólio da oferta de ensino superior pago nas regiões onde estavam instaladas (SIEWERDT, p. 75).

Dois fatores vieram a alterar este quadro. O primeiro deles, nos anos do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a forte expansão do ensino superior privado (ROSSATO, 2006). Justamente no momento em que o novo *status* de universidade proporcionava uma autonomia a ser explorada rapidamente na captação de novos alunos para novos cursos (alguns deles criados a-toque-de-caixa), esta recém adquirida forma de organização acadêmica impunha também um ônus que as novas instituições estritamente privadas - que então passaram a se instalar - não conhecem, posto que vocacionadas apenas para o ensino, desobrigadas das mais onerosas pesquisa e extensão constitucionalmente obrigatórias às universidades. Passou-se em alguns anos do virtual monopólio para a disputa por preço com instituições privadas.

O segundo fator veio com a primeira década do século XXI e o aumento do gasto público com educação pública em geral e educação superior em especial. Aponta o relatório da OCDEⁱⁱⁱ que o Brasil foi o país no mundo que mais incrementou seu investimento público em educação no período 2000-2008, com resultados extremamente relevantes, porém ainda insuficientes. Esta mudança de eixo das políticas públicas em educação atingiu também o Estado de Santa Catarina, principalmente com a implantação de novos *campi* da

Universidade Federal de Santa Catarina no interior do Estado, a criação da Universidade Federal da Fronteira Sul e a implantação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFETs. Passou-se, aqui, do conforto do virtual monopólio local para a luta pela sobrevivência com instituições públicas e gratuitas.

Estes fatores não tardaram a se manifestar em números, mais especificamente na queda do número de alunos matriculados nos cursos de graduação, com reflexos diretos na arrecadação das IES e que podem ser visualizados na tabela abaixo:

Tabela I

Matriculados em cursos de graduação nas universidades catarinenses mantidas por fundações públicas de direito privado e total do sistema ACADE, no período 2001-2010^{iv}

IES	2001	Máximo no período (2001-2010)	2010
UNOESC	9.653	16.361 Ano: 2009	15.748
UNISUL	17.066	27.428 Ano: 2009	24.513
UNIVALI	26.864	27.251 Ano: 2003	20.214
UNOCHA-PECÓ	5.992	7.512 Ano: 2009	7.460
UNIARP ^v	-	-	2.105
UnC	9.289	12.579 Ano: 2005	7.751
UNIVILLE	6.924	8.531 Ano: 2010	8.531
UNESC	6.111	9.768 Ano: 2010	9.768
UNIPLAC	3.913	5.131 Ano: 2005	3.667
ACAFE	112.722	143.153 Ano: 2005	131.260

Na tabela I fica evidenciado que a primeira década do Século XXI marca o ápice do sistema ACADE em termos de número de matriculados em cursos de graduação das IES filiadas no sistema (que inclui três IES públicas de direito público: UDESC, USJ e FURB). Em constante e ininterrupta expansão de matriculados desde sua criação, as universidades catarinenses mantidas por fundações públicas de direito privado apresentam na primeira década do século XXI, em sua maioria, queda dos indicadores de matrículas em cursos de

graduação. Somente duas delas apresentam crescimento constante até o ano de 2010, a UNESC e UNIVILLE. Todas as demais tiveram redução de matrículas e ao menos em um caso a redução foi expressiva: a UNIVALI.

2.2 Universidades comunitárias: universidades por quanto tempo?

As universidades catarinenses mantidas por fundações educacionais públicas de direito privado possuem como ato constitutivo de sua criação originária uma lei municipal, norma do direito estatal, portanto. Não obstante esta origem comum, as fundações catarinenses, em seu desenvolvimento histórico, acabaram por estabelecer uma dinâmica de certa independência em relação ao poder público municipal que se encontra nas origens de cada umas destas IES, de modo a configurarem um elevado grau de autonomia organizacional. Desta forma, estas instituições construíram verdadeiros subsistemas jurídicos autônomos, que podem encontrar no pluralismo jurídico comunitário participativo uma ferramenta eficaz para a sua adequada compreensão.

É certo, porém, que estas universidades não existem no vácuo jurídico e em muitos de seus aspectos mais elementares acabam por interagir com o direito do Estado, submetendo-se às exigências legais do Estado soberano. A questão da forma de organização acadêmica em que se inserem é, certamente, uma destas situações.

Atualmente submetidas à regulação e fiscalização do Conselho Estadual de Educação^{vi}, as universidades catarinenses mantidas por fundações públicas de direito privado deverão passar, obrigatoriamente, por processo de migração para a órbita de controle do Conselho Nacional de Educação, conforme determinou o Edital SERES/MEC Nº 01, DE 9 DE AGOSTO DE 2011, que trata especificamente do “regime de migração de sistemas”, a ser realizado ainda durante o segundo semestre de 2011.

Efeito instantâneo desta migração do sistema estadual de ensino para o sistema federal será a imediata vigência para as IES catarinenses anteriormente citadas da Resolução CES/CNE/MEC Nº 3, de 14 de outubro de 2010, que estabelece as condições e procedimentos para o credenciamento e credenciamento das universidades do sistema federal de ensino. Segundo esta resolução, o credenciamento das universidades estará condicionado ao atendimento das seguintes condições: um terço do corpo docente composto por mestres e doutores; um terço do corpo docente em regime de tempo integral; oferta regular de 60% dos

cursos de graduação reconhecidos ou em processo de reconhecimento; conceito igual ou superior a três no IGC (Índice geral de cursos) divulgado pelo INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira); conceito igual ou superior a três no SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior); oferta de quatro mestrados e dois doutorados reconhecidos pelo MEC, compatibilidade do Plano de Desenvolvimento Institucional e do Estatuto com a categoria de universidade.

A mesma norma estabelece um regime de recredenciamento em caráter excepcional, em suas disposições finais e transitórias, *verbis*: “Art. 11. As atuais universidades que não satisfaçam à exigência do inciso VI do art. 3º poderão ser recredenciadas, em caráter excepcional, condicionado à oferta regular de, pelo menos, 3 (três) cursos de mestrado e 1 (um) de doutorado até o ano de 2013 e de 4 (quatro) mestrados e 2 (dois) doutorados até o ano de 2016, reconhecidos pelo MEC.”

Na tabela abaixo se pode aferir as condições que apresentam hoje as universidades catarinenses mantidas por fundações públicas de direito privado no que concerne às exigências para a manutenção da categoria “universidade” em conformidade com as exigências do sistema federal de ensino, para o qual se encontram atualmente em fase de migração.

Tabela II

Dados relativos ao status universitário das universidades catarinenses mantidas por fundações públicas de direito privado

IES	Mestrados¹	Doutorados	Mestrados profissionalizantes
UNOESC IGC – 3 ² TI=36,34% ³ MD=48% ⁴	Educação - 3 ⁵		

¹ Fonte: www.capes.gov.br. Acesso: 25/09/2011.

² Índice geral de cursos. Fonte: www.inep.gov.br. Acesso: 25/09/2011.

³ Professores contratados em regime de tempo integral para o ano de 2010. Fonte: www.acao.org.br. Acesso: 25/09/2011. Neste item os dados não são confiáveis, pois as IES consideram ocasionais professores 40 horas como tempos integrais, o que nem sempre corresponde à realidade institucional.

⁴ Professores com mestrado e doutorado para o ano de 2010. Fonte: www.acao.org.br. Acesso: 25/09/2011.

⁵ Conceito do programa de mestrado ou doutorado. Fonte: www.capes.gov.br. Acesso: 26/09/2011.

UNISUL IGC- 3 TI=34,6% MD=60%	Administração – 3 Ciências da linguagem – 4 Ciências da saúde - 3 Educação - 3	Ciências da linguagem – 4	
UNIVALI IGC – 3 TI=24,9% MD=71%	Administração – 4 Ciência e tec. Ambiental -4 Direito – 5 Farmácia – 4 Computação – 3 Educação – 4 Turismo e hotelaria - 5	Administração – 4 Ciência e tec. Ambiental -4 Direito – 5	Políticas públicas – 3 Saúde e gestão do trabalho - 3
UNOCHA-PECÓ IGC – 3 TI=33,1% MD=58,8%	Ciências ambientais – 3		Políticas sociais e dinâmicas regionais - 3
UNIARP^{vii} IGC - ? TI=33,8% MD=54%			
UnC IGC - ? TI=34,4% MD=46%	Desenvolvim. regional - 3		
UNIVILLE IGC - 3 TI=34,1% MD=67%	Educação – 3 Eng ^a . de processos – 3 Patrimônio cult. e soc. – 3 Saúde e meio ambiente - 3		
UNESC IGC – 3 TI=35,5% MD=52%	Ciência e engenharia de materiais – 3 Ciências ambientais – 3 Ciências da saúde – 5 Educação - 3	Ciências da saúde - 5	
UNIPLAC IGC - 3 TI=15% MD= 39%	Educação - 3		

Os dados constantes da tabela acima apontam que, se por um lado algumas universidades catarinenses mantidas por fundações públicas de direito privado apresentam índices suficientes para a manutenção do *status* universitário, outras terão sérios problemas de atendimento aos critérios a que serão submetidas quando de seus processos de credenciamento, desta vez sob a jurisdição do Conselho Nacional de Educação. Em especial, destaca-se que apenas quatro das nove universidades atualmente existentes

desenvolveram esforços exitosos no atendimento do requisito relacionado à pós-graduação *stricto sensu*. A existência de programas de mestrado e doutorado em uma IES é o fator que mais contribui para que se tenha uma universidade produtora – e não mera reprodutora - de novos conhecimentos e sua construção exige anos de investimentos de longo prazo, em especial de capacitação de recursos humanos e consolidação de linhas de pesquisa.

2.3 Universidades comunitárias: comunidade, gestão democrática e escolha dos dirigentes superiores

Se as universidades catarinenses mantidas por fundações municipais públicas de direito privado se encontram em boa medida submetidas à vigência do direito estatal, é fato que no exercício de sua autonomia, diferenciada em relação às outras IES pelo fato de não serem financiadas majoritariamente por recursos públicos, acabam por configurar sistemas de normas autônomos dentro do sistema educativo como um todo. Dentre as diversas situações que encontram soluções normativas originais nestas organizações e que ficam devidamente evidenciadas quando sua leitura se faz por meio do pluralismo jurídico, destacam-se as regras internamente criadas para o cotidiano exercício de sua gestão interna.

A análise destas normas ganha especial destaque no presente momento, na medida em que estas universidades, ao buscarem saídas para sua sobrevivência organizacional no contexto do sistema educacional brasileiro, têm investido de forma articulada na idéia de uma ressignificação forte do termo “comunitário”, contemplado na Constituição da República Federativa do Brasil e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Nesta busca do fortalecimento do *ethos* comunitário, a gestão institucional é destacada com grande relevo pelas lideranças deste movimento, e é apontada como diferencial fundamental capaz de elevar as “universidades comunitárias” da vala comum das IES privadas, onde sempre estiveram lançadas no imaginário jurídico-político dos envolvidos com educação superior no país.

Veja-se, por exemplo, esta definição extraída do sítio criado para divulgar as universidades comunitárias, que define o modo de atuação deste tipo de IES na visão de seus dirigentes:

Como atuam as comunitárias: Há várias décadas as instituições comunitárias prestam relevantes serviços de interesse público, com destaque para a educação. Criadas pela sociedade civil e pelo poder público local,

universidades são reconhecidas pelas comunidades regionais como um importante fator de desenvolvimento. Sem fins lucrativos, com **gestão democrática e participativa**, constituem autênticas instituições públicas não-estatais em favor da inclusão social e do desenvolvimento do País e reinvestem todos os resultados na própria atividade educacional. **O envolvimento direto da comunidade acontece através dos conselhos e na própria gestão, que é democrática.**”^{viii} (grifos nossos)

Como se pode ver claramente, a gestão interna é colocada como elemento fundamental para a compreensão do caráter das universidades comunitárias. Mais que isso, esta gestão é classificada como democrática e participativa, onde a inserção da comunidade é afirmada como existente e viva. Para os objetivos deste trabalho a análise se fixará apenas no conceito de gestão democrática e, mais especificamente, por motivos de concisão, em apenas um aspecto da gestão democrática, qual seja, a da escolha dos dirigentes máximos.^{ix}

2.3.1 Gestão democrática e democracia: a lição de Lefort e Mouffe.

Democracia é palavra grega e, mais que isso, invenção grega. Etimologicamente designa o sistema de organização do poder onde este é exercido pelo povo, inicialmente compreendido como um grupo restrito de homens proprietários. A democracia grega, originalmente, não incluía as mulheres nem os escravos, uma limitação inerente ao seu contexto histórico. Era compreendida como uma das formas de governar, que se definia por contraste com a aristocracia e a monarquia, respectivamente o governo dos poucos (etimologicamente os “melhores”) e o governo de uma pessoa. Na democracia se conjugavam dois princípios fundamentais, a isonomia (igualdade dos cidadãos na esfera da polis) e a isegoria (direito de defender suas idéias diante dos demais cidadãos na assembléia) (CHAUÍ, 1997).

Para as presentes reflexões, trabalha-se com o conceito de Claude LEFORT (1983), que, a partir de teorizações feitas sobre “o político” na atualidade, concebe a democracia não apenas do ponto de vista das estruturas organizacionais de um Estado (ponto de vista tradicional da ciência política), mas como uma verdadeira **forma de sociedade**, que se opõe, por princípio, ao totalitarismo moderno.

Para o autor francês, o totalitarismo moderno do século XX permitiu lançar um novo olhar sobre o fenômeno democrático, que o insere numa reflexão própria da filosofia política. Para ele, a democracia se constitui como uma forma de estruturação social onde os Direitos

Humanos adquirem uma dimensão simbólica única, inexistente nos regimes totalitários. O reconhecimento dos Direitos Humanos nesta dimensão propiciam a separação das esferas do **Poder**, do **Saber** e do **Direito**. Nas sociedades totalitárias as duas últimas esferas se encontram apropriadas pela esfera do Poder, o que as transforma em sociedades a-históricas, onde não se produz diferença. (LEFORT, 1983) Em KELSEN (2002) já havia reflexão similar, fazendo o grande jurista austríaco a associação entre democracia e a filosofia relativista e o totalitarismo e as visões de mundo adeptas do absolutismo ético. (VENERIO, 2010)

Nas sociedades democráticas, ao contrário, a separação das três esferas permite que se estabeleça o mais democrático de todos os direitos, o direito à enunciação dos direitos, dos novos direitos, ainda por estabelecer. De uma concepção estática de democracia e de cidadania (limitada ao respeito à legislação, com ênfase nos deveres), passa-se efetivamente a uma concepção avançada de cidadania como processo de emancipação.

Este conceito de democracia como forma de sociedade se aprofunda com a contribuição de Chantal MOUFFE (1999). MOUFFE enfatiza que a democracia pluralista estabelece uma distinção entre as categorias de inimigo e adversário. Se nos embates políticos em geral se pode falar em relação amigo-inimigo e se trabalha com objetivos mútuos de eliminação, que ela denomina relação de antagonismo, na democracia pluralista a relação que se estabelece entre os sujeitos que enunciam projetos diferentes é de agonismo, onde vigora a adversarialidade, não a inimizade. No enfrentamento agonístico (e, portanto, democrático), o outro é visto como um adversário com legitimidade de pertença ao grupo social, que por isso deve ser tolerado. A autora destaca a importância da disputa plural de projetos de sociedade para que a essência do fenômeno democrático possa ser corretamente detectada.

2.3.2 Sistemas eleitorais nas IES catarinenses.

Da análise dos estatutos e regimentos das universidades catarinenses e de suas mantenedoras verifica-se a existência de diversos sistemas de escolha dos dirigentes máximos, livremente estabelecidos por estas instituições no pleno exercício de sua autonomia, mais especificamente em sua dimensão de autonomia administrativa. É importante observar que normalmente os reitores das universidades ocupam simultaneamente a função de

presidentes das fundações mantenedoras, sendo escolhidos exatamente no mesmo processo eleitoral.

Inicialmente, pode-se falar que a eleição pode ser direta (quando todos os membros da comunidade acadêmica têm o direito de votar – em nenhuma o voto é obrigatório) e indireta, quando a escolha dos candidatos é feita por um colégio eleitoral.

Em caso de a eleição ser direta, temos em Santa Catarina três sistemas de escolha: voto paritário, proporcional e voto igual para todos.

O voto paritário é o sistema onde alunos, professores e funcionários têm o direito de votar, sendo que cada segmento tem, enquanto segmento, peso igual de um terço.

O voto proporcional é o sistema de votos onde alunos, professores e funcionários têm o direito de votar, mas a cada classe é atribuído um peso diferenciado (por ex.: professores 70%, alunos 15% e funcionários 15%).

O voto igual para todos, comumente chamado de universal, é o sistema de voto onde não há distinção alguma quanto ao segmento a que pertença o eleitor, valendo a regra de “um homem: um voto”, seja ele estudante, professor ou funcionário.

Não existe consenso quando se coloca o problema do quão democrática deve ser a gestão de uma universidade. Ao analisarmos a gestão de uma organização específica, é fundamental compreender qual o seu princípio fundador. Quando se trata de uma universidade, a reivindicação de uma gestão democrática deve combinar-se com a meritocracia, inerente e definidora deste tipo de organização. Ainda que não seja o caso de neste momento adotar um posicionamento com pretensões objetivas e definitivas sobre esta questão, é certo que se pode afirmar que em todos os casos verificados existe, em maior ou menor grau, a preocupação de compor os princípios democráticos e meritocráticos. Mesmo onde se aplica a mais radical fórmula de eleição, com a adoção do voto direto e igual para todos, a estipulação estatutária dos requisitos para o registro da candidatura a reitor contempla exigências baseadas no mérito acadêmico. Ou seja, ainda que os votantes se igualem - o que parece inadmissível para um grande número de docentes - somente professores minimamente qualificados e com tempo mínimo de vínculo profissional na IES podem candidatar-se.

Por outro lado, ainda reiterando a intenção de não emitir juízos definitivos sobre qual dos sistemas seria o mais adequado para a gestão de uma universidade que se pretenda comunitária, pode-se adiantar que, de acordo com os referenciais teóricos aqui adotados têm-

se a posição de que a eleição direta é mais democrática que a indireta e de que a eleição direta com voto igual para todos é mais democrática que as eleições paritárias e proporcionais. A questão de definir qual o melhor sistema a ser aplicado numa organização universitária deixa-se em suspenso e deve, acredita-se, ser resolvida por cada instituição de acordo com seus valores e sua trajetória histórica.

Na tabela abaixo, estão relacionadas as universidades catarinenses mantidas por fundações públicas de direito privado e, na coluna da direita, o tipo de escolha adotado para a eleição dos seus reitores, conforme estabelecem seus estatutos e regimentos internos.

Tabela III

Universidades catarinenses mantidas por fundações públicas de direito privado e seus sistemas eleitorais para os dirigentes máximos

IES	Escolha do reitor^x
1) UNESC	Voto direto, secreto e igual para todos.
2) UNIPLAC	Voto direto, secreto e igual para todos.
3) UNISUL	Voto indireto (colégio eleitoral). Total 124 eleitores.
4) UNIVALI	Escolha indireta, por colégio formado por membros do CONSUN, CAS e Conselho curador. 115 eleitores.
5) UNOESC	Eleição indireta, colégio eleitoral restrito: 24 votantes.
6) UnC	Eleição indireta, colégio eleitoral restrito: 24 pessoas.
7) Unochapecó	Voto direto, secreto e proporcional: Professores: 45% Alunos: 35% Funcionários: 20%
8) UNIARP	Eleição indireta: colégio eleitoral restrito: 10 integrantes do CONSUN Membros do CONSELHO CURADOR Membros do CONSELHO FISCAL 1 aluno indicado pelo Diretório Central dos Estudantes.
9) UNIVILLE	Voto direto e proporcional: Professores – 70% Estudantes – 25% Funcionários – 5%

Dos dados supra percebe-se que das nove IES analisadas apenas duas apresentam a opção pelo voto direto e igual para todos. A maioria das IES opta pelo sistema de voto indireto, com colégios eleitorais definidos cada um ao seu modo de acordo com seus estatutos e regimentos internos. Apenas duas instituições optaram pelo voto direto e proporcional.

Na tabela abaixo, para fins de comparação e análise, foram relacionadas as universidades catarinenses públicas de direito público.

Tabela IV

Universidades catarinenses públicas de direito público e seus sistemas de escolha dos dirigentes máximos

UFSC	Eleição direta Voto paritário.
UDESC	Eleição direta, voto proporcional. 50%+25+25%
FURB	Eleição direta e proporcional. 70%-15%-15%

Pode-se perceber que as universidades catarinenses públicas de direito público não optaram pela escolha direta com voto igual para todos, mas por sistemas de voto direto proporcional e paritário. Não há sistema de voto indireto, com colégio eleitoral restrito.

2.3.3 Tendências nas últimas eleições: possibilidades de um pluralismo agonístico nas IES catarinenses

A gestão democrática é um dos diferenciais apontados pelos dirigentes das universidades catarinenses mantidas por fundações públicas de direito privado como um de seus elementos principais na definição de seu *ethos* comunitário. A gestão democrática engloba muitos aspectos, mas a escolha dos seus máximos dirigentes é, certamente, um dos principais. Para que esta abordagem não incorra no pecado normativista, de contentar-se apenas com o que dizem normas contidas em estatutos (que em alguns casos podem se assemelhar às folhas de papel de LASSALLE (1998)), parece necessário verificar como foram as últimas eleições nas instituições ora analisadas, de modo a escutar se nelas as regras eleitorais proporcionam junto com outros elementos organizacionais o vicejar de um verdadeiro debate de projetos de gestão diferenciados, o que seria um dos elementos que para MOUFFE configuram um pluralismo agonístico, característica de sociedades democráticas.

Tabela V

Universidades catarinenses mantidas por fundações públicas de direito privado e apresentação de chapas nas últimas eleições para reitor

IES	Histórico^{x1}
1) UNESC	Última eleição: duas chapas.
2) UNIPLAC	Última eleição: 3 chapas.
3) UNISUL	Última eleição: chapa única.
4) UNIVALI	Última eleição. Chapa única.
5) UNOESC	Chapa única.
6) UnC	Chapa única na última eleição

7) Unochapecó	Última eleição: chapa única.
8) UNIARP	-
9) UNIVILLE	Última eleição: chapa única.

Novamente, para efeito de comparação e facilitar as conclusões, a tabela abaixo lista o sucedido nas universidades públicas de direito público de Santa Catarina.

Tabela VI

Universidades catarinenses públicas de direito público e apresentação de chapas nas últimas eleições para reitor

IES	Histórico
UFSC	Última eleição: três chapas.
UDESC	Atual eleição: duas chapas.
FURB	Três chapas

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando a análise repousa sobre os desafios e perspectivas da gestão universitária em Santa Catarina, tema específico desta publicação, imprescindível o debruçar-se sobre as universidades catarinenses mantidas por fundações públicas de direito privado. De contribuição fundamental para o desenvolvimento econômico e social do Estado de Santa Catarina no último meio século, estas IES, no momento em que se vêem defrontadas com situações inéditas em toda a sua trajetória histórica, direcionam seus esforços concertados – onde a ACAFE desempenha um papel de articulação privilegiada – no sentido da busca do fortalecimento de seu *ethos* comunitário. Este importante movimento, conjugado com outras instituições espalhadas pelo país, carrega a expectativa de obtenção do reconhecimento de uma identidade própria, que as distinga das outras instituições estritamente privadas e que, portanto, as credencie para um tratamento diferenciado por parte das políticas públicas voltadas ao ensino superior. Este reconhecimento pode mesmo ser vital para a continuidade da experiência comunitária catarinense e gaúcha.

Neste contexto, diante dos dados levantados no presente estudo, pode-se concluir que:

- Sustentadas majoritariamente por mensalidades pagas por seus alunos, as universidades catarinenses mantidas por fundações públicas de direito privado se encontram em quadro de redução de receitas, conseqüência da redução do número de alunos matriculados (devido principalmente à expansão do ensino privado e expansão do ensino gratuito). Reagirão, como afirma SIEWERDT, em pura

adaptação às leis do sistema capitalista, achatando salários, reduzindo direitos trabalhistas de seus colaboradores e buscando a eficiência administrativa a todo custo?

- Das atuais nove universidades catarinenses mantidas por fundações públicas de direito privado, apenas quatro se apresentam com condições de manter o *status* atual. Cinco devem ser rebaixadas a centros universitários no médio prazo. A realidade do processo de migração de sistemas de ensino, do estadual para o federal, apenas veio acentuar esta tendência, com conseqüências importantes sobre o papel a ser desempenhado por regiões interioranas de Santa Catarina na produção de conhecimento dotado de relevância científica, social e econômica.
- Se, por um lado, da busca pela identidade comunitária emerge uma retórica que enfatiza com destaque o conceito de gestão democrática, o que se constata na realidade das instituições catarinenses é que em apenas duas delas, no quesito escolha dos dirigentes, existe uma real alternativa de eleição: justamente onde o voto é direto e igual para todos. Num quadro mais amplo, observando as outras universidades catarinenses – de direito público – percebe-se que a luta pela democratização na gestão universitária apresenta dois caminhos possíveis: adoção do voto direto e igual para todos nas demais IES que se pretendam comunitárias ou a mudança do regime de trabalho de docentes e funcionários, posto que nas universidades catarinenses de direito público verificou-se que, mesmo com o voto proporcional, o regime de trabalho garantiu na prática o que MOUFFE denomina de pluralismo agonístico. Constata-se, também, que a adoção conjunta do regime horista e voto indireto ou proporcional acaba por induzir a eleições de chapa única, o que não contribui para uma real democratização das IES estudadas.
- A estabilidade no emprego aparece como o elemento que objetivamente tem possibilitado o pluralismo agonístico nas organizações universitárias, de acordo com os dados levantados preliminarmente. A estabilidade empregatícia, mais que o sistema eleitoral, é que estabelece o *status* agonístico dos conflitos intraorganizacionais, na medida em que dificulta a eliminação (demissão) daquele que diverge e proporciona, deste modo, a existência de elementos de uma democracia pluralista no interior das IES.

De todo modo, a configuração da rica experiência das universidades catarinenses mantidas por fundações públicas de direito privado como novos movimentos sociais comunitários aptos a produzir um direito plural e emancipatório em sua luta pelo direito à educação exige um estudo mais detalhado e aprofundado. Tomado apenas o critério da exigência de existência de uma prática de decisão coletiva democrática e participativa, a experiência geral das IES catarinenses ainda parece estar distante de uma autêntica experiência comunitária como o concebe o pluralismo jurídico comunitário-participativo.

Além disso, o futuro próximo se apresenta extremamente desafiador para os gestores destas instituições, que enfrentarão um quadro que reúne queda de demanda, diminuição de receitas, aumento da concorrência, fuga de cérebros para as IES públicas estatais, possível rebaixamento de forma de organização universitária, tudo isso vivenciado a partir de agora num novo ambiente de regulação e fiscalização, o sistema federal de ensino superior.

REFERÊNCIAS

ARNAUD, André-Jean. **O Direito entre Modernidade e Globalização: Lições Filosóficas do Direito e do Estado**. Trad. Patrice Charles Wuillaume. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

CHAUÍ, Marilena de Souza. *Introdução à História da Filosofia: dos pré-socráticos a Aristóteles*. São Paulo: Brasiliense, 1997, vol. I.

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

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

FRANTZ, Walter. **O processo de construção de um novo modelo de universidade: a universidade comunitária**. In: RISTOFF, Dilvo e SEVEGNANI, Palmira (orgs.) **Modelos Institucionais de Educação Superior**. Brasília: INEP, 2006.

KELSEN, Hans. *Esencia y valor de la democracia*. Trad. de Rafael Luengo Tapia e Luis Legaz Lacambra; Granada: Comares, 2002.

LASSALLE, Ferdinand. **A essência da constituição**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998.

LEFORT, Claude. **A invenção democrática: os limites do totalitarismo**. Trad. de Isabel Marva Loureiro. São Paulo: Brasiliense, 1983.

MOUFFE, Chantal. **El retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical**. Trad. De Marco Aurelio Galmarini. Barcelona: Paidós Ibérica, 1999.

ROMANO, Santi. **O ordenamento jurídico**. Trad. de Arno Dal Ri Junior; Florianópolis: Fundação Boitex, 2008.

ROSSATO, Ermelio. **A expansão do ensino superior no Brasil: do domínio público à privatização**. Passo Fundo: UPF editora, 2006.

SIEWERDT, Maurício José. **Instituições de Ensino Superior do Sistema ACADE e Autonomia universitária: o trabalho docente nos (dês) encontros entre o proclamado e a**

práxis. Tese (doutorado em educação) Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina – Programa de Pós-Graduação em Educação, 2010.

VANNUCCHI, Aldo. **A Universidade Comunitária: o que é, como se faz.** São Paulo: Loyola, 2004.

VENERIO, Carlos M. S. **A concepção de democracia de Hans Kelsen: relativismo ético, positivismo jurídico e reforma política.** Criciúma: Editora da UNESC, 2010.

WOLKMER, A. C. **Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura no Direito.** 3ª edição, São Paulo: Alfa-omega, 2001.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico: nuevo marco emancipatorio em América Latina.** In: DE LA TORRE RANGEL, J. A. (org.) **Pluralismo jurídico.** San Luis Potosí: Universidad Autonoma de San Luis de Potosí, 2007.

Notas explicativas

ⁱ ACAPE e o Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas (COMUNG) vêm trabalhando intensamente neste sentido. Resultado de uma intensa articulação, no ano de 2010 foi protocolado o projeto de lei nº 7639, de autoria da deputada federal Maria do Rosário, com o objetivo de estabelecer um marco legal que contemple as instituições comunitárias.

ⁱⁱ As universidades catarinenses mantidas por fundações educacionais são associadas ao denominado sistema ACAPE. A Associação Catarinense das Fundações Educacionais (ACAFE) é uma associação civil criada em 1974 para congregar e integrar as entidades mantenedoras do ensino superior no Estado de Santa Catarina. Preliminarmente se pode afirmar que são nove as IES catarinenses objeto desta pesquisa, a saber: UnC, Unisul, Univali, Univille, Unochapecó, Unoesc, Unesc, Uniplac e Uniarp. A ACAPE congrega ainda as seguintes Instituições: FURB, Unerj, USJ, Unibave, Unifebe e IELUSC, excluídas desta pesquisa por serem mantidas por pessoas jurídicas de direito público ou não terem o *status* de universidade.

ⁱⁱⁱ www.oecd.org/edu/eag2011.

^{iv} Fonte: www.acao.org.br.

^v A UNIARP é o resultado de desmembramento recente da UnC, por isso não oferece dados para uma série histórica.

^{vi} Neste sentido se lhes aplicava até aqui a Resolução CEE/SC Nº 107, de 20 de novembro de 2007.

^{vii} A UNIARP, Universidade Alto Vale do Rio do Peixe é o resultado do desmembramento recentemente ocorrido de um dos *campi* da UnC, mais especificamente da UnC Caçador. Por este motivo, não temos dados para uma série histórica nem referentes à escolha dos dirigentes.

^{viii} <http://www.universidadecomunitaria.com.br/>.

^{ix} A gestão democrática abrange certamente outros aspectos da dinâmica de uma organização universitária. Ver: VENERIO, C. M. S. . Universidade comunitária, gestão democrática e teledemocracia: desafios e possibilidades.. In: Rover, Aires José; Galindo, Fernando.. (Org.). O governo eletrônico e suas múltiplas facetas.. 1 ed. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2010, v. 1, p. 145-162. Ver também: VENERIO, C. M. S. ; MELLER, D. L. . Gestão democrática nas universidades comunitárias do sistema ACAPE: a previsão e o papel estudantil em seus conselhos superiores e na escolha de seus dirigentes.. In: VIII Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, 2011, Santa Cruz do Sul. VIII Seminário

Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. Santa Cruz do Sul : EdUnisc, 2011. v. 1. p. 1-15.

^x Dados extraídos dos estatutos e regimentos das instituições estudadas, a saber: Univali, Resolução Nº 080/CONSUN/2004; UNOESC, Resolução nº 2002/CONSUN/2010; UNESC, *Estatuto da Universidade do Extremo Sul Catarinense*. Criciúma (SC), 31 de agosto de 2006. (mimeo); UNISUL. *Regimento Geral da Fundação Universidade do Sul de Santa Catarina*. Tubarão (SC), agosto de 1997. (mimeo); UNIPLAC. *Estatuto da Universidade do Planalto Catarinense*. Lages (SC), 24 de março de 1999. Disponível em : http://www.uniplac.net/uniplac/estatuto_universidade.pdf. Acesso: 22/09/2011; UNIVILLE. *Estatuto e regimento geral*. Joinville, SC: UNIVILLE, 2007; UnC. *Estatuto da Universidade do Contestado*. Caçador (SC), 25 de outubro de 2005. (mimeo); UNOCHAPECÓ. *Estatuto*. Chapecó (SC), 11 de março de 2002; UNOESC. *Estatuto da Universidade do Oeste de Santa Catarina*. Joaçaba (SC), 19 de dezembro de 2007. (mimeo).

^{xi} Estas informações foram retiradas de sítios de jornais locais ou das próprias instituições, conforme segue. Fonte:

<http://www.unesc.net/eleicoes/>;
http://www.notisul.com.br/n/geral/eleicoes_para_reitoria_da_unisul_transicao_comeca_segunda_feira-11999;
<http://www.clicrbs.com.br/especial/sc/dcnasaladeaula/19,0,2806757,Mario-Cesar-dos-Santos-e-eleito-reitor-da-Univali.html>;
http://www.uniplac.net/noticias/index.php?id_noticia=867;
http://www.acafe.org.br/new/index.php?endereço=ver_noticia.php&idnoticia=66;
<http://www.portaldecanoinhas.com.br/noticias/3448>;
<http://www.sintufsc.ufsc.br/wordpress/?p=376>;
<http://www.clicrbs.com.br/diariocatarinense/jsp/default.jsp?uf=2&local=18§ion=Pol%C3%ADtica&newsID=a3036554.xml>. Todos acessados em 03/10/2011.



ISSN 1983-4535

IN SEARCH OF COMMUNITY ETHOS - CATARINENSE UNIVERSITIES REMAIN FOR PUBLIC PRIVATE FOUNDATIONS, A VIEW FROM THE LEGAL PLURALISM

Carlos Magno Spricigo Venerio, Master
Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC
profcarlosvenerio@gmail.com

Antonio Carlos Wolkmer, Doctor
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC
wolkmer@yahoo.com.br

ABSTRACT

The study intends to analyse the current situation in the universities from Santa Catarina's state that are maintained by public foundations under private law, from a community-participatory legal pluralism view and in the current perspective of the university management. In the turn of the century those institutions were confronted with a unprecedented scenario of paid universities' virtual monopoly end in their range, due to private universities expansion and the current increase of State's public investment in higher education, this institutions are looking for the empowerment of their Community organizational identity, with emphasis in the practice of democratic management's statement. From the enrollment's data in the last decade; meeting requirements for accreditation in the way of university organization; and the analysis of provost's multiple systems of election, the study seeks to identify trends for paid higher education inserted into the ACADE's - Associação Catarinense das Fundações Educacionais - system in process of migration to the federal educational system.

Keywords: Legal pluralism. Democratic management. University reform. Community university.