

O MODELO COMUNITÁRIO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR: INSTITUIÇÕES PÚBLICAS NÃO ESTATAIS?

The communitarian model of higher education: public non-state institutions?

RESUMO O texto discute o modelo comunitário de educação superior no contexto do ensino superior brasileiro, aprofundando o debate em duas dimensões: a social e a jurídica. Procurou-se, inicialmente, explorar a hipótese de que as instituições comunitárias de educação superior cumprem papel público-comunitário no processo de desenvolvimento social de regiões interioranas do país. Dessa análise, inferiu-se que o modelo comunitário de educação superior diferencia-se dos modelos contemplados pela legislação brasileira vigente. Para aprofundar o debate, algumas questões foram exploradas: qual é a natureza jurídica das instituições comunitárias de educação superior? Que características as diferenciam dos demais modelos reconhecidos pela legislação? O que é o público-estatal e o que é o público não estatal nesse debate? A busca de respostas a essas questões permitiu analisar o conceito de *público* na perspectiva do *público não estatal*, categoria apropriada às características do modelo comunitário de educação superior.

PALAVRAS-CHAVE: EDUCAÇÃO SUPERIOR; MODELO COMUNITÁRIO; PÚBLICO NÃO ESTATAL.

ABSTRACT This paper discusses the communitarian model of higher education in Brazilian higher education context, deepening the discussing on two dimensions: social and legal. Aiming, initially, to explore the hypothesis that the communitarian institutions of higher education, play a public-communitarian role in the social development of interior regions of the country. From this analysis, it was inferred that the community model of higher education, by its legal and social characteristics, differs from the models covered by current Brazilian law. To further the discussion, some issues were explored: what is the legal nature of the communitarian institutions of higher education? Which characteristics set them apart from the other models recognized by the legislation? What is statal public and what is the non-statal public in this discussion? The search for answers to these questions allowed analyzing the concept of the public in terms of public non-state, appropriate category for the characteristics of communitarian model of higher education.

KEYWORDS: HIGHER EDUCATION; COMMUNITARIAN MODEL; PUBLIC NON-STATAL.

LUIZ CARLOS LÜCKMANN
Doutor em Educação pela
Universidade Federal de
Santa Catarina
luiz.luckmann@unoesc.edu.br

ARISTIDES CIMADON
Doutor em Ciência Jurídica
pela Universidade do Vale do
Itajaí
aristides.cimadon@unoesc.edu.br

ELIEZER EMANUEL BERNART
Graduando em Engenharia de
Computação na Universidade
do Oeste de Santa Catarina
eliezer.bernart@gmail.com

INTRODUÇÃO

O presente texto traz para o debate o modelo comunitário de educação superior e algumas questões que vêm se colocando nos últimos anos sobre o seu lugar jurídico e social junto ao sistema universitário brasileiro. O interesse pelo estudo partiu da necessidade de se aprofundar a análise do tema em duas dimensões: a social, dada a importância do papel que as instituições que compõem o modelo exercem no processo de interiorização da educação superior; e a jurídica, dada a peculiaridade da natureza jurídica dessas instituições.

Tomou-se os Estados do Rio Grande do Sul (RS) e de Santa Catarina (SC) como corte espacial de estudo, uma vez que as primeiras experiências de implantação do modelo comunitário de educação superior aconteceram nesses Estados, a partir da década de 1950. Como observa Godoy (1995a, p. 21): “[...] um fenômeno pode ser melhor compreendido no contexto em que ocorre e do qual é parte, devendo ser analisado numa perspectiva integrada”.

Inicialmente, procurou-se posicionar as Instituições Comunitárias de Educação Superior (ICES) no cenário da educação superior brasileira a partir de dados do Censo de 2012 (INEP, 2014). Nos Estados do RS e SC, onde o modelo é predominante, as ICES detêm 43,34% do total das matrículas da graduação, constituindo-se, nesses Estados, no maior segmento de educação superior.

Num segundo momento, a análise recaiu sobre o papel desempenhado por essas instituições no processo de interiorização da educação superior. Procurou-se mostrar que o modelo comunitário de educação superior nasce no espaço deixado pela ausência do poder público estatal, cuja opção política foi a de priorizar a implantação e expansão do ensino superior junto aos grandes centros urbanos, especialmente os localizados na faixa litorânea do país.

Num terceiro momento, debruçou-se sobre as características das ICES, especialmente aquelas que as legitimaram enquanto instituições sociais públicas não estatais, constituídas a partir de iniciativas essencialmente comunitárias.

Por último, examinou-se a natureza jurídica das ICES à luz da literatura, da legislação e do posicionamento de pessoas entrevistadas, colocando-se em questão alguns conceitos, como os conceitos do que vem a ser o comunitário, o público, o privado, o público não estatal. Tinha-se como desafio elucidar a hipótese de que as ICES constituem um modelo público de educação superior diferenciado dos demais modelos vigentes: o privado e o público-estatal.

Do ponto de vista metodológico, o tema foi explorado tendo como referência o paradigma da pesquisa qualitativa. Esse tipo de abordagem metodológica, além de ser adequado à natureza do objeto em estudo, permite apreender os fenômenos na sua complexidade e multidimensionalidade (OLIVEIRA, 2010; GATTI, 2002; MINAYO, 2000).

A análise da temática valeu-se de três fontes: a bibliográfica, a documental e a de pessoas. As fontes bibliográfica e documental foram examinadas tendo-se como suporte metodológico a análise de conteúdo, dinâmica apropriada a estudos qualitativos (GODOY, 1995a, p. 23). A fonte de pessoas adveio de três segmentos sociais envolvidos com as questões do modelo comunitário de educação superior: o universitário, o político e o comunitário, cada qual representado por duas lideranças. Concluiu-se ser necessário fazer entrevistas porque, em pesquisas qualitativas, é frequente que se procure entender o fenômeno em estudo também na perspectiva de pessoas nele envolvidas. Adotou-se o instrumental da entrevista semiestruturada, pelo fato de permitir maior flexibilidade na condução das questões (LÜDKE; ANDRÉ, 1986).

O MODELO COMUNITÁRIO DE INTERIORIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

As ICES¹ formam hoje o maior sistema de educação superior do RS e de SC. Em SC, integram-se à Associação Catarinense das Fundações Educacionais (ACAFE), fundada em 1974; no RS, ao Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas (COMUNG), criado em 1996. Juntas, as duas associações integram 27 instituições de ensino superior, em sua maioria, universidades. Em nível nacional, essas instituições vinculam-se à Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC), cujo estatuto permite o abrigo tanto de instituições criadas e mantidas por organizações da sociedade civil e/ou pelo poder público local e regional, como por instituições confessionais.

Segundo o Censo da Educação Superior, publicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP, 2014), as Instituições de Ensino Superior (IES) no Brasil matricularam, em 2012, 7.037.688 estudantes, distribuídos em 31.866 cursos de graduação, oferecidos por 304 instituições públicas e

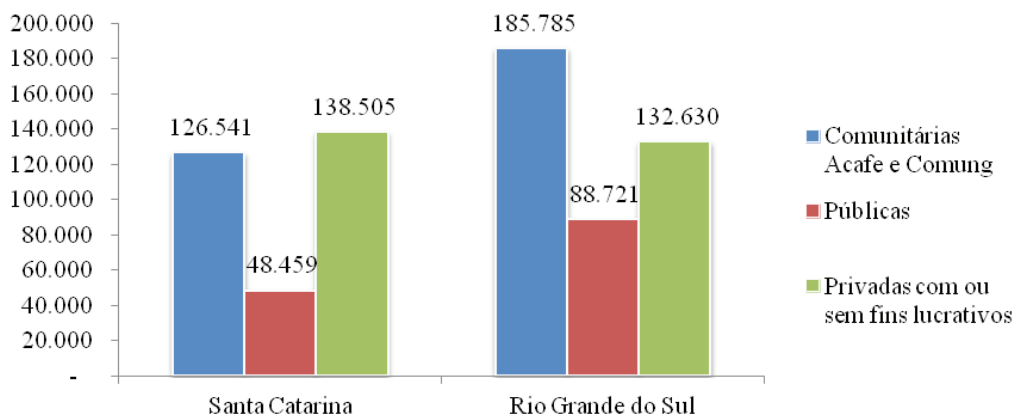
2.112 instituições privadas. No setor público, o número de matrículas cresceu 7%; no setor privado, esse crescimento foi de 3,5%.

Nos Estados de SC e RS, recorte deste estudo, as 214 IES cadastradas no MEC matricularam, em 2012, 720.641 estudantes, dos quais 312.326 são oriundos de instituições comunitárias integradas à ACAPE e ao COMUNG, 137.180 de instituições públicas e 271.135 de instituições privadas. É o que mostra o extrato dos microdados do INEP 2012, no Gráfico 1.²

As ICES desses dois Estados, como demonstrado no gráfico, detêm 43,34% do total das matrículas de estudantes da graduação. Em SC, esse percentual é de 40,36%; no RS, 45,63%. Esse cenário aponta para uma evidência e uma necessidade: a evidência da consolidação do modelo comunitário de educação superior; e a necessidade de se aprofundar o debate social e jurídico que o próprio modelo suscita.

A legislação brasileira vigente abriga dois modelos de educação superior: o representado pelas instituições públicas e o repre-

Gráfico 1: Total de matrículas no ensino de graduação no RS e SC, por segmento, em 2012



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Censo da Educação Superior 2012.

1 Entende-se por Instituição Comunitária de Educação Superior aquela cuja criação é resultado: [...] da associação de esforços dos diversos segmentos sociais – desde o poder público local (municipal) a setores organizados da sociedade civil – preocupados em alavancar o desenvolvimento socioeconômico e cultural de suas comunidades, situadas em regiões pouco atendidas pelos poderes públicos Estaduais e Federais, no que ao ensino superior se refere (MACHADO, 2009, p. 75).

2 Considerou-se neste estudo como *Instituição Comunitária de Educação Superior* aquelas instituições que integram a Associação Catarinense de Fundações Educacionais (ACAFE) e o Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas (COMUNG), cujas origens, características e identidade jurídica são similares. No caso específico da ACAPE, desconsiderou-se da análise duas instituições públicas, uma estadual, outra municipal.

sentado pelas instituições privadas. O modelo comunitário encontra-se no segmento das instituições privadas. Põe-se, assim, a primeira questão: faz sentido incluir no segmento privado instituições de natureza jurídica e social distintas, como são as ICES? Não estaria havendo um reducionismo conceitual do que vem a ser o *público* e, até mesmo, do que vem a ser o *privado*? Essas questões estiveram presentes o tempo todo nas falas das pessoas com as quais se conversou. Uma das lideranças universitárias entrevistadas assim se posicionou: “Definir a natureza jurídica dessas instituições sempre foi o nosso objetivo. [...] Não é possível conviver num sistema jurídico só com (instituições) públicas e privadas, entendendo que público é o Estado. Não é verdadeiro” (ENTREVISTADO B, 2013, informação verbal).

O modelo de universidade pública, consubstanciado principalmente nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), foi concebido e implantado nas décadas de 50 e 60 para atender aos grandes centros urbanos do país, produzindo assimetrias danosas ao desenvolvimento social e equilibrado da sociedade brasileira e que se arrastam até os dias de hoje. Em decorrência desse fato, comunidades de regiões interioranas, sentindo-se desamparadas pelo Estado, assumiram para si o desafio de oferecer educação superior. E o fizeram por meio de instituições comunitárias, inicialmente atuando sob a forma de faculdades ou centros de ensino superior, mais tarde, a partir da década de 1980, sob a forma de universidades.

Segundo Frantz e Silva (2002, p. 82):

[...] a ausência de uma ação mais efetiva do Estado, junto às populações de determinados espaços geográficos, distantes dos grandes centros urbanos, e em consequência, com menos poder de pressão ou reivindicação, porém, conscientes da importância, da necessidade e carências de ensino superior, fez surgir organizações alternativas, a partir

de lideranças e grupos sociais articulados entre si, com a finalidade de promover as atividades de formação de recursos humanos, de produção intelectual e de atividades de qualificação científica, necessárias ao desenvolvimento das regiões.

As lideranças entrevistadas comungam com o mesmo argumento. Uma delas assim se expressou: “[...] o governo não deu conta de atender. Elas (instituições comunitárias) vieram e se instalaram e desempenharam todo esse papel [...]” (ENTREVISTADO E, 2013, informação verbal). Na mesma direção, outra liderança comunitária afirma:

[...] por você não ter como oferecer ensino superior mais localizado, mais próximo, em função disso, as comunitárias acabaram crescendo como instituições regionais de caráter regional, não simplesmente cópias de instituições federais ou, vamos supor, do ensino superior clássico. Elas detém um caráter regional que é absolutamente importante do ponto de vista da existência da educação superior. Com isso, elas acabaram trazendo para si um braço importante nas políticas de estado para o desenvolvimento [...] (ENTREVISTADO C, 2013, informação verbal).

Obra do espírito associativo, as ICES nascem no espaço da ausência do poder público, com a finalidade de suprir a necessidade de educação superior, participando do processo de construção dos espaços da esfera do público não estatal. Nesse sentido, elas representam um modelo diferenciado dos demais modelos de educação superior existentes no país. Diferenciam-se do modelo das IFES, além de apresentarem características distintas em relação ao modelo privado/particular. Uma dessas características tem a ver com o caráter público de sua constituição e de sua

atuação junto à sociedade brasileira, como se verá mais à frente. O conceito de *público*, presente no aparato jurídico do modelo das IFES, é atrelado ao conceito de público na sua dimensão estrita, meramente estatal, caindo-se na armadilha da dicotomia do público versus privado. Já o modelo das instituições comunitárias contempla o *público* em seu sentido lato. Uma das lideranças universitárias entrevistadas afirma:

[...] está se confundindo a noção de público com a noção de Estado. Estado é uma coisa, público é muito maior que o Estado. O conceito de público é um conceito muito mais alargado que o conceito de Estado. O Estado é um aparelho, mas não é todo a noção do público. O público é muito maior. [...] esse patrimônio, essa instituição, essa organização toda, [...] não sendo de propriedade de ninguém, ela tem um caráter público, portanto, ela faz parte do público, não faz parte do estatal (ENTREVISTADO A, 2013, informação verbal).

As ICES possuem as características do *público* em seu sentido mais amplo, ou seja, o público enquanto espaço social e coletivo, construído por outra esfera pública, a comunitária. Por isso, apresentam-se à sociedade brasileira como uma experiência diferenciada das experiências estatais, confessionais ou particulares de universidade.

Na fala das lideranças universitárias, um dos entrevistados assim se manifestou: “Ela é gerida pela comunidade. [...] Pessoas da comunidade sentam-se na mesa para decidir [...]. Ela tem, nas suas características internas, a ideia dos princípios públicos de gestão, que é a impessoalidade, a publicidade [...]” (ENTREVISTADO A, 2013, informação verbal). O modelo comunitário de universidade representa, portanto, o esforço da sociedade civil na construção de mais um espaço público, ou como entendem Frantz e Silva (2002, p. 82),

elas são a “pluralização da esfera pública, no sentido da ampliação do Estado”.

Tal modelo tem suscitado debates tanto na esfera jurídica, como na esfera política. Na esfera jurídica, o debate é decorrente da própria legislação brasileira, cuja normatização abriga somente os tradicionais modelos das IES públicas ou privadas, restringindo-se a possibilidade de contemplar outros modelos de educação superior. Desse debate, resultou a publicação da Lei 12.881/2013 (BRASIL, 2013a), que dispõe acerca da definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das Instituições Comunitárias de Educação Superior, objeto de análise mais adiante.

Já o debate no âmbito da esfera política, equivocadamente, concentra-se na suposição de que as ICES contribuem para a privatização da educação superior do país, uma vez que a legislação e os órgãos de governo as classificam como pertencentes ao rol de instituições privadas. Para Frantz e Silva (2002, p. 17), “a organização de espaços comunitários, na área da educação, não deve ser entendida como uma iniciativa de privatização do espaço da educação, mas de um esforço pela construção de novos e ampliados espaços públicos de educação”. Como se verá mais à frente, a legislação brasileira enquadra as ICES num marco jurídico que não alcança o significado do “público” a elas atribuído pela sua natureza, constituição e finalidade. Por isso mesmo, não podem ser classificadas como instituições privadas em seu sentido estrito.

AS CARACTERÍSTICAS DO MODELO COMUNITÁRIO

As ICES foram criadas e se constituíram historicamente como instituições públicas, uma vez que nasceram da iniciativa pública, seja por meio do poder público municipal, seja por meio de associações comunitárias, na forma de fundações. Devem ser entendidas, portanto, como:

[...] iniciativa pública não-estatal, fundada na ausência do Estado, como uma iniciativa que não nasce no nú-

cleo do poder *público-estatal*, mas na sua periferia, como expressão de vozes e vontades que querem se fazer ouvir e participar da construção de um espaço de educação, socialmente mais amplo e democrático (FRANTZ; SILVA, 2002, p. 34).

Instalaram-se mais ao Sul do país, a partir da década de 1950, pela mobilização de comunidades “[...] decididas a suprir a carência de educação de nível superior em face da incapacidade do Estado em prover tal serviço” (SCHMIDT; CAMPIS, 2009, p. 28). Iniciam AS suas atividades sob a forma de pequenas faculdades, mantidas por fundações educacionais criadas por associações comunitárias, como é o caso do RS, ou pelo poder público municipal, como é o caso de SC. Mais tarde, já nos anos de 1980 e 1990, muitas delas transformam-se em universidades.

O reconhecimento público dessas universidades é fruto de sua inserção no processo de desenvolvimento de regiões distantes dos grandes centros. Uma das lideranças políticas entrevistadas, ao referir-se a uma dessas universidades comunitárias, assim se expressou:

Mudou muito a visão regional. [...] ela (a universidade) se inseriu na comunidade. Ela se envolveu na comunidade. O cidadão que passou pela universidade continuou aqui. Ele ficou aqui e ele participa aqui da sua comunidade. Então, ele traz o quê? O conhecimento que foi produzido aqui. E ele traz desenvolvimento para a sua região (ENTREVISTADO F, 2014, informação verbal).

As ICES, para Schmidt e Campis (2009, p. 27) representam “um significativo *capital social comunitário* ou *coletivo*. Esse capital social é um atributo da comunidade, não dos indivíduos [...]”. Nelas, identificamos características que não estão presentes no segmento público-estatal, muito menos no segmento privado em seu sentido estrito. São criadas

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

Acresce-se à sua natureza pública o fato de estas instituições constituírem patrimônio cuja origem e destinação são públicas, descartando-se qualquer possibilidade jurídica de apropriação privada. Uma das lideranças universitárias manifesta-se em relação ao patrimônio e aos resultados econômicos dessas instituições dizendo:

[...] O patrimônio tem uma natureza pública, natureza coletiva. A gente diz que é público comunitário, não estatal. [...] Todo seu movimento, inclusive econômico, estará a serviço daquela missão que ela tem, não a serviço de qualquer outro tipo de apropriação (ENTREVISTADO A, 2013, informação verbal).

A defesa da natureza pública das ICES é feita oficialmente no documento *Universidades públicas não-estatais, comunitárias-fundacionais*, publicado pelo Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas, em

1998, citado por Frantz e Silva (2002, p. 92). No documento se lê:

a) As universidades acima identificadas são instituições públicas não-estatais, surgidas de iniciativas essencialmente comunitárias, e definidas como não confessionais, não-empresariais, e sem alinhamento político-partidário ou ideológico de qualquer natureza.

b) Desenvolvem um serviço educativo e científico sem fins lucrativos sendo todos os seus excedentes financeiros reaplicados em educação, só em território nacional.

c) O patrimônio dessas instituições não pertence a um dono, grupo privado ou confissão religiosa, mas a fundações comunitárias, cuja totalidade dos bens tem, conforme o explicitado em seus estatutos, destinação pública, revertendo, em caso de dissolução para o controle do Estado. Os dirigentes dessas fundações não são remunerados no exercício de sua função. Seus balanços são de domínio público – após a análise e aprovação internas, são submetidos a auditores independentes, a um conselho de curadores e à aprovação do Ministério Público.

d) No que se refere à gestão, caracterizam-se pela eleição democrática de seus dirigentes, de que participam todos os segmentos da comunidade acadêmica e representantes da comunidade regional. Ressalta-se que de seus conselhos superiores, participam também representantes da comunidade externa.

e) As atividades de ensino, pesquisa e extensão, desenvolvidas por essas instituições, têm uma vinculação privilegiada com a comunidade regional, destacando-se projetos ligados à promoção humana e social

de segmentos excluídos ou de camadas da população de menor poder aquisitivo: menores, idosos, deficientes, analfabetos, moradores da periferia, pequenos agricultores, indígenas, doentes, presidiários etc.

f) Sua localização geográfica e vinculação social permitem o acesso ao ensino superior dos alunos que, a princípio, tem dificuldade de ingressar nas universidades público-estatais. Nesse sentido, as públicas não-estatais são a única possibilidade de democratização do ensino superior em sua região de abrangência, não apenas pela proximidade geográfica de seus alunos, mas também por praticarem custos de manutenção compatíveis com a realidade regional.

g) Estas instituições, valendo-se dos incentivos fiscais derivados da filantropia, implantaram, de forma criativa, mecanismos para a manutenção de alunos oriundos de classes menos privilegiadas, instalando programas de bolsas, fundos de apoio e, especialmente, políticas de mensalidade acessíveis às possibilidades econômicas das famílias da região.

As ICES possuem, pelas suas características, a dimensão pública que se encontra ausente em outras instituições de natureza privada, cujos objetivos derivam de interesses particulares. Contudo, o Estado brasileiro não as reconhece enquanto tal. Na visão de Lazzari, Koehntopp e Schmidt (2009, p. 11):

A ordem legal continua a reproduzir a ultrapassada dicotomia público x privado: o Código Civil, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a legislação infraconstitucional e os atos administrativos de um modo geral. Sem dispor de um marco jurídico apropriado, agentes e órgãos públicos relegam, em geral, as comu-

nitárias à condição de organizações privadas.

Na ausência de uma concepção mais alargada do que é o público, opta-se por uma nivelação simplificada e reducionista do termo. Nessa visão, todas as instituições que cobram pelos serviços educacionais acabam sendo classificadas como sendo instituições privadas no seu sentido estrito, como se fosse possível “passar o rodo” e comparar uma instituição comunitária com uma instituição de mercado. Uma das lideranças universitárias distingue os modelos de universidade que aí estão, afirmando:

[...] as públicas foram criadas no Brasil, historicamente, para formar a elite governante. [...] elas ainda continuam a servir a grande elite brasileira. As públicas são para isso. As pessoas pobres não têm acesso. As privadas [...] têm a finalidade econômica, têm a finalidade do lucro, têm dono. Então, a educação superior se tornou um grande negócio. E esse negócio prosperou de tal forma que estão aí as instituições na bolsa de valores, no mercado de capitais. Existe um outro tipo de instituição que são as comunitárias. Não têm preocupação se o Estado vem ou não resolver os seus problemas. Elas resolvem os seus problemas. As comunidades criaram essas instituições para dar aos seus filhos a oportunidade de crescimento, de condição de desenvolvimento pessoal, profissional, intelectual (ENTREVISTADO B, 2013, informação verbal).

A NATUREZA JURÍDICA DAS ICES: NEM PÚBLICAS, NEM PRIVADAS

O Código Civil Brasileiro (BRASIL, 2002), no artigo 40 e subsequentes, prevê dois tipos de pessoa jurídica: a de direito público e a de direito privado. O mesmo vale para as instituições de ensino em seus diferentes níveis.

O art. 19 da Lei nº. 9.394 (BRASIL, 1996), de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), as classifica nas seguintes categorias administrativas: “públicas, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público; privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado”. Referindo-se especificamente à Educação Superior, a LDB, em seu art. 45, preconiza que esta “[...] será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização”. E para identificar os diferentes tipos de instituições que se ajustam ao setor privado, a mesma Lei, em seu art. 20, apresenta tipologia com as seguintes categorias:

- I – particulares em sentido estrito, assim entendido as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;
- II – comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas educacionais, sem fins lucrativos, que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade;
- III – confessionais, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específica e ao disposto no inciso anterior;
- IV – filantrópicas, na forma da lei.

Numa análise simplificada da lei, se poderia afirmar que as ICES, para efeitos de tipologia, pertencem ao segundo conjunto de categorias: as comunitárias. São, portanto, instituições privadas de ensino superior e seguem as orientações legais do Código Civil. A argumentação desenvolvida a seguir tentará

mostrar que as ICES constituem modelo de educação superior diferenciado de outros modelos conformados no sistema educacional brasileiro, por isso necessita de marco jurídico a ele apropriado.

A participação da sociedade civil na execução de políticas sociais em cooperação com o Estado está garantida na Constituição Federal (BRASIL, 1988). Há possibilidade de compartilhar serviços na saúde (art. 197), na assistência social (art. 204), na educação (art. 205), na cultura (art. 216), no desporto (art. 217) e na preservação do meio ambiente (art. 225). Tais serviços são realizados por meio de entidades integrantes do Terceiro Setor, formado por organizações civis sem fins lucrativos. Portanto, os serviços públicos, a partir da Constituição de 1988, não são mais exclusividade do Estado.

O Terceiro Setor é constituído de organizações de direito privado sem fins lucrativos, cujo objetivo é o de desenvolver atividades de interesse público, não exclusivas do Estado, como saúde, cultura, pesquisa, meio ambiente. Integram o Terceiro Setor associações, sociedades sem fins lucrativos e fundações. Tais organizações, embora prestem serviços públicos, não são estatais. Por outro lado, também não se identificam com organizações cujos fins sejam exclusivamente econômicos, uma vez que suas atividades não têm por finalidade o lucro. Para Pegoraro (2013, p. 42):

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

Entre as organizações do Terceiro Setor temos as Organizações Sociais (OS), constituídas pela Lei federal nº. 9.637 (BRASIL, 1998), de 18 de maio de 1998, e as Organizações da

Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), constituídas pela Lei federal nº. 9.790 (BRASIL, 1999), de 23 de março de 1999. O art. 1º, da Lei nº. 9.637/98, concebe as OS como “pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde”. São credenciadas pelo Estado como pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos. Para Richter e Leidens (2009, p. 49):

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

Já as OSCIPs são credenciadas pelo Estado como entidades jurídicas de direito privado sem fins lucrativos. Possuem características diferenciadas em relação às OSs, uma vez que “não estão vinculadas exclusivamente ao intento da privatização dos serviços públicos” (SCHMIDT; ^{CAMPIS}, 2009, p. 21). Integram-se e se limitam ao campo das organizações não-governamentais.

Com base neste contexto jurídico, é preciso que sejam levantadas algumas questões: estariam as ICES contempladas pela legislação das organizações do Terceiro Setor? A qual modelo jurídico mais se apropriam: ao modelo jurídico de uma OS, ou ao modelo jurídico de uma OSCIP? Pretende-se argumentar que o Terceiro Setor, pela sua legislação e pelas características das organizações a ele vinculadas, apresenta-se como modelo jurídico impróprio às ICES, dada a natureza pública comunitária de sua constituição e a finalidade que cumprem junto às comunida-

des onde se inserem. Segundo Richter e Leidens (2009, p. 53):

[...] existem entidades da sociedade civil, em especial as comunitárias, que atuam na execução de serviços sociais, mas que não se enquadram nos marcos legais existentes, razão pela qual são tratadas como se integrassem o mercado, ou seja, com finalidade lucrativa, o que representa uma grave incongruência à luz da Constituição Federal.

No entender dos autores, essas instituições “[...] a rigor não são albergadas nem pela legislação que dispõe sobre as Organizações Sociais, nem pela legislação que trata das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público” (RICHTER; LEIDENS, 2009, p. 52). Argumentam que as OS acabam substituindo o Estado na execução dos serviços sociais, o que não ocorre com as entidades comunitárias. Estas “[...] atuam em nome próprio desde a origem, ou seja, não são criadas para substituir o Estado, mas para ajudá-lo no atendimento do interesse público, notadamente no campo social” (RICHTER; LEIDENS, 2009, p. 52).

As ICES não são amparadas, muito menos, pela legislação que trata das OSCIPs. A Lei 9.790 (BRASIL, 1999), de 23 de março de 1999, que regulamenta tais organizações, prescreve, em seu art. 3º, inciso II, um conjunto de atividades não condizentes com as atividades realizadas pelas ICES, como por exemplo: “[...] a promoção gratuita da educação [...] e a promoção gratuita da saúde [...]”. Há também diferenças entre as ICES e as OSCIPs no que diz respeito à sua forma de gestão, à composição de seus conselhos, ao vínculo jurídico com o poder público, ao fomento, entre outras.

Entre o Terceiro Setor e as ICES há diferenças fundamentais. Schmidt e Campis (2009, p. 30) apontam algumas delas:

- a) *envergadura organizacional*: as instituições comunitárias têm, via de regra, envergadura bem maior. Universida-

des, escolas, hospitais são grandes organizações, com dezenas, centenas, ou milhares de funcionários, que atendem a grandes contingentes de usuários; por outro lado, boa parte das organizações do terceiro setor tem poucos funcionários e atende a um número restrito de pessoas;

- b) *adesão voluntária x trabalho profissional*: a adesão voluntária é uma característica fundamental de boa parte das organizações do terceiro setor, de modo que o vínculo com o cidadão com a organização mantém-se com base nessa premissa; já as instituições comunitárias são organizações profissionalizadas, com funcionários contratados segundo as leis trabalhistas;
- c) *pluralidade e amplitude da participação da comunidade regional*: boa parte das organizações do terceiro setor é composta por um pequeno número de componentes; as instituições comunitárias são formadas por vários segmentos sociais, onde deriva seu caráter de pluralidade;
- d) *doações voluntárias x cobrança pelos serviços*: enquanto boa parte das ações do terceiro setor é viabilizada por doações de pessoas físicas e jurídicas, as comunitárias sustentam-se através da cobrança dos serviços que prestam aos usuários.

Essa questão se manifesta de maneira peculiar nas ICES do RS e de SC. Nascidas da conjugação de iniciativas e esforços do poder público (caso de SC), ou de associações comunitárias (caso do RS), essas instituições possuem marco jurídico específico: não são de natureza pública-estatal, nem de natureza privada. São instituições públicas de natureza jurídica não estatal (FRANTZ; SILVA, 2002; RICHTER; LEIDENS, 2009; SCHMIDT; CAMPIS, 2009; LEAL, 2009). Uma das lideranças universitárias entrevistadas assim se expressou:

Aqui no Brasil, em força da legislação, sempre se entendeu que públi-

co é aquilo que é administrado pelo Estado, que pertence ao Estado. [...] Isso precisaria ser alargado. Público é aquilo que é da sociedade, da sociedade civil, das comunidades. [...] E é a comunidade que vigia, que acompanha, que avalia, que controla, está nos seus conselhos. A comunidade está nos seus conselhos, eleger seus dirigentes, participa da vida. O ministério público fiscaliza, enfim, os órgãos públicos estão acompanhando (ENTREVISTADO B, 2013, informação verbal).

Dessa forma, as ICES acabam sendo tratadas pelos órgãos de governo e suas políticas públicas como instituições privadas e, enquanto tal, são confrontadas com a lógica do mercado. Segundo Richter e Leidens (2009, p. 51):

As instituições comunitárias são, via de regra, associações civis, sem fins lucrativos, que atuam nas áreas de educação, ensino, pesquisa, extensão e saúde, entre outras, com a finalidade de contribuir para dignificar a vida em sociedade. Estão fora do mercado, não têm objetivos mercantis, ou seja, não buscam o lucro. Elas resultam do esforço da sociedade civil que as organiza e as utiliza em prol dela mesma.

Numa tentativa de transpor o problema, uma vez que os instrumentos jurídicos vigentes não atendem plenamente às características e necessidades das ICES, postula-se mudar a legislação brasileira, criando-se uma terceira pessoa jurídica, específica para essas instituições, que vem sendo denominada de pessoa jurídica de direito público comunitário. A Lei nº. 12.881 (BRASIL, 2013a), de 12 de novembro de 2013, recentemente sancionada, significou passo importante nessa direção, na medida em que definiu e qualificou as ICES como organizações da sociedade civil brasileira, com as seguintes características:

- I – estão constituídas na forma de associação ou fundação, com personalidade jurídica de direito privado, inclusive as instituídas pelo poder público;
- II – patrimônio pertencente a entidades da sociedade civil e/ou poder público;
- III – sem fins lucrativos, assim entendidas as que observam, cumulativamente, os seguintes requisitos:
 - a) não distribuem qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a qualquer título;
 - b) aplicam integralmente no País os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais;
 - c) mantêm escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar sua exatidão;
- IV – transparência administrativa, nos termos dos arts. 3º e 4º;
- V – destinação do patrimônio, em caso de extinção, a uma instituição pública ou congênera.

A Lei, ao reconhecer tais características, confirma o caráter público das ICES. Com isso, o conceito de *público* não mais fica restrito ao público-estatal. Amplia-se ao público não estatal, possibilitando que essas instituições, à luz de novo marco jurídico, possam ser consideradas enquanto instituições públicas em seu sentido lato, isto é, instituições públicas não mantidas pelo Estado.

No Brasil, há uma cultura equivocada acreditando-se que o conceito de *público* esteja relacionado diretamente ao poder do Estado em prover e cuidar da *res pública*, a “coisa pública”. Essa visão restrita induz a que parcelas significativas da sociedade depositem na figura do Estado a esperança de solução de todos os problemas locais, o que é falso.

Não é o que se vê pela história construída nas comunidades catarinenses e gaúchas relativamente à Educação Superior. As ICES, desprovidas da finalidade de lucro, suprindo

ações de Estado e sem onerar o erário público, construíram um sistema de ensino público-comunitário eficiente e promotor do desenvolvimento das comunidades de seu entorno, com resultados visíveis. Nesse sentido, elas se equiparam às instituições públicas, porque se apresentam como alternativa na oferta de serviços educacionais em parceria com órgãos públicos, como prevê o artigo 2º. da Lei nº. 12.881 (BRASIL, 2013a), evitando-se a duplicação de estruturas físicas e de recursos financeiros por parte da União, dos Estados e dos Municípios. Uma das lideranças comunitárias entrevistadas teve a mesma percepção, ao entender que:

Hoje, a presença do Estado nas suas três áreas, federal, estadual e municipal, é definitiva pra qualquer instituição que pretenda ser social de alguma maneira, especialmente as comunitárias. Então você tem que manter uma aproximação, o mais íntimo possível, com aquelas lideranças que definem as políticas [...] (ENTREVISTADO C, 2013, informação verbal).

INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE NATUREZA JURÍDICA NÃO ESTATAL

A categoria do *público não estatal* tem sido objeto de estudos desde os anos de 1990, quando se desencadeia no Brasil a reforma do Estado, à luz do ideário neoliberal (BRESSER PEREIRA, 1997). Trazia-se para a discussão a questão da relação entre o público e o privado, ou entre o Estado e a sociedade, como resposta à crise do modelo de Estado do Bem-Estar Social em nível global. O debate continua presente ainda hoje, não só na esfera política, como na econômica, social, jurídica e educacional. Na educação superior, em específico, ganhou espaço por ocasião da discussão da Lei nº. 12.881 (BRASIL, 2013a), anteriormente referida, cujo objetivo foi o de construir novo marco regulatório às ICES, para que possam atuar na perspectiva do público comunitário, superando a velha dicotomia do público versus privado.

Nas sociedades contemporâneas, o paradigma de Estado interventor, centralizador e regulador de ações e políticas não mais se justifica. As demandas sociais agora são compartilhadas com a sociedade civil, que passa a assumir novo protagonismo. Boaventura de Sousa Santos (2002, p. 59), em seu texto *Reinventar a Democracia*, afirma:

[...] está a emergir uma nova forma de organização política mais vasta que o Estado, de que o Estado é o articulador e que integra um conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações em que se combinam e interpenetram elementos estatais e não estatais, nacionais e globais.

Essa nova visão de Estado traz implicações positivas para a educação, pois possibilita que a sociedade civil atue de forma cooperada com o Estado, impedindo que interesses meramente privados e mercadológicos se apropriem de parcelas do poder do Estado, como tem acontecido nos últimos anos, tomando o lugar do espaço público da educação (SOUSA, 2013).

Do mesmo modo, o conceito de *público-estatal* cede lugar à categoria do *público não estatal*, associado à ideia de partilha entre Estado e sociedade civil. O alargamento do que significa o *público* evita visões simplificadoras, como aquela que vincula o *público* exclusivamente com a ideia de Estado, considerando-se tudo o mais como sendo da esfera do privado. Nessa lógica, o *público* torna-se monopólio do Estado e o privado, monopólio do mercado. Segundo Schmidt e Campis (2009, p. 18):

O público manifesta-se em duas modalidades: público estatal e público não-estatal. O estatal, por definição, tem (deve ter) finalidades exclusivamente públicas. Todavia, o público é mais abrangente que o estatal. [...] Em sociedades complexas e pluralistas, além dos entes estatais, o público inclui uma gama

de organizações e instituições que prestam serviços de interesse coletivo, ou seja, são públicas não-estatais.

O Parecer nº. 1.124 (BRASIL, 2013b), de 2013, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, do Senado Federal, ao analisar o Projeto de Lei da Câmara nº. 1, de 2013, que “dispõe sobre a definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das Instituições Comunitárias de Educação Superior – ICES, disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências”, assim se refere à categoria do público:

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

Entre as organizações da sociedade civil estão as ICES. Elas se pautam nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, definidos pela Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu artigo 37. Um dos entrevistados, referindo-se a esses princípios, acrescenta:

[...] elas publicam seus balanços, elas mostram seus resultados, elas têm auditoria interna e externa, elas fazem relatórios ao Ministério da Justiça, ao Ministério Público, ao Ministério da Educação, ao Conselho Estadual de Educação, à Assembleia Legislativa do Estado, enfim, elas estão sobre o controle do Estado, mas não são do Estado (ENTREVISTADO B, 2013, informação verbal).

Entre o Estado e o mercado há organizações que não são nem estatais, nem privadas. São as organizações abrigadas legalmente no Terceiro Setor. Mas há instituições que, além de não serem estatais, nem privadas, também não se identificam com as organizações do Terceiro Setor. Não são estatais porque não desempenham finalidades exclusivamente públicas; não são privadas porque não são instituições que atuam pela lógica do mercado; e não são OS ou OSCIPs porque não se sentem amparadas pela legislação do Terceiro Setor. Uma das lideranças universitárias entende que:

[...] esse debate acaba tendo um caráter ideológico que complica muito a situação. Então, hoje, dentro do próprio governo federal, tem uma ala muito forte que classifica: é público ou privado. Não tem meio termo. [...] Então, é público, público estatal, ou não é público. [...] Você não pode tratar isso como algo privado, entendeu, privado em sentido estrito. Então, no mínimo, tem que haver qualificações. [...] o Brasil precisa avançar. Aí, de novo, eu diria que no Brasil a realidade é mais avançada que a lei. A lei não dá conta da realidade brasileira. Você não pode ficar dependente só do Estado e nem só do comércio de serviços, que é o que faz o setor privado. Acho que nesse meio termo falta um conceito [...], porque não dá,

tem um hiato ali no meio que não preenche. Ele é preenchido na realidade, mas não na Lei (ENTREVISTADO A, 2013, informação verbal).

O debate, portanto, precisa avançar para além da visão dicotômica do público-privado, ainda presente nas ações de governo. Uma visão que joga tudo o que não é estatal para a esfera do privado. Ou se é público-estatal, ou se é privado-mercadológico. É preciso entender que o conceito do *público não estatal* “é um conceito compatível e convergente com o ideário do Estado revitalizado, um conceito rico e fértil quando inserido na visão de um Estado vigoroso e ativo, agindo em sinergia com a sociedade civil e o mercado” (SCHIMDT; CAMPIS, 2009, p. 22).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os argumentos apresentados neste texto, em torno à discussão da natureza social e jurídica das ICES, permitem inferir duas considerações. A primeira delas: a dimensão do *público* construído pelo modelo comunitário de educação superior ao longo da história extrapola as dimensões do *público-estatal* e do *privado* presentes nos modelos de educação superior vigentes. Isso pôde ser constatado na forma como as ICES foram criadas e como foi constituído o seu patrimônio, assim como na organização e prática da sua gestão, na origem, aplicação e destinação dos recursos financeiros e do patrimônio, na participação de representantes da sociedade civil nos conselhos da instituição e, sobretudo, na prestação de contas à sociedade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição**. República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 dez. 2013.

_____. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 10 dez. 2013.

A segunda consideração remete à questão das políticas públicas de educação superior. As ICES são incluídas naquelas políticas que dizem respeito à regulação e supervisão do ensino superior, mas sua participação nas políticas de fomento é restritiva. Parte dos programas de fomento é destinada exclusivamente às IFES, por exemplo, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), o Programa de Apoio à Extensão Universitária (ProExt), o Programa de Acessibilidade na Educação Superior (Incluir), o Programa Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (Promisaes), o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), entre outros. Um dos entrevistados já se manifestava a respeito, dizendo: [...] Essas instituições ficaram à margem ao longo do processo histórico do ensino superior no Brasil. [...] Elas nunca tiveram acesso, exceto em alguns momentos da história, a recursos públicos (ENTREVISTADO B, 2013, informação verbal).

O modelo comunitário de educação superior, ao contrário do que se constata, deve servir de inspiração às políticas públicas de educação. O Estado precisa construir as condições políticas de uma presença mais orgânica junto às instituições comunitárias, caso contrário, corre-se o risco de vermos uma experiência bem-sucedida de educação superior se perder com o tempo. A Lei 12.881, de 13 de novembro de 2013, que “dispõe sobre a definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das Instituições Comunitárias de Educação Superior – ICES, disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências”, constitui-se em passo importante para isso.

_____. Lei nº. 9.637, de 18 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 19 mai. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm>. Acesso em: 10 dez. 2013.

_____. Lei nº. 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 24 mar. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm>. Acesso em: 10 dez. 2013.

_____. Novo Código Civil. Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 3 fev. 2014.

_____. Lei nº. 12.881, de 12 de novembro de 2013. Dispõe sobre a definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das Instituições Comunitárias de Educação Superior - ICES, disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 13 nov. 2013. 2013a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12881.htm>. Acesso em: 30 jan. 2013.

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

BRESSER PEREIRA, L. C. **A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília, MARE, 1997.

COMUNG. **Universidades Públicas Não-Estatais, Comunitárias-Fundacionais**. Documento dos reitores das universidades integrantes do Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas - COMUNG, Passo Fundo, 7 de dezembro de 1998.

ENTREVISTADO A. Entrevista concedida a Luiz Carlos Lückmann, em 23 out. 2013.

ENTREVISTADO B. Entrevista concedida a Luiz Carlos Lückmann, em 29 out. 2013.

ENTREVISTADO C. Entrevista concedida a Luiz Carlos Lückmann, em 6 nov. 2013.

ENTREVISTADO E. Entrevista concedida a Luiz Carlos Lückmann, em 5 dez. 2013.

ENTREVISTADO F. Entrevista concedida a Luiz Carlos Lückmann, em 10 fev. 2014.

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

GATTI, B. A. **A construção da pesquisa em educação no Brasil**. Brasília, DF: Plano, 2002.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas - RAE**. São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, mai./jun. 1995a.

_____. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas - RAE**. São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr. 1995b.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Censo da Educação Superior de 2012. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2014. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-levantamentos-acessar>>. Acesso em: 10 fev. 2014.

LAZZARI, N. J.; KOEHNTOPP, P. I. SCHMIDT, J. P. Apresentação. In: SCHMIDT, J. P. (org.). **Instituições comunitárias: instituições públicas não-estatais**. Santa Cruz: Edunisc, 2009.

LEAL, R. G. Variações densificatórias do espaço público não-estatal enquanto modelo de democracia deliberativa no Brasil. In: SCHMIDT, João Pedro (org.). **Instituições comunitárias: instituições públicas não-estatais**. Santa Cruz: Edunisc, 2009.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. **Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MACHADO, A. M. N. Universidades comunitárias: um modelo brasileiro para interiorizar a educação superior. In: SCHMIDT, João Pedro (org.). **Instituições comunitárias: instituições públicas não-estatais**. Santa Cruz do Sul, RS: EDUNISC, 2009, p. 74-92.

MINAYO, M. C. de S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 7. ed. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco, 2000.

OLIVEIRA, M. M. de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2010.

PEGORARO, L. **Terceiro Setor na educação superior brasileira**. Campinas: Leitura Crítica, 2013.

RICHTER, L. E.; LEIDENS, L. V. O marco legal do terceiro setor e sua (in)compatibilidade com as instituições comunitárias. In: SCHMIDT, J. P. (org.). **Instituições comunitárias: instituições públicas não-estatais**. Santa Cruz: Edunisc, 2009.

SANTOS, B. de S. Reinventar a Democracia. In: **Cadernos Democráticos**. Lisboa: Gradiva, 2002.

SCHMIDT, J. P.; CAMPIS, L. A. C. As instituições comunitárias e o novo marco jurídico do público não-estatal. In: SCHMIDT, João Pedro (org.). **Instituições comunitárias: instituições públicas não-estatais**. Santa Cruz: Edunisc, 2009.

SOUSA, K. L. de O. **Educação superior, uma luz sobre políticas de avaliação**. Capivari, SP: Editora EME, 2013.

Submetido em: 13-8-2014

Aceito em: 29-10-2014