

VII BIENAL DEL COLOQUIO DE TRANSFORMACIONES TERRITORIALES

Mesa Temática: Atores e Instituições do Desenvolvimento Territorial

http://www.geografia.ufpr.br/7coloquio/formulario_apresenta.php

Título: Universidades comunitárias do RS, compromissos regionais e relações de mercado: ameaças e desafios de sua reprodução institucional

Autores: Susana M. Speroni¹

Marcos Artemio F. Ferreira²

O presente trabalho mostra resultados preliminares de uma pesquisa que focaliza as Universidades Comunitárias do Rio Grande do Sul como um campo institucional em consolidação que está sendo submetido a uma série de pressões, internas e externas, que o desafiam, no sentido de buscar alternativas que garantam melhores possibilidades de reprodução institucional sem, no entanto, perder as particularidades decorrentes dos princípios que norteiam o modelo. As instituições são organizações ou mecanismos sociais que controlam o funcionamento da sociedade e dos indivíduos, na medida em que as regras e normas que as organizam, refletem as experiências decorrentes das interações sociais formais ou informais. Implicam, portanto, uma tensão dinâmica entre o conflito e a cooperação em seu papel de coordenação de processos sociais. “*La institución representa un orden o patrón social que ha alcanzado cierto estado o propiedad; la institucionalización es el proceso para alcanzarlo*” (Jepperson, 1999, p.195). Por outro lado, o autor também destaca que ela demonstra um conjunto de interações sequenciais que configuram um padrão determinado e um processo de reprodução particular. Os estudos institucionais comparativos com foco nos processos de mudanças institucionais no tempo, nos levam a pensar num processo mimético que é próprio de seu desenvolvimento. Dimaggio e Powell (1999) localizam esse mimetismo na categoria teórica de isomorfismo institucional, isto é, um processo restritivo que força uma unidade a parecer com outras semelhantes da mesma classe e que enfrentam o mesmo conjunto de condições tanto externas quanto internas. O conceito revela no estudo, o campo de tensões entre os compromissos sociais e territoriais de sua ação e as condições que interferem em seu padrão de reprodução institucional, a saber: a concorrência com IES particulares propriamente ditas e os novos investimentos do Estado brasileiro na expansão do ensino público universitário. O foco da pesquisa consiste na verificação dos mecanismos e instrumentos institucionais voltados para reduzir os pontos críticos deste tipo de tensão, visando garantir a reprodução institucional. O modelo estudado revela uma configuração diversificada das IES comunitárias com estruturas e dinâmicas semelhantes, seja no que se refere à alguns padrões de relacionamentos entre mantida e mantenedora, ou entre as diversas instâncias da estrutura administrativa e sua dinâmica. A garantia de sua reprodução institucional nesse cenário, precisa passar por dois campos de ação: um interno, da busca de alternativas de gestão, sem perder as suas características distintivas, principalmente no que se refere à sua inserção regional, seus mecanismos democráticos e seus vínculos comunitários; outro, do ambiente externo, através de medidas de governo que definam uma atenção especial para este modelo institucional. Desta forma urge pensar formas de aprofundamento teórico a respeito de alguns dos princípios

¹ .Profª do Departamento de Educação e Doutoranda do PPGDR da UNISC

² . Bolsista Produtividade do CNPq. Coordenador do Programa de Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul (PPGDR/UNISC); Prof. do Departamento de Ciências Humanas da UNISC.

fundantes tais como sua condição de instituição comunitária e pública-não-estatal. Para os fins deste artigo o material empírico restringe-se à análise dos Estatutos das suas mantenedoras, dos Regimentos e Estatutos internos correspondentes.

Palavras-Chave: Educação Superior, Integração regional, instituições e territorialidade, Neoinstitucionalismo, Desenvolvimento Territorial,.

1- INTRODUÇÃO:

O Sistema de Educação Superior Brasileiro é constituído por varias categorias institucionais que podem ser congregadas em dois grandes grupos: as de direito público e as de direito privado. No primeiro, encontramos as que dependem do âmbito administrativo federal, estadual ou municipal. Na segunda categoria, as particulares em sentido estrito que se caracterizam pela busca do lucro e, finalmente, as sem fins lucrativos denominadas confessionais, filantrópicas e comunitárias em sentido estrito.

O Rio Grande do Sul desde seus primórdios apresenta características regionais peculiares em função de processos históricos diferenciados de ocupação do espaço os quais influenciam, até hoje, as estratégias através das quais estes diferentes contextos buscam soluções aos problemas regionais específicos.

Dentre estas diferentes estratégias podemos destacar as Instituições de Ensino Superior de caráter comunitário, que surgiram a partir de uma organização das sociedades locais onde estão inseridas, visando atender a demanda por ensino superior no interior do Estado, a partir da segunda metade do século XX.

“O surgimento de ‘movimentos e mobilizações das sociedades locais ou regionais’ e de organizações comunitárias, mesmo que a partir da visão de lideranças políticas ou intelectuais, a favor do ensino superior comunitário e regional, deve ser compreendido no sentido da ‘socialização política’ e da ‘ampliação dos espaços públicos’” (Franz, 2002, p.19)

As Instituições que exemplificam os esforços regionais de ampliar a oferta e o acesso ao Ensino Superior e que são adjetivadas como comunitárias anunciam sua opção pelo controle público das atividades, o desenvolvimento de atividades sem fins lucrativos; a transparência administrativa; a austeridade da gestão financeira e a ênfase no desenvolvimento da comunidade local e regional onde estão inseridas, constituindo-se num espaço entre o público e o privado, ou como denominado pelo autor acima citado público no- estatal .

“Hoje, no contexto do debate sobre reforma universitária, reacende-se o debate sobre o ensino superior brasileiro, permitindo que, com a discussão, aflorem diversos conceitos e práticas de organização e funcionamento do ensino superior, entre elas a experiência da universidade comunitária”. (Frantz, 2002, p. 1)

Na medida em que as Instituições foram adquirindo/conquistando o *status* de Universidade o seu caráter comunitário passou a ficar mais nítido dando como resultado a organização de um Consórcio de Universidades Comunitárias, o COMUNG, que congrega 12 instituições de Ensino Superior, sendo que dentre elas, duas (FEEVALE e UNIVATES) são Centros Universitários.

As 8 Universidades Comunitárias do interior do Estado do Rio Grande do Sul são: Universidade de Caxias do Sul (UCS), de Ijuí (UNIJUÍ), Passo Fundo (UPF), Santa Cruz do Sul (UNISC), Integradas do Alto Uruguai e Missões (URI), da Região da Campanha(URCAMP), Católica de Pelotas (UCPEL) e a de Cruz Alta (UNICRUZ). Finalmente a Pontifícia Universidade Católica (PUCRS) e a Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) localizadas na Capital do Estado e sua área Metropolitana.

Franz (2002) adverte em relação ao caráter polissêmico da palavra comunitário sendo necessário delinear melhor o significado enquanto um adjetivador que definirá o modelo ora em estudo. Assim, ele *“expressa uma dimensão e atitude política nova e está mais perto da noção de democracia e justiça social que de privilégios de acesso ao ensino superior. Sob essa ótica, o termo comunitário incorpora e soma a noção geográfica de identidade regional, o sentido sociológico de relações culturais, sociais e políticas de uma determinada população local e regional”*(p.14).

Franz, 2002 acrescenta,

“A opção pelo termo comunitário, ... tem seu significado histórico. Contém a noção de identidade, de responsabilidade coletiva e de cooperação. Contém, acima de tudo, a experiência histórica de organização dos espaços econômicos, sociais, culturais e, especialmente, dos espaços da educação, na formação da sociedade riograndense, marcada pelas experiências e concepções de organização social e pela cultura dos imigrantes”. (p.21)

De uma forma ou de outra o grande desafio que estas instituições enfrentam na atualidade se relaciona com a manutenção dos seus compromissos comunitários, concomitantemente com a sua reprodução como instituição que tem que dar respostas aos desafios do mercado e da competição desenfreada, mantendo a sua saúde financeira e suas particularidades identitárias. Em decorrência disto respostas diferenciadas estão

sendo construídas, motivo pelo qual um estudo comparativo como o que estamos realizando adquire relevância particular ao focalizar três universidades do interior do Estado do Rio Grande do Sul³, selecionadas a partir de critérios como localização regional, configuração específica da mantenedora, valores institucionais e processos de regionalização decorrentes de sua estrutura multicampi.

O trabalho aqui apresentado corresponde a uma parte dos estudos da minha tese de doutorado que estuda o papel das Universidades Comunitárias na integração regional focalizando os mecanismos de reprodução institucional num contexto de mercado que torna imperativa a revisão profunda dos valores comunitários a orientar as estratégias de reprodução institucional e de sua integração regional, colocando em xeque os mecanismos de coesão interna baseados nos valores fundadores, cuja ênfase recai sobre padrão democrático de gestão.

2. MODELO TEÓRICO

À guisa de esclarecimento inicial torna-se necessário compreender, mesmo que de forma preliminar, alguns aspectos que compõem o cenário de estudo. Decidiu-se iniciar pela descrição de quatro campos que definem as relações entre as IES e seus compromissos comunitários/regionais (com relação à integração regional e produção de níveis de autonomia social): Princípios e valores estruturantes, Instrumentos Acadêmicos, Legais e Administrativos, Recursos Econômicos e Políticos, Estratégias e iniciativas de reprodução institucional.

Ao definir os quatro campos acima, a intenção é de tornar visível âmbitos ou níveis distintos que, articulados, constituem o objeto de estudo e buscam dar conta da sua compreensão.

O primeiro campo – princípios e valores estruturantes - define-se como o conjunto formado pelo quadro referencial de valores explicitados em princípios organizadores da vida das instituições em estudo;

O segundo campo – o aparato técnico jurídico que regula as relações internas e externas - estabelece através dos princípios e valores fundantes, os meios de dar conta de articular as estratégias de reprodução institucional e as responsabilidades com o meio circundante – a comunidade regional – com a qual possui vínculos de origem a exigir atos de reciprocidade;

³ As Universidades aqui estudadas não serão identificadas não ser pela sigla da mantenedora correspondente.

O terceiro campo – recursos econômicos e políticos; compreendem as forças materiais das IES e seu potencial para influenciar e/ou participar ativamente do jogo político local e regional;

O quarto campo – estratégias e iniciativas – responde pelo conjunto de ações concretas a serem realizadas, condizentes com as expectativas geradas pela condição singular de organismo reconhecidamente comunitário.



Figura 1- Modelo de compreensão das relações entre estrutura, objetivos e ação das IES Comunitárias em estudo

São dois os planos a serem considerados para condução da estratégia analítica da pesquisa:

- a. Um, que tem a ver com os compromissos comunitários da IES em termos de seu papel integrador e de estímulo à construção de níveis de autonomia social (regional) frente aos processos desagregadores de um mercado que se transforma profundamente (globalização),
- b. Outro, que corresponde ao nível interno da IES e se explicita através da articulação entre os princípios estruturantes de sua trajetória (autonomia, democracia e compromisso comunitário) e as possibilidades de efetivá-los através de instrumentos de gestão com base no planejamento e processos de avaliação, num cenário de ameaças constantes à sua reprodução.

O foco da pesquisa se define pela relação entre os dois planos acima explicitados de onde emerge uma questão: Se a produção de níveis de autonomia social (regional)

têm a ver com iniciativas voltadas para reagir a processos desagregadores – em grande medida resultantes das transformações de mercado – quais os limites colocados às intenções da IES em exercer seu papel integrador e de indutor de níveis de autonomia social, na medida em que sua inserção institucional exige que lide com dilemas internos (próprios do modelo) frente a ameaças deste novo mercado.

Desta forma o presente texto analisa, mesmo que inicialmente, os documentos oficiais (estatutos) das mantenedoras das três universidades focalizadas no estudo. Detaca-se que, de acordo com as normas legais atuais, é a mantenedora quem possui personalidade jurídica e age integradamente com as suas mantidas, sem no entanto, perder as suas características de independência, autonomia e complementaridade. Assim, busca-se pensar formas de aprofundamento teórico a respeito de alguns dos princípios fundantes deste campo institucional, como o ser comunitário e o público-não-estatal.

3- AS COMUNITÁRIAS E AS RELAÇÕES COM AS MANTENEDORAS: OPERACIONALIZAÇÃO DO SER COMUNITÁRIO E/OU DO PÚBLICO-NÃO ESTATAL?

Entre as sinalizações que o governo atual tem dado ao sistema de Educação Superior, tem sido amplamente divulgada a interiorização dos investimentos, de modo a compensar o desequilíbrio histórico entre o crescimento populacional e o abandono dos investimentos estatais. No RS, as iniciativas de constituição de novas unidades estatais já estão surgindo – sem falar no papel de consolidação da UERGS⁴ – com a Unipampa⁵ e as unidades de ensino técnico/tecnológico. No entanto o paradoxo que se apresenta com essa estratégia é o de aprofundar as dificuldades das instituições comunitárias que precisam, de um lado, competir com o subsistema empresarial e, por outro, partilhar a demanda reprimida de matrículas com o setor público. A garantia de sua reprodução institucional nesse cenário passa por dois campos de ação: um interno, da busca de alternativas de gestão, sem perder as suas características distintivas, principalmente no

⁴ Universidade Estadual do Rio Grande do Sul, criada pela lei 11.646/2001 e concebida por um processo amplo de participação comunitária que resultou num projeto institucional voltado para o desenvolvimento e a inclusão solidária. <http://www.uergs.edu.br/>

⁵ Universidade Federal do Pampa foi fundada no ano de 2006 e faz parte de um acordo de cooperação firmado entre o Ministério de Educação (MEC), a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e a Universidade Federal de Pelotas (UFCPel) com o intuito de ampliar a oferta de vagas do Ensino Superior na metade sul do Estado do Rio Grande do Sul buscando diminuir o processo de estagnação econômica desta região. http://www.unipampa.edu.br/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=5&Itemid=6

que se refere à sua inserção regional, seus mecanismos democráticos e seus vínculos comunitários; outro, do ambiente externo, através de medidas de governo que definam uma atenção especial para este modelo institucional.

Independente da sua configuração (universidades, centros universitários, faculdades, institutos superiores de educação, entre outros), a legislação educacional estabelece que as IES's operem integradamente como um sistema composto por instâncias independentes, autônomas e complementares: a entidade mantenedora e a(s) entidade(s) mantida(s).

Na medida em que a entidade mantenedora é quem goza de personalidade jurídica, cabendo a ela todas as questões administrativas, financeiras, jurídicas, contábeis, de estrutura física e manutenção, e que ela pode se apresentar com configurações diferenciadas principalmente em relação às questões da propriedade das instituições, o seu estudo é primordial no sentido de avançar na conceituação acima exposta. No caso particular deste estudo encontramos dois tipos específicos de mantenedoras que podem ser agrupadas nas categorias de fundação e associação.

A entidade mantenedora que obedece a legislação vigente possui estatuto ou contrato social que regulamenta suas atividades internas. Independente de sua natureza, com ou sem finalidade lucrativa, as entidades mantenedoras possuem uma estrutura que inclui o conselho de mantenedora como órgão supremo, composto pelos sócios mantenedores (que no nosso caso representam instâncias da sociedade civil organizada); presidência e vice-presidência, Conselhos e Assembléias.

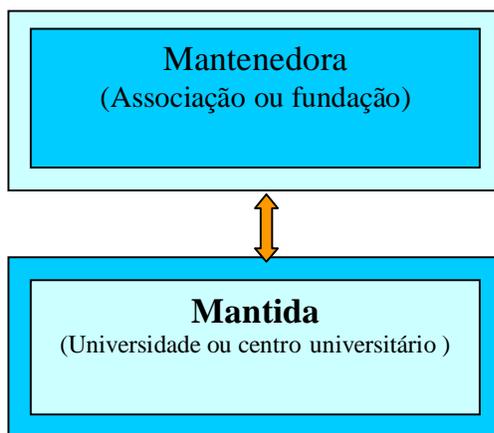


FIGURA 2: O Modelo estrutural de Instituição de Ensino Superior Privada

Roque Bersch⁶ afirma “É na mantenedora, pois, que se manifesta o traço formal evidente do que chamamos de instituição comunitária. Já os dispositivos sobre o provimento do cargo de dirigente da IES mantida varia, entre as comunitárias, como também varia em outros tipos de instituições”.

Por outro lado, Tramontin e Braga⁷, incluem no "modelo comunitário" as instituições confessionais, definindo como atributos de "comunitário" os que seguem:

- 1 - mantenedora subordinada única e diretamente a um objetivo social;
- 2 - patrimônio pertencente a ente coletivo comunitário;
- 3 - rotatividade dos cargos da direção;
- 4 - controle e poder subordinado a amplos segmentos da sociedade civil organizada.

As relações entre a mantenedora e mantida serão examinadas a partir das seguintes categorias que compõem uma análise preliminar dos estatutos das três mantenedoras ora em estudo e que contribuem, através da tipologia acima citada, no aprofundamento do estudo dos princípios estruturantes de ser comunitária e apresentar características de público- no- estatal:

1. Estrutura e dinâmica administrativa,
2. Estrutura e dinâmica de representação,
3. Estrutura e dinâmica patrimonial,

Cabe destacar que as associações e as fundações têm personalidade jurídica de direito privado, reconhecida e regulamentada pela Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002, que entrou em vigor em 10 de janeiro de 2003. O art. 44 do Código Civil brasileira acrescenta : “ São pessoas jurídicas de direito privado: I - as associações; II - as sociedades; III - as fundações.

Nas associações um grupo de pessoas se organizam em torno de objetivos comuns, os dispositivos legais acrescentam, “ Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos. Destacando no parágrafo único que não há, entre os associados, direitos e obrigações recíprocos. (Capítulo II, Art. 53.Das Associações). Caracterizam-se por possuir um patrimônio constituído pela contribuição dos associados, por doações, subvenções, etc.; bem como a possibilidade de seus fins poderem ser alterados pela deliberação livre dos seus associados.

⁶ Bersch, R. Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior.Estudos., Ano21, n32, out2003, p. 20.

⁷ Tramontin e Braga, obra citada por Bersch , p. 19

Assim, elas se consolidam em torno dos princípios de adesão voluntária, gestão democrática, autonomia e independência e interesse pela comunidade.

Pode-se definir as fundações como uma pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos que é constituída pela destinação de um patrimônio para fins determinados. O seu instituidor estabelece a sua criação mediante a dotação de bens e declaração de fins, modo de funcionamento e aprovação pelo Ministério Público.

Assim, podemos sublinhar que a fundação caracteriza-se pela atribuição de personalidade jurídica a um patrimônio. As fundações de Direito Privado são reguladas pelo Código Civil nos seus artigos 62 a 69 e pela lei 6515/73 que exige o registro da sua escritura e respectivo Estatuto junto ao Cartório de Registro de Títulos e Documentos.

Em ambos os casos, o documento que estabelece as normas gerais e específicas através das quais serão geridas as atividades é denominado de Estatuto da Mantenedora que define tanto a estrutura de gestão quanto a forma de lidar com as questões relativas a propriedade de bens e serviços.

A partir destas considerações de cunho legal o presente trabalho analisa, então, os estatutos que regulamentam as mantenedoras das três instituições aqui focalizadas e que conforme denominação oficialmente reconhecida correspondem à categoria de pessoa jurídica de direito privado denominadas de associação (APESC) e fundações (FUCS e FAT⁸), todas elas criadas e instituídas na década de sessenta do século passado de acordo com a legislação vigente nesse momento, e atendendo as necessidades das suas comunidades regionais no sentido de ocupar um espaço não atendido pelo Estado de oferecer Educação Superior no interior do Rio Grande do Sul.

Independentemente das suas diferenciações jurídicas as três mantenedoras se declaram explicitamente como entidades sem fins lucrativos, destinando seus bens, rendas e contribuições para o atendimento dos fins para os quais foram criadas, sem, portanto, distribuir resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio sob nenhuma forma ou pretexto.

O documento considerado, no item das finalidades e objetivos, nos remete ao item hum da tipologia apresentada por Tramontin e Braga no sentido da subordinação a um (ou mais) objetivo(s) social(ais). Por outro lado, o detalhamento das finalidades e objetivos das mantenedoras converge para preocupações com a produção e divulgação do conhecimento que se relacionem com o desenvolvimento econômico, cultural e

⁸ No caso específica da FAT o estatuto que foi analisado está em processo final de tramitação legal.

social dando ênfase às particularidades regionais da sua área de abrangência (FAT), destacando os valores filantrópicos e democráticos da civilização, não permitindo a discriminação por motivo de convicção religiosa, de classe ou de etnia (FUCS). Por fim, mobilizar recursos econômicos, técnicos e humanos no sentido da manutenção e do desenvolvimento das suas mantidas , atuar nas áreas de educação ambiental, turismo ecológico e na preservação e conservação do meio ambiente; assim como prestar serviços especializados a pessoas jurídicas de direito público e/ou privado, nacionais e/ou estrangeiras, notadamente nas áreas de atuação de suas mantidas, no ensino, na pesquisa e na extensão, conforme seus estatutos, regimentos e/ou regulamentos. Destaque-se ainda, que a APESC adota rigoroso planejamento técnico nas suas atividades operacionais; as instituições de ensino mantidas gozam de autonomia didático-pedagógica nos termos deste Estatuto, das leis aplicáveis, na forma de seus regimentos e sempre em consonância com a política educacional determinada pelas autoridades competentes do país (APESC).

A forma da constituição patrimonial, nos três casos aqui considerados, tanto na sua estrutura quanto dinâmica, evidenciam características marcadamente comunitárias. Por outro lado, em relação ao patrimônio, excluindo as particularidades diferenciais da categoria associação e fundação e previstas na legislação vigente, as três mantenedoras destacam que os seus patrimônios somente poderão ser usados para os fins previstos. Como exemplo do anteriormente exposto destacamos a destinação do patrimônio em caso de extinção da mantenedora:

- Em caso de extinção da APESC, seu eventual patrimônio remanescente deve incorporar-se ao Conselho Nacional de Assistência Social, ou ao de outra entidade registrada nesse Conselho e que se proponha a fins iguais ou semelhantes.
- No caso de extinção da FAT seu patrimônio será destinado: a) à Mitra Diocesana de Bagé, para utilizá-lo nas mesmas finalidades; b) à entidade registrada no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS); c) ao Poder Público Federal, Estadual ou Municipal para utilizá-lo na realização dos mesmos objetivos.
- No caso de extinguir-se a FUCS, nos termos do Art. 12, Inciso XII, os seus bens serão incorporados a entidades dedicadas ao ensino, na área educacional da Universidade de Caxias do Sul, regularmente registradas no Conselho Nacional de Assistência Social ou outro órgão oficial que o substitua, de acordo com

decisão tomada pelo Conselho Diretor, por maioria de, no mínimo, dois terços de seus membros.

A estrutura administrativa pode ser considerada como uma forma de operacionalizar a representatividade da sociedade civil através da composição das suas diversas instâncias. Assim, apresentamos a continuação a:

Estrutura administrativa da APESC que inclui :

1. **Assembléia Geral Comunitária**, como órgão soberano de deliberação constituída pelos 68 associados efetivos legalmente representados e que correspondem a diferentes instâncias da sociedade civil organizada
2. **Conselho Diretor** é constituído por de onze membros sendo, seis membros eleitos pela Assembléia Geral Comunitária; Presidente da APESC; Vice-Presidente da APESC; o Reitor e Pró-Reitor de Administração da universidade; e Presidente da Associação dos Docentes.
3. **Diretoria**.: constituída pelo Presidente e Vice Presidente escolhidos pela Assembléia Comunitária.

Estrutura administrativa da FUCS que inclui:

1. **Conselho Diretor**; constituído por 10 membros;o Reitor da Universidade, dois representantes do Ministério da Educação e Cultura, um representante do Estado do Rio Grande do Sul, um representante do Município Sede da universidade, representantes dos municípios da região abrangida pela instituição, observada a disposição do Art. 32, um representante da Associação Cultural e Científica Nossa Senhora de Fátima, um representante da Mitra Diocesana, dois representantes da Câmara de Indústria, Comércio e Serviços. A critério do Conselho Diretor, poderão também integrar este Conselho os representantes de mantenedoras de Instituições de Ensino Superior que incorporaram todos os bens integrantes do patrimônio, inclusive por comodato, enquanto vigente, bem como transferiram todos os cursos e alunos e as receitas decorrentes à FUCS, um representante da FERVI e um representante da APESC⁹
2. **Conselho Curador**; O compõem um total de sete membros assim discriminados, cinco membros titulares e respectivos suplentes, (não constam no documento informações sobre os segmentos nos quais será realizado o

⁹ Neste caso a sigla APESC refere-se a uma das associações que contribuíram com seus bens e cursos na consolidação patrimonial da FUCS diferenciando-se da mantenedora analisada na primeira parte deste item.

recrutamento destes cinco membros e seus suplentes) eleitos pelo Conselho Diretor com o prazo de três anos e dois representantes do Ministério da Educação e Cultura.

- 3 . Presidência e Vice-Presidência.** O Presidente e o Vice-Presidente, ambos membros do Conselho Diretor, terão mandato de três anos, sendo permitida uma reeleição. Serão eleitos para os respectivos cargos de Presidente e Vice-Presidente da Fundação os candidatos, dentre os membros do Conselho Diretor, que conseguirem a maioria simples dos votos, especificamente para as funções propostas. No exercício da Presidência da Fundação, o membro Conselheiro não poderá ocupar cargo público eletivo, bem como não poderá exercer cargo executivo na Universidade ou prestar serviços remunerados para esfera executiva desta ou de qualquer das instituições ou unidades integrantes da Fundação.

Em relação a estrutura administrativa da FAT destacamos:

1. O **Conselho Diretor** é constituído de 40 (quarenta) membros, sendo:
21 representantes dos professores, eleitos na forma do art. 21 deste Estatuto; 8 representantes dos municípios onde a Universidade mantém campus universitário e indicados pelos respectivos prefeitos; 2 representantes do Ministério da Educação, por nomeação ministerial; 4 representantes das instituições comodantes das instalações dos campus universitários utilizados pela Universidade; 2 representantes das classes trabalhadoras dos municípios onde a Universidade mantém campus , escolhidos na forma deste Estatuto; 2 representantes das classes empresariais dos mesmos municípios e da mesma forma escolhidos e 1 representantes da Mitra Diocesana .
2. O **Conselho de Curadores** é composto por 5 (cinco) membros, 3 professores titulares no efetivo exercício da docência e de pesquisa na Universidade mantida, tendo como função básica apreciar as contas da Entidade Mantenedora.
3. A **Assembléia Geral** é constituída por todos os professores no efetivo exercício de docência, de função administrativa ou de pesquisa na Universidade mantida com poder de escolha do Reitor pelo voto, que como tal escolhe os Vice-Reitores e Pró-Reitores; junto com o Presidente é eleito o Conselho Diretor. Cabe destacar que o Reitor e o Presidente da Mantenedora são a mesma pessoa.
4. O relacionamento entre a FAT, Entidade Mantenedora e a URCAMP, Mantida,

é regulada pelo Estatuto da Mantenedora, Estatuto e Regimento Geral da URCAMP.

Como um dos vários exemplos possíveis da dinâmica de Coordenação destacamos o que os estatutos referem em relação à alienação ou gravame de bens imóveis. A APESC, pela maioria de votos de seus membros, exige parecer favorável do Conselho Superior e aprovação da Assembléia Comunitária. No caso da FAT a alienação é permitida desde que aprovada pela maioria absoluta (2/3) dos membros do Conselho Diretor e do Conselho de Curadores, em sessão conjunta e ratificada pela maioria absoluta (2/3) da Assembléia Geral (2/3) e pelo Ministério Público. Finalmente no caso da FUCS a permuta, alienação ou gravame com ônus real somente é permitido mediante autorização do Conselho Diretor por maioria de no mínimo 2/3 dos seus integrantes.

Por outro lado, o detalhamento da forma de escolha dos representantes que consta nos documentos analisados permitem exemplificar a dinâmica de representação marcando as diversas formas de operacionalização da democracia como valor institucional que também marca o modelo.

4- AS INSTITUIÇÕES E O SEU ESTUDO: UMA APROXIMAÇÃO AO NEOINSTITUCIONALISMO

Romero¹⁰ (1999) destaca o renascimento do estudo das instituições como “marco fundamental de restricciones en la toma de decisiones y en el conjunto de los comportamientos sociales”(p.7). Sublinhando ainda que “*el redescubrimiento de las instituciones ha abierto una agenda interesante de investigación en política y economía comparadas*”(p.7)

A Sociologia tem como um dos seus conceitos centrais o que corresponde a instituição e os processos de institucionalização, sendo estes, por vezes relacionados com a presença de regras ou de organização.”*Este uso se ajusta a lo que puede ser el significado central de institución en la sociología general, es decir, la institución como un procedimiento organizado y establecido.* (Jepperson, 1999, p.193)¹¹

¹⁰ Estudio Introdutorio: Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías. Texto que inicia a versão em espanhol do livro El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional de Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio publicada em 1999.

¹¹ Maclver (1935,p.15- 17) distingue claramente entre uma asociación, como um grupo organizado, y una institución, como un procedimiento organizado. Apud DiMaggio e Powell , 1999p. 193)

De uma forma ou de outra podemos destacar o caráter polissêmico e difuso do termo instituição. Neste sentido, Ferreira(2006) destaca a queixa generalizada entre os neoinstitucionalistas que ainda não chegaram a acordos satisfatórios sobre o que seja uma instituição¹², trazendo ainda as contribuições de Ostrom¹³(2003) que destaca que as instituições implicam “*um aprendizado de cada individuo sobre sua inserção social e os desafios que deve enfrentar na complexidade da sua vida atual*”.(p.37)

Assim, as instituições são organizações ou mecanismos sociais que controlam o funcionamento da sociedade e dos indivíduos, na medida em que, as regras e normas que as organizam, refletem as experiências quantitativas e qualitativas decorrentes das interações sociais formais ou informais. Desta forma, implicam uma tensão dinâmica entre o conflito e a cooperação servindo também como forma de coordenação. “*La institución representa un orden o patrón social que ha alcanzado cierto estado o propiedad; la institucionalización es el proceso para alcanzarlo*” (Jepperson, 1999, p.195). Ainda o autor destaca que ela demonstra um conjunto de interações seqüenciadas que configuram um padrão determinado e um processo de reprodução particular.

André Lecours (2002) no seu texto *A abordagem neo-institucionalista em ciência política: unidade ou diversidade?* Ressalta que o retorno das instituições como referencial teórico se constitui num marco importante no avanço da Ciência Política. O foco principal desta importância se relaciona com a influência das instituições sobre a ação, os comportamentos e estratégias dos atores, suas preferências, identidades, o desenvolvimento institucional, a origem e o caráter das instituições levando ao pesquisador a se questionar como se produzem-reproduzem e se inscrevem num processo onde a paisagem institucional existente num momento dado e num determinado espaço cotidiano condiciona a possibilidade e a trajetória de mudança institucional.

Bruno Théret (2003) destaca que “*Foi na Ciência Política, com o trabalho de Peter Hall e Rosemary Taylor, que surgiu a preocupação de avaliar a variedade de novos institucionalismos presentes no interior de uma mesma disciplina...A grande*

¹² Immergut. ...”the new institutionalist do not propose one generally accepted definition of an institution, nor do they appear to share a common research program or methodology”(, 1998, p.5)

¹³ Elinor Ostrom... “To understand institutions one needs to Know what they are, how and why they are crafted and sustained, and what consequences are generated in diverse setting. Understanding anything is a process of learning what it does, haw and why it works, how to create or modify it...Broadly defined, institutions are the prescriptions that humans use to organize all forms of repetitive and structural interactions or situations including those in within families, neighborhoods, market, firms, spots leagues, churches, private associations, and governments at all scales”.(2003, p.1)

contribuição de Hall e Taylor, reforçada pelo trabalho de Ellem Inmergut está em mostrar que, na verdade, desenvolveram-se em Ciência Política três novos institucionalismos e não apenas um” .

A escola neoinstitucionalista se apresenta como uma realidade constituída por três possibilidades ou tendências, sejam, o institucionalismo histórico, o da escolha racional e o sociológico. Théret sublinha ainda que “*Hall e Taylor construíram analiticamente a distinção a partir de duas questões: Como esses enfoques encaram a relação entre instituições e comportamentos individuais e como vêem o processo de formação e transformação das instituições*”

A corrente do neoinstitucionalismo histórico focaliza a associação entre instituições e organizações, as suas regras e/ou convenções formais. Para esta vertente as instituições são produto de processos históricos concretos particularmente marcados pela dinâmica dos conflitos decorrentes de relações de poder. Apresenta como conceitos chave o de *path dependence*¹⁴ e os mecanismos de reforço (*positive feedback*) gerados pelas instituições.

O institucionalismo da escolha racional, por outro lado, se concentra na importância estratégica das instituições tentando combinar o movimento behaviorista com a análise institucional. Explica as instituições em função dos constrangimentos e das oportunidades oferecidas aos atores explicando os fenômenos institucionais menos como derivados da estrutura da instituição e mais como resultado das decisões individuais e coletivas. (Lecours,2002) Por outro lado, esta corrente vê as instituições como produtoras de mecanismos de coordenação, explica a criação institucional especificando as funções de uma instituição e averiguando as formas pelas quais os atores se beneficiam destas funções, destaca também que a existência de instituições é produto do cálculo estratégico resultante dos dilemas ligados a tomada de decisões coletivas. Assim as mudanças institucionais são orientadas pelas idéias de crescimento, de maximização da utilidade e da eficácia.

O institucionalismo sociológico encontra as suas bases nas teorias das organizações, na medida em que elas refletem os símbolos e as práticas culturais em vigor, contribuindo com as percepções dos atores e suas influências na reprodução institucional. Sugere que as instituições se transformam de maneira a ampliar a sua

¹⁴ Neste sentido, Hall e Taylor (2003), destacam o trabalho de Theda Skocpol sobre as revoluções reforçado por outros autores como Sven Steinmo, Kathleen Thelen , afirmando que os fenômenos sócio-políticos são fortemente condicionados pelos fatores contextuais, exógenos, os atores, sendo que muitos são de natureza institucional

legitimidade social se adaptando às mudanças na prática social. As mudanças institucionais são explicadas via *path dependence* e enfatizando as percepções e os aspectos cognitivos balizados por códigos culturais próprios ao contexto institucional existente.

Apesar das diversas configurações as IES comunitárias, em linhas gerais possuem estrutura e dinâmicas semelhantes, seja no que se refere à alguns padrões de relacionamentos entre mantida e mantenedora ou entre as diversas instâncias da estrutura administrativa e sua dinâmica que podem ser consideradas, conforme Dimaggio e Powell (1999) na categoria teórica denominada por ele de isomorfismo institucional, isto é, um processo restritivo que força uma unidade a parecer com as outras que enfrentam o mesmo conjunto de condições tanto externas quanto internas.

A formação de um campo institucional requer como condição básica, a existência de semelhanças que podem ser relativas as práticas institucionais ou as formas das instituições integrantes. No caso particular deste estudo nos referimos às IES de direito privado sem fins lucrativos e comunitárias.

Podemos pensar o campo organizacional das IES privadas sem fins lucrativos considerando que as comunitárias em sentido estrito se encontram numa posição central na medida em que pelos seus princípios institucionais tem melhores condições de operacionalizar a característica básica do campo que se refere a ausência de fins lucrativos e a adequação a categoria de público-não-estatal. A relação mantenedora-mantida é diferente das confessionais no sentido de que a ela corresponde a responsabilidade de dar conta da reprodução institucional do ponto de vista econômico –financeiro

O fenômeno definido por Powell e Dimaggio (1999) como *isomorfismo institucional* leva as instituições a se assemelharem entre si. Os autores ainda destacam que este processo pode ser de três tipos: coercitivo, mimético e normativo.

Assim, em relação ao primeiro, os autores afirmam que “*el isomorfismo coercitivo resulta de presiones tanto formales como informales que sobre unas organizaciones ejercen otras de las que dependen y que ejercen también las expectativas culturales en la sociedad dentro de la cual funcionan las organizaciones*” (POWELL e DIMAGGIO, 1999, p.). Da mesma forma o efeito de persuasão e de pressão pode ser materializado por pressões governamentais muitas vezes calcadas na legislação formal principalmente pelas regulamentações impostas pela legislação educacional, outras por pressões indiretas (a competição por matrículas decorrente do

aumento da oferta), mas que de qualquer forma produzem ou incitam a mudanças organizacionais que afetam aspectos da estrutura ou do comportamento de uma instituição e o tipo de relacionamento interno e externo, enfim a sua dinâmica de resposta interna e externa para tender a sua reprodução

O segundo tipo denominado de isomorfismo mimético ocorre quando uma organização imita práticas de outra organização, para enfrentar as incertezas ambientais. *“La incertidumbre también es una fuerza poderosa que propicia la imitación...cuando se entienden poco las tecnologías organizacionales, las metas son ambíguas y cuando el ambiente crea incertidumbre simbólica, las organizaciones pueden construirse siguiendo el modelo de otras organizaciones”*(POWELL e DIMAGGIO, 1999, p.111). Assim, instituições acabam imitando outras que se mostram mais legítimas ou melhor sucedidas. *“Quizá la ubicuidad de ciertas clases de arreglos estructurales puede atribuirse más a la universalidad de los procesos miméticos que a cualquier evidencia concreta de que los modelos adoptados aumentan a eficiencia”*.(POWELL e DIMAGGIO, (1999, p.111).

Diversas ações ou políticas institucionais formuladas e implementadas no interior das universidades mantidas, nas dimensões de Ensino, Pesquisa e Extensão, sugerem semelhanças instigantes que apontam no sentido do isomorfismo mimético principalmente, no intuito de reduzir as tensões externas impostas pelo mercado, reduzindo custos e buscando alternativas de manter a legitimidade institucional em torno dos seus princípios fundantes.

A Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC¹⁵) foi fundada em de 1995 e reúne aproximadamente 54 instituições de ensino superior sem fins lucrativos, confessionais ou não, mas representativas da sociedade civil organizada focalizadas no desenvolvimento de projetos que atendam às necessidades regionais de suas áreas de abrangência. Esta entidade tem como objetivo o de promover, consolidar e defender os conceitos de universidade e centro universitário comunitários, através da participação em fóruns oficiais e organizando eventos e seminários em todo o país com o intuito de representar e defender os princípios e acordos de suas filiadas.

1. ¹⁵ [HTTP://WWW.ABRUC.ORG.BR/](http://www.abruc.org.br/)

O COMUNG¹⁶, Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas – foi resultado de um acordo assinado por nove instituições comunitárias do Rio Grande do Sul no ano de 1993 momento em que firmaram um Protocolo de Ação Conjunta com o intuito de buscar a integração e o fortalecimento institucional cujos benefícios reverterem na comunidade universitária e na sociedade gaúcha. Dentre os seus objetivos destacamos os que se relacionam com o planejamento e a promoção de ações conjuntas, otimizando as relações internas, com as instituições públicas e com a sociedade; assegurar maior força na defesa dos interesses educacionais dos seus participantes, através de negociações mais significativas no âmbito público em todas as esferas administrativas e da sociedade civil organizada; buscar maior representatividade perante organismos financiadores internacionais, pela capacidade de integração político-institucional, operacionalizar convênios, acordos, protocolos com instituições e órgãos governamentais e privados, tanto nacionais como internacionais.

ABRUC e COMUNG são instâncias que representam também as instituições focalizadas neste estudo o que poderia sugerir que elas exercem um papel na difusão de mecanismos miméticos através da divulgação de acordos e práticas institucionais bem sucedidas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo inicial dos estatutos das mantenedoras das universidades comunitárias aqui consideradas, aponta para um conjunto de regras formais, que podem indicar uma certa configuração mais geral das relações de poder, mecanismos de incentivo ou não das ações de certos grupos de atores bem como possíveis espectros das suas escolhas.

Assim, a questão comunitária fica mais clara quando analisamos a configuração administrativa registrada nos documentos no sentido de destacar as instâncias da sociedade representadas bem como a destinação e configuração patrimonial . Percebe-se também que mudanças na representação podem ser resultado de alterações na configuração patrimonial ao agregar patrimônios de outras mantenedoras em consequência de processos de regionalização que aumentem a área de abrangência institucional.

¹⁶ <http://www.comung.org.br/1024/index.html>

Por outro lado, os documentos aqui analisados apontam no sentido de indicar que instituições com maior grau de representatividade na suas instâncias administrativas poderiam apresentar uma capacidade maior de resposta frente as crises e adversidades ou até projetar ações preventivas com vistas a reduzir a sua vulnerabilidade e melhor garantir a sua reprodução institucional. Mas tal indicativo exige estudos mais aprofundados que avaliem estes aspectos no sentido das políticas institucionais internas tanto na dimensão do ensino, quanto na pesquisa e extensão.

A questão que emerge nos leva a considerar o conceito de resiliência como uma capacidade institucional que oportuniza a reflexão coletiva, livre e responsável dos problemas institucionais buscando alternativas de solução possíveis e exequíveis que, tanto no nível interno quanto externo permitam dar respostas aos desafios impostos pelo contexto educacional brasileiro cada vez mais submetido as lógicas do mercado que colocam em xeque os princípios comunitários .

Em relação aos princípios democráticos as mantenedoras apresentam incumbências diferenciadas que oscilam entre a indicação do Reitor e seu Vice e a participação direta através do voto proporcional na escolha dos dirigentes máximos da IES.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BERSCH, R. Instituições de Ensino Superior: a relação mantenedora-mantida no modelo das comunitárias. Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior. Estudos., Ano21, n32, out 2003, p. 20.
- BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* (LDBEN). Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.
- Código Civil Brasileiro*. Lei 10406 de 10 de janeiro de 2002
- GUY PETER ,B.*El nuevo institucionalismo* : teoría institucional en ciência política. Barcelona,Espanha:Gedisa,S.A.,2003.
- FRANZ, W. O processo de construção da Universidade Comunitária no espaço da Reforma Universitária. In: FRANTZ, Walter e SILVA, Ênio Waldir da. *As funções sociais da universidade*. O papel da extensão e a questão das comunitárias. Ijuí: Ed. UNIJUI, 2002.
- FRANZ, W. *Universidade Comunitária*: Uma iniciativa pública não estatal em construção (mimeo) Ijuí, 2004, 14p.
- FERREIRA, M. A. F. *Estudo da Configuração do mix público-privado no desenho da política de saúde regional*. Relatório Final de pesquisa para o Edital “Ciências Humanas” do CNPq, área de Ciência Política. Outubro de 2006
- HALL, P. e TAYLOR, R.As três versões do novo institucionalismo. Lua Nova. Revista de Cultura e política. 2003,n58, p. 193-223.
- JEPPERSON, R.L. Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo. In: POWELL, W. W., DIMAGGIO, P. J. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México. Fondo de Cultura Económica, 1999, p.193, 215

LECOURS, André. L'approche neo-institutionnaliste em science politique: unité ou diversité? *Politique et Sociétés*. L'approche neo-institutionnaliste em science politique. v.2, n° 3, 2002. Tradução de Marcos A.F. Ferreira.

LONGHI, S. *A face comunitária da Universidade*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. Tese de Doutorado. 1998. 441p.

POWELL, W. W., DIMAGGIO, P. J. Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales. In: POWELL, W. W., DIMAGGIO, P. J. **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. México. Fondo de Cultura Económica, 1999, p.104,125.

ROMERO, J. J. Estudio Introductorio. Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías. In: POWELL, W. W., DIMAGGIO, P. J. **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Universidad Autónoma Del Estado de México. Fondo de Cultura Económica, 1999, p.7-32.

THERET, B. **As instituições entre as estruturas e as ações**. Lua Nova, Revista de Cultura e Política. n. 58. 2003