

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM DIREITO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO
DIREITOS SOCIAIS & POLÍTICAS PÚBLICAS**

Idioney Oliveira Vieira

**INSTITUIÇÃO COMUNITÁRIA DE ENSINO SUPERIOR:
SEUS RETORNOS SOCIAIS ATRAVÉS DE POLÍTICAS
PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS DE DESENVOLVIMENTO E
INCLUSÃO SOCIAL**

Santa Cruz do Sul, dezembro de 2008

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Idioneu Oliveira Vieira

**INSTITUIÇÃO COMUNITÁRIA DE ENSINO SUPERIOR:
SEUS RETORNOS SOCIAIS ATRAVÉS DE POLÍTICAS
PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS DE DESENVOLVIMENTO E
INCLUSÃO SOCIAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação – Mestrado em Direito – área de concentração de direitos sociais & políticas públicas – da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Hugo Thamir Rodrigues.

Santa Cruz do Sul, dezembro de 2008

À Iraci, minha mãe, cujas palavras de incentivo sempre foram preciosas. Seus ensinamentos me fizeram perceber a necessidade imperiosa da evolução, sendo esta galgada através de estudos. A ela, que me deu forças para chegar até aqui, dedico este trabalho.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, cumpre externar minha gratidão à Universidade de Passo Fundo (UPF), que me convidou para atuar na direção do Campus Universitário de Soledade, local onde o tema da pesquisa começou a despertar meu interesse. Também porque me possibilitou a cursar o Mestrado, através de incentivos, criando condições para o deslocamento e flexibilização de horários para assistir às aulas e visitas relacionadas à pesquisa.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Hugo Thamir Rodrigues, pelo incentivo, apoio e orientação em diversos momentos e horários, sempre atencioso e preocupado com a qualidade do trabalho.

É preciso lembrar das Universidades de Caxias do Sul, Passo Fundo e Santa Cruz do Sul, bem como de suas mantenedoras e dos setores de assistência social e contábil, locais em que tive acesso a dados necessários para a fundamentação da pesquisa. A estas universidades, meu muito obrigado.

Aos professores e funcionários do Mestrado e aos colegas de aula pelo aprendizado, pela convivência fraterna, sincera e amigável.

Aos colegas de trabalho da UPF Soledade, que com alegria e empenho seguraram as pontas durante minha ausência e sempre me incentivaram para vencer mais esta batalha.

À Gabriely e ao Bernardo, filhos maravilhosos e compreensivos, pacientes com minha ausência, sempre a compreendendo. A vocês, sentidos de minha vida, meus agradecimentos.

A minha esposa Elizandra pela paciência, compreensão e solidariedade nos momentos de ansiedade e nervosismo deste mestrando, além, é claro, das irretocáveis orientações na parte do português, guia fundamental para o sucesso da presente pesquisa, a ela minha especial gratidão.

A *seicho-no-ie* (filosofia de vida) e ao Mestre Massarraro Taniguchi, pelas lições deixadas, mostrando que vida é um lar do progredir infinito onde não há sonhos inalcançáveis, pois basta acreditar em Deus e construir os caminhos, que as vitórias se concretizarão.

RESUMO

O objetivo da dissertação foi estudar as políticas públicas tributárias, capazes de viabilizar a existência de instituições de ensino superior comunitárias, sua prestação na área educacional e atuação em projetos sociais, econômicos e tecnológicos. A Universidade é capaz de transformar a pessoa e influenciar positivamente a vida da comunidade. Assim, o Estado tem o papel de criar políticas públicas tributárias para que este modelo de instituição possa lhe auxiliar na prestação de serviços sociais e educacionais. Estas instituições de ensino se constituem nas melhores parceiras do Estado, especialmente pela sua característica diferenciada de não ser pública nem privada. Trata-se de entidade do terceiro setor. Desta forma, o sistema legislativo deveria considerá-las como entidades diferenciadas das demais, constituindo um normativo próprio que atenda as necessidades deste modelo. Através do método indutivo, foram observadas políticas públicas tributárias capazes de viabilizar a existência de instituições de ensino superior comunitárias, buscando um meio capaz de atender as necessidades das entidades educacionais, através do seu enquadramento em programas extrafiscais próprios, criando condições para que as mesmas contem com um marco jurídico próprio e tenham acesso a imunidade tributária, dentro das perspectivas das previsões do art. 203, art. 150, VI, “c” e art. 195, § 7º, da CF/88, além de considerá-las como entidades beneficentes de assistência social. Desta forma, políticas públicas tributárias poderão beneficiar as comunidades mais carentes, leis que o poder local possui as condições necessárias para promover este debate, em especial nas comunidades que possuem universidades comunitárias, unindo-se a estas instituições e defendendo a concretização de políticas fiscais e extrafiscais direcionadas ao ensino superior, criando condições para que estas possam proporcionar retornos sociais.

Palavras - chave: educação – política – pública – tributária – universidade.

ABSTRACT

The aim of the dissertation was to study the tax policy, able to make possible the existence of communitarian institutions of higher education, its provision in educational area and action in social, economic and technological projects. The University is able to transform the person and positively influence the life of the community. Thus, the State has the role of creating tax policy, so this type of institution can assist it (the State) in providing social and educational services. These institutions of education are constituted on the best partnership of the State, especially by their differentiated characteristic of not being public or private. It is the third sector entity. Thus, the legislative system should consider them as differentiated from the other entities, providing an own normative that meets the needs of this model. By the inductive method, were observed tax policies able to make possible the existence of communitarians institutions of higher education, seeking for a way that is capable of meeting the needs of the educational entities, feting them in extra fiscals programs, creating conditions for them to count on an own legal framework and have access to the tax immunity, within the perspective of the forecasts of art. 203, art. 150, VI, "c" and Art. 195, § 7, of CF/88, and consider them as charitable entities of social assistance. Thus, tax policy will benefit the poorest communities, local laws that the local Power have the necessary conditions to promote this debate, particularly in communities that have communitarians universities, linking to these institutions and supporting the implementation of fiscal policies and extra fiscals directed to higher education, creating conditions in order that they can provide social returns.

Keywords: education - policy - public - tax - university.

LISTA DE SIGLAS

ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ABRUC	Associação Brasileira das Universidades Comunitárias
APESC	Associação Pró-Ensino em Santa Cruz do Sul
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CEPRO	Centro de Educação Profissional
CET'S	Centros de Educação Tecnológica
CFET'S	Centros Federais de Educação Tecnológicas
CF / 1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CEBAS	Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social
COMUNG	Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
DF	Distrito Federal
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FIES	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
FUCS	Fundação Universidade de Caxias do Sul
FUPF	Fundação Universidade de Passo Fundo
INSS	Instituto Nacional de Serviço Social
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MBA	Master in Business Administration
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MP	Medida Provisória
NUPES	Núcleo de Pesquisa Social

PEC	Programa Emergencial de Crédito
ProUni	Programa Universidade para Todos
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
REUNI	Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
STF	Superior Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UCS	Universidade de Caxias do Sul
UPF	Universidade de Passo Fundo
UNISC	Universidade de Santa Cruz do Sul

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1 EDUCAR PARA TRANSFORMAR.....	13
1.1 Educação e sua influência no desenvolvimento	14
1.2 Políticas educativas e o desenvolvimento social, econômico e tecnológico.....	21
1.3 Educação e a legislação brasileira	23
1.4 Educação Superior.....	32
1.5 Instituição de Ensino Superior - entidade que promove inclusão social e desenvolvimento econômico.....	38
2 UNIVERSIDADES E SEUS DESAFIOS.....	42
2.1 A universidade no Brasil e sua responsabilidade social.....	43
2.2 Expansão universitária.....	50
2.3 Instituição de ensino superior comunitária.....	58
2.4 Instituição Comunitária de Ensino Superior de Caxias do Sul, Passo Fundo e Santa Cruz do Sul.....	63
2.5 Impacto social e econômico das instituições de ensino superior comunitárias.....	76
3. POLÍTICA PÚBLICA TRIBUTÁRIA E A INSTITUIÇÃO DE ENSINO SUPERIOR COMUNITÁRIA.....	81
3.1 Políticas Públicas Tributárias: fiscalidade e extrafiscalidade.....	82
3.2 Valor jurídico constitucional da extrafiscalidade: supremacia da Constituição.....	89
3.3 Imunidade constitucional extrafiscal e a isenção.....	91
3.3.1 Diferença entre imunidade e isenção.....	96
3.4 Instituições filantrópicas de educação superior.....	101

3.5 Instituição comunitária de ensino superior: seus retornos sociais através de políticas públicas tributárias de desenvolvimento e inclusão social, conforme a legislação pertinente e a regulamentação dos artigos. 150, IV, “c”, e 195, § 7º da CF/88, sob pena de inconstitucionalidade por omissão.....108

CONCLUSÃO.....114

REFERÊNCIAS.....117

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como tema a instituição comunitária de ensino superior e seus retornos sociais, através de políticas públicas de desenvolvimento e inclusão social. O interesse pelo estudo surgiu a partir da observação da atuação das universidades comunitárias e sua influência no desenvolvimento regional, através de ações educativas. Acredita-se que estas entidades possam ter melhores resultados quando usufruírem das imunidades tributárias previstas nos art.150, VI, “c” e art.195, § 7º, da CF/88.

Para a realização do trabalho foram selecionados legislações, doutrinas, artigos de revistas, jurisprudências e dados técnicos das universidades de Caxias do Sul, Passo Fundo e Santa Cruz do Sul sobre o tema proposto que servem para embasar a pesquisa.

Justifica-se o trabalho dissertativo proposto, primeiramente, pela atualidade do tema, visto ser público e notório o processo de expansão do ensino superior, pela ampliação de vagas em cursos já existentes e pela criação de novas instituições de ensino. Para que isto ocorra é preciso uma observação mais criteriosa em relação às instituições já existentes, sobretudo, nas regiões onde atuam universidades comunitárias, já que estas ofertam vagas e promovem o desenvolvimento regional pelo ensino, pela pesquisa e pela extensão.

Sobre este propósito, no decorrer da dissertação procura se observar a previsão constitucional da extrafiscalidade tributária e sua ligação com as entidades beneficentes de assistência social, que atuam na área educacional e possam ser beneficiadas por imunidades tributárias pelo seu modelo de atuação. Para tanto, é preciso evidenciar quem pode ser contemplado com benefícios fiscais, clareando o que é regulado por norma constitucional, por lei ordinária e por lei complementar. Verificar-se-á qual a melhor legislação pertinente às universidades comunitárias.

A dissertação tem como objetivo fornecer elementos para a compreensão acerca das políticas públicas tributárias, capazes de viabilizar a existência das instituições de ensino superior comunitárias e sua prestação de serviço na área educacional e atuação em projetos sociais, econômicos e tecnológicos. Considera-se a educação um elemento transformador da sociedade, sua influência no desenvolvimento das regiões onde as entidades de ensino atuam. Nesse sentido, faz-se uma análise das instituições de ensino superior, verificando sua organização estrutural, conforme preconiza a legislação brasileira.

Para o desenvolvimento da pesquisa, utilizou-se o método de abordagem indutivo, considerado o mais apropriado, visto que a investigação partirá da observação de fatos concretos relacionados às atividades diárias das instituições, comparando-os com o sistema legal vigente sobre o tema. Foram desenvolvidas leituras, sendo a primeira rápida e de reconhecimento, seguida da seletiva e, por fim, da reflexiva, além de visitas às instituições de ensino, o que possibilitou a conclusão do presente trabalho.

O procedimento escolhido foi o teórico/prático por meio de levantamento bibliográfico e documental, através de leituras e fichamentos relacionados à literatura de obras doutrinárias, jurisprudências, documentos e legislação relacionada à pesquisa. Foi realizado trabalho de campo através de visitas para a coleta de dados e documentos para fundamentar a escrita em diferentes instituições de ensino. Assim, o procedimento em tela foi escolhido por permitir a investigação do tema e seus efeitos na sociedade contemporânea, sua estrutura moldada, levando em consideração épocas passadas e sua influência no contexto atual e perspectiva de mudança.

Por fim, o trabalho dissertativo se desenvolve em três capítulos: o primeiro e o segundo contam com referencial teórico do escritor Boaventura Souza Santos. Deste modo, o primeiro capítulo *Educar para transformar* tratará da educação e suas influências na vida das pessoas, bem como de sua importância para o desenvolvimento econômico e tecnológico do país. Faz uma leitura do papel do Estado e as políticas públicas educativas e a legislação pertinente ao tema, sua ligação com a educação superior e o modelo de instituição universitária capaz de executar políticas públicas de inclusão social e desenvolvimento econômico.

O segundo capítulo tratará da universidade e seus desafios, sua responsabilidade social e a relação com a expansão do ensino superior no Brasil, além do seu modelo de entidade pública não estatal, demonstrando as atividades realizadas pelas universidades comunitárias gaúchas de Caxias do Sul, Passo Fundo e Santa Cruz do Sul, também a atuação destas instituições como entidades beneficentes de assistência social e a estrutura de suas mantenedoras.

O terceiro capítulo tem como referencial teórico o escritor Roque Antônio Carrazza, que trata das políticas públicas tributárias, trazendo a compreensão de fiscalidade, extrafiscalidade, seus valores jurídicos legais diante da supremacia da Constituição. Nesta fase da pesquisa, diferencia-se isenção de imunidade. É feita, ainda, uma análise compreensiva do art. 150, VI, c, e do art. 195, § 7º, ambos da CF/88, que compreende a contribuição para a seguridade social e sua relação com as instituições filantrópicas de

educação superior, seus retornos sociais, e, por fim, o verdadeiro enquadramento legal das universidades comunitárias, diante das prerrogativas da CF/88.

1 EDUCAR PARA TRANSFORMAR

A educação é considerada um elemento necessário para o desenvolvimento do homem e sua cidadania. A inexistência de espaços educacionais capazes de fornecer qualificação adequada possibilita o aumento dos desníveis sociais. Assim, sua valorização é necessária e deve estar sempre em programas de políticas públicas educativas e tributárias, contribuindo na melhoria de vida das pessoas e sua integração com os diferentes grupos componentes em uma sociedade.

As políticas educacionais consideram o homem como elemento essencial, lhe possibilitando acesso ao conhecimento e contribuindo para sua realização plena, capaz de atingir evolução política e econômica. A educação é elemento de transformação da realidade, social, e não pode ficar de fora do processo de produção e qualificação das pessoas. O esforço de colocá-la em primeiro lugar deve ser considerado como proposta de desenvolvimento não apenas pelo poder público, mas também pela iniciativa privada. As comunidades devem enfrentar o desafio de transformar as condições de vida da população, priorizando acesso à formação escolar e universitária.

A instituição de uma política pública que permita a socialização do conhecimento, naturalmente envolve o Estado e suas ações contribuem para o desenvolvimento humano. Programas de valorização da universidade, da formação profissional e tecnológica constituem-se em importantes ações a serem promovidas por agentes públicos ou integrantes dos poderes públicos Legislativo, Executivo e Judiciário.

A construção de ideais de paz, de liberdade e de justiça social, decorre de uma dinâmica educacional, sempre aberta à evolução, sendo representada por saberes capazes de preparar o homem para enfrentar as dificuldades componentes da sociedade atual. Assim, os menos favorecidos se beneficiam, eis que se diminuem desigualdades sociais. Tais mudanças contribuem para melhores índices de desenvolvimento econômico e tecnológico.

O papel do Estado passa a ser preponderante, como meio apto a influenciar de forma significativa o caminho do crescimento econômico, entretanto, para atingi-lo é necessário uma compreensão das necessidades da população, que pode ser feita por intermédio de políticas públicas educativas e tributárias.

1.1 Educação e sua influência no desenvolvimento

Muito se discute sobre as transformações econômicas no mundo globalizado como o atual. Busca-se, assim, identificar quais os caminhos que possam influenciar na melhoria da qualidade de vida. Nesse sentido, surge a educação como um caminho aberto para a concretização dos ideais de desenvolvimento, Delors faz questão de afirmar a sua fé no papel essencial da educação no desenvolvimento contínuo, tanto das pessoas como da sociedade. As políticas educativas não podem ficar à margem do desenvolvimento científico, social e econômico, sobretudo nos países em desenvolvimento. ¹O relatório para a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), da Comissão Internacional Sobre Educação para o século XXI, afirma que “a comissão não podia deixar de chamar atenção destas políticas poderem contribuir para um mundo melhor, para um desenvolvimento humano sustentável, para a compreensão mútua entre os povos, para a renovação de uma vivência concreta da democracia”.²

Os ambientes educacionais se destacam na discussão da formação pessoal e profissional do cidadão, o que passa por uma maior exigência em dar respostas para a sociedade. Neste sentido, Libâneo vê a escola como instituição social, que vem sendo questionada sobre seu papel como elemento propulsor das transformações econômicas, políticas e sociais do mundo contemporâneo.³

Não é só nos níveis de educação básica que se cobra qualidade na formação do homem e sua inserção na economia, também na universidade se faz tal exigência. Para Boaventura Souza Santos:

Um pouco por todos os lados a universidade confronta-se com uma situação complexa: são lhe feitas exigências cada vez maiores por parte da sociedade ao mesmo tempo em que se tornam cada vez mais restritivas as políticas de financiamento das suas atividades por parte do Estado.⁴

¹ DELORS, Jacques. Educação: um tesouro a descobrir. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2001, p. 11.

² Ibid., p. 14.

³ LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de. TOSCHI, Mirza Seabra. Educação Escolar: políticas, estrutura e organização. São Paulo: Cortez, 2003, p. 124.

⁴ SANTOS, Boaventura Sousa. Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1999, p. 187.

Diante deste quadro, movimentos reivindicatórios passaram a exigir uma maior participação dos governos na efetivação de direitos sociais, como o da educação, pois dependem da prestação estatal para atender aqueles que ficam à margem do desenvolvimento. Segundo Sarlet, a nota distintiva destes direitos é a sua dimensão positiva, uma vez que se cuida de não mais evitar a intervenção do Estado na esfera da liberdade individual, mas sim de propiciar um direito de participação para todos no bem-estar social.⁵

Para Canotilho, direitos econômicos, sociais, culturais e sua respectiva proteção no desenvolvimento do Estado andam estritamente associados com um conjunto de condições econômicas e pressupostos de direitos fundamentais, previstos na Constituição.⁶

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988), em seu artigo 6º, contempla os direitos sociais, dentre os quais estão: a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à infância, e a assistência aos desamparados. Para Canotilho, todos os direitos têm o objetivo de assegurar ao cidadão vida digna dentro de um Estado democrático, o que vem contribuir para a efetivação do bem-estar social.⁷ A capacidade econômica estatal cria um clima espiritual na sociedade, que se traduz em um estilo de vida na distribuição de bens, através de um melhor nível de ensino por meio do desenvolvimento econômico, social e cultural.

Alguns dos direitos sociais e seus pressupostos merecem uma particular atenção, como faz a CF/88 por meio da inclusão do direito ao ensino, como social e fundamental, que procura valorizar o conhecimento como fonte integradora do crescimento intelectual de cada um.

Segundo Sarlet, a educação é direito social de segunda dimensão. Para o autor, caracterizam-se, ainda hoje, por outorgarem aos indivíduos direitos à prestações sociais e estatais, como assistência social, saúde, educação, trabalho, etc.⁸

O legislador constitucional procurou valorizar a educação, colocando-a dentre os elementos a serem protegidos e incentivados pelo Estado. Por este caminho pode ocorrer a transmissão da cultura, a formação do caráter e a socialização do homem, porque é através do

⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 52.

⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2003, p. 473.

⁷ *Ibid.*, p. 273.

⁸ SARLET, op. cit., p. 52.

ensino que se prepara para o trabalho e se obtém o conhecimento para desenvolver aptidões e técnicas capazes de habilitar para responder aos desafios do mundo globalizado.⁹

Para garantir a qualidade de vida das pessoas, a educação tem presença importantíssima, em especial, quando se trata de desenvolvimento social e econômico. Conforme Schmitz, “A educação é uma atividade consciente e intencional que visa o aperfeiçoamento do homem”.¹⁰

O desenvolvimento da economia possui o condão de garantir a um maior número de pessoas acesso aos serviços básicos que qualifiquem sua vida. Conforme Bulos:

Os direitos sociais também funcionam para garantir que certas situações incorporadas em definitivo ao patrimônio humano, sejam preservadas. Nesse aspecto, inclui-se a qualidade de vida, a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a moradia, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.¹¹

Para Ioschpe, acostuma-se com as manchetes negativas no que diz respeito à educação. A situação no Brasil é alarmante, observa-se inerte a consolidação de nosso estado de subdesenvolvimento.¹² Não basta a positivação de um direito apenas em diplomas jurídicos. A previsão de educação como direito social fundamental se expressa muito além do viés legal, constitui-se em um meio de desenvolvimento do homem e seu país. Quando um governo investe em educação, colhe em retorno social, através de uma sociedade transformadora e melhor desenvolvida.

Na visão de Santos, “a função da investigação colide freqüentemente com a função do ensino, uma vez que a criação do conhecimento implica na mobilização de recursos financeiros, humanos e institucionais [...]”.¹³ Neste sentido, Ioschpe alerta que investimentos se mostram positivos quando querem qualificar a população e criar mecanismos que implementem a economia. Ao se referir a resposta de investimento no ensino, diz que as taxas de retorno social são uma primeira aproximação do impacto da educação no crescimento econômico de uma nação. Neste contexto o ordenamento jurídico coloca à disposição da

⁹ SANTOS, op. cit., p. 196.

¹⁰ BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição federal anotada*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 33.

¹¹ *Ibid.*, p. 410.

¹² IOSCHPE, Gustavo. *A ignorância custa um mundo: o valor da educação no desenvolvimento do Brasil*. São Paulo: Francis, 2004, p. 132.

¹³ SANTOS, op. cit., p. 196.

sociedade mecanismos que exigem uma prestação positiva do Estado, os quais podem melhorar as relações entre homens e governos.¹⁴

A positivação de direitos sociais, no dizer de Canotilho, constitui-se “em uma imposição dirigida ao legislador, obrigando-o, por um lado, a respeitar a essência da instituição e, por outro lado, a de protetoras da família, da saúde pública da administração local”.¹⁵ Soma-se a obrigação do administrador público em assegurar a efetivação dos direitos fundamentais, em especial, quando se trata da qualificação pessoal e profissional do cidadão. Carnoy diz que: “a educação tem-se tornado, uma crescente e primariamente, uma função do Estado”.¹⁶

A interação entre Estado social e econômico se equaliza, quando ocorre o processo de construção mútua, à medida que um complementa o outro. Isto ocorre, sobretudo, no estado capitalista de produção que se desenvolve de forma muito rápida, fazendo ampliar as necessidades humanas por qualificação. Para Wilson, O homem atual deseja alimento, roupa, abrigo, transporte, saúde, educação, lazer, etc, e está sempre em crescente diversificação e sofisticação.¹⁷

O Estado representa um papel importante e crescente, podendo ser visto como uma forma de intervenção direta para aumentar o nível do desenvolvimento capitalista. A educação desempenha um papel similar, pois contribui para a reprodução da estrutura de classe através da distribuição dos profissionais nas várias áreas técnicas e científicas, que irá fomentar o setor produtivo, ou seja, o aparelho educacional das habilidades técnicas necessárias para a formação do capital, segundo Carnoy.

A evolução da economia não consegue, contudo, abranger a todos de forma a propiciar vida digna. Neste momento, o Estado surge como caminho para criar condições de atendimento às necessidades fundamentais do cidadão, como fez o legislador brasileiro quando inseriu, no capítulo constitucional da ordem social, a educação como direito fundamental.

O constituinte de 1988, ao inserir a formação educacional como prioridade, teve a visão de utilizá-la como requisito básico na construção de uma sociedade mais justa e igualitária, pois é através da formação técnica e do conhecimento científico que se pode diminuir diferenças e gerar oportunidades. É neste aspecto que o texto constitucional, em seu artigo

¹⁴ IOSCHPE, op. cit., p. 67.

¹⁵ CANOTILHO, op. cit., p. 475.

¹⁶ CARNOY, Martin. *Educação, economia e Estado: base e superestrutura relações e mediações*. 4 ed. São Paulo: Cortez, 1990, p. 21.

¹⁷ WILSON, Cano. *Introdução à economia: uma abordagem crítica*. 2. ed. São Paulo: UNESP, 2006, p. 22.

205, coloca a educação como um atributo da pessoa humana, devendo esta ser comum a todos. A educação como direito deve ser assegurada, pois é dever do Estado garanti-la, tendo como fim o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

A melhoria do nível de renda e o progresso científico passam inevitavelmente por investimentos na qualidade do ensino seja básico ou superior, não bastando que esteja apenas presente na CF/88. Ao falar em educação, é necessária a prática de ações efetivas que contribuam para atingir o desenvolvimento social e econômico da cidadania. “Contudo, no que se refere à educação, são necessárias ações decisivas de políticas governamentais para ampliar o acesso e melhorar a qualidade”.¹⁸

Os investimentos em educação podem contribuir para a diminuição das diferenças entre as classes sociais. Uma melhor formação profissional constituída de aumento de capital humano construirá melhores oportunidades de trabalho e renda, tornando a sociedade mais justa.

As políticas educativas quando disponibilizadas como direito de todos, nos termos constitucionais, contribuirão significativamente para preparar o homem, qualificando-o para o exercício da cidadania e criando-lhe condições para o ingresso no mercado de trabalho. Segundo Costa, os cidadãos mais qualificados vêem ampliadas suas chances de emprego e podem obter melhores remunerações, o que lhes dignifica a vida, além de enriquecer os índices de desenvolvimento sociais e econômicos do país.¹⁹

No momento em que um governo define priorizar setores que receberão recursos públicos, deve primar o que prevê a ordem constitucional, para obter retornos mais efetivos, como a melhoria de vida de sua população. Um dos rumos a ser trilhado é o investimento no direito social da educação. O investimento na formação não só qualifica o estudante, mas contribui para que a sociedade tenha mais pessoas com conhecimento para defender direitos previstos no âmbito constitucional.

A educação também é um elemento do Estado, é uma tônica social sujeita a conflitos, que é trabalhado no contexto das escolhas individuais, que cada um toma a respeito do tipo e da quantidade de educação que quer receber. Cabe ao Estado gerar as condições mínimas para

¹⁸ Ibid., p. 29.

¹⁹ COSTA, Marli Marlene. Educação como um direito fundamental para o pleno exercício da cidadania. In: REIS, Jorge Renato. LEAL, Rogério Gesta. (org.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 6. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006, p. 1706.

que todos tenham acesso aos diferentes níveis de educação, criando, assim condições que possam aproximar as diferentes classes sociais do país.²⁰

A qualificação através da educação para o Estado parece apenas ser um dever legal, entretanto, vai além, pois trata de oportunizar ao homem um crescimento no aspecto pessoal, profissional e social. Segundo Manfredi:

Resgatar e recuperar os conceitos de qualificação e educação pode parecer, à primeira vista, um simples exercício intelectual, de pouca utilidade para profissionais e gestores da educação profissional. Contudo, a nossa intenção, através dessa empreitada é mostrar que tais conceitos expressam diferentes visões de mundo, de sociedade, de desenvolvimento sócio-econômico, e que servem como matrizes para projetos diferentes de educação profissional e de políticas públicas de qualificação.²¹

O administrador público para impactar sua gestão deve buscar investir na qualificação de seus cidadãos, valorizando ações que contemplem preceitos constitucionais e que integrem o homem ao seu meio social, necessário para o desenvolvimento econômico da nação.

Neste sentido, Ioschpe, ao se manifestar sobre a visão dos pioneiros do capital humano do século passado, argumenta que “nem só de dinheiro, máquinas e horas trabalhadas depende uma economia: a qualidade de seus homens e mulheres começava a ser incorporada como elemento decisivo da riqueza das nações”.²² O mesmo autor enfatiza que nada é mais importante do que o processo educacional para determinar seu valor. É neste momento que o poder estatal pode participar das transformações na sociedade. Segundo Weisheimer:

O Estado é chamado para intervir na vida social e os limites da administração ultrapassam, definitivamente a sua condição de segurança de polícia e de provedor de repartição das finanças. Passou-se, então, a exigir do Estado-Administração medidas econômicas e sociais, com intervenção direta na economia e com controle de um sistema completo de pressão em todos os níveis da vida social. Assim, revoltados com a ordem injusta que a abstenção do Estado liberal tinha consentido e proporcionado aos cidadãos, os mais desfavorecidos organizam-se e reivindicam dos poderes públicos uma intervenção efetiva que transformasse as estruturas sociais dos direitos humanos fundamentais.²³

²⁰ CARNOY, op. cit., p. 14.

²¹ MANFREDI, Silvia Maria. FREITAS, José Cleber. (orgs.) In:_____. *Qualificação e educação: reconstruindo nexos e inter-relações*. In: *Políticas públicas de qualificação desafios atuais*. São Paulo: A+ Comunicação, 2007, p.11.

²² IOSCHPE, op. cit., p. 29.

²³ WEISHEIMER, José Álvaro de Vasconcellos. *Direito a Moradia*. In. *Justiça do direito*. n°.15, Passo Fundo: UPF, 2001, p. 261.

Ao dimensionar a intervenção estatal no desenvolvimento econômico e social, é preciso avaliar por dois aspectos: o primeiro trata dos níveis de investimentos do governo em direitos fundamentais, como o da educação; o segundo diz respeito ao direcionamento destes investimentos. O melhor seria que estes fossem direcionados para ampliar as capacidades do cidadão em capital humano. Segundo Schmidt, a “chave do desenvolvimento é investimentos em infra-estrutura e capital humano”.²⁴

Neste sentido, descreve Shmidt que “é senso comum a idéia de que os pobres só terão chance de deixar de serem pobres através da educação, ao passo que é bem menos comum a afirmativa de que confiança e cooperação são indispensáveis para a superação da pobreza”.²⁵

Os mecanismos de exclusão estão presentes na dinâmica da economia, como política social e cultural, sendo necessário não só definir investimentos em educação, mas dar efetividade aos direitos constitucionais positivados na CF/88.

A inclusão social somente é possível se os modelos econômicos e legais favorecerem a igualdade, a qual só poderá ocorrer por meio da ampliação dos níveis de capital humano no seio da sociedade. Assim, haverá um auxílio que proporcione o desenvolvimento da economia e o fortalecimento da dignidade da pessoa humana.²⁶

Países como o Brasil que desejam mudar o cenário da estagnação social devem, em primeiro lugar, valorizar os preceitos constitucionais da ordem social e investir na qualificação de seu capital humano, pois o retorno da educação poderá ser colhido a curto e longo prazo. Ioschpe, ao falar do tema, afirma que “no longo prazo, os países ricos que não investem em capital humano tendem a ver seu crescimento de renda estagnar. E aqueles que investem bastante em capital humano tendem a ver seu crescimento eventualmente a aumentar seu nível de renda”.²⁷

²⁴ SCHMIDT, João Pedro. *Exclusão, Inclusão e Capital Social: o Capital Social nas ações de inclusão*. In: REIS, Jorge Renato. LEAL, Rogério Gesta. (organizadores). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 6. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006, p. 1756.

²⁵ *Ibid.*, p. 1756.

²⁶ *Ibid.*, p. 1756.

²⁷ IOSCHPE, op. cit., p. 21.

1.2 Políticas públicas educativas e o desenvolvimento social, econômico e tecnológico

As políticas públicas educativas no Brasil precisam estar em consonância com as legislações vigentes no país, são medidas necessárias para a diminuição de diferenças entre classes sociais. A educação constitui-se em um componente de política social e deve integrar um programa de Estado que tenha por responsabilidade implementar um controle social.

Ao interpretar a CF/88, tem-se clara a noção da educação como direito fundamental do homem protegido pela norma jurídica. Sobre a garantia do direito à educação, é importante frisar que não pode haver distinção entre o tratamento dispensado a um direito individual e a um direito social.²⁸ Para Bastos, “A educação consiste num processo de desenvolvimento do indivíduo que implica a boa formação moral, física, espiritual e intelectual, visando o seu crescimento integral para um melhor exercício da cidadania e aptidão para o trabalho”.²⁹

Todo cidadão dotado de capital humano passa a ser importante para o desenvolvimento da economia, pois empreendedores e profissionais mais bem preparados contribuirão significativamente para o sucesso comercial e industrial. É este incremento que deve motivar governos a valorizarem ações e entidades que tenham por fim melhorar os níveis de conhecimento de sua população, o que pode ser feito através de incentivos à educação superior.

O desenvolvimento de um Estado pode ocorrer a partir de investimentos que possibilitem a seus cidadãos ingressarem em instituições de ensino superior, para obterem conhecimento formal, de pesquisa e extensão, itens fundamentais para uma economia competitiva. O desenvolvimento pessoal proporciona um acúmulo de capital humano composto de conhecimento e capacitação técnica, o que beneficia a sociedade pelos melhores níveis de qualificação profissional.

Em um cenário atual extremamente capitalista, se não houver uma atuação do Estado com fim de ampliar o acesso ao conhecimento, teremos o crescimento do abismo entre as classes sociais existentes no país. Segundo Delors, em relatório para a UNESCO, a Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI afirmou que ciência e educação são os

²⁸ COSTA, op. cit., p. 1706-1707.

²⁹ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002, p. 772.

motores principais para o progresso econômico.³⁰ Neste sentido, a comissão julga necessário definir a educação não apenas na perspectiva de seus efeitos sobre o crescimento econômico, mas em uma visão mais ampla, vê o crescimento da economia amparado pelo desenvolvimento humano.

A desigualdade precisa ser combatida, pois os preceitos constitucionais que vinculam a ordem social se constituem num direcionamento em que a intervenção estatal é caminho para promover a justiça entre os homens, através de uma melhor distribuição de renda.

Deste modo, verifica-se a importância do papel do Estado como representante da coletividade, percebendo a necessidade de valorizar a educação por meio de um conjunto de normas capaz de criar condições para a implementação dos direitos fundamentais básicos.³¹ Cabe à administração pública criar condições para efetivar o direito social fundamental de segunda dimensão, o que constitui a consagração do direito à igualdade, proporcionando uma liberdade por intermédio do Estado. A melhoria do conhecimento de um povo é uma prestação de governo, preocupado com a justiça social, o crescimento econômico e o desenvolvimento de capital humano entre seus habitantes. Por isso a educação foi inserida como direito social, também incluso em diversos pactos internacionais.³²

As políticas pedagógicas e de gestão no ensino são de significativa importância para o Estado, sendo os níveis de investimentos na capacitação técnica e profissional fundamentais para o crescimento da economia, sobretudo nos retornos sociais que esta possa render à nação. A educação enquanto direito deve estar articulada com a legislação e a vida social, pois somente com uma atuação eficiente do Estado e obedecendo ao que determina a CF/88, é que se poderá construir o bem-estar social. Para atingir tal objetivo é necessária uma inter-relação entre as políticas públicas educacionais/sociais e a economia.

Diante o cenário de desenvolvimento econômico e educacional, o Estado deve assumir sua responsabilidade social à medida que a educação constitui-se em um bem de natureza coletiva, e não pode esta ser orientada apenas pelas leis de mercado.³³ Nesse sentido, é necessária a intervenção estatal, possibilitando o equilíbrio entre as classes sociais, mais especificamente na elaboração de políticas públicas educativas.

³⁰ DELORS, op. cit., p. 69.

³¹ Ibid., p. 69.

³² SARLET, op. cit., p. 52.

³³ DELORS, op. cit., p. 174.

A CF/88 inseriu dispositivos que tratam da educação em seus diferentes níveis. Assim, ao abordar o ensino e sua influência no desenvolvimento econômico, faz-se necessária uma atenção especial no ensino superior, quando se trata da interpretação dos preceitos constitucionais, ou seja, a educação como ensino, pesquisa e extensão.

1.2 Educação e a legislação brasileira

O campo do conhecimento compreende o estudo de teorias, processos educacionais integram a pluralidade de normas, as quais se constituem de forma implícita ou explícita ao ordenamento legal de determinado Estado. Isso acontece em dois momentos, o primeiro é a previsão de validá-la como um direito constitucional, o segundo ocorre pelas regras complementares, que garantam sua efetividade.³⁴

Segundo Canotilho, o estado de direito é constitucional, pressupondo a existência de uma ordem normativa vinculada a todos os poderes públicos. Trata-se de uma ordenação dotada de supremacia.³⁵ Desta forma, os atos do Estado devem estar vinculados à Constituição, em que se faz a abordagem da relação entre direito constitucional da educação, devendo não só o cidadão, mas também os governantes se sujeitar.

Os governos precisam observar os princípios constitucionais. Para Canotilho, não é apenas uma exigência de que atos dos poderes públicos não violem por ação ou omissão os princípios da Carta Magna, uma vez que a não observação da legislação prejudica a efetividade dos direitos sociais, como o da educação, o que será uma ofensa ao princípio da constitucionalidade.³⁶

Nos termos da CF/88, em seu artigo 6º, o ser humano é o destinatário dos direitos sociais. Estes foram estabelecidos como caminho para a inclusão social. Segundo Lenza, neste âmbito têm-se dentre outros direitos previstos o da educação, da cultura da ciência e da tecnologia.³⁷ Na visão de Ferreira, são direitos de prestação positiva por parte do Estado, que

³⁴ MOROSONI, Marília Costa. *Internacionalização da Educação Superior. Enciclopédia de pedagogia universitária*. vol. 2, Brasília: INEP, 2006, p. 73.

³⁵ CANOTILHO, op. cit., p. 245.

³⁶ *Ibid.*, p. 246.

³⁷ LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 710.

devem ser vistos como necessários para o estabelecimento de condições mínimas de todos os seres humanos.³⁸

Para Canotilho, algumas normas constitucionais consagram deveres de entidades públicas suscetíveis a serem reguladas por lei e estreitamente associadas ao próprio exercício dos direitos fundamentais.³⁹ Seguindo, o autor salienta que pode ser vista a atuação do Estado na atribuição de regulamentar a educação superior como sinônimo de desenvolvimento, demonstrando o seu papel no âmbito das políticas públicas de caráter econômico, social e cultural.

Os direitos sociais estão interligados a um sistema legal, que proporciona às classes menos favorecidas acesso aos diferentes níveis sociais. Para Canotilho, trata-se de um conjunto de regras que se amparam em normas constitucionais, promovendo referências de organização econômica, que proporcionem transformações da sociedade.⁴⁰

A institucionalização dos direitos fundamentais na ordem política e social visa à criação e à colocação em prática de pressupostos elementares à vida e à liberdade inerentes à pessoa e à dignidade do homem, os quais podem ocorrer por meio da efetivação do direito à educação, sendo estes distribuídos nas modalidades de ensino, pesquisa e extensão.⁴¹

A CF/88 inseriu em seus textos dispositivos que abordam temas relacionados à educação, como ensino, pesquisa, cultura, ciência e tecnologia. O art. 205, da Constituição definiu a educação como direito de todos, visando, dentre outros objetivos, o desenvolvimento da pessoa e sua qualificação para o trabalho.

O art. 215 da CF/88 regulamenta o exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional. O Estado tem a missão de valorizar e difundir as manifestações culturais. Os parágrafos do referido dispositivo constitucional garantem a atuação estatal na preservação dos grupos formadores do processo civilizatório nacional, bem como a valorização dos diferentes segmentos étnicos nacionais. O art. 218 da CF/88 faz a abordagem da promoção estatal do desenvolvimento científico, da pesquisa e da capacitação tecnológica.

Na efetivação de direitos não basta apenas estes estarem previstos em uma Carta Constitucional, precisam ser colocados em prática. As normas cabíveis, segundo Canotilho,

³⁸ FERREIRA, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 33. ed. São Paulo:Saraiva, 2007, p. 315.

³⁹ CANOTILHO, op. cit., p. 1267.

⁴⁰ Ibid., p. 348 – 349.

⁴¹ WEISHEIMER, op. cit., p. 259.

são as normas organizatórias de direito, as quais têm por fim regular o estatuto de organização estatal.⁴²

Analisando algumas políticas educacionais previstas em normas brasileiras e seus vínculos com o desenvolvimento social e econômico do país, é possível verificar que no sistema legislativo a educação está como direito fundamental, somando-se à norma constitucional uma vasta legislação complementar, que lhe garante efetividade.

Conforme os debates que precederam a promulgação da CF/88, várias associações integrantes da sociedade estiveram presentes, algumas se identificavam com interesses públicos e outras com interesses privados. Segundo Neves, a Constituição Federal assegurou dispositivos que disciplinam o ensino público e o privado, bem como a destinação de recursos para os diferentes níveis e programas de educação básica e níveis mais elevados de formação acadêmica.⁴³

Segundo Bittar, a educação está presente em dispositivos da CF/88, no art. 6º, dentre os direitos sociais e no capítulo da ordem social, mais precisamente no capítulo III, art. 205 e seguintes, que tratam da educação, da cultura e do desporto.⁴⁴ A Lei de nº 9.394, de 2006 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), é o texto legal que estrutura a educação escolar em seus diferentes níveis e modalidades, além de desencadear o processo de implementação de reformas educacionais e transformações de cursos na sociedade contemporânea.

O sistema de ensino brasileiro em normas constitucionais e infraconstitucionais como a LDB, organiza-se em regime de colaboração entre União, Estado e Municípios. Aos dois últimos, cabe a estruturação do ensino fundamental e médio, com recursos próprios e da União. Ao governo federal cabe a organização e financiamento do ensino superior público e privado.⁴⁵

A LDB é a norma dedicada a organizar os diferentes níveis educacionais do país. Seu conteúdo estabelece regras para disciplinar o funcionamento do ensino superior, além de fortalecer a cidadania. Segundo Brandão, trata-se da “Constituição do ensino, brasileiro”.⁴⁶ Souza entende que da ação conjunta do texto constitucional e do texto da Lei de Diretrizes e

⁴² CANOTILHO, op. cit., p. 1168.

⁴³ NEVES, Clarissa Eckert Baeta. *A Estrutura e o funcionamento do ensino superior no Brasil*. In: SOARES, Maria Suzana Arroza. (Org.) *Educação superior no Brasil*. Brasília: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, 2002, p. 43.

⁴⁴ BITTAR, Mariluce. OLIVEIRA, João Ferreira de Oliveira. MOROSINI, Marília. (Org.). *Apresentação*. In: _____. *Educação Superior no Brasil: 10 anos pós-LDB*. Brasília: INEP, 2008, p. 11.

⁴⁵ NEVES, op. cit., p. 43.

⁴⁶ BRANDÃO, Carlos da Fonseca. *LDB: passo a passo: lei de diretrizes e bases da educação nacional (lei nº 9.394/96)*. 2. ed. São Paulo: Editora Avercamp, 2005, p. 11.

Bases nasce a política de planejamento educacional, que determina o funcionamento de instituições em todos os graus de ensino.⁴⁷

Portanto, a norma jurídica disciplina o que deve ser feito no meio educacional brasileiro, determinando as funções e composições das instituições de ensino tanto para as públicas como para as privadas. A lei procura vincular a formação profissional com o sistema de produção, gerando desenvolvimento econômico e integração social.

Quando se faz a leitura da LDB, verifica-se a preocupação do legislador em valorizar o processo educacional, através do incentivo da família e priorizado pelo Estado, sempre observando os princípios de liberdade e solidariedade humana, tendo assim, o Estado, como objetivo principal, o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

As instituições de ensino no Brasil podem criar condições para o crescimento pessoal do cidadão, as quais farão através do ensino e da pesquisa. Para Bittar, o princípio da educação repousa no direito de todo o aluno em ter uma aprendizagem qualificada com condições suficientes para a transformação da sociedade contemporânea. Isso somente ocorrerá por meio da integração da legislação estatal e sua aplicabilidade.⁴⁸

A legislação infraconstitucional valoriza a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino, preservando a gratuidade no atendimento público em estabelecimentos oficiais com padrão de qualidade, vinculando a educação escolar e o trabalho de práticas sociais.

A previsão constitucional da educação como direito fundamental corresponde a um dever do Estado, mas não basta estar somente em dispositivos legais, é preciso a concretização deste direito através de um ensino de qualidade, sobretudo no ensino superior. Neste sentido, verifica-se que não só as universidades públicas podem ofertá-lo, também as instituições comunitárias de ensino, entidades constituídas pela sociedade civil para este fim, estas também podem promover a oferta de cursos, até porque a legislação em vigor preconiza o ensino livre à iniciativa privada, desde de que respeite as normas gerais da educação e do sistema de ensino nacional.

A autorização de funcionamento e verificação de qualidade das universidades privadas será controlada pelo Poder Público. Nesse sentido, a instituição deve ter capacidade de

⁴⁷ SOUZA, Paulo Nathanael Pereira. *Como entender a aplicar a nova LDB* (Lei n° 9394/96). São Paulo: Pioneira, 2002, p. 1.

⁴⁸ BITTAR, op. cit., p. 29.

autofinanciamento, ressalvado os casos previstos na Constituição Federal que destina recursos públicos através de incentivos fiscais às escolas não públicas, que pode ser dirigido às instituições de ensino superior que investem em pesquisa e extensão, como fazem as universidades comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei.

Quando a CF/88 aborda, em seu capítulo III, a educação, a cultura e o desporto, procura ter um olhar especial com este direito de formação do cidadão. O art. 205 da CF/88 diz que a educação será desenvolvida e incentivada com a colaboração da sociedade. Neste sentido, se verifica a intenção do legislador constituinte em promover a responsabilização da efetividade da educação não só pela atuação do Estado.

Diante da imprescindibilidade da educação, é necessário que se tenha bom desenvolvimento no ensino não só para a formação do homem, mas também para se ter um crescimento sustentável da nação. Ioschpe, ao falar do ensino no Brasil, diz que ainda hoje há poucos jovens nas escolas, especialmente no ensino médio e universitário. Esta é uma situação ruim para milhões de brasileiros que sofrem pela má formação e baixos graus de conhecimento, o que acaba por afetar condições materiais e econômicas do país.⁴⁹

Há uma estreita relação entre a diferença educacional de uma pessoa e sua renda, quanto mais instruída, melhor será sua renda. O princípio da economia também se aplica na educação, quando aumenta a demanda, valoriza-se a capacitação, que, por sua vez, é medida através do ganho salarial resultante de um ano a mais de instrução.⁵⁰

A educação não precisa ser vista apenas como acesso ao conhecimento, mas pode ser significativa no que diz respeito à qualidade de vida do cidadão. Mas, somente será, quando observados os preceitos constitucionais que garantam o acesso aos níveis escolares mais elevados para os menos favorecidos.

Neste sentido, a CF/88, em seu artigo 206, diz que a educação será ministrada com base nos princípios dentre os quais o da igualdade de condições para acesso e permanência na escola e o da liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber, o pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino e a garantia do padrão de qualidade, sendo estas as normas norteadoras do processo educacional do país.

⁴⁹ IOSCHPE, op. cit., p. 151.

⁵⁰ Ibid., p. 152.

Sobre esta abordagem, a universidade também ganha força e é valorada na CF/88, que as define como entidades que gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, que obedecem o princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

A CF/88, no art. 209, define que o ensino é livre à iniciativa privada, desde que sejam cumpridas as normas gerais estabelecidas pelo Poder Público. Sobre este tema será aprofundado no decorrer do trabalho, quando estudado o papel das instituições de ensino superior para o desenvolvimento da economia através da capacitação profissional, da cultura, da pesquisa e extensão.

Na perspectiva de Franco, a crescente individualização dos comportamentos na sociedade pode gerar a ruptura com heranças passadas, o qual possuía caráter transitório de compromissos de ética e imediatismo.⁵¹ Neste sentido é que as preservações de espaços culturais são importantes para a solidificação de uma sociedade contemporânea, onde seus traços marcantes ficam registrados através de projetos culturais.

Segundo o art. 215 da CF/88, o Estado garantirá a todos o acesso às fontes de cultura nacional, valorizando e difundindo os valores culturais. Segundo Ferreira:

Transparece neste ponto a preocupação de fazer do Estado o protetor de todas as manifestações culturais. Em especial do patrimônio cultural brasileiro, o qual lhe incumbe preservar de todos os modos. Cabe-lhe também, estimular-lhe o desenvolvimento pelo incentivo para a produção e a divulgação de bens e valores culturais.⁵²

A cultura deve ser concebida como um acervo do saber em que os participantes se unem para conhecer alguma coisa do mundo por meio de um processo de troca. Na visão de Canotilho, várias constituições produzem uma cultura constitucional que reconduz a idéia de valores e de ações entre indivíduos e grupos integrantes das diferentes sociedades.⁵³

A CF/88 consagra a cultura como direito fundamental, valorado através do princípio da cidadania, especialmente quando afirma que o Estado protegerá as manifestações culturais e a preservação do patrimônio cultural.

⁵¹ FRANCO, Maria Estela Dal Pai. *Gestão e Modelos da Educação Superior*. In: MOROSONI, Marília Costa. *Enciclopédia de pedagogia universitária*: vol.2, Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006, p. 219.

⁵² FERREIRA, op. cit., p. 373.

⁵³ CANOTILHO, op. cit., p. 1427.

No ano de 2005, o Congresso Nacional aprovou a EC de nº 48, prescrevendo o Plano Nacional de Cultura de duração plurianual, que visa o desenvolvimento do país e a integração do poder público. Dentre as ações a serem deferidas, destaca-se a valorização do patrimônio cultural brasileiro, produção, promoção e difusão de direitos culturais, formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em múltiplas dimensões, democratização do acesso aos bens de cultura e valorização da sua diversidade étnica regional.⁵⁴

Para Silva, o acesso à cultura é um direito constitucional, que exige participação positiva do Estado. Sua efetivação deve ser postulada dentro de uma política educativa.⁵⁵ Esta ação exige a participação estatal, a qual deve ser feita em patamares de inclusão, que proporcione condições de igualdade para que todos usufruam os benefícios da cultura.

A realização do preceito constitucional, que garante a educação como direito fundamental, também poderá proporcionar acesso aos programas culturais, que devem encontrar espaço nos planos de financiamento dos governos. A efetivação pode ser conferida por instituições de ensino superior pública ou privada, como a ampliação dos projetos governamentais de erradicação da pobreza, através da concretização de direitos políticos, sociais e econômicos.⁵⁶

A efetivação do direito à cultura deve passar por instituições de ensino preparadas para atender os preceitos legais, que a compreendam como elemento importante na vida das pessoas. Para Schneider, sua interpretação como modo de comportamento adequado proporciona conhecimento técnico que permite o crescimento físico e social do ser humano, tornando um atributo garantido por lei.⁵⁷ Sua concretização resulta do esforço de cada um, construído através da disciplina intelectual. Portanto, a aprendizagem cultural precisa ser construída em universidades, caso contrário, não passará de uma pseudocultura livresca.

Com a evolução temporal, cada vez mais aumentam as necessidades sociais. Segundo Delors, em matéria de qualificação, as exigências são maiores. Na indústria e na agricultura as pressões das modernas tecnologias dão vantagens aos capazes de as compreender e as dominar. Aos trabalhadores, são exigidos retornos acelerados, cada vez mais eficazes.⁵⁸ Um

⁵⁴ LENZA, op. cit., p. 719.

⁵⁵ SILVA, Edgar Neves. *Imunidade e isenção*. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. (Cord.). *Curso de direito tributário*. 5.º ed. Belém: CEJUP, 1997, p. 802.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 720.

⁵⁷ SCHNEIDER, José Odelso. LENZ, Matias Martinho. PETRY, Almiro. *Realidade brasileira: estudos de problemas brasileiros*. 7.ed. Porto Alegre: sulina, 1983, p. 369.

⁵⁸ DELORS, op. cit., p. 143.

exemplo é o setor de serviços, que vem ocupando um lugar predominante em países industrializados.

Setores como estes, no entanto, requerem profissionais com cultura mais elevada e capacidade técnica apurada, com níveis de conhecimento diferenciados. O setor capaz de atender os atributos de melhoria da capacidade humana e o de promover a inovação tecnológica é o Estado, mediante incentivos estatais e corretas políticas educativas.

Como já descrito anteriormente, o art. 218 da CF/88 traz a previsão legal, com base na qual o Estado incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológica. Segundo Lanza, promover a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico deve ser entendido como dever do Estado, destacando sobremaneira a participação das universidades e instituições de pesquisa.⁵⁹

Para Ferreira, o tema pesquisa e tecnologia assumiu na CF/88 o papel de direito social, sendo atribuído ao Estado a tarefa de promover o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológica.⁶⁰

O Ministério da Ciência e Tecnologia do governo brasileiro define o dever estatal de estimular a produção de pesquisa e o desenvolvimento de projetos inovadores, o que se dará por meio de investimentos públicos para entidades públicas e privadas, conforme prevê o art. 213, § 1º, e § 2º, da CF/88.

A formulação e implementação de políticas nacionais de pesquisa são associadas ao sistema educacional através de universidades públicas e privadas. Segundo Soares, o principal objetivo da implementação da política nacional de desenvolvimento científico é criar um ambiente favorável à inovação tecnológica, para que esta possa contribuir no desenvolvimento empresarial e econômico do país.⁶¹

Para o alcance destes objetivos, o ministério estabeleceu uma série de diretrizes e estratégias de valorização da pesquisa, capaz de dotar as empresas brasileiras de condições competitivas. Neste sentido, Schneider diz que à universidade brasileira está reservado um papel destacado no debate sobre o desenvolvimento tecnológico do país. Salienta-se a

⁵⁹ LENZA, op. cit., p. 725.

⁶⁰ FERREIRA, op. cit., p. 373.

⁶¹ SOARES, Maria Suzana Arrosa. (Org.) *Educação superior no Brasil*. Brasília: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, 2002, p. 207.

necessidade de preparar cientistas e técnicos de alto nível, capazes de promover pesquisas básicas em condições de serem aplicadas nos diferentes níveis da sociedade contemporânea.⁶²

A CF/88 inseriu a ciência e a tecnologia como direito social, com o objetivo de incentivá-las, no auxílio da qualidade de vida do cidadão, por meio do desenvolvimento da economia e da geração de emprego, que também deve ocorrer pela política educativa de ensino e cultura. Para se atingir os níveis eficazes destes direitos, é necessária uma análise dos sistemas de ensino que contemplam as instituições de ensino, cultura e pesquisa.

Pelo regramento legal positivado no Brasil, percebe-se que há mecanismos possíveis com condições de favorecer bons índices de crescimento social e econômico. O caminho ideal para se atingir este objetivo é o ensino superior, que, em seus diferentes níveis de graduação, pós-graduação *stricto sensu e lato sensu*, podem promover a construção do conhecimento, capaz de melhorar as relações entre os homens e sua técnica profissional.

O setor de tecnologia e pesquisa se constitui através da integração entre instituições de ensino superior, Estados e empresas. A criação de espaços específicos e institucionalizados procuram desenvolver novos produtos e serviços inovadores. Segundo Morosoni:

Em países desenvolvidos os habitats de inovação foram estratégicos para o desenvolvimento de regiões pobres, principalmente a partir de década de 50, após a segunda guerra mundial, quando a pesquisa científica passou a ser vista com mais atenção pelo setor produtivo. Os centros tecnológicos constituem unidades descentralizadas de pesquisa que atendem interesses locais, mas compatíveis com um plano global de desenvolvimento, envolvendo a promoção cooperada de conhecimento e inovação de um segmento da indústria. É desejável que sua localização seja próximo a uma universidade.⁶³

No Brasil, a inovação tecnológica é incentivada por meio da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a qual permite à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às respectivas agências de fomento, estimular e apoiar a constituição de alianças estratégicas e a elaboração de projetos de cooperação, envolvendo empresas nacionais e organizações de direito privado sem fins lucrativos. Tais projetos estão voltados para as atividades de pesquisa e desenvolvimento que objetivem a geração de produtos e processos inovadores.

Na visão de Morosoni, os projetos integrados de desenvolvimento e tecnologia devem ser regulados pela Lei referida e pela sua regulamentação de propriedade industrial, podendo

⁶² SCHNEIDER, op. cit., p. 339.

⁶³ MOROSONI, op. cit., p. 206.

ser este o caminho da construção cooperada para o desenvolvimento. Estes projetos podem ser integrados por instituições públicas e privadas.⁶⁴

É necessário, contudo, que as instituições educacionais de níveis mais elevados realizem discussões e definições de seu papel diante da responsabilidade social, não só de seu papel de formação:

Assim, todos devem poder contar, mais ou menos diretamente, com o ensino superior para ceder ao patrimônio cognitivo comum e se beneficiar das mais recentes pesquisas. O que supõe que a universidade estabeleça com a sociedade uma espécie de contrato moral em troca dos recursos que esta lhe concede.⁶⁵

As universidades tiveram que conceder mais espaços para a formação científica e tecnológica, com o objetivo de atender as necessidades do Estado e corresponder à procura de especialistas que estejam a par das tecnologias capazes de gerir sistemas complexos, como a inovação, necessária para atingir índices satisfatórios nos diferentes meios de produção.

1.4 Educação superior

Os movimentos recentes do capitalismo mundial indicam que a sociedade precisa se reorganizar social e administrativamente, o que deve ocorrer através de alterações de natureza jurídica, organizacional, gerencial, financeira dos diferentes setores da economia.⁶⁶

A qualificação profissional e as exigências são cada vez maiores na indústria, na agricultura e na prestação de serviços. A pressão social e as modernas tecnologias exigem maiores níveis de conhecimento tanto do empregado como do empreendedor e sua capacidade para resolver diferentes problemas e ter novas iniciativas.

Nesse sentido, o Estado e as instituições de ensino superior são chamados para atender as necessidades da população, especialmente na elaboração de medidas capazes de

⁶⁴ Ibid., p. 207.

⁶⁵ DELORS, op. cit., p. 143.

⁶⁶ SGUISSARDI, Valdemar. SILVA, João do Reis. (Org.). *Políticas públicas para a educação superior*. Piracicaba: UNIMEP, 1997, p.11.

proporcionar o aumento da capacidade humana em responder à altura os desafios atuais da sociedade contemporânea.

É preciso estar atento ao conjunto de leis que tratam do sistema de ensino, pesquisa e extensão no Brasil, para que se possa compreender a estrutura do ensino superior, sua importância na aplicabilidade das políticas públicas educativas de desenvolvimento e a inserção das instituições de ensino como entes capazes de gerar desenvolvimento econômico e inclusão social. No Brasil a educação superior está garantida na CF/88, como trata o art. 205. Outros dispositivos também são importantes para uma análise da presença do ensino superior na Constituição Brasileira.

Para Fávero, algo novo em relação à educação e à universidade foi incorporado na CF/88, no art. 207, que aborda a autonomia didático-científica das universidades brasileiras, bem como da gestão financeira e patrimonial das instituições de ensino superior e sua indissociabilidade na relação entre ensino, pesquisa, e extensão, percebendo a relação entre a universidade e o desenvolvimento social e econômico do país.⁶⁷

Ainda na visão de Fávero, “a existência de autonomia universitária como princípio constitucional foi um ganho significativo. No entanto, passado quase duas décadas de promulgação da Lei Maior do País, percebe-se mais uma vez, não ser fácil passar do campo dos princípios ao da ação”.⁶⁸

Outra definição de interesse do ensino superior é o constante no art. 209, da CF/88, que trata da liberdade da iniciativa privada em explorar o ensino, entretanto, a norma constitucional estabelece alguns limitadores, como o cumprimento das normas gerais da educação nacional, através da autorização e avaliação de qualidade pelo poder público.

O art. 213 da CF/88 dispõe que os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei. Entretanto, o legislador estabeleceu na norma limitadores para a concessão do benefício.

Para a instituição auferir direito a perceber recursos públicos, deve preencher alguns requisitos, como comprovar ser instituição não lucrativa, aplicar seus excedentes financeiros em educação, assegurar a destinação de seu patrimônio à outra escola comunitária,

⁶⁷ FÁVERO, Maria de Lourdes Albuquerque. *Universidades e centros universitários pós-LDB/96: tendências e questões*. In: BITTAR, Mariluce. OLIVEIRA, João Ferreira de Oliveira. MOROSINI, Marília. (Org.). *Educação superior no Brasil: 10 anos pós-LDB*. Brasília: INEP, 2008. p. 170.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 170.

filantrópica ou confessional ou ao poder público, no caso de encerramento de suas atividades. Segundo a CF/88, nos termos do § 2º, do art. 213, as atividades de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público.

Neste sentido, as regras do capítulo da educação constantes na CF/88 também são aplicadas no ensino superior. No entanto, há legislação infraconstitucional reguladora das normas constitucionais no mesmo âmbito.

A educação superior é abordada do art. 43 ao art. 57 da LDB, e tem como fim formar profissionais nas diferentes áreas do saber, promovendo a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos e comunicando-os por meio de ensino. O objetivo principal é a criação da cultura do desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo, incentivando o trabalho de pesquisa e a investigação científica, promovendo a extensão.⁶⁹

Dentre os elementos do artigo 43 da LDB, está a inserção do ensino superior como meio de desenvolvimento da sociedade brasileira, eis que além de colaborar com a formação contínua, procura desenvolver a ciência e a tecnologia de forma que haja o ingresso profissional. Esta inserção possibilita a integração através do conhecimento, criando mecanismos que diminuam os problemas de natureza social além de formar profissionais aptos a prestarem serviços especializados à comunidade.

Segundo Libâneo, o texto da LDB estimula o acesso ao trabalho através da escola e sua permanência nela, além de definir os sistemas de ensino, responsáveis por garantir sua gratuidade. O autor salienta que “as instituições escolares recebem recursos do Estado para serem gastos nas escolas, ocorrem ações entre o sistema de ensino, o sistema político e o sistema econômico”.⁷⁰

O art. 44 da LDB define os cursos que abrangerão o ensino superior, dentre os quais estão cursos sequenciais de graduação e pós-graduação, compreendendo programas de especialização, mestrado e doutorado. Traz ainda a normativa dos cursos de extensão, que trata da modalidade de cursos abertos, em que os candidatos que os integram, são aqueles que atendem os requisitos estabelecidos pela instituição de ensino proponente.

A tipologia das instituições de ensino superior no Brasil também está definida em normas jurídicas, sendo que o Decreto nº 5.773, de 2006, dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e seus

⁶⁹ LIBÂNEO, op. cit., p. 259.

⁷⁰ Ibid., p. 262.

curso de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. A instituição de educação superior se organiza com as respectivas prerrogativas acadêmicas.

O ensino superior no Brasil, na lição de Neves, tem sua organização acadêmica composta por instituições universitárias definidas em universidades e universidades especializadas, centros universitários e por instituições não universitárias, como as instituições superiores de educação, os Centros Federais de Educação Tecnológicas (CFET'S), e os Centros de Educação Tecnológica (CET'S), além das faculdades isoladas.⁷¹

Dentro da organização universitária, as instituições de ensino possuem alguns atributos. Na visão de Neves, a legislação dispõe sobre a autonomia financeira das universidades públicas e privadas, prerrogativa consagrada na Constituição Federal de 1988.⁷²

As instituições podem ser constituídas como entidades empresariais, o que serve unicamente para as entidades privadas que são mantidas por grupos financeiros ou empresários. As instituições religiosas são vistas como privadas, são as confessionais vinculadas a uma diocese ou a uma denominação religiosa. As escolas técnicas são as denominadas instituições de ensino superior especializadas com ênfase em áreas de engenharia e tecnológicas. Além destes há os CFET'S e CET'S, que concentram as áreas de tecnologia. Cabe ainda salientar as entidades militares, que não são universidades, mas seus institutos são órgãos que formam recursos humanos em diferentes especialidades na área de engenharia.

A LDB, segundo Neves, trouxe inovações no sistema de ensino superior, principalmente quanto à natureza e dependência administrativa. Neste sentido, as instituições foram definidas como instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização.⁷³

O art. 20 da LDB define o enquadramento das instituições privadas de ensino superior em particulares, comunitárias, confessionais e filantrópicas. O inciso I fala das universidades privadas que, em sentido estrito, são entidades mantidas e constituídas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, que não apresentem características das demais instituições previstas nos incisos, I, II, III e IV, do art. 20, da LDB.

O inciso II contempla as universidades comunitárias, definidas como entidades constituídas por pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas

⁷¹ NEVES, op. cit., p. 47-48.

⁷² Ibid., p. 47.

⁷³ Ibid., p. 46.

de professores e alunos que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade.

O inciso III trata das Instituições de Ensino Superior confessional, instituídas por grupo de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoa jurídica, que atendam a orientação confessional e ideologia específica. E por último, o inciso IV trata das instituições de ensino superior filantrópicas, entidades que serão definidas na forma da lei.

Segundo Neves, as instituições de ensino superior possuem como mantenedoras pessoas jurídicas de direito público ou privado, e ainda, pessoas físicas que demandam recursos necessários para o seu funcionamento. As mantenedoras públicas podem ser na forma de autarquia ou fundações da União, dos Estados, do DF e dos Municípios. As mantenedoras de instituições de direito privado podem assumir qualquer forma das admitidas em direito de natureza civil ou comercial. Entretanto, quando assume a forma de fundação é regulada pelo Código Civil Brasileiro e outros ordenamentos específicos para a área de ensino, editados por decreto ou normativos elaborados pelo Ministério da Educação.⁷⁴

As fundações mantenedoras poderão ter fins lucrativos, quando sua natureza comercial ou civil toma a forma de sociedade mercantil, submetendo-se à legislação que rege as sociedades mercantis, especificamente quando se refere aos encargos fiscais. Podem ser entidades sem fins lucrativos aquelas que se organizam sobre a forma de sociedade civil, religiosa, científica ou literária. Estes modelos de entidades deverão publicar a cada ano civil suas demonstrações financeiras certificadas por auditores independentes, devendo, ainda, quando determinado pelo Ministério da Educação, submeter-se à auditoria e comprovar a aplicação de seus excedentes financeiros.⁷⁵

Quanto à tipologia das instituições de ensino de nível superior, também compreende a legislação, sua organização, que ocorre através de instituições universitárias e não universitárias. Conforme explica Neves, as instituições universitárias classificam-se em universidades, universidades especializadas e centros universitários.⁷⁶

As instituições não-universitárias atuam em uma área específica do conhecimento ou de formação profissional, que são compostas pelas faculdades integradas, faculdades, centros federais de educação tecnológica e institutos superiores de educação e os centros de educação tecnológica.

⁷⁴ Ibid., p. 46.

⁷⁵ Ibid., p. 56.

⁷⁶ Ibid., p. 48-49.

A LDB e outros normativos pertinentes determinam dentro dos limites legais, atribuições de cada uma das instituições de ensino superior. Neves diz que na LDB, bem como nos Decretos posteriores específicos, estão definidas as atribuições de cada instituição universitária e não-universitária que oferece a educação superior.⁷⁷

As universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano. Estas se caracterizam por produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes tanto do ponto de vista científico e cultural quanto regional e nacional, um terço do corpo docente, pelo menos, deve possuir titulação acadêmica de mestrado ou doutorado e um terço do corpo docente deve compor o regime de tempo integral.

Segundo Neves, universidades gozam de autonomia didática, científica, administrativa, de gestão financeira e patrimonial, desde que obedeçam algumas regras de estrutura e o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Nestes termos, o art. 53 da LDB descreve que no exercício de sua autonomia são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as atribuições de criar e organizar seus cursos.⁷⁸

As universidades públicas podem estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão, além de fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio, elaborar e reformar os seus estatutos e regimentos em consonância com as normas gerais atinentes, conferindo graus, diplomas e outros títulos.

Às instituições de ensino superiores é permitido firmar contratos, acordos e convênios, receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas.

Na visão de Morosoni, o financiamento da educação compreende, em especial, uma análise dos aspectos de prioridades e papéis de cada esfera de governo, pois as fontes de recursos financeiros seguem um processo de gestão de recursos do controle público, além do social e da gestão financeira.⁷⁹

Conforme já referido, a estas entidades públicas é facultada a criação de universidades especializadas por campo do saber. É o que preconiza o art. 52, parágrafo único, da LDB.

⁷⁷ Ibid., p. 48.

⁷⁸ Ibid., p. 48.

⁷⁹ MOROSONI, op. cit., p. 207.

Segundo Neves, universidades especializadas são instituições que se caracterizam pela concentração de suas atividades de ensino e pesquisa em um determinado campo do saber tanto em áreas básicas como na aplicada, pois têm como objetivo a formação especializada de determinado profissional de nível superior.⁸⁰

Os centros universitários constituem-se em instituições de ensino superior, que se caracterizam apenas pela oferta de ensino de graduação. Estes modelos de entidade de ensino superior, de igual forma às universidades, gozam de algumas prerrogativas dentro do sistema de autonomia, no entanto, não estão obrigados a manter atividades de pesquisa e extensão.⁸¹

Os centros universitários, as faculdades isoladas na visão de Neves, atuam em uma área específica do conhecimento ou de formação profissional. São formadas pelas faculdades integradas com propostas curriculares que abrangem mais de uma área de conhecimento. São organizadas para atuarem com regimento comum e comando unificado. Não são obrigadas a desenvolver a pesquisa e a extensão, como ocorre nas universidades.

Os Institutos Superiores de Educação poderão ser organizados como unidades acadêmicas das instituições de ensino superior já credenciadas. Os estabelecimentos isolados ou faculdades isoladas são instituições que desenvolvem diferentes cursos com estatutos próprios e distintos para cada um deles.⁸²

1.5 Instituição de Ensino Superior – entidade que promove inclusão social e desenvolvimento econômico

As tarefas sociais e econômicas do Estado não se identificam com o monopólio estatal, porque há muito tempo deixaram de ser recortadas com base no esquema de separação entre Estados e sociedade. Podem ser desempenhadas exclusivamente por entidades públicas, como também por setores privados, pelas instituições de ensino superior.⁸³

⁸⁰ NEVES, op. cit., p. 48.

⁸¹ Ibid., p. 49.

⁸² Ibid., p. 49.

⁸³ CANOTILHO, op. cit., p. 351-352.

Ao Estado se exige atuação em diferentes áreas, que deve ocorrer pela implementação de programas e projetos que agreguem renda e acolham os menos desfavorecidos. É com este propósito que nascem as políticas públicas. Que são programas estatais formulados em processos que envolvem interesses de vários seguimentos, os quais desejam e precisam garantir direitos, especialmente aqueles ligados às necessidades básicas dos cidadãos tais como educação, saúde e assistência social.⁸⁴

As políticas sociais são ações, promovidas pelo Estado, que determinam o padrão de proteção social e a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. Dentre as ações a serem implementadas estão as educativas, pois se apresentam como principal referência à estrutura do Estado, que, por sua vez, pode aplicá-las por meio de diferentes textos legislativos, como já visto ou por atividades desencadeadas através de programas estruturantes com execução própria ou em parcerias com entidades pertencentes à sociedade civil.⁸⁵

Segundo Franco, o Estado desenvolve planos nacionais de desenvolvimento com o objetivo de implementar ações do setor público, originando diversos programas que podem ser considerados pontos de interação entre setores, através de um planejamento estratégico com o fim de consecução de atividades de desenvolvimento e inserção social.⁸⁶

Conforme referido, há um conjunto de organizações que auxilia o Estado quando se trata da implementação de políticas públicas. São entidades públicas autárquicas e comunitárias e a sociedade civil.

A dispositivo de natureza tributária constante na CF/88, que são provedoras de recursos destinados à implementação de políticas públicas sociais e educativas que promovam conhecimento e dignidade à pessoa humana. Na lição de Rodrigues, “aquela pessoa que se situa aquém do mínimo existencial não deve ser tributada; pelo contrário, o Estado deve possibilitar-lhe condições dignas de vida. Ao invés de ser um contribuinte, aparece como beneficiário da riqueza pública tributada, administrada pelo Estado”.⁸⁷

É nesta perspectiva que ocorre a concretização dos direitos constitucionais relativos à educação, pois, segundo Santos, estes direitos estão ligados à formação do homem, podendo desenvolver-lhe capacidade de investigação científica, através da pesquisa, ampliar seu nível

⁸⁴ FRANCO, op. cit., p. 165.

⁸⁵ Ibid., p. 165.

⁸⁶ Ibid., p. 176.

⁸⁷ RODRIGUES, Horácio Wanderlei. *Pensado o ensino do direito do no século XX: diretrizes curriculares, projetos pedagógicos e outras questões pertinentes*. Florianópolis: Fundação Bouteux, 2005, p. 168.

cultural e melhorar sua relação com os outros homens, além de capacitá-lo profissionalmente, através do ensino por meio do aperfeiçoando de suas aptidões.⁸⁸

Um dos caminhos que o Estado pode seguir para atender os preceitos da legislação está nos programas de capacitação profissional e desenvolvimento econômico, através da implementação de políticas públicas que se constituam em um conjunto de ações que interessam diretamente à população e ao meio produtivo.

Políticas podem ser compreendidas através de um conjunto de ações propostas por governos em atenção às necessidades de um povo, tendo como fim principal a possibilidade de atender as camadas populares com maiores dificuldades, mas também com a missão de implantar projetos de desenvolvimento econômico que promovam a inclusão social.⁸⁹

A educação deve ser vista como tarefa de transformação social, como a criação de uma força de trabalho qualificada a ser empregada no desenvolvimento econômico da nação. É neste sentido que o legislador constitucional preocupado com a estrutura do Estado em atender as demandas de formação profissional e qualificação para a pesquisa, inseriu na Constituição mecanismos que possibilitem às entidades privadas atuarem em parceria com os organismos estatais.⁹⁰

Dentre as entidades públicas e não públicas, as que se apresentam em melhores condições para auxiliar o Estado são as instituições de ensino superior, universidades, pois estas podem trazer retorno tanto no setor de ensino como na pesquisa. As públicas já exercem seu papel através da recepção de recursos públicos, portanto é nas universidades privadas onde pode estar o grande parceiro do Estado na implementação de políticas educativas, destinadas ao desenvolvimento. Segundo Breunig, ao ser facultada a educação à iniciativa privada, a própria Constituição mostra suas predileções pelas instituições que atuam na área educacional e assistencial.⁹¹

Uma boa política pública deve ser construída por instituições representativas, que dividam as responsabilidades com governantes, uma vez que, na efetivação de programas inclusivos é necessário um olhar sobre aspectos de inclusão. Sendo assim, faz-se necessário um olhar diferenciado sobre qual modelo de instituição representa a melhor parceira do

⁸⁸ SANTOS, op. cit., p. 189.

⁸⁹ SCHMIDT, João Pedro. *Gestão de políticas públicas: aspectos conceituais e aportes para um modelo pós-burocrático e pós-gerencialista*. Santa Cruz do Sul: Mimio, 2006. p. 07.

⁹⁰ SANTOS, op. cit., p. 189.

⁹¹ BREUNIG, Eltor. *A imunidade tributária das instituições beneficentes de assistência social/educacional no Brasil em face do direito à educação: uma abordagem constitucional*. 2003. 199 f. Dissertação (Programa de Pós Graduação em Direito – Mestrado) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2001, p. 9.

Estado. Sobre este aspecto será feita uma análise entre as universidades que tenham condições de proporcionar melhores níveis de conhecimento para o cidadão e as que agregam investigação científica, ensino e inserção social pela extensão.

2 UNIVERSIDADES E SEUS DESAFIOS

O ensino superior, como os demais níveis educacionais, se estrutura a partir do momento que promove desenvolvimento humano. O crescimento social e econômico é promovido pelo sistema educativo nacional, composto por um conjunto de ações que concretizam o direito à educação. Trata-se de uma estrutura diversificada que atua no ensino universitário por iniciativas de diferentes entidades educacionais privadas, públicas e comunitárias.

A educação superior é apontada como tema estratégico para o desenvolvimento social e econômico do país. Isto ocorre pela sua capacidade de transformar o homem e ampliar seu conhecimento para atuar em diversas profissões, como as integrantes no setor primário, no de produção industrial e tecnológica, além de melhorar seu desempenho na prestação de serviços. Para tanto, é necessário que as instituições de ensino superior estejam comprometidas com a qualidade de seus cursos acadêmicos e que estes sejam capazes de acompanhar a evolução da sociedade.

Investimentos em educação superior devem ser valorados pelo Estado, por serem importantes no cenário de economia globalizada, e a formação universitária deve integrar o rol de temas prioritários para o Brasil. Também os novos perfis do comércio exterior e os meios de produção internacional exigem ampliação da escolaridade da população ativa, além de gerar novas demandas que ordenam a capacitação dos profissionais.

O primeiro desafio de uma instituição de ensino superior será o de chegar o mais próximo possível do modelo “universidade”, pois esta oferece ensino, pesquisa e extensão, ações necessárias para o desenvolvimento, não só pela valorização do ensino, mas sobretudo pela interação social, que se faz pela extensão e pelo desenvolvimento de pesquisa.

Em uma época em que se proliferam instituições de ensino privado não universitárias, como as faculdades isoladas e centros universitários, centros de tecnologia, ensino à distância, as comunidades devem ficar mais atentas aos desafios a serem enfrentados pelas universidades comunitárias, que, por serem entidades criadas e mantidas por grupos da sociedade, podem melhor atender as necessidades educacionais das regiões onde atuam.

O modelo universitário de instituição de ensino superior passa por um momento de afirmação, especialmente no que se relaciona aos seus custos de manutenção. O seu dilema maior é o de criar condições econômicas e financeiras para cumprir com seus compromissos

sem se afastar de sua missão. Uma universidade precisa estar em condições de dotar o cidadão de conhecimentos teórico e prático, atribuindo-lhe uma visão social, integrando a sociedade através de programas de extensão e capacitação. A pesquisa cria condições para que ocorra a inovação científica necessária para o desenvolvimento.

Contribuições das instituições de ensino superior podem ir além do papel de oferecer cursos ou ensinar, estas também produzem conhecimento. Aproximam-se dos menos favorecidos, e por meio de projetos de inserção social constroem ambientes dignos e coletivos, integrando todas as camadas sociais pertencentes a uma sociedade.

2.1 A universidade no Brasil e sua responsabilidade social

Na década de 1920 e 1930, segundo Rossato, grupos formados por educadores colocaram a educação brasileira em grandes debates, tais como a necessidade de reforma escolar e a reivindicação pela implantação da universidade brasileira.⁹²

Na perspectiva de Caimi, o objetivo de uma instituição de ensino superior universitária está na produção e disseminação da ciência, da cultura e da tecnologia. Desta forma, as universidades no decorrer da história da humanidade passaram a ser importantes para o desenvolvimento humano, social e econômico da nação. Na Europa, as primeiras universidades datam do século XII. No Brasil, temos ações voltadas para o ensino superior desde o século XV, primeiramente voltado para Portugal, depois cursos isolados e faculdades, e, por fim, no século XX, houve a implantação das primeiras instituições universitárias do Brasil.⁹³

O ensino superior no Brasil Colônia, período jesuítico de 1572 a 1808, passou por algumas fases onde os colégios eram destinados à educação primária, secundária e superior. Em relação à última, os cursos eram preparatórios para a universidade portuguesa. No período

⁹² ROSSATO, Ermelio. *A expansão do ensino superior no Brasil: do domínio público a privatização*. Passo Fundo: UPF, 2006, p. 17.

⁹³ CAIMI, Flávia Eloisa, *Metodologia do ensino superior e aplicações empresariais*. Passo Fundo: (Especialização em Gestão de Recursos Humanos – Pós-Graduação) – Universidade de Passo Fundo, 2003, p. 4.

pombalino⁹⁴ houve a reforma portuguesa, com a expulsão dos jesuítas, fechamentos de colégios e seminários e a abertura de faculdades para a formação de sacerdotes, através dos cursos de filosofia e teologia.⁹⁵

O ensino superior no Brasil Império, 1808 a 1889, passou pela secularização do ensino, através da responsabilidade do Estado. A vinda da família real contribuiu para a criação de um clima cultural através da implantação de bibliotecas, museus e cursos superiores, como Anatomia e Cirurgias, em 1808, na Bahia; Medicina e Cirurgia, em 1813, no Rio de Janeiro; Direito, em 1827, em São Paulo e Olinda, Pernambuco⁹⁶; Agronomia em Pelotas, Rio Grande do Sul, em 1883, dentre outros, no decorrer daquele século.⁹⁷

Neste período, além dos cursos isolados, também surgiram as faculdades. Para Rodrigues, a área do direito, que teve seu primeiro curso criado por Lei, em 11 de agosto de 1827, recebeu inicialmente a denominação de Academia de direito. Em maio do ano de 1854, os locais de realização dos cursos passaram a ser designados como faculdades de direito.⁹⁸

Na primeira república, de 1889 a 1930, as grandes transformações econômicas e institucionais geraram necessidade dos profissionais se modernizarem e atenderem as necessidades do sistema produtivo. Isto ocorreu principalmente através de ações educativas. Na década de 1920, no Estado do Rio de Janeiro, da união de escolas de medicina e engenharia e de uma instituição superior de direito, nasceu a primeira instituição de ensino superior no Brasil, denominada Universidade do Rio de Janeiro, entidade universitária criada pelo Decreto n° 14.343, de 7 de setembro de 1920.⁹⁹

⁹⁴ O período pombalino ocorreu em 1750, época em que o Rei de Portugal, D. José 1°, escolheu Sebastião José de Carvalho e Melo - conde de Oeiras e futuro Marquês de Pombal, para ocupar o cargo de primeiro-ministro. Este assumiu a administração do Estado português e das colônias, incluindo o Brasil. Era pombalina, como ficou conhecida, por seus quase 30 anos em que esteve à frente da Secretaria de Estado do Reino, repercutiu de maneira decisiva sobre o destino brasileiro. Pombal realizou importantes reformas no Brasil, uma delas, foi a expulsão dos jesuítas, medida tomada também em Portugal. O objetivo foi não apenas confiscar as propriedades da Igreja, como também, no caso da colônia, aprofundar o controle político-econômico nas regiões administradas pelos jesuítas. A expulsão teve uma profunda reforma educacional, até então sob responsabilidade da Igreja. (ANGELO, 2008).

⁹⁵ CAIMI, op. cit., p. 5.

⁹⁶ O curso de direito da cidade de São Paulo foi instalado no Convento de São Francisco, em março de 1828; o de Olinda, no Mosteiro de São Bento, em maio desse mesmo ano. Em 1854, o curso de Olinda foi transferido para Recife. (RODRIGUES, 2005, p. 25).

⁹⁷ CAIMI, op. cit., p. 5.

⁹⁸ RODRIGUES, Horácio Wanderlei. *Pensado o ensino do direito do no século XX: diretrizes curriculares, projetos pedagógicos e outras questões pertinentes*. Florianópolis: Fundação Bouteux, 2005, p. 25.

⁹⁹ ROSSATO, op. cit., p. 17.

A universidade se constitui em uma instituição apta a transmitir um conjunto organizado de conhecimento, capaz de gerar desenvolvimento humano e tecnológico, de aperfeiçoar o homem e impulsionar o sistema social e produtivo do país.¹⁰⁰

A universidade é uma instituição social. Determina o modo e o comportamento da sociedade, e pode ser vista também pelas transformações econômicas e políticas que produz. À luz dessa reflexão, Chauí argumenta que a universidade adquire um caráter social quando auxilia o Estado na prestação de serviços em áreas que este tem o dever de atuar, na produção de conhecimentos necessários para o crescimento do país.¹⁰¹

A missão da universidade está em cultivar a investigação científica, desenvolver o ensino e a extensão, a fim de preparar o homem através do aperfeiçoamento de aptidões profissionais e qualificação técnica, orientada para a formação integral da pessoa, além de ser um centro de cultura disponível para a educação do cidadão.¹⁰²

No seu conjunto, a universidade se constitui em uma idéia una, porque está vinculada ao conceito do conhecimento. Para Santos, esta unidade leva para seus três fins principais, como a investigação científica, o ensino e a prestação de serviços. Neste sentido, há uma exigência maior para que as instituições de ensino superior exerçam um papel determinante no processo de desenvolvimento social e econômico das regiões onde estão inseridas.¹⁰³ Segundo Demo:

O ambiente educativo universitário pode ser alimentado de muitas maneiras extrínsecas, como atividades culturais, ações sociais, organização política estudantil, mas deve principalmente nutrir-se de sua especificidade intrínseca, que é a pesquisa. Há muitas maneiras de educar, mas educar pela pesquisa científica é coisa da universidade.¹⁰⁴

A universidade é duplamente desafiada pela sociedade e pelo Estado. No Brasil este desafio ocorre pelo baixo índice de formação universitária, repercutindo nas deficiências técnicas profissionais e, conseqüentemente, em uma menor produção tecnológica, afetando a

¹⁰⁰ Ibid., p. 26.

¹⁰¹ CHAUI, Marilena. *Universidade: Organização ou instituição social*. In: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2003). *A Universidade na encruzilhada. Seminário Universidade: por que e como reformar ?* Brasília: UNESCO, Ministério da Educação, 2003, p. 67.

¹⁰² SANTOS, Boaventura Sousa. *Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1999, p.188.

¹⁰³ Ibid., p. 188.

¹⁰⁴ DEMO, Pedro. *Desafios modernos da educação*. Petrópolis: Vozes, 1995, p. 139.

competitividade de produtos brasileiros nos mercados internacionais, além de diminuir os índices de participação da cidadania nos processos políticos administrativos do país.¹⁰⁵

Segundo Santos, diante de um cenário em que há uma expansão global, nunca o Brasil precisou tanto da universidade como hoje. Isto se dá pelas transformações econômicas e culturais que vêm ocorrendo em nível nacional e mundial.¹⁰⁶

A missão de uma instituição de ensino superior vai além de uma formação pessoal, possui condições de responder às expectativas da sociedade, devendo desafiar seus egressos para a geração e a produção de conhecimento, que se constituem em elementos transformadores da pessoa humana e da economia.

Segundo Chauí, cumpre a todos os atores sociais ligados à educação e à produção científica, como governos e universidades, trabalharem conjuntamente para a universalização do acesso ao conhecimento, que pode ser feito por meio de propostas capazes de diminuir as deficiências de qualificação pessoal e tecnológica do país.¹⁰⁷

As transformações sociais e as constantes exigências de melhoria do ensino superior fizeram ao longo dos anos a educação ser um serviço a ser pago, exceto os casos das vagas ofertadas em instituições federais ou as vagas disponibilizadas em instituições comunitárias ou filantrópicas, incentivadas por programas governamentais. Entretanto, entidades privadas ofertam cursos como produto de mercantilização. A educação passa a ser um produto de mercado que possibilita lucratividade financeira a seus investidores, o que pode gerar perdas sociais, além de prejudicar instituições voltadas para ensino, pesquisa e extensão.¹⁰⁸

A reivindicação da responsabilidade social da universidade assume uma dimensão diferenciada pela prática do atendimento à sociedade. Na visão de Buarque, além de oferecer uma formação educacional que possibilite a construção de um país sem pobreza, a universidade precisa se envolver também nos compromissos sociais necessários para melhoria de qualidade de vida das pessoas.¹⁰⁹

¹⁰⁵ SANTOS, op. cit., p. 187.

¹⁰⁶ SANTOS, Carlos Roberto Antunes dos. *Apresentação*. In: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2003). *A Universidade na encruzilhada. Seminário Universidade: por que e como reformar ?* Brasília: UNESCO, Ministério da Educação, 2003, p. 14.

¹⁰⁷ CHAUÍ, op. cit., p. 90.

¹⁰⁸ FRANCO, Maria Estela Dal Pai. *Gestão e Modelos da Educação Superior*. In: MOROSONI, Marília Costa. *Enciclopédia de pedagogia universitária: vol.2*, Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006. p. 218.

¹⁰⁹ BUARQUE, Cristóvão. *A Universidade na Encruzilhada*. In: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2003). *A Universidade na encruzilhada. Seminário universidade: por que e como reformar ?* Brasília: UNESCO, Ministério da Educação, 2003, p. 59.

Trata-se de uma instituição que deve atuar em parceria com o Estado ou patrocinada pelo setor produtivo, dando ênfase, nas atividades de orientação e pesquisa, a fim de atender comunidades marginalizadas por meio de prestação de apoio nas escolas das zonas urbanas degradadas, além de prestar auxílio às classes mais pobres de uma determinada sociedade.¹¹⁰

Para Chauí, a educação e a cultura passam a ser constitutivas da cidadania, vista como uma instituição social, cujas mudanças acompanham as transformações econômicas e políticas. Neste sentido, a relação entre a universidade e o Estado deve ser diferenciada, sendo autônoma e democrática.¹¹¹

A autonomia intelectual e a possibilidade de gerar projetos de inclusão tornam as instituições de ensino superior necessárias à prestação de serviços, que originariamente seriam de dever do Estado, como as da área educacional. Na perspectiva de Chauí, no contexto atual, a educação deixou de ser considerada um serviço público, passou a ser um produto que pode ser privado ou privatizado.¹¹²

No momento em que se incentiva a prestação de serviços educacionais por instituições particulares, o Estado deveria desenvolver um processo que não priorizasse somente a inclusão de alunos em sala de aula, mas também, fomentar a geração de emprego e renda. Segundo Oliveira, o processo de inclusão social precisa ser concebido dentro de uma política de responsabilidade, composta por ações de desenvolvimento tecnológico e industrial, capazes de integrar o indivíduo à sociedade.¹¹³

Segundo Chauí, no Brasil a universidade pública foi uma instituição nascida com quatro finalidades, a formação de quadros para a administração pública, o desenvolvimento da pesquisa em ciências e humanidades, a qualificação de profissionais liberais e a formação de professores para o ensino do segundo grau e para o ensino superior.¹¹⁴

Nem sempre se atinge a responsabilidade social apenas com a formação através do ensino. Na visão de Dias, em uma sociedade que prioriza apenas o capital humano como parte essencial do processo de transformação, somente as minorias terão acesso à sociedade do

¹¹⁰ SANTOS, op. cit., p. 206.

¹¹¹ CHAUI, op. cit., p. 67.

¹¹² Ibid., p. 68.

¹¹³ OLIVEIRA, Renato de. *Universidades o que fazer?* In: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2003). *A Universidade na encruzilhada. Seminário Universidade: por que e como reformar ?* Brasília: UNESCO, Ministério da Educação, 2003. p. 125.

¹¹⁴ CHAUI, op. cit., p. 70.

conhecimento. Desta forma, faz-se necessário um sistema que desenvolva a economia e amplie os postos de trabalho, oportunizando a inclusão social.¹¹⁵

Portanto, as instituições de ensino superior devem ter uma orientação centrada no desenvolvimento pessoal, mas também podem proporcionar o crescimento da economia. Por esta razão, o Estado deve apoiar o aprofundamento de projetos educacionais que contribuam para a construção de uma sociedade tecnologicamente desenvolvida, mais rica em conhecimento e cultura, mais solidária, com atendimentos especializados aos pobres, como fizeram instituições de ensino superior dos Estados Unidos.

Nos anos 60 surgiu nos Estados Unidos a idéia da multiuniversidade. Eram de instituições que utilizaram a estrutura de seus cursos para realizarem atendimentos às comunidades menos favorecidas daquele país. Segundo Santos, eram serviços prestados por escritórios de advocacia, clínicas médicas e dentárias instalados pela iniciativa das faculdades de direito e de medicina.¹¹⁶

Dentre os serviços prestados, havia consultorias sobre problemas urbanos, organizados por departamentos de sociologia e urbanismo, e agências administrativas locais, programas de educação continuada, como educação de adultos, abertura de bibliotecas para a população. Foram múltiplas iniciativas, como a do tipo de universidade aberta à comunidade, que em alguns lugares sobrevive a contemporaneidade.

Para Santos, nos Estados Unidos, as universidades também tiveram sua responsabilidade social reduzida no que diz respeito às ligações com a indústria. No entanto, o caso americano, segundo a tradição de reformismo universitário e suas especificidades nas relações jurídicas (sobretudo fiscais) e institucionais com as cidades e suas populações onde estão instaladas, fizeram fortalecer a idéia da multiuniversidade caracterizada por seu apelo ideológico que continua a produzir programas de orientação social, principalmente no âmbito comunitário.¹¹⁷

Os programas de abertura da universidade comunitária para a prática de atividades beneficentes contribuíram para que tal instituição desempenhasse um importante papel nas relações com o Estado, mormente no atendimento das populações mais carentes, como fez a

¹¹⁵ DIAS, José. *O sentido ético da avaliação*. In: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2003). *A Universidade na encruzilhada. Seminário Universidade: por que e como reformar ?* Brasília: UNESCO, Ministério da Educação, 2003. p. 113.

¹¹⁶ SANTOS, op. cit., p. 206.

¹¹⁷ Ibid., p. 207.

multiversidade americana. Segundo Oliveira, a universidade é uma instituição autônoma, voltada à execução de funções públicas.¹¹⁸

Na percepção de Santos, é possível compreender que a universidade mesmo não sendo pública, ainda pode assumir funções do Estado, podendo ser delegada ou financiada por este. Trata-se de um papel diferente da instituição que não fica adstrita apenas ao desenvolvimento do ensino.¹¹⁹

As universidades prestam serviços de extensão comunitária que são aptos a socorrer diferentes problemas da comunidade, especialmente nas mais carentes. Configura-se, assim, uma parceira da universidade com o Poder Público, além de cumprir com sua responsabilidade social e promover a investigação científica e os espaços de ensino.

Obviamente, a instituição de ensino não age apenas em projetos de atendimento às comunidades carentes, mas atenta para a cooperação com a indústria no desenvolvimento de métodos que aperfeiçoem o setor produtivo e geram inclusão no mercado de trabalho. Neste sentido, Benakkouche diz que a inclusão social via universidade pressupõe reconhecimento de competência do excluído e lhe proporciona inserção profissional.¹²⁰ As ações de responsabilidade social com participação e valorização das comunidades podem ser exercidas por instituições regionais, sendo estas aptas a auxiliar na redução dos problemas das comunidades.

Dentre estas instituições, a mais bem preparada para complementar os serviços prestados pelas entidades públicas é a universidade comunitária, por atuar em diferentes áreas como ensino, pesquisa e extensão. A universidade comunitária é um modelo que atende às necessidades do Estado e cumpre o papel social em suas comunidades. Segundo Buarque, citado por Santos, “a política de uma universidade deve combinar o máximo de qualidade acadêmica com o máximo de compromisso social”.¹²¹

¹¹⁸ OLIVEIRA, op. cit., p. 128.

¹¹⁹ SANTOS, op. cit., p. 207.

¹²⁰ BENAKKOUCHE, Rabah. *Inclusão universitária: pequenas reflexões a partir de uma grande experimentação social*. In: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2003). *A Universidade na encruzilhada. Seminário Universidade: por que e como reformar?* Brasília: UNESCO, Ministério da Educação, 2003, p. 137.

¹²¹ SANTOS, op. cit., p. 209.

2.2 Expansão universitária

Ao lado das universidades tradicionais públicas, privadas, confessionais e comunitárias, surge outra instituição de ensino especificamente vocacionada para a formação profissional, mantendo graus diversos dos até então articulados com as universidades e suas comunidades.¹²²

Destaca-se, então, a presença de instituições genuinamente privadas que estão voltadas apenas para o ensino, sem a preocupação com investimentos em pesquisa e extensão, tornando-se instituições competitivas na oferta de vagas, nos diferentes cursos. Esta prática prejudica sensivelmente as entidades que construíram sua estrutura ao longo do tempo, voltada para o desenvolvimento científico e tecnológico e para a inclusão social, através da educação. Segundo Mancebo:

Existe, obviamente, amplo consenso sobre a necessidade expansão do acesso á educação superior e, é louvável a atenção que qualquer governo dispense ao tema. No Brasil, por exemplo, a taxa de escolarização líquida (que expressa as matrículas na educação superior de estudantes de faixa etária de 18 a 24 anos) está em 10,4%, conforme ultimo Censo da Educação Superior (Inep, 2004), configurando um estado de alerta em relação à questão. Não obstante, considerando o contexto anteriormente apresentado, cuidados precisam ser tomados quanto às políticas públicas para a expansão do acesso a esse nível de ensino.¹²³

No Brasil, o cuidado com a implementação de políticas públicas de ofertas de vagas em universidades deve ser redobrado, pois o processo de expansão do ensino superior tem o objetivo de criar condições para cumprir a meta do Plano Nacional de Educação, que segundo o Ministério da Educação (MEC), prevê a matrícula de 30% da população brasileira em universidades, faculdades ou centros universitários até o ano de 2011.

Uma das grandes preocupações da comunidade acadêmica nacional é que a educação superior no Brasil não se torne uma mercadoria, ou seja, um produto de balcão. Neste sentido,

¹²² Ibid., p. 196.

¹²³ MANCEBO Deise. *Reforma da Educação Superior*. In: BITTAR, Mariluce. OLIVEIRA, João Ferreira de Oliveira. MOROSINI, Marília. (Org.). *Educação superior no Brasil: 10 anos pós-LDB*. Brasília: INEP, 2008, p. 60.

Martins salienta que a educação formal deveria ser compreendida como um bem público, e por ser um direito social do cidadão não deveria ser pensada em uma lógica de mercado.¹²⁴

A oferta do ensino superior fortemente influenciado pela iniciativa privada pode parecer uma ação positiva num primeiro momento, principalmente quando se quer atingir a meta almejada pelo Plano Nacional de Desenvolvimento da Educação. Entretanto, o ensino de mercado conduzido por uma lógica de oferta e demanda ou organizada em larga escala e medida a partir da busca de rentabilidade econômica, se não for bem dimensionada, pode traduzir trágicos efeitos acadêmicos, comprometer o destino das novas e futuras gerações e colocar em risco o próprio futuro da sociedade brasileira.¹²⁵

Para Santos, períodos em que as universidades privadas se multiplicam podem dar origem a formas de concorrência desleal, e as universidades públicas tradicionais poderão ser as maiores vítimas. O ensino superior deve ser estratégico, voltado para o crescimento do país, por isso a importância de escolher instituições de ensino que estejam comprometidas com a qualidade acadêmica, com a prospecção de novas tecnologias em consonância com o desenvolvimento regional.¹²⁶

É necessário pensar em um modelo de entidade universitária que complemente a função estatal, de forma autônoma e estrategicamente voltada para a formação profissional e o desenvolvimento da sociedade. Se não houver um projeto educacional desenvolvimentista que esteja de acordo com a formação acadêmica de nível superior e a geração de emprego, poderá haver um número elevado de profissionais formados que não poderão ingressar no mercado de trabalho por falta de vagas, o que gerará um colapso no sistema social do país.¹²⁷

O sistema de ensino não pode ser distante da realidade do aluno, da sua comunidade. A oferta de novas vagas na educação superior, quando implementadas, deve observar alguns limites, pois é incompreensível que instituições ultrapassem as fronteiras do saber e passem a ministrar cursos sem o objetivo de gerar novos conhecimentos, ou pior, que visem apenas ganhos econômicos. A universidade deve participar ativamente do desenvolvimento tecnológico e do sistema produtivo nacional.¹²⁸

¹²⁴ MARTINS, Carlos Benedito. *Reformar é preciso: porém em que direção* In: UNESCO. *A universidade na encruzilhada. Seminário universidade: porque e como reformar ?* Brasília: UNESCO Brasil, Ministério da Educação, 2003. p. 357-358.

¹²⁵ Ibid., p. 258.

¹²⁶ SANTOS, op. cit., p. 220.

¹²⁷ Ibid., p. 222.

¹²⁸ Ibid., p. 200.

As instituições de ensino precisam estar ligadas a uma identidade regional, inseridas na realidade em que vive social e culturalmente o seu aluno. No entanto, o processo educacional deve estar fundamentado na qualidade de aprendizagem do educando e não com a vantagem econômica destinada a agregar lucros à iniciativa privada.

O aumento de instituições no país vem criando o excesso de vagas em diversos cursos, vagas que, em muitas instituições, ficam ociosas, em razão de que num mesmo momento são autorizados cursos já existentes na região. Esta postura está levando universidades tradicionais a entrarem no jogo de mercado e praticarem diferentes formas de disputas para garantir seus alunos.

Segundo Mancebo, nos últimos 25 anos ocorreram, no sistema educacional latino-americano, profundas alterações. Estas mudanças trouxeram diversas implicações na vida política, econômica, social, jurídica e cultural dos países. A educação superior não ficou fora deste processo, especialmente no que se refere à redefinição do papel do Estado e a sua relação com a atividade educacional.¹²⁹

Durante alguns anos houve uma retração financeira do Estado, mais precisamente no que se refere à prestação de serviços sociais e à subsequente privatização ou a tentativa de privatizar alguns serviços de sua atribuição. Seria uma redefinição do papel estatal com a redução de suas funções de cunho social e a facilitação deste para a ampliação dos espaços para os interesses privados. A educação não ficou de fora desta reordenação, os sistemas educacionais passam por profundos processos de privatização em nome dos benefícios supostamente advindos do setor privado.¹³⁰

O Brasil também não ficou de fora do processo de expansão. O que se vê é uma preocupação desmedida com relação à oferta de vagas para que haja o aumento de matrículas, como se fosse esta a única função da universidade, e como se isto por si só, resolvesse todos os problemas de desenvolvimento e inclusão social do país. Segundo Oliveira, as políticas de educação superior implantadas no Brasil na última década consubstanciam em uma expansão acelerada do sistema por intermédio da diversificação da oferta do crescimento de matrículas no setor privado.¹³¹

¹²⁹ MANCEBO, op. cit., p. 57.

¹³⁰ Ibid., p. 58.

¹³¹ OLIVEIRA, *João Ferreira de Oliveira*. MOROSINI, Marília. (Org.) *Educação superior no Brasil: 10 anos pós-LDB*, Brasília: INEP, 2008, p. 83.

Esta expansão procura proporcionar o crescimento de matrículas de cursos e de instituições de educação superior que pode ser verificado pelo crescimento gradual de instituições de ensino pública e privada. Para Franco, na década de 90, a expansão universitária ocorreu pelo modelo privado de forma mais enfática do mesmo modo que ocorreu neste período a diminuição dos investimentos em instituições universitárias públicas.¹³²

Segundo Ristoff, houve no ensino superior no Brasil nos 10 anos pós LDB, de 1996 a 2006, um crescimento de aproximadamente 120% de matrículas para instituições e 180% para os cursos de graduação presencial. As universidades que em 1996 representavam um percentual de 14,8% em relação ao total das instituições de ensino superior, em 2004 passaram a representar 8,4%, dando lugar a outras modalidades de instituições de ensino superior.¹³³

As instituições tradicionais existentes no Brasil, aquelas com dever de atuar nas áreas de ensino, pesquisa e extensão foram confundidas no imaginário popular com centros universitários e pequenas faculdades, com foco de atuação no ensino de graduação, *stricto e lato sensu*.¹³⁴

Para Franco, o crescimento do ensino superior brasileiro ocorre desordenadamente porque se concentra na rede privada, na qual acontece a abertura de cursos relativamente baratos, ocorrendo em cidades e regiões onde já há maior oferta de vagas, além de contribuir para uma perda de qualidade do ensino pela adequação da realidade de mercado.¹³⁵

Em uma leitura mais atenta, observa-se que há um desequilíbrio no processo de expansão do ensino universitário brasileiro, em especial com as vocações dos jovens, pois alguns poucos cursos, como administração, direito e pedagogia, dominam largamente a oferta de vagas nas diversas instituições de ensino, inclusive nas criadas nos últimos anos. Percebe-se, uma despreocupação com a implantação de um projeto nacional de desenvolvimento, construído através do fomento de novos produtos, elaborados a partir de um processo educacional construído pela oferta de novos cursos e programas de investigação científica.¹³⁶

¹³² FRANCO, op. cit., p. 194.

¹³³ RISTOFF. Dilvo. *A universidade que o novo Brasil precisa*. In: BITTAR, Mariluce. OLIVEIRA, João Ferreira de Oliveira. MOROSINI, Marília. (Org.). Apresentação. In:_____. Educação Superior no Brasil: 10 anos pós-LDB. Brasília: INEP, 2008, p. 42.

¹³⁴ Ibid., p. 42

¹³⁵ FRANCO, op. cit., p. 194.

¹³⁶ RISTOFF, op. cit., p. 42.

A expansão do ensino superior no Brasil ocorre principalmente pelo setor privado, o que representa 90% das instituições de educação universitária no país. O dado é preocupante, pois é grande o número de vagas que ficam ociosas, quase a metade das oferecidas pelas instituições. Outro aspecto relevante é o grande número de inadimplentes, o que acaba por desestabilizar economicamente as instituições, além de enfraquecer a qualidade do ensino.¹³⁷

A maioria das instituições de ensino privadas no Brasil voltou-se para absorver a formação estudantil, com oferta de vagas em carreiras de alta procura e de baixos custos operacionais. Expandiram-se como empresas lucrativas por saberem aproveitar-se das crises do setor público e captaram para si a grande demanda reprimida na classe média para a formação estudantil de nível superior.¹³⁸

Conforme dados do Censo da Educação Superior de 2004, das 2.013 instituições de educação superior brasileira, 88,87% eram instituições integrantes do setor privado e 11,13%, do público. Como se pode perceber, o setor privado respondia por 70,8% das matrículas da educação superior existentes nas instituições da época.

O mais preocupante é que a atuação da maioria das novas instituições de ensino privadas vem ofertando vagas para cursos já existentes, gerando um número excessivo de formados na mesma área de conhecimento. Neste Sentido, segundo Carnoy:

O excesso de pessoas escolarizadas com relação às oportunidades disponíveis não esta somente criando potencial de ruptura no trabalho, mas também provocando dificuldades para o sistema educacional. Quando os valores de troca de um diploma universitário ou de um certificado de escola média decaem, há diversos indícios de relaxamento dos padrões educacionais. Por exemplo, há considerável evidência de que as notas médias subiram ao mesmo tempo em que os escores em testes padronizados em áreas de habilidades básicas decresceram.¹³⁹

Segundo Delors, o modelo como foram levadas as reformas do ensino superior põe em dúvida sua efetividade, pois tais reformas são decididas na maioria das vezes, nos serviços centrais dos ministérios, sem consulta aos diferentes atores e sem a correta avaliação de resultados. Faz-se necessário, para abrir novas instituições educativas de ensino superior, a

¹³⁷ Ibid., p. 44.

¹³⁸ MANCEBO, op. cit., p. 63-64.

¹³⁹ CARNOY, Martin. *Educação, economia e Estado: base e superestrutura relações e mediações*. 4 ed. São Paulo: Cortez, 1990, p. 83.

avaliação das necessidades da região e qual o melhor modelo e entidade capaz de introduzir fatores de dinamismo sócio-econômico na comunidade.¹⁴⁰

A expansão do ensino privado tem seus méritos, no entanto, na visão de Ristoff, não basta mais expandir o setor privado, pois as vagas continuarão ociosas e ainda assim não basta aumentar as vagas em universidades públicas porque elas somente possibilitarão o acesso daqueles com maior poder econômico, o melhor é encontrar caminhos alternativos.¹⁴¹

Neste sentido, é preciso aguçar o olhar para as universidades, caso contrário, estas instituições terão ligação mais intensa com a indústria, o que será sintomático, já que os projetos de investigação científica precisam de recursos. Ao ser financiado pelo setor privado, a pesquisa fica adstrita à área que gera aumento de competitividade e lucro, tornando, assim, universidades atreladas apenas a projetos de interesse do setor econômico. As questões sociais, como saúde e educação ficariam relegadas num segundo plano.¹⁴²

A política de geração de novas vagas na educação superior precisa ser revista, uma vez que a concentração de instituições de ensino onde já existe universidade pode causar um impacto negativo. Neste sentido, a comunidade terá excesso de profissionais formados em um mesmo seguimento, o que não contribuirá em nada para o crescimento cultural e econômico do país. É necessária uma análise de verificação sobre a região, para que esta possa receber novas vagas de ensino superior, caso exista instituições atuando na mesma área, não correndo o risco de haver cursos semelhantes.

As universidades tradicionais devem ter preservado seus espaços de atuação, já que geram desenvolvimento através da formação e desenvolvimento de novas tecnologias. Caso contrário, não terão capacidade de investimento, ou pior, ficarão à mercê de recursos externos, não estatais, e serão prestadoras de serviços para indústria, ficando sobre a pressão destas para atendimento de seus privilégios.¹⁴³

Não é salutar para o setor universitário que investigadores tenham de aceitar ou promoverem financiamento industrial para suas pesquisas, ficando na dependência da empresa financiadora, pois somente alguns projetos teriam remuneração, melhores equipamentos e outras infra-estruturas necessárias para o seu desenvolvimento. O maior problema do setor investigativo é a perda de autonomia universitária, que passará por

¹⁴⁰ DELORS, Jacque. *Educação: um tesouro a descobrir*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2001, p. 171.

¹⁴¹ RISTOFF, op. cit., p. 45.

¹⁴² SANTOS, op. cit., p. 202.

¹⁴³ Ibid., p. 202.

conflitos constantes entre as pressões de apresentar resultados em curto e longo prazo e os critérios científicos inevitáveis de avaliação, maturidade ou viabilidade do momento correto para a apresentação de resultados.¹⁴⁴

Ainda, como conseqüência mais nefasta para o setor científico do país, está o destino de universidades comunitárias e confessionais, que estruturaram grandes e modernos laboratórios. Suas atividades serão direcionadas para os setores mais importantes da indústria, as pesquisas mantidas em segredo para não destruir as vantagens competitivas da empresa financiadora, e ainda os resultados somente serão revelados quando forem patenteáveis por um determinado setor privado. Os sinais de tal expansão vêm se acumulando e causam perturbação aos setores da comunidade científica integrante de universidades tradicionais do país.¹⁴⁵

Salienta-se ainda o declínio da humanidade no que se refere às investigações das ciências sociais, em áreas de menor comerciabilidade tradicionalmente prestigiadas, com grande expansão nos anos 60 e que agora correm o risco de marginalização, apesar de reclamadas pela sociedade.¹⁴⁶

A universidade brasileira, fragilizada por sucessivas crises financeiras, será incapaz de resistir ao impacto da luta pela produtividade ou de definir soberanamente os termos desta luta e de sua sobrevivência. Esta deverá procurar se adaptar criativamente às novas condições, tentando maximizar os benefícios financeiros, exorcizando os riscos através de um apelo ao equilíbrio de funções e à prevenção contra a falta de investimentos em áreas prioritárias para o desenvolvimento econômico e científico.¹⁴⁷

Na visão de Delors, as maneiras que são desenvolvidas as reformas no ensino superior o torna deficitário, pois são decididas na maioria das vezes nos serviços centrais dos ministérios, sem a verdadeira consulta aos diferentes atores e sem a avaliação de resultados. Sobre este aspecto, é preciso dar abertura às instituições educativas para que percebam as necessidades da sociedade e possam introduzir fatores de dinamismo na gestão educativa, num primeiro momento, com as entidades educacionais já existentes, e num segundo momento com a autorização do funcionamento de novas instituições. Aquelas que exploram

¹⁴⁴ Ibid., p. 202.

¹⁴⁵ Ibid., p. 203.

¹⁴⁶ Ibid., p. 2044-2052, passim.

¹⁴⁷ Ibid., p. 2044-2052, passim.

uma única atividade, a prestação do ensino, porém, deve ser escolhida a região não atendida pelo ensino superior.¹⁴⁸

Não há dúvida de que a educação nacional precisa de reforma. Seu projeto de expansão somente será eficaz se respeitar alguns critérios como o de autorização de funcionamento de instituições que venham atender as áreas de ensino que possuam precariedade de vagas e em regiões não assistidas por instituições. Também, a valorização da instituição pública ou semipública, como as entidades sem fins lucrativos, formadas por grupos sociais em décadas passadas com o intuito de preencher uma deficiência na prestação de serviço educacional não atendida pelo Estado.

Segundo a legislação já vista, as universidades se diferenciam das faculdades isoladas e centros universitários, uma vez que gozam de autonomia e obedecem ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Trata-se das instituições que promovem a formação profissional do cidadão, fomentam o desenvolvimento humano e econômico, através da investigação científica e a interação com o setor produtivo.¹⁴⁹

A expansão do ensino superior no Brasil deve ser pautada pela estrutura das instituições. Segundo Vaticínio de Carvalho (2006), citado por Mancebo¹⁵⁰, o empecilho no que diz respeito à massificação do ensino não está na ausência de vagas para o ingresso do sistema, mas na escassez de vagas públicas e gratuitas. Estas vagas dependem necessariamente da sua oferta em instituições públicas ou em universidades parceiras do Estado na implementação de matrículas totais ou parcialmente gratuitas, como fazem as universidades comunitárias.

Nesse sentido, as políticas públicas educacionais poderão ser implementadas sobre o olhar dos governos, primeiramente, em suas instituições públicas e, quando este não atender a todos, poderá se valer de entidades parceiras, como as instituições do terceiro setor.

A primeira universidade a ser lembrada é a pública, que, por ser financiada integralmente pelo Estado, produz acesso ao ensino e também atua com diversos projetos de pesquisa e extensão, desenvolvendo o setor social e econômico do país. Segundo Neves, as universidades públicas ocupam posição fundamental no cenário acadêmico nacional, representam um papel estratégico no processo de desenvolvimento científico e tecnológico do

¹⁴⁸ DELORS, op. cit., p. 171.

¹⁴⁹ FRANCO, op. cit., p. 273.

¹⁵⁰ MANCEBO, op. cit., p. 83.

país. Isso ocorre pelas suas funções multifuncionais que concentram parte substancial da capacidade de pesquisa instalada.¹⁵¹

A segunda modalidade consiste nas instituições de ensino superior denominadas entidades educacionais do terceiro setor. Para Franco, são organizações de caráter privado com autonomia, administrativa sem fins lucrativos e criadas pela sociedade civil, com o objetivo específico de desenvolver funções atribuídas às universidades.¹⁵²

As entidades do terceiro setor na área educacional atuam com um bem que é público, ou seja, a geração de conhecimento. Por isso, recebem incentivos fiscais do Estado quando atuam na prática de atividades de interesse da sociedade, e que seriam de responsabilidade do Poder Público. São instituições filantrópicas que exercem um importante papel no desenvolvimento de políticas públicas.¹⁵³

As políticas educacionais de desenvolvimento humano, econômico e social poderão ser executadas por instituições de ensino superior vinculadas ao terceiro setor, mais precisamente as universidades comunitárias sem fins lucrativos, e as filantrópicas.

2.3 Instituição de ensino superior comunitária

A educação em comunidade se preocupa com setores da sociedade não atendidos pelo Estado, especialmente com o objetivo de inclusão das pessoas nos processos de desenvolvimento de um país. O campo de atuação desta modalidade ocorre através da formação escolar e profissional. Está ligada aos setores produtivos e atua na preparação do homem para o exercício da cidadania e sua colocação no mercado de trabalho, a fim de possibilitar-lhe melhor qualidade de vida.

No Brasil, entidades se organizam como instituições do terceiro setor. São organizações civis que objetivam desenvolver o ensino superior e suas modalidades nas diferentes regiões

¹⁵¹ NEVES, Clarissa Eckert Baeta. *A Estrutura e o funcionamento do ensino superior no Brasil*. In: SOARES, Maria Suzana Arrosa. (Org.) *Educação superior no Brasil*. Brasília: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, 2002, p. 52.

¹⁵² FRANCO, op. cit., p. 272.

¹⁵³ Ibid., p. 272

do país, principalmente nas localidades onde este serviço não é atendido pelo poder público. Assim, surgiu a instituição de ensino superior denominada universidade comunitária, que se refere a estabelecimentos cujo fim é capacitar o homem através da qualificação técnica profissional e promover pesquisa e extensão.¹⁵⁴

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação regulamenta o enquadramento das instituições privadas no sistema de ensino brasileiro, organiza as entidades educacionais em públicas e privadas. Em relação à privada, estas compreendem as particulares, comunitárias, confessionais e filantrópicas¹⁵⁵. Para Neves, o sistema da universidade privada se apresenta por meio de uma diversidade institucional, com característica de organização empresarial. Entretanto, na mesma prescrição jurídica, a lei engloba outras instituições que não possuem as mesmas características.¹⁵⁶ Trata-se das universidades comunitárias e filantrópicas, instituições organizadas por setores da sociedade, como sindicatos e associações sem fins lucrativos.

No Brasil, as universidades comunitárias são organizadas na Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC) fundada em janeiro de 1995, com sede em Brasília e que reúne atualmente 54 instituições de ensino superior sem fins lucrativos voltadas prioritariamente para ações educacionais de caráter social. Com esse perfil, elas destinam parte de sua receita a atividades de educação e assistência social, como bolsas de estudo, atendimento gratuito em hospitais, clínicas odontológicas ou psicológicas, assistência jurídica, entre outras.¹⁵⁷

¹⁵⁴ FRANCO, op. cit., p. 271.

¹⁵⁵ Conforme o art. 20, da LDB Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996, as instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias: particulares, comunitárias, confessionais e filantrópicas, na forma da lei.

¹⁵⁶ NEVES, op. cit., p. 57.

¹⁵⁷ Associação Brasileira das Universidades Comunitárias – (ABRUC), no Brasil é composta pelas seguintes instituições: Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-CAMPINA); Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MINAS); Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP); Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR); Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RIO); Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS); Universidade Católica de Brasília (UCB); Universidade Católica de Goiás (UCG); Universidade Católica de Pelotas (UCPel); Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP); Universidade Católica de Petrópolis (UCP); Universidade Católica do Salvador (UCSaLl); Universidade Católica de Santos (UNISANTOS); Universidade Católica Dom Bosco (UCDB); Universidade da Região da Campanha (URCAMP); Universidade de Caxias do Sul (UCS); Universidade de Cruz Alta (UNICRUZ); Universidade de Passo Fundo (UPF); Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC); Universidade de Sorocaba (UNISO); Universidade do Sagrado Coração (USC) Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS); Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP); Universidade Regional do Noroeste do Estado Rio Grande do Sul (UNIJUÍ); Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI). Universidade Santa Úrsula (USU); Universidade de São Francisco (USF); Centro Universitário Metodista Bennett (UniBENETT); Universidade Metodista de São Paulo (UMESP); Universidade do Vale do Paraíba (UNIVAP); Centro Universitário de João Pessoa (UNIPÊ); Universidade Presbiteriana Mackenzie Universidade Vale do Rio Verde de Três Corações (UNICOR); Universidade da Região de Joinville (UNIVILLE); Centro Universitário São Camilo (São Camilo); Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC); Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL); Centro Universitário da FEI; Centro Universitário Fundação Santo André

Segundo Guareschi, o modelo de universidade comunitária tem sua raiz mais profunda na tradição das escolas implantadas por colonizadores europeus no Estado do Rio Grande do Sul.¹⁵⁸ O surgimento característico deste modelo de entidade teve sua estrutura organizacional formatada através das entidades existentes, como associações locais de professores de pré-ensino entre outros grupos, que contribuíam na formação acadêmica e científica numa determinada região.

As universidades comunitárias constituem-se em um importante modelo de instituição de ensino. Sua marca não está em primeiro lugar na sua estrutura jurídica, mas na adequação às necessidades sociais dos lugares onde se insere, uma vez que proporciona a interação entre instituição de ensino e grupo social. De um lado a universidade coloca-se a serviço da comunidade, oferecendo contribuição significativa ao desenvolvimento regional, onde a sociedade passa a participar das definições dos rumos da instituição e de sua sustentabilidade financeira.¹⁵⁹

As universidades comunitárias, na visão de Neves, autodenominam-se públicas não-estatais e se caracterizam por manter um elevado grau de interação no contexto social.¹⁶⁰ São entidades criadas e mantidas por conselhos, constituídos de membros da comunidade regional do lugar em que a instituição possui sua sede.

Um dos grandes diferenciais deste modelo de organização é seu caráter semipúblico, pois se distingue como entidade de prestação de serviço e de interesse público, além de não ter fins lucrativos, razão que a denomina pública não estatal. Estas organizações se destacam pelas atividades voltadas para o desenvolvimento de suas comunidades.¹⁶¹

Este modelo de universidade surgiu essencialmente de iniciativas comunitárias, sendo definidas como não confessionais, não empresariais, sem alinhamento político-partidário ou

(FSA); Centro Universitário (UNIVATES); Centro Universitário Feevale (FEEVALE); Centro Universitário Salesiano de São Paulo (UNISAL); Centro Universitário da Fundação de Ensino Octávio Bastos (UNIFEQB); Centro Universitário La Salle (UNILASSALLE); Universidade Comunitária Regional de Capecó (UNOCHAPECÓ); Universidade do Planalto Catarinense (UNIPLAC); Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI); Centro Universitário Franciscano (UNIFRA); Universidade Vale do Rio Doce (UNIVALE); Centro Universitário Católico Auxilium (UniSALESIANO); Centro Universitário de Votuporanga (UNIFEV); Centro Universitário de Metodista Izabela Hendrix; Centro Universitário Franciscano do Paraná (UNIFAE); Centro Universitário Católico do Sudoeste do Paraná (UNICS); (ABRUC, 2007, p. 31).

¹⁵⁸ GUARESCHI, Elydo Alcides. *O processo de construção da universidade de Passo Fundo – UPF: nascimento e implantação*. Passo Fundo: UPF, 2001, p. 22.

¹⁵⁹ Ibid., p. 23.

¹⁶⁰ NEVES, op. cit., p. 57.

¹⁶¹ GUARESCHI, op. cit., p. 22.

ideológico de qualquer natureza, não possuem um dono específico e não tem fins de lucratividade, apenas sustentabilidade financeira.¹⁶²

A legislação e as estatísticas oficiais, ao colocar as universidades comunitárias no grupo de instituições de ensino privado, fazem com que estas enfrentem sérios problemas, pois não representam sua verdadeira caracterização. A definição legal permite a existência de uma certa ambigüidade, sendo que sua conceituação possui traços de identificação com as universidades do setor público e com as do privado.¹⁶³

A caracterização da instituição de ensino comunitária, conforme a LDB, tem gerado certa dúvida, em especial no que se refere ao seu estudo, e evidenciando duas idéias centrais. A primeira refere-se à diferenciação dos demais seguimentos do ensino superior privado e seu caráter alternativo ao sistema público. Em relação a segunda, evidencia-se o caráter alternativo, porque confere a este modelo institucional, diferenças dos traços dominantes de entidades particulares, que possuem caráter comercial. Enquanto que a comunitária possui características de entidade pública não estatal.¹⁶⁴

As instituições de ensino superior, comunitárias, possuem características que as distinguem das universidades públicas estatais e das privadas. No entanto, o modelo comunitário que possui algumas décadas de serviços prestados à comunidade é mal compreendido, a partir do momento em que são confundidas como entidades privadas ou particulares. Na verdade, são entidades organizadas por grupos sociais, geridas por conselhos plurais e não possuem fins lucrativos. Por isso, este modelo de instituição de ensino carece de um marco normativo próprio, o que possibilitaria a compreensão de suas características dentro de sua verdadeira identidade.¹⁶⁵

Na perspectiva de Paviani, a universidade comunitária nasce como um modelo alternativo entre a instituição estatal e a universidade privada. Surge pela prática social e histórica de algumas comunidades, em especial, pela ausência de atuação de governos federais na área do ensino superior. Trata-se de um modelo misto, promovido por particulares

¹⁶² FRANCO, op. cit., p. 270-271.

¹⁶³ Ibid., p. 270-271.

¹⁶⁴ FRANCO, Maria Estela Dal Pai. LONGHI, Solange Maria. *A Univerisade Comunitária: forças e fragilidades*. In: BITTAR, Mariluce. OLIVEIRA, João Ferreira de Oliveira. MOROSINI, Marília. (Org.). Apresentação. In: _____. *Educação Superior no Brasil: 10 anos pós-LDB*. Brasília: INEP, 2008, p. 186.

¹⁶⁵ UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL (UNISC). *Conselho Universitário. A universidade de Santa Cruz do Sul e o modelo comunitário de universidade: aspectos conceituais e jurídicos*. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2007, p. 1.

e pelo poder municipal, preocupado em atender as necessidades do cidadão.¹⁶⁶ Neste sentido, assume uma prática social fundada no compromisso com a região que lhe deu origem.

A expansão do ensino superior pelo setor privado está centrada em matrículas de algumas áreas específicas. Sobre este contexto, Amaral (2006), citado por Franco e Longhi, diz que a responsabilidade para se atingir a meta governamental de 30% dos alunos entre idade de 18 e 24 anos no ensino superior até o ano de 2011 somente será atendida se houver ação conjunta entre o setor público e o setor privado. Ganha força nesta perspectiva a universidade comunitária, especialmente pelo compromisso social que esta instituição possui enquanto produtora e socializadora do conhecimento.¹⁶⁷

A instituição comunitária atua em áreas com demandas emergentes no seio da sociedade, como educação, saúde e assistência social. Neste contexto, Franco e Longhi descrevem que este modelo de instituição caracteriza-se desde suas origens pelo forte direcionamento ao seu entorno social, seja pelas propostas de extensão, pelo atendimento às necessidades de ensino ou pela ênfase nas atividades de pesquisa, voltadas para o desenvolvimento da região e para a melhoria da qualidade de vida das pessoas.¹⁶⁸

A possibilidade de contar com incentivos fiscais fez as universidades comunitárias se enquadrarem como instituições filantrópicas. Segundo Ghilardi, são instituições constituídas para colaborar com a missão do Estado, suprimindo as deficiências deste no atendimento de finalidades educacionais, culturais, assistenciais de saúde, beneficentes, além de promover atividades destinadas à promoção da pessoa humana e à proteção do bem comum, ocupando um papel para estatal.¹⁶⁹

Pela sua contribuição com o Estado, as universidades comunitárias são reconhecidas como entidades de utilidade pública pelos governos municipal, estadual, e federal. Para Ghilardi, o principal motivo que levou este modelo de instituição a buscar o reconhecimento como entidade de fins filantrópicos e de utilidade pública foi a isenção de cota patronal da previdência social. A maior preocupação dessas instituições sempre foi procurar caminhos que melhor pudessem atender a comunidade de sua região.¹⁷⁰

¹⁶⁶ PAVIANI, Jayme. *O desafio da universidade comunitária*. Revista Chronos. Caxias do Sul., v. 34, p. 36, jan./jun. 2007, p. 36.

¹⁶⁷ FRANCO, op. cit., p. 187.

¹⁶⁸ Ibid., p. 187.

¹⁶⁹ GHILARDI, Wanderlei José. *Filantropia: aspectos legais contestáveis*. REVISTA DO CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE DO RIO GRANDE DO SUL. Porto Alegre RS, v., 112, p. 074-082, 30 de maio de 2003, 76.

¹⁷⁰ Ibid., p. 76.

A gestão de uma instituição comunitária caracteriza-se pela eleição de seus dirigentes. Suas ações são tomadas por colegiados institucionais onde participam representantes da comunidade acadêmica, inclusive com a participação de membros da comunidade regional na qual atua a entidade.¹⁷¹

As universidades comunitárias possuem entidades mantenedoras, são pessoas jurídicas de direito público ou privado na forma de associações ou fundações, que possuem a responsabilidade de manter as atividades da entidade mantida, através da captação de recursos que financiam as atividades de ensino, pesquisa e extensão.¹⁷²

No Rio Grande do Sul, berço da universidade comunitária brasileira, ainda se encontra um número significativo deste modelo de instituição, o que permite que seja realizado um estudo sobre algumas destas instituições.

Numa sociedade em que se exige constantemente a geração de novos conhecimentos científicos e tecnológicos, capazes de promover transformações necessárias para o desenvolvimento sustentável, há no processo educacional brasileiro uma exigência de novos rumos, além de políticas adequadas para resolver os desafios do ensino e outras atividades acadêmicas.

Neste sentido, se faz necessária uma análise sobre as contribuições das universidades comunitárias de Passo Fundo, Caxias do Sul e Santa Cruz do Sul, bem como sobre suas relações com o Estado, a implementação de políticas públicas de inclusão social e o desenvolvimento econômico.

2.4 Instituição Comunitária de Ensino Superior de Caxias do Sul, Passo Fundo e Santa Cruz do Sul.

Na lição de Schmidt, as instituições de ensino superior comunitárias do Rio Grande do Sul estão organizadas no Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas (COMUNG),

¹⁷¹ FRANCO, op. cit., p. 271.

¹⁷² Ibid., p. 271.

criado oficialmente em 1996. No seu conjunto, as suas doze¹⁷³ instituições congregam mais de 40 campi universitários, abrangem mais de 380 municípios em suas áreas de influência e possuem em torno de 120 mil alunos de graduação e pós-graduação, constituindo-se no maior sistema de educação superior em atuação no Estado.¹⁷⁴

A implantação dos primeiros cursos de educação superior na cidade de Caxias do Sul, de Passo Fundo e Santa Cruz do Sul, ocorreu no século passado, mais precisamente nas décadas de 50 e 60, quando houve uma grande mobilização de diversos setores da sociedade para a ampliação de vagas de ensino superior no Estado do Rio Grande do Sul.¹⁷⁵

Houve no século passado, em Caxias do Sul, a busca por uma instituição que representasse a expressão cultural da região e mantivesse fortes vínculos com a comunidade. Foi nesse período que, em 10 de fevereiro de 1967, nasceu a Universidade de Caxias do Sul. Inicialmente, congregou as primeiras faculdades reunidas sobre a denominação de Associação Universidade de Caxias do Sul, sua instituição mantenedora.

Em 1973, a associação foi transformada na Fundação Universidade de Caxias do Sul (FUCS), entidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos. Foi concebida segundo o modelo que melhor representa o caráter comunitário e as propostas de regionalização do ensino superior.¹⁷⁶

Em Passo Fundo, a educação superior teve origem na década de 1950, com a criação da Faculdade de Direito, até então mantida pela Sociedade Pró-Universidade. Em 1957, surgiu o Consórcio Universitário Católico, que instituiu a Faculdade de Filosofia com os cursos de Filosofia, Pedagogia e Letras Anglo-Germânicas, que possibilitava a qualificação dos profissionais de ensino da região. Segundo Guareschi:

¹⁷³ O Consórcio das universidades comunitárias gaúchas – (COMUNG) é formado pelas seguintes instituições: Centro Universitário Feevale (FEEVALE); Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul PUCRS; Universidade Católica de Pelotas (UCPeL); Universidade de Caxias do Sul (UCS); Universidade de Cruz Alta (UNICRUZ); Universidade Regional do Noroeste do Estado Rio Grande do Sul (UNIJUÍ); Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC); Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS); Centro Universitário (UNIVATES); Universidade de Passo Fundo (UPF); Universidade da Região da Campanha (URCAMP); Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI). (COMUNG, 2008).

¹⁷⁴ SCHMIDT, João Pedro. *Exclusão, Inclusão e Capital Social: o Capital Social nas ações de inclusão*. In: REIS, Jorge Renato. LEAL, Rogério Gesta. (organizadores). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 6. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006, p. 1.

¹⁷⁵ FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL (FUCS). *Plano de trabalho das ações assistenciais, 2008*. Caxias do Sul: UCS, 2008, p. 12.

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 12.

Basicamente, duas idéias estavam subjacentes às discussões dos professores universitários e das lideranças da sociedade local: a necessidade de uma integração das forças e dos recursos das duas entidades existentes para propiciar as condições necessárias à criação da universidade e a decisão política dos professores de assumir os destinos do ensino superior, tornando-a partidária, vistas como causadoras da crise da SPU e das suas conseqüências desastrosas para o ensino superior.¹⁷⁷

Em 1967, com a união das duas entidades, surge a Fundação Universidade de Passo Fundo (FUPF), mantenedora da Universidade de Passo Fundo. Uma organização de caráter comunitário e regional, declarada de utilidade pública.¹⁷⁸

A Associação Pró-Ensino em Santa Cruz do Sul (APESC), fundada em 17 de março de 1962 pela comunidade da cidade, deu início à instituição comunitária de educação superior da região. A APESC é uma entidade civil sem fins lucrativos, constituída de clubes de serviço, associações de classe, entidades públicas, entidades privadas, empresas privadas, entidades afins e sócios. Seus serviços assistenciais são prestados gratuitamente para pessoas comprovadamente carentes. A APESC é mantenedora da Universidade de Santa Cruz do Sul.¹⁷⁹

As universidades comunitárias de Caxias do Sul, de Passo Fundo e de Santa Cruz do Sul se caracterizam por serem entidades beneficentes de assistência social. Seu patrimônio é constituído pela colaboração mútua entre o poder público e entidades de organizações da comunidade organizada, sendo que só pode ser utilizado e aplicado na realização das atividades afins da instituição mantenedora.

Os dirigentes de entidades mantenedoras das instituições comunitárias de ensino superior não possuem remuneração, e, em caso de extinção, o patrimônio será destinado a instituições congêneres da região, conforme estabelece o art.3º, inciso IX, do Decreto nº 2.536/98, e o Estatuto da Fundação Universidade de Caxias do Sul, nos art. 5º e 6º.¹⁸⁰

Como entidades de educação, as universidades comunitárias gaúchas elegeram como finalidade principal desenvolver a educação, a pesquisa e a extensão em todos os níveis do campo do saber, bem como desenvolver atividades de divulgação científica beneficente e cultural de seus professores e alunos. Para o cumprimento de suas finalidades, a fundação

¹⁷⁷ GUARESCHI, op. cit., p. 31.

¹⁷⁸ FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO (FUPF). *Plano de ação de assistência social*. 2007. *Passo Fundo*: FUPF, 2007. p. 4.

¹⁷⁹ UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL (UCS). *Estatuto da Universidade de Caxias do Sul*. Caxias do Sul: UCS, 2002, p. 2.

¹⁸⁰ FUCS, op. cit., p. 13.

conta com órgãos responsáveis pela sua administração, trata-se de conselho diretor, curador, presidência e vice-presidência. Suas atribuições e competências encontram-se em estatuto.

Portando, as decisões administrativas deste modelo institucional são tomadas por um conselho diretor, na FUCS e na FUPF, e em assembléia comunitária e pelo conselho superior na UNISC. Ainda assim, existem conselhos curadores, conselhos fiscais e assembléia geral. Participam dos colegiados membros sem remuneração das entidades que deram origem às fundações ou associações pró-ensino, representantes de governos, caso da UCS, de entidade da comunidade, integrantes da própria universidade e representantes do corpo docente e discente.

Aos órgãos diretivos da fundação ou associação cabe a administração dos bens da fundação, acompanhamento da execução das mantidas, além da supervisão de controle da vida patrimonial e administrativa da instituição. A estes órgãos cabe, ainda, a aplicação de verbas públicas recebidas pela entidade, conselho curador ou fiscal, e entre outros encargos, examinar documentos relacionados às atividades econômicas e financeiras da fundação.¹⁸¹

As instituições de ensino superior comunitária possuem diversas entidades como mantidas. Sob a responsabilidade da Fundação Universidade de Caxias do Sul, estão o Centro de Teledifusão Educativa, Escola de Educação Profissional de Farroupilha, Centro Tecnológico Universidade de Caxias do Sul, Hospital Geral de Caxias do Sul e Universidade de Caxias do Sul.¹⁸²

A Fundação da Universidade de Passo Fundo possui sob sua coordenação, o Centro de Ensino Médio Integrado UPF, o Centro de Línguas UPF Idiomas, a UPF TV e a Universidade de Passo Fundo (UPF).¹⁸³

A Associação Pró-Ensino, em Santa Cruz do Sul, mantém a Escola de educação Básica Educar-se, o Centro de Educação Profissional (CEPRO), o Hospital Santa Cruz, uma livraria, uma loja e a farmácia-escola. Seus campi¹⁸⁴ universitários, estão em Sobradinho, em Capão

¹⁸¹ Ibid., p. 14-16, passim.

¹⁸² Ibid., p. 17.

¹⁸³ FUPF, op. cit., p. 2.

¹⁸⁴ Segundo documentos das universidades de Caxias do Sul, Passo Fundo e Santa Cruz do Sul, verifica-se que todas possuem campi. No entanto, na UCS e na UPF estes são vinculados à mantida universidade enquanto que na UNISC os campi estão vinculados diretamente a mantenedora APESC. Neste sentido, devem ser analisados como uma mantida independente das demais.

da Canoa, em Venâncio Aires, além do campus sede da Universidade de Santa Cruz do Sul.¹⁸⁵

Cada entidade mantida possui estrutura única. Sua organização e funcionamento estão disciplinados por dispositivos particulares, integrantes dos estatutos, regimento ou regulamentos de cada entidade, o que proporciona a realização de seus fins, consoantes com os da mantenedora.¹⁸⁶

As três entidades mantenedoras de instituições de ensino superior, integrantes na presente pesquisa, possuem mantidas que atuam em áreas afins.¹⁸⁷ São mantidas que têm por finalidade prestar apoio ao ensino, à pesquisa, à difusão cultural e à socialização do conhecimento, produzida por diferentes áreas do saber.¹⁸⁸

As entidades comunitárias em estudo não possuem atuação somente no ensino superior, ao longo dos anos, construíram escolas que atuam nos diferentes níveis da educação. A FUPF instituiu o Centro de Ensino Médio Integrado, a APESC cultiva a Escola de educação Básica Educar-se e o Centro de Educação Profissional, a FUCS, mantém a Escola Profissionalizante de Farroupilha.

Essas instituições têm como finalidade preparar indivíduos por meio do ensino básico, médio ou técnico, capazes de desenvolver o setor industrial e comercial da região em que residem. Um exemplo é a Escola Técnica Profissionalizante de Farroupilha, mantida pela Fundação Universidade de Caxias do Sul, que no ano de 2007 capacitou tecnicamente mais de 450 alunos, tendo, ainda, 4.200 passado por cursos de formação de curta duração.¹⁸⁹

As instituições comunitárias de ensino superior FUCS, FUPF e APESC desenvolvem novas tecnologias, através de projetos de pesquisa elaborados em unidades acadêmicas ou em centros tecnológicos, por meio de recursos públicos ou privados. São inovações necessárias para a indústria, em suas diversas áreas.

¹⁸⁵ ASSOCIAÇÃO PRÓ-ENSINO EM SANTA CRUZ DO SUL (APESC). *Plano de ação, 2006*. Santa Cruz do Sul: APESC, 2006, p. 5.

¹⁸⁶ UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL (UCS). *Estatuto da Universidade de Caxias do Sul*. Caxias do Sul: UCS, 2002, p. 17.

¹⁸⁷ As entidades mantenedoras de instituições de ensino possuem outras mantidas além dos estabelecimentos de ensino superior, são mantidas que atuam em áreas afins da organização como veículo de comunicação, escola de línguas estrangeiras, de ensino fundamental, médio e técnico. Um exemplo é a UPF TV, emissora de televisão de canal aberto vinculada a Fundação Universidade de Passo Fundo.

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 17.

¹⁸⁹ *Ibid.*, p. 19.

Como exemplo, cita-se o Centro Tecnológico de Pedras Gemas e Jóias do Rio Grande do Sul, com sede na cidade de Soledade, sob a coordenação do Campus Universitário da UPF desta cidade. Segundo o relatório de atividades 2007 da UPF:

No ano 2007 o Centro Tecnológico de Pedras, Gemas e Jóias do RS atuou no desenvolvimento ações e atividades de capacitação e qualificação de mão-de-obra, desenvolvimento de projetos de pesquisa e participação em chamadas públicas com objetivo de obtenção de recursos financeiros para apoio aos projetos de pesquisa e ações do Centro Tecnológico. Relacionado à qualificação de mão-de-obra, foram capacitados 44 alunos pelo curso Redescobrimo o Processo Gerencial, sob a coordenação e execução da Universidade de Passo Fundo. Quanto à pesquisa, foi desenvolvido o projeto, com enfoque ambiental, Diagnóstico, Gestão e Reuso dos Resíduos gerados pelas Empresas de Pedras Preciosas da região de Soledade - RS. Projeto coordenado e executado pela Universidade de Passo Fundo, com o objetivo de identificar, quantificar e caracterizar os resíduos industriais, líquidos e sólidos, da cadeia produtiva de pedras preciosas, bem como avaliar os impactos ambientais produzidos, visando à implementação da gestão integrada da geração de resíduos, incluindo o desenvolvimento de tecnologias para o seu reuso e reciclagem. Já foi apresentado em audiência pública relatório com resultados e análises parciais.¹⁹⁰

As três universidades possuem centros tecnológicos em diversas áreas. Estes atuam sob a chancela de uma instituição de ensino superior proporcionam formação geral, qualificação técnica profissional e programas de pesquisa, aplicados nas diferentes áreas¹⁹¹.

O objetivo principal das instituições de ensino, constante neste estudo, é o de produzir conhecimentos no campo da cultura, da ciência e da tecnologia, além de torná-los acessíveis por meio das atividades de ensino, pesquisa e extensão, voltadas para a formação e qualificação de recursos humanos, em especial na área profissional necessária para o desenvolvimento de suas regiões.¹⁹²

As universidades comunitárias também são regionais. Além das cidades sedes, atuam em outros municípios de sua área de abrangência.

A UCS teve seu processo de regionalização no ano de 1993, instalando campus e núcleos universitários. Na atualidade, a instituição possui campi em Vacaria, na Região dos Vinhedos e na, Cidades das Artes, além dos núcleos universitários em Canela, Guaporé, Veranópolis, Farroupilha, Nova Prata e Vale do Caí. Sua área de atuação abrange

¹⁹⁰ UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO (UPF). *Relatório de atividades 2007*. Passo Fundo: UPF, 2008, p. 362.

¹⁹¹ UCS., op. cit., p. 21.

¹⁹² Ibid., p. 24.

aproximadamente um milhão de habitantes.¹⁹³ A Universidade de Caxias do Sul, em 2008, possuía 31.328 alunos matriculados na graduação e 2.112 inscritos na pós-graduação.¹⁹⁴

A Fundação Universidade de Passo Fundo atua em uma área de 100 municípios, dividida em sua sede central e mais seis campi, Carazinho, Casca, Lagoa Vermelha, Palmeira das Missões, Sarandi e Soledade. Trata-se de uma região de aproximadamente 813.994 habitantes. (UPF, 2006). Em 2008, a universidade contava com 15.389 alunos matriculados na graduação e 1.588 inscritos na pós-graduação.¹⁹⁵

A UNISC, em 2008, contava com cerca de 11.898 alunos distribuídos em diversos cursos, de graduação e pós-graduação.¹⁹⁶ A estrutura da instituição está distribuída em quatro, campi universitários localizados em Santa Cruz do Sul, Sobradinho, Capão da Canoa e Venâncio Aires. Sua região de abrangência é de aproximadamente 100 municípios.¹⁹⁷

A presença das universidades comunitárias nas determinadas regiões promove melhoria no desempenho econômico e ganho social, sendo que setores produtivos encontram nestas instituições importantes aliadas na difusão do conhecimento e de novas técnicas, necessárias para a transformação do desenvolvimento da comunidade regional.

Por cumprir as exigências legais e integrarem o sistema de ensino superior brasileiro, as universidades comunitárias de Caxias do Sul, Passo Fundo e Santa Cruz do Sul proporcionam às suas comunidades acesso a diversos cursos de nível superior.

Neste contexto, as áreas de graduação compreendem os cursos de bacharelado, licenciatura, tecnologia, seqüenciais com formação específica ou destinação coletiva, e os que conferem grau específico referente à determinada profissão. De Pós-graduação: no *stricto sensu*: mestrado e doutorado; no *lato sensu*: cursos de especialização e *Master in Business Administration* (MBA)¹⁹⁸

Uma das fortes características da universidade comunitária está na sua atuação em projetos de pesquisa, além de trabalhos voltados para o setor de tecnologia. As instituições

¹⁹³ Ibid., p. 25.

¹⁹⁴ CONSÓRCIO DAS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS GAUCHAS (COMUNG). *Instituições*. Disponível em: <http://www.comung.org.br/instituicoes.php>>. Acesso em: 24 de nov.2008

¹⁹⁵ Ibid., Acesso em: 24 de nov.2008.

¹⁹⁶ Ibid., Acesso em: 24 de nov.2008.

¹⁹⁷ UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL (UNISC). *Relatório de gestão da UNISC*. Santa Cruz do Sul: UNISC, 1998 a 2006.

¹⁹⁸ GOMES, Maria Tereza. *Orientação profissional*. Disponível em: <<http://www.catho.com.br/dicas/lista2.php?fonte=4&qual=8&idi=34&titt=Q3Vyc29zIC8gTUJB&titulo=TyBxdWUg6SBNQkE%2F>>. Acesso em: 20 de nov. 2008.

gaúchas em estudo atuam com vice-reitorias ou pró-reitorias, e setores destinados exclusivamente para atuarem nas áreas de pesquisa.

Na região de Caxias do Sul, segundo dados da Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa da UCS, no ano de 2008 a estimativa de projetos de pesquisa a serem desenvolvidos por centros, núcleos e campi, eram de 277 projetos, distribuídos nas diferentes áreas do saber.¹⁹⁹

A Universidade de Passo Fundo, em 1999, desenvolveu 172 projetos de pesquisa, todos visavam incorporar o aluno a diversas áreas do conhecimento, sob a orientação de professores pesquisadores, através de incentivos, como mostra de iniciação científica, concessão de bolsas, entre outros auxílios.²⁰⁰

Segundo o relatório da UNISC (de 1998 a 2006) a universidade, em 2005, apresentou 186 projetos de pesquisas com foco dos pesquisadores em demandas regionais.²⁰¹

A universidade comunitária definida como entidade de assistência é portadora do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, por isso deve aplicar anualmente 20% de sua receita em gratuidade, através da promoção de ações assistenciais permanentes. As instituições de ensino superior comunitária de Caxias do Sul, Passo Fundo e Santa Cruz do Sul, atuam por meio de ações complementares à função do Estado na execução de Políticas Públicas, o que vem agregar serviços nas áreas da educação, saúde e assistência social.²⁰²

As políticas de assistência das universidades estão voltadas para a busca de alternativas aos problemas e demandas da comunidade regional onde se inserem. Nesse sentido, possuem compromisso com a construção do conhecimento, com a formação da cidadania, meio ambiente e desenvolvimento econômico integrado e sustentável das regiões, contribuindo decisivamente para a melhoria na qualidade de vida das pessoas.²⁰³

O objetivo da atividade assistencial de uma universidade comunitária é auxiliar as pessoas com menores condições financeiras, de forma que estas obtenham acesso ao conhecimento científico e tecnológico e a cultura, contribuindo para o seu crescimento, como membro da comunidade em que reside. Portanto, a promoção da assistência à saúde se garante através do atendimento universal e gratuito à comunidade regional, o que vem contribuir para

¹⁹⁹ UCS., op. cit., p. 29-30.

²⁰⁰ GUARESCHI, op. cit., p. 27.

²⁰¹ UNISC., op. cit., p. 37.

²⁰² UCS., op. cit., p. 37.

²⁰³ UNISC., op. cit., p. 15.

minimizar o fenômeno da exclusão social e maximizar o processo de desenvolvimento econômico das comunidades da região de sua abrangência.²⁰⁴

A ação de uma universidade ocorre pela difusão do ensino, pesquisa e extensão, sendo o primeiro o que melhor serve de base para uma instituição universitária. É através do processo de aprendizagem que nascem os projetos de pesquisa e extensão, fazendo com que as instituições também priorizarem a oferta de vagas em cursos de nível superior. As instituições criam programas próprios que se utilizam de programas estatais para facilitar o ingresso de alunos aos bancos universitários. Destacam-se, nesse sentido, os programas sociais, como o Programa Universidade Para Todos (ProUni). A seleção ocorre por comissões que analisam dados sócio-econômicos de cada candidato.²⁰⁵

As instituições comunitárias e filantrópicas portadoras de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social são parceiras do Estado na execução de Políticas Públicas que visam proporcionar acesso de pessoas com menor poder aquisitivo a cursos superiores. Isto é feito por meio de Financiamento Estudantil como o (FIES)²⁰⁶, ou bolsas de estudos na modalidade ProUni.²⁰⁷

Conforme a Coordenadoria de Assistência social, a Universidade de Caxias do Sul, em 2008, disponibilizou 350 bolsas de estudos, no percentual de 50% para alunos em situação de vulnerabilidade social, acarretando um gasto de R\$ 900,000,00. A instituição ainda disponibilizou, pelo ProUni, 1.500 bolsas de 100% e 200 bolsas de 50%, todas gratuitas, o que resultará num gasto de R\$ 11.000.000,00 (UCS 2002, p.34). O número de créditos da UCS para o ano de 2008 foi de 752 créditos educativos, 4.280 bolsas de estudos, distribuídas em diferentes percentuais. A entidade também incentiva programas de estágios internos e externos, oferecendo, em 2008, 648 vagas. Esses programas foram obtidos junto a Pró-Reitoria de extensão.²⁰⁸

Segundo relatório de balanço social da Universidade de Passo Fundo, num universo de 16.100 alunos matriculados na instituição, no ano de 2006 foram beneficiados cerca de 4.925 alunos com bolsa social ou crédito educativo, além do Prouni. A FUPF conta com créditos

²⁰⁴ UCS., op. cit., p. 11.

²⁰⁵ Ibid., p. 34.

²⁰⁶ O Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) é um programa do Ministério da Educação (MEC), destinado a financiar a graduação no Ensino Superior de estudantes que não têm condições de custear integralmente sua formação. Para se candidatar ao FIES, os alunos devem estar regularmente matriculados em instituições não gratuitas, cadastradas no Programa e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo MEC. O FIES é operacionalizado pela Caixa Econômica Federal. (MEC, 2008).

²⁰⁷ UCS., op. cit., p. 32.

²⁰⁸ Ibid., p. 117.

educativos, como o Programa Emergencial de Crédito (PEC), Programa de Financiamento Estudantil, bolsa dissídio e mantém antigas bolsas sociais. Neste sentido, a entidade educacional e comunitária previu atender aproximadamente 5000 alunos no ano de 2007, o que representou 14% da sua previsão orçamentária.²⁰⁹

A Universidade de Santa Cruz do Sul, no ano de 2006, contava com 9.958 matrículas na graduação. Destes, 3.665, 36,80%, foram beneficiados com bolsas ou financiamento estudantil. Foram atendidos alunos com insuficiência financeira que receberam bolsas de estudos e outros programas com 50% ou 100% de gratuidade. Ainda neste mesmo ano, a instituição previa a oferta de 456 bolsas integrais do Programa Universidade para Todos, do governo federal.²¹⁰

As três universidades comunitárias gaúchas em estudo, no que se refere à saúde, prestam serviços de prevenção e assistência a enfermos nesta área de atuação.

A Universidade de Caxias do Sul presta diversos serviços gratuitos na área da saúde. São programas relacionados à higiene, alimentação. Saneamento básico, além de ações educativas para a formação de hábitos saudáveis. Todos realizados por diferentes cursos como educação física, fisioterapia, nutrição, psicologia e outros. Na área da medicina, a instituição atua junto ao Hospital Geral, onde presta um adequado e eficiente atendimento médico-ambulatorial e médico-hospitalar universal e gratuito aos usuários do Sistema Único de Saúde da população de abrangência da 5ª Coordenadoria da Saúde do Rio Grande do Sul. Segundo a Coordenadoria de Assistência social, a UCS prestou em 2008, na saúde, 746 mil atendimentos, com gasto de R\$ 42.400.000,00.²¹¹

A UPF, através do ambulatório central dos cursos de enfermagem, medicina e odontologia, caracteriza-se pela formação generalista, voltada à realidade da população, dando ênfase ao ensino prático em nível ambulatorial e às necessidades gerais e especiais, priorizando os pacientes encaminhados pelo SUS. A comunidade da região de abrangência da Universidade de Passo Fundo recebe atendimento nas áreas de clínica médica, cirurgia, ginecologia, obstetrícia e pediatria. No ano de 2006, prestou 14.675 atendimentos, uma média de 1.223, ao mês.²¹²

²⁰⁹ FUPF., op. cit., p. 11-18, Passim.

²¹⁰ APESC., op. cit., p. 27

²¹¹ UCS., op. cit., p. 22-41, passim.

²¹² FUPF., op. cit., p. 12.

A Universidade de Santa Cruz do Sul também demonstra forte ação na área da saúde, através de programas de atendimento gratuito como o da saúde em casa, serviço de incentivo ao aleitamento materno, dentre outras atividades realizadas por professores e alunos de diferentes cursos da instituição. Um ponto importante de atuação da universidade na área da saúde está no Hospital de Santa Cruz, que oferece uma importante contribuição para a saúde regional, disponibilizando serviços médico-hospitalares e serviços auxiliares de diagnóstico e tratamento em níveis preventivos e de promoção à saúde.²¹³

O financiamento do sistema único de saúde decorre de contribuições sociais. Uma entidade beneficente de assistência social, como é o caso da universidade comunitária, pode justificar a isenção das contribuições previdenciárias e de tributos pela oferta da gratuidade.

Conforme prevê o Decreto nº 2.536/98, art. 3º, § 11, a instituição que atue simultaneamente nas áreas de saúde e de assistência social ou educacional poderá deduzir um percentual mínimo na prestação de atendimento. Assim o fazem as universidades comunitárias gaúchas, por meio de ambulatórios ou hospitais, entre outros serviços de saúde prestados gratuitamente, com a finalidade de prover a recuperação da saúde da população da região onde atua.²¹⁴

A atuação da instituição de ensino superior comunitária, na área de assistência social, ocorre por meio de prestação de serviços, em programas e projetos vinculados à proteção e à dignidade da pessoa humana. São propostas direcionadas a usuários da assistência social, oportunizando acesso a direitos básicos a crianças, idosos e classes sociais excluídas da sociedade.²¹⁵

A idéia de vulnerabilidade econômica resulta de inadequadas condições sociais, pela inserção precária ou não inserção ao mercado de trabalho, situação circunstancial, estigmatizada em termos étnicos e culturais. A universidade comunitária tem como uma de suas propostas a aplicação do acesso a serviço de saúde, educação e assistência diversa, para que diminua a vulnerabilidade social, e assim proporcionar qualidade de vida.²¹⁶

A assistência social de uma instituição filantrópica, como das universidades comunitárias gaúchas, é financiada por políticas públicas tributárias do Estado. Esta é garantida pela Constituição Federal de 1988 e regulada pela Lei Orgânica de Assistência

²¹³ APESC., op. cit., p. 29.

²¹⁴ UCS, op. cit., p. 34.

²¹⁵ Ibid., p. 32.

²¹⁶ Ibid., p. 34.

Social e por Resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), 191/05, 81/06, 217/06 e 220/06 e Decreto 6.308/07, visando à prestação, ao assessoramento, à defesa e às garantias de direitos de forma continuada, permanente e planejada aos necessitados.²¹⁷

As universidades de Caxias do Sul, Passo Fundo e Santa Cruz do Sul desenvolvem assistência social em diversas áreas já mencionadas, e cumprem tal assistência por terem assumido um acordo social e ético com as comunidades nas quais atuam. Nesse sentido, voltam suas ações para setores da população empobrecida ou com pouca inserção no mercado de trabalho.

Segundo a coordenadoria de assistência social, a Universidade de Caxias do Sul desenvolveu em 2008 diversos programas de proteção social, beneficiando cerca de 300 crianças, adolescentes e jovens, 150 pessoas com deficiência, 16.000 pessoas da população empobrecida, em geral de sua região, 800 entre aqueles não inseridos ou com inserção precária no mercado de trabalho, 60 pessoas em situação de violência doméstica ou social. Promoveu aproximadamente 1000 atendimentos e assessoramento na defesa e garantia de direitos, além de outras atividades na área de assistência social. O montante de investimentos previstos pela instituição para cobrir os custos de todas estas atividades foi de R\$ 1.280.500,00, em sua totalidade.²¹⁸

A previsão de investimentos da FUCS, como instituição portadora do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social em áreas afins da universidade comunitária 2008, foi de R\$11.000.000,00 na educação, com um percentual de 20,12% da previsão orçamentária para aplicação em assistência social. Na saúde, o investimento foi de R\$ 42.400.000,00, um percentual de 77,54 % da verba da assistência. Em outros projetos de assistência, o investimento projetado foi de R\$ 54.680.500,00, um percentual de 2,34% do recurso previsto para programas e projetos na área social no corrente ano.²¹⁹

Os investimentos em projetos sociais na Universidade Comunitária de Passo Fundo ocorrem em diversas áreas. São ações que integram a instituição de ensino e a comunidade regional, agregando projetos como cidadão do futuro, geração de emprego e renda, educação para a cidadania, assessoria, defesa e garantia de direitos, atleta do futuro, ações de combate à

²¹⁷ Ibid., p. 41.

²¹⁸ FUCS., op. cit., p. 48.

²¹⁹ Ibid., p. 48.

fome, ações assistenciais jurídicas, de saúde na medicina e na odontologia. A Previsão institucional para investimentos em projetos sociais em 2007 foi de R\$ 21.047.854,23.²²⁰

Em Santa Cruz do Sul, os projetos sociais desenvolvidos pela UNISC se distribuem em diversas áreas. São programas como os de diversidade cultural e educação étnica, produção e avaliação de recursos e tecnologias educacionais, educação para o desenvolvimento sustentável, história e memória, educação e trabalho, formação e qualificação profissional, programas na área da saúde, fisioterapia e odontologia.

A UNISC, em 2006, através de projetos, ações e contribuições para a sociedade, atendeu 278.479 pessoas, com um investimento de R\$ 15.949.156,76, um percentual de 12,70% da receita institucional. A universidade também teve outros investimentos, como o atendimento ao aluno, no montante de R\$ 289.920,82, um percentual de 0,23% de sua receita. No total de atividades em gratuidade, a UNISC, em 2006, teve o investimento de R\$ 27.463.322,38, atingindo o percentual de 28,76.²²¹

A importância de uma instituição comunitária como entidade parceira do Estado na implementação de Políticas Públicas sociais e tributárias está não só em investimentos já realizados pelas universidades, mas na continuidade destas ações.

As ações permanentes das instituições comunitárias se concretizam quando transformam parte de sua arrecadação em ganhos sociais, como é a previsão da Fundação Universidade de Caxias do Sul, que no ano de 2008, previu uma receita de R\$ 200.000.000,00, e por ser instituição beneficente de assistência social com o investimento de 20% de sua receita em gratuidade no valor de R\$ 40.000.000,00.

A programação da instituição foi de investir R\$ 54.680.500,00, elevando, assim, o seu comprometimento para 27,34% de gratuidade. Não só a UCS, como também as demais universidades comunitárias, normalmente superam os valores obrigatórios de incentivos fiscais, disponibilizados pelo Estado. Isto somente ocorre por ser uma instituição de ensino superior comunitária e filantrópica, contribuindo com retornos sociais nas regiões em que atuam.²²²

²²⁰ FUPF, op. cit., p. 48.

²²¹ APESC, op. cit., p. 49.

²²² UCS, op. cit., p. 54.

2.5 Impacto social e econômico das instituições de ensino superior comunitárias

A presença de uma instituição de ensino superior em uma determinada região pode ser percebida pela oferta de cursos destinados à formação do cidadão, bem como a sua capacitação profissional, o que ocorre justamente pela oportunidade de ingresso em variados cursos, em diferentes níveis técnicos, de graduação e pós-graduação.

O papel educacional na formação e qualificação do homem não resolve todos os problemas no contexto de uma sociedade complexa como a da atualidade. Segundo Delors, o Estado e suas políticas públicas devem centrar esforços para a criação de vagas nas instituições de ensino para pessoas carentes, através de incentivos às instituições de ensino, que além da sua formação, possam dar adequadas respostas ao desenvolvimento econômico, social e cultural.²²³

É neste sentido que o presente trabalho busca refletir sobre o impacto causado pelas universidades comunitárias de Caxias do Sul, Passo Fundo e Santa Cruz do Sul, com ênfase no desenvolvimento social e econômico das regiões de sua atuação.

A força de uma entidade de ensino superior pode ser medida pela presença das instituições comunitárias do Rio Grande do Sul, em especial nas regiões em que atuam as Universidades de Caxias do Sul, de Passo Fundo e de Santa Cruz do Sul, através da injeção de recursos na economia dos municípios, bem como por meio dos valores dos serviços prestados pela instituição, que conseqüentemente, são economizados pelo Poder Público.²²⁴

O impacto na sociedade quando há presença de uma universidade comunitária se expressa por diversos segmentos, pela formação de cidadãos e profissionais qualificados, através do desenvolvimento de projetos culturais, por pesquisas destinadas a resolver problemas ou aproveitar potencialidades na promoção de eventos científicos e educacionais.²²⁵

Os números desse impacto quantificados pelos dados já mencionados relatam alguns atendimentos que não são cobrados da população por se tratar de instituições filantrópicas.

²²³ DELORS, op. cit., p. 169.

²²⁴ UNISC, *Impacto social e econômico da UNISC em Santa Cruz do Sul*. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2003, P. 1-6, passim.

²²⁵ Ibid., p. 1-6, passim.

São milhões de reais injetados anualmente na economia por meio da prestação de serviços ou auxílios às pessoas necessitadas, como já demonstrado.

Outros aspectos podem ser considerados nesta mesma perspectiva, como gastos pessoais dos estudantes, gastos dos técnicos administrativos e dos docentes, compras realizadas pela instituição em empresas de suas regiões, valores econômicos dos projetos de extensão, pesquisa e serviços e atendimentos prestados pelas universidades. Há, ainda, os recursos captados junto à indústria ou governos para o desenvolvimento de diferentes projetos que beneficiam a sociedade ou o setor econômico.²²⁶

Os impactos sociais e econômicos das universidades comunitárias iniciam no município sede, onde fomentam com maior força a economia e a inserção social. A presença da instituição de ensino superior atrai pessoas de diferentes lugares, regiões ou países para o seu interior, além de captar recursos de diferentes setores da economia para aplicação nas localidades de sua abrangência.

Em abril de 2004, o Núcleo de Pesquisa Social (Nupes) da UNISC, promoveu um levantamento sobre o impacto de alunos universitários em Santa Cruz do Sul, foram entrevistados 1.051 alunos de graduação, entre residentes, não residentes ou que passaram a residir no município em decorrência da universidade.

Segundo as informações, no que diz ao gasto anual dos 8.716 alunos da graduação matriculados na UNISC, incluindo os alunos já residentes em Santa Cruz, constatou-se que se não existisse a universidade, estes sairiam do município para estudar em outra localidade. Segundo o levantamento, nos diferentes setores da economia no ano de 2003, a universidade movimentou em torno de R\$ 78.832.901,04.²²⁷

Estes levantamentos demonstram a importância de uma universidade para as cidades ou regiões, uma vez que fomenta diferentes áreas da economia e setores como o de alimentação, transporte e seus derivados: combustível, táxi, ônibus, moradia, comércio e indústria. Nesse sentido, essas áreas referidas ganham impulso pela demanda gerada a partir da instituição de ensino. As instituições fomentam a economia das cidades com ações diretas e indiretas, através de seus gastos no comércio e pela geração de emprego. Em 2006, a UNISC

²²⁶ Ibid., p. 1-6, passim.

²²⁷ Ibid., p. 1-6, passim.

empregava 1.056 pessoas²²⁸, no mesmo ano, em Passo Fundo, a UPF, oportunizou 2.064 vagas de trabalho.²²⁹

Neste contexto, também se faz uma análise no que diz respeito ao nível salarial dos professores e funcionários, que, em decorrência das atividades acadêmicas, são mais altos que em outros setores, além de benefícios indiretos como: atendimentos na área de saúde, construção de espaços próprios de lazer, serviços de auxílio creche entre outros.²³⁰

Na UNISC, no ano de 2003, 61% dos alunos que residiam em Santa Cruz não eram do município, 78% dos docentes e 86% dos técnicos da instituição residiam na cidade, 61% dos docentes e 25% dos técnicos passaram a residir no município para trabalhar na universidade, 63% dos docentes e 45% dos técnicos compraram imóvel em Santa Cruz do Sul nos 10 anos anteriores a 2003.²³¹

Outros setores movimentam a economia, eventos como formaturas realizadas no âmbito das universidades. Em Santa Cruz do Sul, 835 alunos, no ano de 2003, celebraram formaturas. O gasto com transporte, vestuário, fotos, decoração, aluguel de clube, salão de beleza, restaurante e convites levaram formandos e famílias a investir valores consideráveis no comércio e serviços. Segundo dados, estes demonstram que somente naquele ano as formaturas movimentaram cerca de R\$ 355.555,00.²³²

As universidades comunitárias como as instituições de Caxias do Sul, Passo Fundo e Santa Cruz do Sul, possuem uma presença regional, possibilitam o acesso de alunos de outras cidades, que aproveitam suas estruturas. A expansão ocorre pela difusão da arte, da cultura e pela formação de lideranças políticas, de professores e profissionais liberais que ao permanecer em sua cidade natal contribuem com o desenvolvimento da municipalidade.

A expansão regional disseminou a universidade comunitária em muitos municípios de sua abrangência, com a instalação de campi, núcleos universitários, projetos de extensão e pesquisa, em escalas menores do que nas cidades sedes, onde ocorreram impactos positivos sobre o social e o econômico das localidades. Houve geração de emprego e fomento do

²²⁸UNISC, *Relatório de gestão da UNISC*. Santa Cruz do Sul: UNISC, 1998 a 2006, p. 50.

²²⁹UPF, *Balanco social: 2006*. Passo Fundo: (FUPF), 2006, p. 25.

²³⁰GUARESCHI, *O processo de construção da universidade de Passo Fundo (UPF): a comunidade acadêmica*. Passo Fundo: UPF, 2001, p. 22-23.

²³¹UNISC, op. cit., p. 1- 6, passim.

²³²Ibid., p. 1-6, passim.

comércio, além de eventos paralelos, que anualmente movimentam diversos setores produtivos.²³³

A instalação de uma estrutura educacional universitária nos municípios é positiva, eis que promove melhoria no desempenho econômico, sobretudo na vocação produtiva destes, além de contribuir para os ganhos sociais. A agricultura, o comércio e a indústria encontram nesta instituição uma forma aliada na difusão do conhecimento e de novas técnicas necessárias para o bom desenvolvimento comercial e empresarial da região.²³⁴

A atuação de uma Instituição de Ensino Superior no desenvolvimento regional constitui-se importante aliada para o setor produtivo, especialmente em demandas que necessitam pesquisa e extensão de novas tecnologias. Mas é o Estado o principal beneficiado pela atuação destas instituições, pois elas praticam serviços que seriam de responsabilidade dos órgãos estatais.

A relação da educação e a construção de um Estado social e economicamente mais justo, na perspectiva de Arroyo não são uma invenção de educadores ou políticos, trata-se de uma relação que faz parte de um movimento maior de interpretação dos processos de constituição das sociedades modernas. Neste sentido, a educação pode ser vista como uma nova ordem capaz de vencer as barbáries e afastar as trevas da ignorância que repousam o saber do cidadão.²³⁵

Se a educação, no entanto, passa a ser o mecanismo central na constituição de uma ordem social política e educativa, esta precisa ser concebida através de profissionais, educadores e instituições especializadas, contando com incentivos e garantias do poder estatal. Nesta perspectiva, poderá se ter efetivamente um verdadeiro Estado Educativo.

Neste sentido, torna-se importante aguçar o olhar sobre as universidades gaúchas e seus desempenhos no que diz respeito ao contexto histórico do ensino superior brasileiro, o qual se traduz pelo processo precário da oferta de vagas em universidades nas décadas passadas, pois o ensino superior se interiorizou somente na década de 60, de forma lenta. Diante deste quadro, estão as instituições comunitárias que foram sendo implantadas, suprimindo, assim, um déficit estatal na prestação de ensino superior.²³⁶

²³³ Ibid., p. 1-6, passim.

²³⁴ UCS, op. cit., p. 25.

²³⁵ ARROYO, Miguel. *Educação e exclusão da cidadania*. In: BUFFA, Éster; ARROYO, Miguel; NOSELLA, Paolo. *Educação e cidadania: quem educa o cidadão ?* 7. ed – São Paulo: Cortez, 1999, p. 37.

²³⁶ FRANCO, op. cit., p.191.

Estas entidades não foram implantadas nas regiões por grupos de empreendedores cuja perspectiva é de lucro segundo as regras de mercado de oferta e procura. Pelo contrário, foram organizadas pelo esforço de suas comunidades para suprir uma lacuna deixada pelo poder público ao não atender o ensino superior nestas regiões. Por isso, várias são as instituições comunitárias constituídas no interior do Rio Grande do Sul, hoje organizadas pelo Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas (COMUNG).²³⁷

Na atualidade, ocorre um processo econômico em que são criadas empresas educacionais, que se instalam em regiões onde atuam universidades comunitárias, as quais vem abafando este modelo de instituição, obtendo no número de alunos matriculados a sua principal fonte de receita. Franco (2008, p. 194) traz a manifestação de um dirigente sobre este tema, segundo o *dirigente A*, “[...] o crescimento do oferecimento de vagas das IES estatais, por um lado, e, por outro, o crescimento de pequenas instituições de ensino superior presencial ou à distância, está produzindo um recuo no número de alunos das nossas instituições como um todo”.²³⁸

O modelo de instituição comunitária e seus benefícios continuam a existir no cenário gaúcho, e pode melhor ser compreendido no conjunto do sistema educacional brasileiro, já que complementam atividades prestadas por universidades públicas federais, especialmente nas regiões onde não existe ensino superior público.²³⁹

Dentro da preocupação que tem norteadado o Poder Público está a ampliação de vagas no ensino superior. Seu olhar também deve se direcionar para as universidades comunitárias e suas atuações nas regiões, criando um novo marco jurídico na legislação, que contemple este modelo de universidades, separando-as das entidades privadas de ensino superior que visam apenas obter lucratividade.

Cabe ao Estado promover investimentos em setores como o educacional, o que pode ser feito através de universidades comunitárias por meio de Políticas Públicas Tributárias e através das universidades comunitárias em estudo.

²³⁷ Ibid., p. 191.

²³⁸ Ibid., p. 195.

²³⁹ Ibid., p. 195.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS E AS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR COMUNITÁRIAS

A geração de capital humano constitui-se em importante ingrediente para o progresso da sociedade, pois está associada ao desenvolvimento socioeconômico de um país. Trata-se de um processo em que inúmeras pessoas incrementam suas habilidades por meio da educação, que se configura em elemento indispensável para o desenvolvimento político e econômico do país. O sucesso do homem está associado à formação de seu nível de conhecimento e sua capacidade de promover modernização em diversos setores, tanto no social como no econômico.

O tema desenvolvimento ocupa lugar central na agenda da sociedade contemporânea, é por meio dele que se atinge bons níveis de crescimento da economia, além de contemplar a inclusão social, a sustentabilidade ambiental e a promoção de qualidade de vida. As ações de governo são primordiais para a qualidade de vida das pessoas e do meio ambiente, e são construídas através das relações sociais, políticas e culturais direcionadas para um processo de desenvolvimento vinculado a setores como o da educação e o da economia.

As políticas públicas são programas que orientam ações estatais e promovem atividades que amenizam a exclusão social. Elas criam condições para que estabelecimentos comerciais e industriais possam acompanhar a evolução de tecnologia e científica, além de promoverem condições para que as pessoas tenham acesso ao atendimento de suas necessidades básicas e profissionais.

Programas sociais precisam ser construídos com foco no atendimento das necessidades e expectativas da sociedade brasileira. Assim, para que as ações de governo tenham qualidade e promovam inclusão é preciso se alicerçar em uma política educacional constituída através de financiamento público. Uma boa política educativa constitui-se em um campo de oportunidades e inserção de pessoas no mercado de trabalho.

A promoção da educação como direito público pressupõe inclusão social, portanto, sua promoção depende de linhas de financiamento. Nesse sentido, se unem ações educacionais com políticas públicas tributárias, ambas previstas pela CF/88 e possibilitam uma série de medidas que valorizam as ações de instituições de ensino superior, comunitárias.

As políticas públicas Tributárias visam, por meio de ações fiscais e extrafiscais, incentivar a realização de serviços que atendam camadas sociais menos favorecidas. Assim, as instituições

comunitárias ou privadas, beneficiadas por imunidades ou isenções, são favorecidas na proporção dos benefícios que possam atender as regiões onde atuam.

Neste sentido, a Política Pública educativa e tributária se volta para atuar no ensino superior, em instituições de ensino, pesquisa e extensão, que se voltam a diferentes atividades de interesse social. Assim, as universidades públicas e privadas possuem o desafio de se habilitar aos preceitos legais inerentes às normas tributárias e constitucionais, criando condições para que possam atender com eficiência a prestação de serviços financiada por recursos públicos, através de políticas públicas fiscais e extrafiscais.

3.1 Políticas Públicas Tributárias: fiscalidade e extrafiscalidade

No Brasil, o crescimento da economia das décadas de 1930 a 1970 ocorreu sem a repartição da riqueza, gerando um dos maiores níveis de desigualdades do mundo. Neste sentido, tornou-se imprescindível a presença do Estado por meio de políticas públicas capazes de viabilizar o desenvolvimento com inclusão social.²⁴⁰

A revitalização de um Estado inclusivo passa pela qualificação do homem e a geração de novas tecnologias, que tornem os setores industriais e comerciais mais competitivos. O ensino superior, quando ministrado por universidades, passa a ser um dos principais parceiros de governos na implementação de políticas públicas, qualifica o homem e melhora seu desempenho profissional.²⁴¹

O processo de desenvolvimento está diretamente relacionado à valorização do Estado em determinados setores essenciais para a vida em sociedade, como a educação superior, contemplada por políticas públicas. Trata-se de um conjunto de ações de governo direcionado

²⁴⁰ SCHMIDT, João Pedro. *Exclusão, Inclusão e Capital Social: o Capital Social nas ações de inclusão*. In: REIS, Jorge Renato. LEAL, Rogério Gesta. (organizadores). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 6. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006, p.2.

²⁴¹ *Ibid.*, p. 3 – 4.

a facilitar o acesso de pessoas sem condições financeiras nas universidades. São programas de inclusão elaborados pelo Estado e executados por instituições da área pública ou sociedade civil, mas financiadas com recursos públicos em programas de políticas públicas sociais e tributárias.²⁴²

Questões de natureza tributária, constantes na CF/88 são provedoras de recursos direcionados por políticas públicas tributárias. Quando a universidade estiver amparada por recursos públicos, esta se constitui em uma grande parceira do Estado na efetivação de programas sociais e desenvolvimento econômico.

O legislador constitucional inseriu no texto da CF/88 políticas públicas tributárias, como mecanismos capazes de financiar entidades filantrópicas, a execução de projetos de pesquisa, extensão e a oferta de vagas em curso superior para pessoas sem condições financeiras. Segundo Breunig:

Facultada a educação à iniciativa privada, a própria Constituição mostra suas predileção pelas instituições que atuam, na área educacional e assistencial, de forma desinteressada, isto é, sem fins lucrativos, o que se constata especialmente em três disposições: (a) no art 213, ao permitir que recursos públicos destinados às escolas públicas podem ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que atendam os requisitos aí estabelecidos ; (b) no art.150 inciso, VI alínea 'c', ao vedar as instituições de impostos sobre patrimônio, renda ou serviços das instituições de educação e assistência social, sem fins lucrativos; e (c) no art.195, parágrafo 7º, ao imunizar as entidades beneficentes de assistência social da contribuição para a seguridade social.²⁴³

As políticas públicas tributárias no ensino superior possibilitam que instituições atuem no desenvolvimento econômico. Entretanto, estudar em uma universidade pública ou privada, mesmo com bolsa de estudos, é uma realidade ainda para poucos. Mesmo os programas como o ProUni não têm sido suficientes para atender a demanda de pessoas carentes que desejam ingressar nos bancos universitários. Diversos fatores contribuem para esta realidade, mas o principal deles ainda é o financeiro.

Por outro lado, o mercado de trabalho exige formação profissional qualificada, o que faz aumentar o número de pessoas que procuram as universidades públicas ou privadas com o fim

²⁴² Ibid., p. 7.

²⁴³ BREUNIG, Eltor. *A imunidade tributária das instituições beneficentes de assistência social/educacional no Brasil em face do direito à educação: uma abordagem constitucional*. 2003. 199 f. Dissertação (Programa de Pós Graduação em Direito – Mestrado) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2001, p. 9.

de se qualificar; no entanto, muitos acabam não se qualificando por falta de condições de manter um curso superior em instituição privada. Problemas desta natureza podem ser amenizados com a ampliação de políticas públicas tributárias ligadas ao ensino superior.

Um caminho possível para atender esta demanda pode ser encontrado nas universidades comunitárias, confacionais ou filantrópicas que possuem o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social. Tal feito possibilita a oferta de bolsas de estudo parciais e totais para alunos com dificuldades financeiras. Conforme Benakouche:

Existem alternativas no sistema que podem ser aproveitadas pelo Estado nas suas práticas inclusivas, quer seja em termos de facilitação de acesso à educação, quer seja em termos de criação de oportunidade de emprego e renda. Essas duas opções são integráveis em uma única perspectiva, a da educação profissionalizante.²⁴⁴

O sentido da formação técnica profissional também pode ser visto como um projeto de integração social, pois a CF/88 assegura benefícios para as instituições que se dedicam a oferecer vagas de ingresso em universidades públicas ou filantrópicas.

As políticas públicas são um conjunto de ações que interessam diretamente à população, pois podem melhorar a qualidade de vida das pessoas. Para Schimidt, as políticas públicas não possuem uma definição única, é necessário compreendê-las como um conjunto de ações propostas por um governo, em atenção às necessidades de um povo. Elas têm como fim principal atender as camadas populares com maiores dificuldades, mas também têm a missão de implantar projetos de desenvolvimento econômico que venham proporcionar inclusão social.²⁴⁵

As ações de governos procuram construir caminhos para que vagas no ensino superior sejam amparadas por políticas públicas tributárias redistributivas, através da aplicação de recursos públicos em instituições de ensino. Assim, pessoas com menor condição econômica têm assegurado direitos sociais, além de serem beneficiadas por programas de inserção social e obterem acesso a diferentes cursos de nível superior.

No Brasil, as políticas públicas se dedicam a facilitar o acesso ao ensino superior com a finalidade de melhorar a formação técnica e produtiva do país. Há o emprego de políticas tributárias direcionadas à educação superior, incrementando as ações sociais e o acesso às

²⁴⁴ BENAKKOUCHE, Rabah. *Inclusão universitária: pequenas reflexões a partir de uma grande experimentação social*. In: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2003). *A Universidade na encruzilhada. Seminário Universidade: por que e como reformar?* Brasília: UNESCO, Ministério da Educação, 2003. p. 133.

²⁴⁵ SCHMIDT, op; cit., p. 7.

universidades. Segundo Shimidt, “as políticas sociais compreendem as áreas ditas “sociais”, como saúde, educação, habitação e assistência social. As políticas macroeconômicas incluem fundamentalmente a política fiscal e a política monetária”.²⁴⁶

Segundo Marcos de Freitas Gouvêa, tributação tem dupla finalidade, a de auferir recursos para que o Estado subsista e a de garantir a realização dos direitos fundamentais dos cidadãos, ou seja, seu verdadeiro fim estatal.²⁴⁷ Assim, as políticas tributárias contemplam a tributação como meio indissociável fiscal e extrafiscal do seu fim. Segundo Gouvêa:

Dessa forma, consideramos que o Estado pode se colocar em *situação de superioridade em relação ao indivíduo*, fazendo incidir tributos sobre ele, por razões que constituem o próprio fundamento da tributação: a) a necessidade de receitas para a subsistência do Estado e b) a consecução dos fins estatais, que se confundem com a efetividade dos direitos fundamentais, com a implementação da forma federalista de Estado e com a realização dos direitos do cidadão.²⁴⁸

Para Hugo de Brito Machado (2008, p. 48), a relação jurídica tributária se verifica entre o fisco, denominação dada ao Estado enquanto desenvolve atividade de tributação, e o contribuinte, aquele que fica obrigado ao pagamento do tributo. No aspecto extrafiscal, o que se busca é o desenvolvimento social e econômico a partir de imunidades ou isenções de determinados tributos.²⁴⁹

Os sistemas empregados para a arrecadação e destino dos tributos ocorrem através da fiscalidade e da extrafiscalidade. No primeiro, a atividade do Estado se volta única e exclusivamente para a entrada de numerário sem qualquer outra preocupação. Na segunda, o Estado procura, através da concessão de incentivos fiscais, estimular determinado ramo de atividade, ampliando, assim, sua inserção social.

A competência tributária é definida pela CF/88, que reparte capacidade para instituir tributos aos entes políticos do Estado: União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios. A criação de tributo ou a alteração de qualquer um de seus elementos, como materialidade, temporalidade, âmbito espacial de incidência, valor e sujeição, ativa e passiva, demandam da veiculação por lei nos termos do que dispõem a Constituição.²⁵⁰

²⁴⁶ Ibid., p. 9.

²⁴⁷ GOUVÊA, Marcus de Freitas. *A extrafiscalidade no direito tributário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 38.

²⁴⁸ Ibid., p. 40.

²⁴⁹ FÜHRER, Maximilianus Cláudio Américo. FÜHRER, Maximiliano Roberto Ernesto. *Resumo de direito tributário*. 13. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 18.

²⁵⁰ BERTI, Flávio de Azambuja. *Impostos e extrafiscalidade e não confisco*. Curitiba: Juruá, 2003, p. 32.

Quando o ente político detém a capacidade tributária, mas a outorga a terceiro, fala-se de parafiscalidade. É o caso da contribuição previdenciária, em que a União tem a competência para legislar sobre o assunto, mas outorgou para o Instituto Nacional de Serviço Social (INSS) a capacidade de ser sujeito ativo da obrigação tributária desta modalidade de tributo.²⁵¹

Quando se fala em auferir recursos para suprir as necessidades do Estado, segundo regras constitucionais, ocorre a fiscalidade por meio da arrecadação de recursos, considerando-a desvinculada de valores, afeita apenas a receita e despesas. Quando se refere à efetiva consecução dos fins do Estado mediante o uso de instrumento fiscal, se reporta a extrafiscalidade.²⁵²

A arrecadação de tributos tem por fim obter numerário capaz de financiar as atividades do Estado. Neste sentido, Nabais descreve que a idéia de estado fiscal se funda no poder de impor e cobrar os impostos necessários ao cumprimento de tarefas previstas na Constituição, em especial no que for pertinente à defesa de direitos e proteção social, buscando criar condições para que o cidadão tenha qualidade de vida e a nação, o desenvolvimento econômico.²⁵³

A relação entre Estado e contribuinte pode ser denominada de fiscalidade, quando constituída em um cenário no qual o cidadão possua capacidade contributiva capaz de financiar as despesas públicas estatais. Se alguém obtém renda acima do limite de isenção prevista na lei, apresenta um indicativo de possuir capacidade econômica. Neste sentido, quando uma pessoa realiza operações financeiras, um estabelecimento vende produtos industrializados, o profissional liberal presta serviços de qualquer natureza, ou o indivíduo tem a propriedade de um bem imóvel ou é proprietário de veículo automotor, presume-se ter capacidade contributiva.²⁵⁴

Nasce o poder fiscal do Estado amparado em sua soberania e exige que seus súditos lhe transfiram parte de seus rendimentos, visando manter seus custos, como a manutenção de repartições públicas, limpeza de ruas, investimentos em saúde e educação e ações sociais. O

²⁵¹ FÜHRER, op. cit., p. 18.

²⁵² GOUVÊA, op. cit., p. 38.

²⁵³ NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos*. Coimbra: Livraria Almedina, 1998, p. 99.

²⁵⁴ BERTI, op. cit., p. 21.

poder fiscal consiste na faculdade do Estado de criar tributos para exigir dos particulares que estão sujeitos a sua soberania territorial.²⁵⁵

O tema extrafiscalidade assume grande importância no âmbito das políticas públicas tributárias, especialmente, no atual contexto econômico, em que demandas sociais são crescentes. Possui aplicabilidade por meio de ação estatal no sentido de prestigiar certas situações tidas como sociais, políticas, ou economicamente valiosas, às quais o legislador dispensa tratamento mais confortável ou menos gravoso.²⁵⁶

Segundo Berti, a extrafiscalidade é corolário do Estado social e tem por missão criar condições para que o Poder Público facilite sua tarefa de preservar alguns valores que são muito caros à sociedade, cuja realização é de fundamental importância, principalmente nos fins sociais e de inclusão previstos na CF/88.²⁵⁷

O tributo pode ser o financiador de ações sociais, e o caminho será através de políticas públicas tributárias. Nesse sentido, segundo Nabais:

A extrafiscalidade traduz-se no conjunto de normas que, embora formalmente integrem o direito fiscal, tem por finalidade principal ou dominante na consecução de determinados resultados econômicos ou sociais através da utilização do instrumento fiscal e não a obtenção de receitas para fazer face às despesas públicas. Trata-se assim de normas de normas (fiscais) que, ao preverem uma tributação, isto é, uma ablação ou amputação pecuniária (impostos), ou uma não tributação ou uma tributação menor à querida pelo critério da capacidade contributiva, isto é, uma renúncia total ou parcial a essa ablação ou imputação (benefícios fiscais), estão dominadas pelo intuito de actuar directamente sobre os comportamentos económicos e sociais [...].²⁵⁸

O papel do tributo pode não ser apenas o de cobrir gastos do setor público, mas também possibilita o incremento de setores essenciais para o desenvolvimento da comunidade. Sua efetividade se dará por ações extrafiscais, que foram objetivas pelo legislador constituinte para estimular a sociedade civil no auxílio do Estado na execução de programas de sua responsabilidade, os quais têm dificuldade de atender. Nesse sentido é que a extrafiscalidade está presente em diversas áreas sociais e econômicas de forma mais ou menos intensa.²⁵⁹

²⁵⁵ MARTINS, Carlos Benedito. *Reformar é preciso: porém em que direção*. In: UNESCO. *A universidade na encruzilhada. Seminário universidade: porque e como reformar ?* Brasília: UNESCO Brasil, Ministério da Educação, 2003, p. 34.

²⁵⁶ GOUVÊA, op. cit., p. 162.

²⁵⁷ BERTI, op. cit., p. 36.

²⁵⁸ NABAIS, op. cit., p. 628.

²⁵⁹ BERTI, op. cit., p. 38.

O estado social vem sendo construído através de políticas públicas tributárias. Trata-se de um aporte de recursos para beneficiar áreas mais carentes da sociedade. A utilização de políticas públicas tributárias, tanto em seu aspecto fiscal, quanto extrafiscal, visa o cumprimento de funções do Estado, principalmente o social. Visa também, à bem comum, entendido como conteúdo dinâmico e indispensável à administração pública em qualquer das esferas da federação brasileira.²⁶⁰

Na visão de Gouvêa, as ações estatais ganham força pelo princípio decorrente da supremacia do interesse público, que fundamenta juridicamente a tributação com fins diversos do puramente arrecadatório, ou seja, possibilita que o Estado, por meio de políticas públicas tributárias, obtenha ganhos sociais, econômicos e políticos pelo incentivo aos setores produtivos da sociedade.²⁶¹ Segundo Rodrigues:

Aspecto extrafiscal, embora por vezes tal possa se manifestar através da penalização por alíquotas, não se encontra aqui seu cerne. Sua diretriz é a busca do desenvolvimento social a partir, fundamentalmente, da intervenção nos domínios econômicos e sociais, efetivando-se, por exemplo, através do fomento à produção, e conseqüentemente o crescimento de empregos (a conseqüência nem sempre verdadeira), ou o reconhecimento de parcelas da população que, em razão do seu alto grau de pobreza, devem ficar protegidas (via isenções) da incidência de determinados tributos.²⁶²

Na perspectiva de Tramontin, incentivo fiscal pode ser compreendido como norma jurídica de direção econômica a serviço do desenvolvimento que interesse o país ou determinada região ou setor da economia. Um dos objetivos destas políticas é melhorar o desenvolvimento regional, ou seja, os padrões socioeconômicos em diferentes espaços territoriais, sobretudo, a diminuição das desigualdades sociais. Isto ocorre por meio de políticas públicas tributárias.²⁶³

Os incentivos são decorrentes de lei, e a extrafiscalidade prescinde de normativos jurídicos que lhe constituam e permitam sua aplicabilidade. Segundo Paulo de Barros

²⁶⁰ RODRIGUES, Hugo Thami. *Políticas Tributárias e Federalismo: uma leitura possível do caso brasileiro*. In: LEAL, Rogério Gesta. (org.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 3. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003, p. 892.

²⁶¹ GOUVÊA, op. cit., p. 02. p. 43

²⁶² RODRIGUES, op. cit., p. 902.

²⁶³ TRAMONTIN, Odair. *Incentivos públicos a empresas privadas & guerra fiscal*. Curitiba: Juruá, 2002, p. 110.

Carvalho, “as normas jurídicas são juízos hipotéticos, em que se alcança determinada consequência à realização condicional de um evento”.²⁶⁴

Para o Estado poder agir através de políticas públicas tributárias extrafiscais, é necessário observar a capacidade para edição da norma jurídica. É preciso a verificação de quem tem a competência, a titularidade para a edição de uma norma tributária extrafiscal.²⁶⁵

3.2 Valor jurídico constitucional da extrafiscalidade e a supremacia da Constituição

A norma jurídica tributária é quem define a incidência fiscal cada vez que ocorre um fato relacionado ao texto da norma. O cidadão figura como sujeito ativo, é aquele que tem o dever de pagar o tributo, devendo cumprir com a obrigação em favor do sujeito passivo, que, por sua vez, possui o dever jurídico de receber o tributo, no caso, o órgão estatal.²⁶⁶

Segundo Amaro, a fonte básica do direito consiste nas leis tributárias, que em sentido *lato* abrange a lei constitucional, as leis complementares e as leis ordinárias. Neste sentido, a regra jurídica exerce o papel de maior importância na composição do ordenamento legislativo legal.²⁶⁷

Mas é na Constituição Federal que o Direito Tributário encontra sua estrutura sistemática, em que está definida sua competência e se encontram os limites do poder fiscal e extrafiscal do tributo. No Brasil, a CF/88 regula o processo produtivo das normas jurídicas tributárias, definindo o âmbito de atuação de cada uma e as tarefas normativas que compete a cada tipo normativo.²⁶⁸

O Estado é composto por diferentes órbitas administrativas, todas responsáveis pela satisfação do bem público a ser alcançado mediante um conjunto de ações e encargos. Assim, é necessário que a Constituição Federal reparta as competências entre as diferentes esferas de

²⁶⁴ CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 165.

²⁶⁵ BERTI, op. cit., p. 17.

²⁶⁶ CARVALHO, op. cit., p. 169.

²⁶⁷ AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 157.

²⁶⁸ *Ibid.*, p. 157.

governo. Portanto, quando ocorrer conflito de competências de qual a legislação pertinente ao tema discutido, deve este encontrar solução no âmbito da CF/88.²⁶⁹

A ação fiscal, como a extrafiscalidade, não é instrumento a ser utilizado de forma aleatória, se não na busca de valores constitucionais. Não basta apenas o legislador identificar os elementos socioeconômicos a serem estimulados, pois não pode se descuidar dos desígnios constitucionais que preenchem os conteúdos da extrafiscalidade, o que dá caráter extrafiscal à norma tributária.²⁷⁰

A concessão de incentivos sociais e econômicos, quando ocorre por meio da intervenção estatal, deve ser analisada em consonância com as previsões constitucionais, principalmente as que disciplinam a arrecadação e a aplicação de recursos públicos pelo Estado. Não basta a concessão de incentivos fiscais às instituições particulares se estes não forem aplicados conforme determina a CF/88.²⁷¹

Segundo Martins, a Constituição é como um esqueleto, um tronco de árvore. O primeiro suporta o corpo, enquanto o tronco dá sustentação a toda a árvore. Nesse sentido, uma Constituição é a sustentação de todo o ordenamento jurídico tributário e possui supremacia sobre todas as demais regras jurídicas.²⁷²

A interpretação da Constituição ou de qualquer lei resulta de uma integração sistemática de todos os seus princípios. Conseqüentemente, uma regra de Direito Constitucional Tributário opera em consonância com princípios ordenadores de direito. A extrafiscalidade conferida pela imunidade ou isenção da CF/88 completa-se com igualdade aos demais preceitos tributários desta Constituição.²⁷³

No Brasil, a CF/88 admite expressamente a concessão de benefícios fiscais em favor de áreas mais pobres, com o objetivo de promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico. Neste sentido, a CF/88 trata imunidade como norma constitucional expressa.²⁷⁴

Para que a legislação infraconstitucional tributária fiscal ou extrafiscal tenha força jurídica, é necessário que guarde um vínculo com a Constituição ou se submeta à supremacia

²⁶⁹ BERTI, op. cit., p. 32.

²⁷⁰ GOUVÊA, op. cit., p. 81.

²⁷¹ TRAMONTIN, op. cit., p. 110.

²⁷² MARTINS, op. cit., p. 46-59, Passim.

²⁷³ BALEEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 308.

²⁷⁴ *Ibid.*, p. 394.

desta. Carraza afirma que “uma norma jurídica só será considerada válida se estiver em harmonia com as normas constitucionais”.²⁷⁵

A Constituição não deve ser vista apenas como um repositório de recomendações a serem ou não atendidas, mas se trata de um conjunto de normas supremas, que devem ser incondicionalmente observadas, inclusive pelo legislador infraconstitucional e pelo administrador público.²⁷⁶

A superioridade hierárquica da Constituição se revela em três perspectivas, que, segundo Canotilho, são:

(1) as normas do direito constitucional constituem uma *lex superior* que recolhe o fundamento da validade em si própria (*auto primazia normativa*); (2) as normas de direito constitucional são *normas de normas (norma normarum)*, afirmando-se como fontes de produção jurídica de outras normas (normas legais, normas regulamentares, etc.); (3) *a superioridade normativa das normas constitucionais implica o princípio da conformidade de todos os actos dos poderes políticos com a constituição.*²⁷⁷

As normas jurídicas fiscais e extrafiscais, imunidade ou isenção, se encontram na Constituição, indicando quem detém as competências tributárias, como devem ser exercidas e quais os direitos e garantias dos contribuintes ou beneficiários de políticas públicas tributárias.²⁷⁸

3.3 Imunidade constitucional extrafiscal e a isenção

Em algumas situações, a Constituição exclui certas pessoas, bens e serviços do dever de pagar tributos, é o que se chama imunidade tributária. São situações que não devem ser atingidas pelo tributo por ser mais vantajoso para o Estado, como a atuação de certas

²⁷⁵ CARRAZZA, Roque. *Entidades Beneficentes de Assistência Social (filantrópicas)* – Imunidade do Art. 195, § 7º, da CF – Inconstitucionalidade da Lei nº 9.732/98 questões conexas. In: CARRAZZA, Elizabeth Nazar. (Coord.). *Direito tributário constitucional*. São Paulo: Max Limonad, 1999, p. 11.

²⁷⁶ Ibid. p. 11.

²⁷⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2003, p. 141.

²⁷⁸ CARRAZZA, op. cit., p. 11.

entidades em áreas de interesse do poder público, a prestação de serviços por instituições de direito privado em áreas de responsabilidade do Estado, como na educação e saúde.²⁷⁹

As imunidades tributárias no direito brasileiro, segundo Martins, exteriorizam a vedação absoluta do poder de tributar nos limites traçados pela constituição e retiram do poder tributante a possibilidade de cobrar tributos em áreas contempladas na Constituição.²⁸⁰

Para Martins, por meio da imunidade se suprime parcela do poder fiscal, vedando que a União, os Estados-membros e os Municípios criem tributos para certas pessoas, fatos ou coisas, ou seja, o poder tributante não pode exigir tributo nos casos previstos em norma jurídica constitucional.²⁸¹

A lei, ao descrever sobre a norma jurídica tributária, não pode, sob pena de inconstitucionalidade, colocar as pessoas imunes na CF/88, na contingência de pagar aqueles tributos imunizados pela Constituição, também não quer que certas pessoas venham ser alvos de tributação. É onde se enquadram as instituições que atuam na prestação de serviços em áreas de desenvolvimento social e econômico. Nesse sentido, estende sobre elas o manto da imunidade tributária.²⁸²

Enquanto a Constituição imuniza certo fato da cobrança de incidência de tributo, a isenção promove a dispensa do pagamento do tributo devido, excluindo, por meio de lei, a tributação. Segundo Martins, na isenção “o crédito tributário existe, apenas a lei dispensa o pagamento. Na imunidade, o crédito tributário nem chega a existir, pois é a própria Constituição que determina que não poderá haver incidência tributária sobre certo fato”.²⁸³

Segundo Carvalho, imunidade e isenção são categorias jurídicas distintas que não se interpenetram, não se relacionam no processo de derivação ou de fundamentação, assim, não é possível delinear paralelismo entre as mencionadas instituições de direito tributário.²⁸⁴

A isenção quer seja compreendida como regra especial de estrutura jurídica, ou como um elemento negativo da norma de tributação, será sempre parcial e relacional. Sua

²⁷⁹ AMARO, op. cit., p. 157.

²⁸⁰ MARTINS, Ives Gandra da Silva. (cord.). *Imunidades tributárias*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998, p. 3-321, passim.

²⁸¹ MARTINS, Sergio Pinto. *Manual de direito tributário*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 150.

²⁸² CARRAZA, op. cit., p. 18-19.

²⁸³ MARTINS, op. cit., p. 151.

²⁸⁴ CARVALHO, op. cit., p. 134.

compreensão, dependendo da existência de uma outra norma, será aquela disciplinadora do tributo.²⁸⁵

Desta forma, a isenção se constitui na dispensa do pagamento do tributo devido. É norma de estrutura, de não incidência, ou seja, é excludente de obrigação tributária e não possui status constitucional. A isenção pode ainda ser temporária, com prazo preestabelecido, pode também ser estabelecida por tempo indeterminado, facultando sua revogação por lei posterior ou sua extinção por ato administrativo, se o beneficiário deixou de cumprir os requisitos para sua concessão.²⁸⁶

A isenção é decorrente de lei e está incluída na área da denominada reserva legal, sendo que o único instrumento hábil para sua instituição é a lei ordinária. A imunidade é o obstáculo criado pela Constituição para impedir a incidência desta lei na tributação de determinado fato gerador.²⁸⁷

Com o objetivo de incentivar determinados setores da economia nacional, a CF/88 contempla alguns setores e entidades com o benefício da imunidade. O art.150, VI, “c”, da CF/88, contempla como imunes, dentre outras instituições, as de educação e assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei.

As atividades de imunidade do art.150, VI, “c”, da CF/88 não são instrumentos de governo, se configuram em atividades de interesse público. Assim, quando desempenhadas por instituições da sociedade civil sem o intuito de lucro ou proveito individual privado, são contempladas pelo dispositivo constitucional.²⁸⁸

Na perspectiva de Lima, a previsão constitucional de imunidade tem o sentido de motivar o cidadão a criar entidades que auxiliem o poder público na prestação de serviços educacionais. Ao proibir a incidência de impostos, sobre instituições de ensino sem fins lucrativos o Estado, cria condições para a viabilização de programas que ampliem o acesso à educação e a projetos de desenvolvimento econômico e social sustentável.²⁸⁹

²⁸⁵ BALEEIRO, op. cit., p. 404.

²⁸⁶ GOUVÊA, op. cit., p. 212.

²⁸⁷ RODRIGUES, Hugo Thimir. *Contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública: um estudo acerca de sua natureza jurídica e de sua constitucionalidade*. In: REIS, Jorge Renato. LEAL, Rogério Gesta. (org.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 6. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006, p. 48.

²⁸⁸ BALEEIRO, op. cit., p. 309.

²⁸⁹ LIMA, Manoel Marcos. *Contribuição para apuração e evidenciação dos resultados das instituições de ensino superior com certificado de entidade beneficente de assistência social*. 2003. 182 f. Dissertação (Programa de Pós Graduação em Controladoria e Contabilidade – Mestrado), São Paulo: USP, 2003, p. 4.

As instituições superiores de ensino comunitárias gaúchas integrantes deste estudo, Universidade de Caxias do Sul, de Passo Fundo e de Santa Cruz do Sul, integram-se perfeitamente na previsão legal constitucional e regulamentos como instituições beneficiárias da extrafiscalidade tributária por serem imunes ao fisco. Neste sentido se manifesta Breuning, afirmando que está caracterizada a intributabilidade das instituições de educação e de assistência social, tanto em relação ao imposto, quanto à contribuição para a seguridade social.²⁹⁰

O capítulo da ordem social, da CF/88, salienta o primado do trabalho, que tem como objetivo o bem-estar e a justiça social. Conforme a CF/88, a seguridade social será financiada por toda a sociedade de forma direta e indireta nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que ocorrerá por meio de contribuições sociais, como o previsto nos seus incisos e parágrafos.

O art. 195, § 7º, da CF/88, contempla como isentas de contribuição para a seguridade social entidade beneficente de assistência social que atendam as exigências estabelecidas em lei. Neste sentido, as instituições de educação e assistência social podem ser contempladas por políticas públicas extrafiscais, de imunidade tributária.

A Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, dispunha sobre a organização da seguridade social, em seu art. 55, que, por sua vez, teve nova redação através da Lei nº 9732/98, dispositivo que tratava da isenção para entidades beneficentes de assistência social. Entretanto, o mesmo foi revogado pela Medida Provisória nº 446, de 07 de novembro de 2008.

O art. 55 da Lei nº 8.212/91, dizpõe que ficam isentas da contribuição a cargo da empresa, destinada à seguridade social, além das contribuições provenientes do faturamento e do lucro, destinadas também à seguridade social, as entidades beneficentes de assistência social, desde que reconhecidas como de utilidade pública federal, estadual ou municipal, e ainda, seja portadora do Registro e do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, fornecido pelo Conselho Nacional de Assistência Social, renovado a cada três anos.

Neste contexto, ressalta-se, atividades de promoção gratuita e em caráter exclusivo, a assistência social beneficente às pessoas carentes, em especial, crianças, adolescentes, idosos e portadores de deficiência. Sendo que os integrantes das mantenedoras diretores, conselheiros, sócios, instituidores ou benfeitores não percebem remuneração e não usufruem

²⁹⁰ BREUNIG, op. cit., p. 145.

vantagens ou benefícios a qualquer título, a instituição tem de aplicar integralmente eventuais resultados operacionais na manutenção e desenvolvimento de seus objetivos institucionais, apresentando anualmente, ao órgão do INSS competente, relatório circunstanciado de suas atividades.

Ressalvados os direitos adquiridos, a isenção de que trata este artigo será requerida ao INSS, que terá o prazo trinta dias para despachar o pedido. Tal isenção não abrange empresa ou entidade que, tendo personalidade jurídica própria, seja mantida por outra que esteja no exercício da isenção. Para os fins das atividades de assistência social nos termos da isenção, entende-se por assistência social beneficente a prestação gratuita de benefícios e serviços a quem dela necessitar.

Assim, o INSS cancelará a isenção se verificado o descumprimento do disposto no regulamento. Considera-se também assistência social beneficente, para os fins deste artigo, a oferta e a efetiva prestação de serviços de pelo menos sessenta por cento ao Sistema Único de Saúde, nos termos do regulamento.

A Medida Provisória nº 446, de 07 de novembro de 2008, dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social, regulando os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social, e dá outras providências. Assim, a certificação das entidades beneficentes de assistência social e a isenção de contribuições para a seguridade social serão concedidas às pessoas jurídicas, de direito privado sem fins lucrativos e reconhecidas como entidade beneficente de assistência social, com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação, e que atendam ao disposto nesta Medida Provisória.

Segundo a MP nº 446/08, as entidades deverão obedecer ao princípio da universalidade do atendimento na saúde e educação. No caso da entidade educacional, esta deverá aplicar anualmente em gratuidade, pelo menos vinte por cento da receita bruta proveniente da venda de serviços, acrescida da receita decorrente de aplicações financeiras, locação e venda de bens, além de doações.

A Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que instituiu o ProUni, procura regular em seu âmbito a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior. Esta descreve que a instituição que aderir ao ProUni ficará isenta dos seguintes impostos e contribuições no período de vigência do termo de adesão: imposto de renda das pessoas

jurídicas, contribuição social sobre o lucro líquido para financiamento da seguridade social, contribuição para o programa de integração social.

A isenção de que trata este modelo de extrafiscalidade tributária está sujeita a penalidades, que vão da perda de benefícios até a desvinculação de programas como o ProUni, além da suspensão da isenção de impostos e contribuições de que trata a legislação reguladora. Assim se evidencia a relação do instituto de isenção como lei. Para Machado, a isenção concedida em caráter geral, como surge diretamente da lei, independente de qualquer ato administrativo, com a revogação da lei que a concedeu, esta desaparece. Portanto, a regra geral é a revogabilidade das isenções.²⁹¹

3.3.1 Diferença entre imunidade e isenção

Dispositivos de extrafiscalidade são temas polêmicos, muitas são as divergências sobre a natureza legal de imunidade e a isenção tributária, sendo que o foco maior da controvérsia jurídica está no art. 195, § 7º, da CF/88, especialmente no que diz respeito à palavra isenção, pois, para alguns, ela dispensa do pagamento, para outros os torna imunes.

Conforme Carrazza, a palavra *isentas* está empregada no texto constitucional no sentido de *imunes*, uma vez que se está diante da hipótese de uma não incidência tributária constitucionalmente prevista, e isto tem nome técnico *imunidade*.²⁹² De outro modo, isenção tem a caracterização diferente de imunidade, como explica Machado:

A isenção é sempre decorrente de lei. Está incluída na área da denominada reserva legal, sendo a *lei*, em sentido estrito, o único instrumento hábil para sua instituição (CTN, art. 97, VI). Ainda quando prevista em contrato, diz o CTN, a isenção é sempre decorrente de lei que especifique as condições e requisitos exigidos para a sua concessão, os tributos a que se aplica e, sendo o caso, o prazo de sua duração (art. 176). Pode haver, e na prática se tem visto, contrato no qual um Estado se obriga a conceder isenção.²⁹³

²⁹¹ MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 231.

²⁹² CARRAZZA, op. cit., p. p. 23,

²⁹³ MACHADO, op. cit., p. 189.

Ao se referir sobre a natureza do alcance da lei que trata do art. 195, § 7º, da CF/88, Carraza afirma que a lei só pode ser complementar, nunca ordinária, porque vai regular uma imunidade tributária, uma limitação constitucional ao poder de tributar, que nos termos do art. 146, II, da Constituição Federal, só pode ser regulado por lei complementar.²⁹⁴

A controvérsia entre imunidade e isenção influi diretamente na liberação do certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social, pois as decisões do INSS e do CNAS estão baseadas na Lei nº 8.212/91, e legislação correlata, são normas de caráter ordinário, não se tratando de legislação complementar à Constituição Federal de 1988. Este fato, para doutrinadores, põe as legislações acima referidas, em flagrante inconstitucionalidade por ferir o art. 195, § 7º, da CF/88. Segundo Coêlho:

A Lei 8.212, de 25.07.1991, é lei ordinária da União, que contém o plano de custeio da Seguridade Social. Não é lei complementar. A rigor, não se presta a ditar os requisitos a serem observados para o gozo daquela imunidade. A inexistência de lei complementar específica desencadeia duas questões: a) a de saber se a norma do art. 195, § 7.º, seria uma norma de efeitos limitados, ficando o gozo do direito dependente de regulamentação legal expressa, ou, ao contrário, na ausência de lei complementar, como norma de eficácia contida (na feliz expressão de J. Afonso da Silva), desencadearia efeitos plenos e imediatos, meramente contíveis pela superveniente edição do diploma legal requerido; b) do ponto de vista formal, a lei a ditar os requisitos ao gozo da imunidade seria necessariamente lei complementar?²⁹⁵

Sobre o alcance ou o limite da isenção e imunidade constante no texto da CF/88, além das delimitações conceituais já formuladas, faz-se é necessário um estudo sobre a qualificação das instituições de ensino superior sem fins lucrativos, analisando as condições de ordem legal a que precisam subordinar-se ou o que pode delas ser exigido para se enquadrarem no benefício, diante do esclarecimento da isenção e imunidade.²⁹⁶

A concretização e validação da previsão constitucional de que trata o art. 195, § 7º, da CF/88, passa pelo reconhecimento da natureza tributária da palavra isenção, como imunidade. Assim, beneficiará as entidades de ensino superior sem fins lucrativos fazendo com que essas sejam consideradas como entidades filantrópicas, e assim, estão aptas a obterem os benefícios fiscais concedidos por meio de políticas públicas tributárias.

Os casos de imunidades, como já visto, estão todos definidos na própria Constituição Federal, assim, normas acerca da matéria que desobedecerem a uma regra de imunidade se

²⁹⁴ CARRAZZA, op. cit., p. 27.

²⁹⁵ COÊLHO, Calmon Navarro. DERZI, Misabel Abreu Machado; THEODORO, Humberto. *Direito tributário contemporâneo*. 2. ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2004, p. 356.

²⁹⁶ BREUNING, op. cit., p. 118.

tornam inconstitucionais. São as leis ordinárias que as desafiam. Neste sentido, nem a emenda constitucional pode anular ou restringir as situações de imunidades contempladas na Constituição.²⁹⁷

Segundo Edgar Neves da Silva, ao se desenvolver atividade de interpretação da norma imunizadora, a natureza e as finalidades da imunidade são essenciais, afastando a interpretação literal própria das isenções, instituto esse que, até pouco tempo, confundia-se com isenção.²⁹⁸

Na visão de Carrazza, as normas imunizantes contidas na CF/88 não podem ser diminuídas por normas infraconstitucionais, leis, regulamentos, portarias, atos administrativos, pois se trata de uma garantia fundamental constitucionalmente assegurada ao contribuinte, e desta forma nenhuma lei, poder ou autoridade podem anular.²⁹⁹

Na visão de Moraes, citado por Silva, a norma de imunidade deve ser interpretada por meio de uma exegese ampliativa. Não pode restritivamente ser interpretada, uma vez que o legislador menor ou intérprete não pode restringir o alcance da Lei maior.³⁰⁰

Deste modo, quando for interpretado o art. 195, § 7º, da CF/88, este descreve que são isentas de contribuição para a seguridade social, entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei, no entanto, por se tratar de norma constitucional, o referido dispositivo tem natureza de imunidade.

Neste sentido, o art. 195, § 7º, da CF/88, ao se referir a isenção da contribuição para a seguridade social das entidades beneficentes de assistência social está, na realidade, cuidando de uma situação de imunidade tributária pela hipótese de não incidência tributária constitucionalmente qualificada. Conforme dispõe o aludido dispositivo constitucional, verifica-se que as entidades beneficentes de assistência social são imunes à tributação para a seguridade social.

A palavra isenta constante no art. 195, § 7º, da CF/88, na visão de Silva (1997, p. 248), constitui-se em uma expressão errônea, pois, juridicamente, trata-se de imunidade, também por ser uma regra que integra o corpo constitucional e visa favorecer entidades beneficentes

²⁹⁷ CARRAZZA, op. cit., p. 21.

²⁹⁸ SILVA, Edgar Neves. *Imunidade e isenção*. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. (Cord.). *Curso de direito tributário*. 5º ed. Belém: CEJUP, 1997, p. 243.

²⁹⁹ CARRAZZA, op. cit., p. 21.

³⁰⁰ SILVA, op. cit., p. 247.

de assistência social, que auxiliam o Estado na execução de serviços que seriam de sua exclusiva responsabilidade.

Para Coelho, a expressão isenção utilizada no art. 195, § 7º, da CF/88, é na verdade imunidade, uma vez que o comando não é facultativo para o legislador federal, que não goza no particular da margem de discricionariedade própria das isenções, as quais poderiam conceder ou denegar ao sabor exclusivo de seu julgamento de conveniência e oportunidade.³⁰¹

Nesse sentido, há, também no entendimento da jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal³⁰², a identificação na cláusula inscrita no art. 195, § 7º, da CF/88, da existência de uma típica garantia de imunidade e não uma simples isenção, estabelecida em favor das entidades beneficentes de assistência social.³⁰³

As situações de imunidade não podem ser desconstituídas por meio de lei, assim, as instituições beneficentes de assistência social, que sem fins lucrativos se associam ao Estado, levando avante atividades deste e amparadas por regras de extrafiscalidade presentes no texto constitucional, são imunes e não isentas ao pagamento dos eventuais tributos devidos para a seguridade social.³⁰⁴

A CF/88, no art.195, dispõe que a fonte de custeio da seguridade social terá recursos provenientes dos orçamentos da União dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios, como aqueles resultantes da contribuição social exigidas dos trabalhadores e dos empregadores incidentes sobre a folha de salários de faturamento e lucros.³⁰⁵

Segundo Carrazza, com o advento da CF/88 desapareceram as dúvidas que existiam acerca da natureza tributária das contribuições, essencialmente pelo que estipula o art. 149 da Constituição, ao descrever que “compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse de categorias profissionais ou econômicas”.³⁰⁶ As contribuições em tela possuem natureza nitidamente tributária, porque fazem alusão aos artigos da Constituição Federal, portanto, estas deverão obedecer ao regime jurídico tributário constitucional.³⁰⁷

³⁰¹ COELHO, op. cit., p. 353.

³⁰² “Mandado de segurança. *Contribuição Previdenciárias. Quota Patronal. Entidade de Fins assistenciais, filantrópicos e educacionais . Imunidade (CF, art. 197, § 7.º). Recurso reconhecido e provido.* (COELHO, 2004, 353).

³⁰³ Ibid, p. 353.

³⁰⁴ CARRAZZA, op. cit., p. 21.

³⁰⁵ COELHO, op. cit., p. 283.

³⁰⁶ CARRAZZA, op. cit., p. 33.

³⁰⁷ Ibid, p. 21.

Segundo Carvalho, outra coisa não fez o legislador constituinte senão prescrever, manifestamente, que as contribuições sociais são entidades tributárias, subordinando-se em tudo pelas linhas que definem os tributos. O art. 146, III, da CF/88, prevê que as normas gerais sobre matéria tributária deverão ser introduzidas mediante lei complementar.³⁰⁸

A contribuição para a seguridade social está esculpida no art. 195 da CF/88, o qual descreve que a seguridade social será financiada nos diferentes níveis de governo, pelas contribuições de empregadores e trabalhadores com incidência sobre a folha de salário e rendimentos pagos nestes níveis, até mesmo os pagos a quem não tenha vínculos empregatícios da receita ou faturamento, pelo lucro do trabalho e dos demais assegurados pela previdência social, além de receitas de concursos e prognósticos.³⁰⁹

Na visão de Bastos, “as contribuições sociais, portanto, têm natureza tributária, não se encontram mais na parafiscalidade, isto é, à margem do sistema a ele agregado”.³¹⁰

A contribuição para a seguridade social estava regulada pela Lei nº 9.732/98, regulamentada pelo Decreto nº 30.048/99, que estabelecia uma série de restrições para a fruição da imunidade de que trata o art. 195, § 7º, da CF/88. Para Carrazza, “tais restrições praticamente inviabilizam o benefício constitucional”.³¹¹ No entanto, outras regras vêm sendo elaboradas com a finalidade de criar mecanismos para que entidades beneficentes possam usufruir da estra fiscalidade, isenção ou imunidade.

A situação de imunidade não pode ser desconstituída por lei ordinária, pois entidades beneficentes de assistência social, que, sem fins lucrativos associam-se ao Estado, levando avante uma ou mais das atividades deferidas pela CF/88, são imunes e não isentas à tributação das contribuições para a seguridade social, desde que obedeçam aos requisitos apontados em lei complementar.³¹²

³⁰⁸ CARVALHO, op. cit., p. 33-34.

³⁰⁹ CARRAZZA, op. cit., p. 35.

³¹⁰ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002, p. 241.

³¹¹ CARRAZZA, op. cit., p. 35.

³¹² *Ibid.*, p. 35.

3.4 Instituições filantrópicas de educação superior

O art. 203 da CF/88 dispõe que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivo proteção e amparo à família, à maternidade, à infância, com atenção a adolescentes carentes, além da promoção da integração ao mercado de trabalho, habilitando e reabilitando pessoas portadoras de deficiências.

O Superior Tribunal Federal (STF), nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADIN 2.028/DF, definiu que os serviços de saúde e educação podem ser também de assistência social, estando aptos a usufruírem a imunidade prevista no § 7º, do art. 195, da CF/88. Os serviços prestados na área de assistência, como saúde e educação, que tenham por objetivo quaisquer dos itens relacionados ao art. 203 e 204, da CF/88, se destinam a assegurar os meios de vida a pessoas carentes.³¹³

Desta forma, as entidades beneficentes de assistência social, entidade filantrópica, fora constituída para colaborar com a missão do Estado. Suprindo as deficiências deste no atendimento de finalidades educacionais, culturais, assistenciais e de saúde, com atividades voltadas para a promoção da pessoa humana e proteção do bem comum, ocupando um papel paraestatal.³¹⁴

Para Carraza, entidade de assistência social é a pessoa jurídica que, sem a finalidade de lucro, sem espírito de ganho, auxilia o Estado no atendimento de um ou mais objetivos previstos na CF/88. Neste sentido, as universidades comunitárias que preencherem os requisitos legais, passam a ser entidades filantrópicas.³¹⁵

Segundo a Lei nº 8742, de dezembro de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em seu art. 3º, entidades e organizações de assistência social são àquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos pela lei de assistência, bem como aquelas que atuam na defesa e na garantia de seus direitos. A

³¹³ BERGAMINI, Adolpho. *A viabilidade de se pleitear a imunidade de contribuições sociais para instituições educacionais na forma do art. 195, §7º, da Constituição Federal*. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 649, 18 abr. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6598>>. Acesso em: 26 jan. 2009.

³¹⁴ GHUILARDI, Wanderlei José. *FILANTROPIA: ASPECTOS LEGAIS CONTESTÁVEIS*. REVISTA DO CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE DO RIO GRANDE DO SUL. Porto Alegre RS, v., 112, p. 074-082, 30 de maio de 2003, p. 76.

³¹⁵ CARRAZZA, op. cit., p. 44.

LOAS regulamenta os artigos 203 e 204 da CF/88, que tratam dos destinatários da assistência social e das fontes de financiamentos dos recursos, respectivamente.³¹⁶

As entidades filantrópicas fazem parte do terceiro setor ou estabelecimento público não-estatal. São instituições formadas pela iniciativa de particulares capazes de exercerem atividades públicas. Estas instituições passam a designarem-se organizações da sociedade civil, que executam funções de interesse público.³¹⁷

Na área educacional estão as universidades comunitárias, que se enquadram como entidade pública-não-estatal. Ainda assim, possuem características distintas do modelo público e do privado. As instituições comunitárias possuem um histórico de serviços prestados para a sociedade na área social, tecnológica e de desenvolvimento; no entanto, ainda não é bem compreendida pela sociedade, pois se confundem com entidades privadas, o que geralmente lhes traz problemas na definição de suas atividades, impedindo-lhes o acesso às imunidades tributárias previstas na CF/88.³¹⁸

Sobre a legislação apta para acolher as universidades comunitárias definidas como entidades beneficentes de assistência social, é preciso um estudo mais particular sobre as normas vigentes do setor, pois o seu grau de complexidade gera dúvidas e incompreensões sobre as regras que regulamentam esta atividade. Faz-se necessário uma compreensão de quais os normativos vigentes que se ligam ou não ao tema, de forma que se possa saber o que é necessário para uma entidade obter a imunidade prevista na CF/88, suprimindo as lacunas legislativas que possam existir.

Os primeiros itens a serem analisados estão na Lei n° 5.172, de 25 de outubro de 1966, Código Tributário Nacional (CTN), art. 9° e art.14, que regulamentam o disposto da alínea “c”, do inciso VI, do art. 150, da CF/88. A descrição do referido dispositivo legal diz que no âmbito das instituições de educação e assistência social sem fins lucrativos é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, cobrar impostos sobre o patrimônio e renda de instituições de educação ou de assistência social.

O art. 14 do CTN, prevê na alínea “c”, do inciso IV, do art. 9°, é subordinado à observância dos seguintes requisitos pelas entidades referidas: não distribuir qualquer parcela

³¹⁶ GHUILARDI, op. cit., p. 77.

³¹⁷ UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL (UNISC). Conselho Universitário. *A universidade de Santa Cruz do Sul e o modelo comunitário de universidade: aspectos conceituais e jurídicos*. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2007, p. 4.

³¹⁸ Ibid., p. 1.

de seu patrimônio ou de suas rendas a título de lucro ou participação no seu resultado; aplicarem, no país, os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais, manterem escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar sua exatidão.

No caso do descumprimento do disposto no art. 14 ou no § 1º, do art. 9º, ambos do CTN, a autoridade competente pode suspender a aplicação do benefício, mas ainda assim observa o texto legal, que os serviços das entidades compreendidos na lei são os exclusivamente relacionados com os objetivos institucionais das entidades, e o que está previsto nos respectivos estatutos ou atos constitutivos.

As entidades educacionais que preencherem os requisitos do artigo 150, VI, "c", e art. 195, § 7º, da CF/88 e seus regulamentos, devem ser beneficiadas com a imunidade tributária, por serem entidades beneficentes de assistência social sem fins lucrativos, mas, para isso, também é preciso que as mesmas se enquadrem nos requisitos determinados pela legislação regulamentar.

O art. 14 do Código Tributário Nacional reza que, para fazerem jus ao benefício da imunidade do artigo 195, §7º, da Constituição Federal, as entidades devem aplicar integralmente no país seus rendimentos, remunerar seus quadros de acordo com as condições usuais de mercado e manter escrituração regular, conforme o artigo 14, do Código Tributário Nacional.

Portanto, bastaria atender aos requisitos para que as entidades de educação ou de assistência social fossem imunes de qualquer imposto e contribuição, caracterizando um obstáculo constitucional que limita ao poder público a competência de tributar. Neste contexto, é regra criada pela Constituição que restringe o poder estatal e impede a incidência de lei ordinária para regular determinado fato.³¹⁹

Seguindo o norte do art. 195, §7º, da CF/88, são isentas de contribuição as entidades que atendam às exigências estabelecidas em lei. No entanto, as legislações complementares que tratam do tema somente se manifestam em relação concessão de benefícios para as entidades filantrópicas, definidas na modalidade isenção.³²⁰

Investir somente na isenção não parece ser a solução mais adequada, conforme examinado. A legislação ordinária não pode regulamentar qualquer matéria referente às

³¹⁹ GHUILARDI, op. cit., p. 77.

³²⁰ Ibid., p. 77.

limitações constitucionais ao poder de tributar, pois a competência está reservada à lei complementar, nos moldes do art. 146, II, da CF/88.³²¹

Para alguns, a hipótese constitucional sobre a imunidade está regulada no art. 55, da Lei nº 8.212/91, na redação anterior a da Lei nº 9.732/98, que teve a eficácia suspensa pelo pleno do STF, na ADIN 2.028-5³²², com base em inconstitucionalidade material por limitar o direito previsto na CF/88.

Os preceitos legais, mesmo discutíveis, são aceitos pela maioria das entidades beneficentes, no entanto, quando indeferido o pedido de renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS), passam a ter obrigação de pagar contribuição à seguridade social, o que evidencia o caráter de isenção e não de imunidade.³²³

A entidade se dispõe a participar no atendimento da educação, saúde ou assistência social, cumprindo com o seu dever social, excluindo do Estado a obrigação de fazê-lo. Neste sentido, instituições comunitárias como as Universidades de Caxias do Sul, de Passo Fundo e de Santa Cruz do Sul deveriam receber tratamento diferenciado das demais empresas que atuam na mesma atividade, uma vez que atuam de forma a auxiliar o Estado no atendimento das populações mais carentes da sociedade.³²⁴

As instituições beneficentes têm a missão de assistir carentes, provendo uma ou algumas de suas necessidades através de assistências médicas, odontológicas, jurídicas, dentre outras. Nesse sentido, as entidades só podem ser parcialmente beneméritas, dedicadas a esses fins, pois não é necessário que a gratuidade envolva grandes percentuais. A afirmação é explicada pelo fato de prover as necessidades de uns, sendo necessário obter recursos de muitos.

Na perspectiva de Carrazza, os serviços assistenciais prestados pelas entidades amparadas pela imunidade constitucional não devem ser necessariamente gratuitos em sua totalidade.³²⁵ Devem, diante das circunstâncias, cobrar pelos serviços dos que podem pagar, o

³²¹ BERGAMINI, op. cit., 2005, Acesso em: 26 jan. 2009.

³²² As entidades que gozam da imunidade do § 7º do art. 195 da CF/88, de acordo com o art. 55 da Lei nº 8.212/91, são as que prestam serviços relativos à assistência social em sentido amplo (*englobando educação e saúde*), de forma gratuita às pessoas carentes, em atividade tipicamente filantrópica, ainda que não o façam exclusivamente desta forma, ou seja, mesmo que parte dos serviços sejam prestados a pessoas não carentes mediante pagamento (*TRF 4ª R. – AC 2001.71.12.003052-1 – RS – 2ª T. – Rel. Des. Fed. João Surreaux Chagas – DJU 06.08.2003 – p. 154*). (BERGAMINI, 2005).

³²³ *Ibid.*, p. 77.

³²⁴ *Ibid.*, p. 77.

³²⁵ CARRAZZA, op. cit., p. 28-29.

que não desnatura a entidade beneficente de assistência social, muito menos para os fins do artigo 195, §7º, da CF/88.

Para Carrazza, a gratuidade é fundamental no caso em que instituidores doam bens destinados a formar o patrimônio da entidade e seus diretores não possuem lucros, apenas a administram. Nesse sentido, nada impede que obtenham receitas, capazes de lhes assegurar sustentabilidade econômica e financeira, para poder reinvestir nos objetivos fins de sua entidade.

Na visão do Ministro Marco Aurélio Melo, na ADIN 2.028/DF, “entidade beneficente de assistência social não é apenas instituição filantrópica”. Depreende-se de sua interpretação que o teor do §7º, do artigo 195, instituição beneficente de assistência social é gênero, do qual entidade filantrópica é espécie. Ainda nesta perspectiva, é despropositado pretender que os serviços prestados por instituições de educação e de assistência social sejam sempre gratuitos. Esse despropósito fica mais visível se levar em conta fato singelo, se os serviços prestados por essas instituições fossem sempre gratuitos, de nada valeria a imunidade, pois não haveria preço; nem teriam recursos, e ao não ter preço, jamais poderiam ser objeto de tributação, o que inviabiliza ser caráter social.³²⁶

Na lição de Ghilardi, “para se fazer assistência social, uma entidade não pode ser pobre, nem deve ser, tanto nas suas ações quanto naquilo que investe para concretizá-la”. Neste sentido, verifica-se a possibilidade de haver gratuidade para aqueles tidos como carentes, sendo que aos que não o forem, deve haver a cobrança pelo serviço prestado, porque a assistência é praticada mediante a troca de contribuições sociais em percentual sobre a folha de pagamento e de 20% sobre as receitas, acrescidas ainda sobre as provenientes de aplicações financeiras, aluguéis e doações particulares.³²⁷

Na visão de Brunetti, uma entidade beneficente de assistência depende da captação de recursos externos para sua sustentabilidade, sendo que é preciso criar fontes de financiamento dentro de um ciclo de atração que não termina nunca, pois devem estar sempre atentos às movimentações de mercados e de potenciais doadores, uma vez que os meios e fontes de captação podem se alterar, além das constantes indefinições legislativas, onde diferentes

³²⁶ BERGAMINI, op. cit., 2005, Acesso em: 26 jan. 2009.

³²⁷ GHUILARDI, op. cit., p. 58.

regras são editadas. Sobre este tema, é necessário que instituições comunitárias se adaptem sob pena de serem penalizadas.³²⁸

Publicada em 10 de setembro de 2004, a Medida Provisória nº 213, que instituiu o Programa Universidade para Todos (PROUNI)³²⁹, em suas disposições, procura definir as entidades beneficentes de assistência social no âmbito da educação superior, através da transformação de isenção em bolsas de estudo, e assim o faz em seus dispositivos³³⁰.

³²⁸ BRUNETTI, Renata Brunetti. *Captação de recursos: uma atividade em que se cria e se copia*. In: REVISTA FILANTROPIA RESPONSABILIDADE SOCIAL & TERCEIRO SETOR. ed. 36, ano VII, 2008, p. 18.

³²⁹ O ProUni - Programa Universidade para Todos tem como finalidade a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior. Criado pelo Governo Federal em 2004, é institucionalizado pela Lei nº 11.096, em 13 de janeiro de 2005, oferece, em contrapartida, isenção de alguns tributos àquelas instituições de ensino que aderem ao Programa. Dirigido aos estudantes egressos do ensino médio da rede pública ou da rede particular na condição de bolsistas integrais, com renda per capita familiar máxima de três salários mínimos, conta com um sistema de seleção informatizado e impessoal, que confere transparência e segurança ao processo. Os candidatos são selecionados pelas notas obtidas no ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio conjugando-se, desse modo, inclusão à qualidade e mérito dos estudantes com melhores desempenhos acadêmicos. Possui ações conjuntas de incentivo à permanência dos estudantes nas instituições, como a Bolsa Permanência, o convênio de estágio MEC/CAIXA e o FIES - Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, possibilita ao bolsista parcial financiar até 100% da mensalidade não coberta pela bolsa do programa. O ProUni já atendeu, da sua criação até o processo seletivo 2008/2, cerca de 430 mil estudantes, sendo 70% com bolsas integrais. Desde 2007, o ProUni, e sua articulação com o FIES é uma das ações integrantes do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE. Assim, o ProUni somado à expansão das Universidades Federais e ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI, ampliam significativamente o número de vagas na área superior, contribuindo para o cumprimento de uma das metas do Plano Nacional de Educação, que prevê a oferta de educação superior até 2011 para, pelo menos, 30% dos jovens de 18 a 24 anos. (MEC, 2008).

³³⁰ Art. 10. A instituição de ensino superior, ainda que atue no ensino básico ou em área distinta da educação, somente poderá ser considerada entidade beneficente de assistência social se oferecer, no mínimo, uma bolsa de estudo integral para estudante de curso de graduação ou sequencial de formação específica, sem diploma de curso superior, com renda familiar per capita que não exceda o valor da mensalidade do curso pretendido, limitada a três salários mínimos, para cada nove estudantes pagantes de cursos de graduação ou sequencial de formação específica regulares da instituição, matriculados em cursos efetivamente instalados, e atender às demais exigências legais.

Parágrafo primeiro. A instituição de que trata o caput deverá aplicar anualmente, em gratuidade, pelo menos vinte por cento da receita bruta proveniente da venda de serviços, acrescida da receita decorrente de aplicações financeiras, de locação de bens, de vendas não integrantes do ativo imobilizado e de doações particulares, respeitadas, quando couber, as normas que disciplinam a atuação das entidades beneficentes de assistência social na área da saúde.

Parágrafo segundo. Para o cumprimento do que dispõe o parágrafo primeiro, serão contabilizadas, além das bolsas integrais de que trata o caput, as bolsas parciais de cinquenta por cento e a assistência social em programas extracurriculares.

Parágrafo terceiro. Aplica-se o disposto no caput às turmas iniciais de cada curso e turno efetivamente instalados a partir do primeiro processo seletivo posterior à publicação desta Medida Provisória.

Parágrafo quarto. Assim que atingida a proporção estabelecida no caput para o conjunto dos estudantes de cursos de graduação e sequencial de formação específica da instituição, sempre que a evasão dos estudantes beneficiados apresentar discrepância em relação à evasão dos demais estudantes matriculados, a instituição, a cada processo seletivo, oferecerá bolsas de estudo integral na proporção necessária para restabelecer aquela proporção.

Parágrafo quinto. É permitida a permuta de bolsas entre cursos e turnos, restrita a um quinto das bolsas oferecidas para cada curso e cada turno."

O conteúdo da Lei nº. 11.096/05, que regulamenta o ProUni, vem amenizando a celeuma sobre o enquadramento das instituições de ensino superior, no que se refere à concessão de bolsas de estudo, via extrafiscalidade, já que o debate sobre quantidades e percentuais de atendimento estaria superado em razão da aplicação destes dispositivos. Mas trata-se de um novo paradigma que aclara a questão ao dispor que dos alunos pagantes é necessário que aproximadamente 11% do total de alunos tenham bolsas integrais, para que uma entidade seja tida como beneficente de assistência social. O que tornaria viável do ponto de vista econômico o pleito da isenção de contribuições sociais destinadas ao custeio da seguridade social³³¹.

Outra questão que surge como dúvida refere-se às disposições constantes no artigo 55 da Lei nº. 8.212/91, que condicionam diferentes regras para que instituições possam usufruir os benefícios tributários conferidos às entidades beneficentes de assistência social. A confusão nasce quando o referido dispositivo é revogado por uma nova regra, a Medida Provisória nº 446, de 07 de novembro de 2008, que, por sua vez, foi devolvida ao Presidente da República pela Câmara dos Deputados Federais³³².

Diante do exposto, percebe-se uma movimentação cíclica no que se refere a regras que tratam de instituições comunitárias beneficentes de assistência social. Não é demais reafirmar que os requisitos para a obtenção dos benefícios fiscais ocorrem quando se preenche o teor dos art. 150, VI, “c”, 195, § 7º, e 203, da CF/88, bem como o regulamento constante no art. 14, do CTN, e de outros normativos. Também o art. 55 da Lei nº. 8.212/91 é norma

³³¹ BERGAMINI, op. cit., 2005, Acesso em: 26 jan. 2009.

³³² O presidente do Senado, Garibaldi Alves Filho, decidiu devolver à Presidência da República a Medida Provisória 446/2008, que altera as regras para concessão e renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS).

A decisão foi anunciada depois de longo debate em Plenário, durante o qual Garibaldi havia dito que a MP contém dispositivos inaceitáveis e que não poderia ser votada da forma como está. A medida provisória aguarda apreciação na Câmara dos Deputados. Uma das principais críticas ao texto da MP 446/08 é o fato de ela tornar automática a aprovação dos pedidos de renovação de certificados de filantropia já feitos ao Conselho Nacional de Assistência Social. Para os senadores opositoristas, isso facilitará fraudes, permitindo o funcionamento de entidades desonestas.

A decisão do presidente foi tomada com base nos incisos II e XI do artigo 48 do Regimento Interno do Senado Federal, segundo os quais compete ao presidente do Senado Federal "velar pelo respeito às prerrogativas do Senado e às prerrogativas dos Senadores" e "impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição, às leis ou a este Regimento".

Julgamos estar sobejamente amparado no ordenamento jurídico o entendimento de que tais medidas provisórias, utilizadas da forma como vinham sendo, são contrárias à Constituição federal - disse Garibaldi, ao justificar o ato.

A atitude de Garibaldi, porém, só valerá após parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), que terá de ser votado pelo Plenário. Requerimento nesse sentido foi apresentado pelo líder do governo, Romero Jucá (PMDB-RR). Ele e outros senadores da base governista criticaram a decisão e contestaram sua validade regimental, bem como suas conseqüências legais. Os senadores da oposição, por sua vez, aplaudiram a decisão do presidente, asseverando que ela tem amparo regimental. Fonte: Agência Senado.(COAD, 2008).

classificada como lei ordinária, sendo que este e os demais itens direcionados à concessão de imunidade deveriam ser matérias reservadas à lei complementar à CF/88.

3.5 Instituição comunitária de ensino superior: seus retornos sociais através de políticas públicas tributárias de desenvolvimento e inclusão social, conforme legislação pertinente, e a regulamentação dos artigos 150, IV, "c", e 195, § 7º, da CF/88, sob pena de inconstitucionalidade por omissão

As instituições comunitárias de ensino superior Universidade de Caxias do Sul, de Passo Fundo e Santa Cruz do Sul, são exemplos de entidades beneficentes de assistência social, capazes de auxiliar o Estado na execução de projetos de inclusão, entretanto precisam ser fomentadas por políticas públicas, conforme preconiza a CF/88, no que se refere à imunidade tributária.

Conforme Carrazza, para os fins do predito no art. 195, § 7º, e art. 150, VI, “c”, da CF/88, que tratam das entidades sem espírito de ganho, isto é, atuam caritativamente, auxiliando o Estado no atendimento de pelo menos um dos objetivos apontados no art. 6º e art. 203, da CF/88.³³³

Desta forma, as três instituições gaúchas em estudo possuem características constitucionais de entidades beneficentes de assistência social e atuam sem ânimo de lucro, suprindo as necessidades básicas dos seres humanos, como saúde e educação, além de projetos de desenvolvimento tecnológicos e econômicos. Nesse sentido, merecem normas jurídicas condizentes com sua atuação social e desenvolvimentista, como preconiza a CF/88.

A CF/88, em seu art. 213, salienta que os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que comprovem finalidades não lucrativas e apliquem seus excedentes financeiros em educação, assegurando a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional ou ao Poder Público no caso do encerramento de suas atividades.

³³³ CARRAZZA, op. cit., p. 31-32.

Sobre as instituições de ensino superior, o § 2º do art. 213 da CF/88, dispõe que as universidades de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do poder público. Portanto, estamos diante de um preceito Constitucional que contempla perfeitamente a universidade comunitária, entretanto, não existe dispositivo que regule esta matéria, pois todas as regras estão direcionadas à isenção de instituições filantrópicas, ficando a instituição comunitária desamparada por normas jurídicas complementares, no que se refere ao acesso a incentivos fiscais e extrafiscais públicos.

É necessário, portanto, um marco jurídico que represente as reais atividades das universidades comunitárias, possibilitando a estas obterem recursos para manter os serviços públicos que prestam, sem que estas sejam vistas como privadas, conforme preconiza a LDB no art. 20. Tal artigo divide as instituições de ensino privadas na categoria de particulares, comunitárias, confessionais e filantrópicas, assim, as instituições comunitárias estariam deslocadas de seus fins e âmbitos de atuação em face de sua estrutura e modo de atuação.

A primeira questão a ser esclarecida, neste contexto, trata da diferenciação de instituição filantrópica e instituição comunitária. A primeira encontra-se amparada por várias legislações, sobretudo colocando a ela normativos que a beneficia com isenção tributária. Em relação a segunda, ainda há lacunas legislativas quanto a sua contemplação, principalmente quanto a extrafiscalidade tributária e imunidade constitucional.

As Universidades de Caxias do Sul, de Passo Fundo e de Santa Cruz do Sul são instituições com características de coesão, comunhão e laços sociais fortes, integrando interesses de comunidades regionais com o atendimento público que deveria ser prestado pelo Estado mas que, contudo, é efetivado por estas universidades, simplesmente por serem comunitárias.³³⁴

As características de uma universidade comunitária e filantrópica³³⁵ são semelhantes, mas não são as mesmas, sendo que alguns elementos as diferenciam. Dentre eles, pode-se falar da propriedade, pois enquanto uma instituição privada é de um dono só, mesmo sendo filantrópica continua a ser de propriedade particular e com fins lucrativos, já a universidade comunitária é constituída por um grupo coletivo, não pertence a uma pessoa, mas a uma sociedade geralmente conduzida por entidade mantenedora, como as fundações, ou seja, não

³³⁴ UNISC, op. cit., p. 2.

³³⁵ Conforme art. 20 da LDB, *As instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias: I – particulares, comunitárias, confessionais, filantrópicas.*

tem um dono e não distribui lucros entre seus integrantes, e ainda promovem eleição de seus gestores, democraticamente.³³⁶

O contexto utilizado em documentos oficiais definindo as instituições de ensino superior em públicas e privadas é errôneo, pois neste meio encontram-se as universidades comunitárias que estão mais próximas das públicas do que das privadas, até mesmo por seu fim, isto é, sua atuação na instância coletiva para satisfazer o interesse público.³³⁷

O art. 213 da CF/88 tem eficácia limitada, pois depende da regulamentação por regras, que tragam uma melhor definição do que seriam escolas comunitárias e escolas filantrópicas, cada uma com suas características e diferenças. No que se refere ao dispositivo que trata da destinação de recursos, haveria uma eficácia plena, pois não há exigência de legislação específica para o tema, entretanto, estes são vinculados a procedimentos de isenção que colocam as instituições a mercê de leis, que a qualquer momento podem ser alteradas, gerando grandes transtornos para as instituições.³³⁸

O art. 55 da Lei nº 8.212/91, a Lei nº 11.096/05 do PROUNI, e a MP nº 446, de 2008, tratam de temas relacionados aos itens dos artigos 150, IV, "c"; 195, § 7º; e 203, da CF/88, e são dispositivos classificados como lei ordinária, embora deveriam ser regulamentos sob o caráter de lei complementar.

Neste contexto, há necessidade de uma lei que complemente a CF/88 no que diz respeito às imunidades do art.150 e art.195, § 7º, da CF/88. Segundo Machado, as leis complementares, ao serem implementadas, se identificam, eis que a Constituição Federal determina expressamente os casos em que estas terão de regular algo.³³⁹ O art. 146, II, diz que cabe à lei complementar regular as limitações constitucionais ao poder de tributar, o que inclui a extrafiscalidade tributária.

A previsão do art. 150, VI, "c", da CF/88, descreve que é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, instituir impostos sobre o patrimônio, renda ou serviços das fundações, das instituições de educação e de assistência social sem fins lucrativos, atendidos os requisitos em lei. Segundo Coelho, é um dos casos em que a norma

³³⁶ UNISC, op. cit., p. 2.

³³⁷ Ibid., p. 2.

³³⁸ Ibid., p. 4.

³³⁹ MACHADO, op. cit., p. 78.

constitucional não tem eficácia plena, sendo incontestável, como imunidade recíproca, mas seus efeitos dependem do preenchimento dos requisitos previstos em lei complementar.³⁴⁰

Segundo Silva, a imunidade insere-se nas vedações constitucionais à competência. Trata-se de uma regra de não incidência tributária, que, por determinação da CF/88, depende de requisitos constantes em lei inferior, porém, é importante afirmar que a imunidade se constitui pela própria norma constitucional.³⁴¹

Para Carrazza, as limitações constitucionais ao poder de tributar nos termos do art. 146, II, da CF/88, só podem ser reguladas por meio de lei complementar, e esta por sua vez, apenas especificará as condições para o gozo da imunidade.³⁴²

Para tais considerações, observa-se que os elementos a serem preenchidos são os que se relacionam com o descrito nos artigos 150, IV, “c”; 195, §7º; e 203, da Constituição Federal, conforme ADIN 2.028/DF, e no art. 14 do Código Tributário Nacional. Desconsidera-se o art. 55 da Lei nº.8.212/91, uma vez que haveria trato por lei ordinária de matéria reservada à lei complementar.³⁴³

Neste sentido, o sistema constitucional brasileiro, quando trata de imunidade para as instituições comunitárias de ensino superior, visa obter destas retornos sociais. No entanto, as instituições não estão recebendo a devida atenção pelas atividades que realizam. Para uma melhor execução de políticas públicas tributárias de desenvolvimento e inclusão social, seria necessária a correta regulamentação dos art. 150, IV, “c”, e art. 195, § 7º, dentro dos parâmetros que prevê a CF/88.

Enquanto não for regularizada a compilação jurídica pertinente à universidade comunitária, estaremos diante de uma inconstitucionalidade por omissão quanto à imunidade constitucional. Sobre a isenção tributária, esta vem sendo regulamentada por lei ordinária, enquanto a imunidade não encontra amparo jurídico, pois ainda não foi editada lei complementar que daria efetividade aos dispositivos da CF/88, que tratam da imunidade extrafiscal para instituição comunitária de ensino.

A inconstitucionalidade por omissão ocorre quando não são praticados atos legislativos ou executivos necessários a tornar plenamente aplicável a norma constitucional. Isto ocorre quando acontece a falta de regulamentação em tema abordado por uma Constituição,

³⁴⁰ COELHO, op. cit., p. 57.

³⁴¹ SILVA, op. cit., 247.

³⁴² CARRAZZA, op. cit., p. 27.

³⁴³ BERGAMINI, op. cit., 2005, Acesso em: 26 jan. 2009.

especialmente no que se trata da norma de eficácia limitada, a qual precisa de lei complementar para alcançar sua efetividade.³⁴⁴

Na visão de Canotilho, o controle dos atos normativos violadores das normas e princípios constitucionais reconduz à inconstitucionalidade por ação, que é a fiscalização típica exercida pelos tribunais. Ao lado desta, existe a inconstitucionalidade por omissão, que é a não efetividade de norma prevista na Constituição.³⁴⁵

A CF/88 consagra a possibilidade de inconstitucionalidade por omissão quando do não cumprimento da norma prevista em seu texto. Isto ocorre em virtude do silêncio do poder legislativo, na regulação de preceito constitucional, que apresenta superioridade formal e material da Constituição, no que se refere à lei ordinária.³⁴⁶

A lei constitucional impõe-se como determinante e heterônoma. O parâmetro da constitucionalidade não ocorre somente quando o legislador atua em desconformidade com as normas e princípios da Constituição, mas também quando permanece inerte ao não cumprir normas constitucionalmente necessárias para a concretização de direito fundamental, o que também implica na efetividade de políticas públicas tributárias fiscais e extrafiscais.³⁴⁷

Para Canotilho, através de articulações feitas entre execução de competências, funções, tarefas e responsabilidade dos órgãos políticos, pode-se contar com o objeto de controle de constitucionalidade por ação ou por omissão, em especial no que se liga às políticas setoriais, como as destinadas à saúde e à educação.³⁴⁸

As entidades que atuam na área educacional nos termos do art. 213 da CF/88 e que possuem direito de usufruir os benefícios da imunidade tributária nos limites dos artigos 150, VI, "c", e 195, § 7º, da CF/88, precisam de Lei Complementar, nos termos do art. 146, II, da CF/88, para ter acesso ao direito que lhe é conferido, sob pena de continuar diante de uma inconstitucionalidade por omissão.

Um marco jurídico que regule o enquadramento legal das universidades comunitárias influenciará positivamente na concessão de imunidade tributária, conforme prevê a CF/88. Assim, as instituições comunitárias de ensino superior, como as Universidades de Caxias do Sul, Passo Fundo e Santa Cruz do Sul, poderão viabilizar seus retornos sociais, através de

³⁴⁴ FÜHRER, op. cit., p. 53.

³⁴⁵ CANOTILHO, op. cit., p. 918-919.

³⁴⁶ Ibid., p. 919.

³⁴⁷ Ibid., p. 919.

³⁴⁸ Ibid., p. 945.

projetos que atendam pessoas mais carentes, e fomentar a economia nas regiões em que atuam, por meio da educação, ferramenta necessária que, somada às políticas públicas tributárias, tornam-se fundamentais para o desenvolvimento social e econômico da sociedade contemporânea.

Através do presente estudo, pode-se constatar da necessidade de edição de normas que regulamentem os dispositivos constitucionais, possibilitando a implementação de políticas públicas tributárias capazes de viabilizar as instituições de ensino superior comunitárias e seus retornos sociais em face das contribuições que essas instituições promovem para a sociedade. Desta forma, instituições comunitárias poderão realizar projetos econômicos e tecnológicos com interação social.

CONCLUSÃO

O estudo teve por objetivo elucidar a questão inicialmente proposta sobre o melhor enquadramento para que as políticas públicas tributárias sejam capazes de viabilizar a existência das instituições de ensino superior comunitárias. Verificou-se a forma como estas instituições podem contribuir significativamente para sociedade, especialmente no que se refere aos retornos sociais constituídos através de políticas públicas de desenvolvimento e inclusão, financiada pela imunidade tributária prevista na CF/88. Assim, se constatou o grau com que as universidades comunitárias podem ser beneficiadas pela extrafiscalidade, notadamente as constantes no art.150, VI, “c” e art.195, § 7º, da CF/88, e de que forma estas se caracterizam como entidades beneficentes de assistência social.

A pesquisa evidenciou a importância da valorização da educação para a qualificação do homem e o desenvolvimento da nação, que ocorrerá pelo melhor aproveitamento de vagas nas universidades, mais precisamente, nas instituições comunitárias, não havendo a necessidade de criação de novos centros universitários ou faculdades isoladas, a não ser em regiões não atendidas pelo ensino superior.

Também se evidenciou a necessidade de uma observação mais criteriosa em relação as autorização de cursos em novas instituições, sobretudo os já existentes em universidades comunitárias, pois estas além de proporcionarem vagas, ampliam o acesso à educação e promovem o desenvolvimento por meio do ensino, da pesquisa e da extensão.

Foi com este propósito que, no decorrer da dissertação, se estudou a previsão constitucional da extrafiscalidade tributária e sua ligação com as entidades beneficentes de assistência que atuam na área educacional. Constatou-se a evidência do direito destas entidades usufruírem a imunidade tributária por seu modelo estrutural, que preenche os requisitos do texto legislativo da CF/88.

Sobre a previsão constitucional e a organização legislativa das universidades comunitárias, observou-se a necessidade da edição de normativo próprio que as regule. Sendo assim, este modelo de instituição terá regulado seu modo de funcionamento, conforme preconiza a Constituição Federal.

A educação é elemento transformador da sociedade e tem sua função ampliada quando influencia no desenvolvimento social, econômico e tecnológico das comunidades mais carentes da população. As universidades comunitárias se mostram como entidades em condições de melhorar os índices de qualidade de vida das pessoas e, por serem instituições de ensino superior, podem atender diferentes necessidades da população.

Neste sentido, a investigação partiu de fatos concretos relacionados às atividades diárias das universidades, integrando-as na previsão legislativa vigente através de sua forma de atuação observada durante o trabalho de campo e outras atividades da pesquisa, momento que oportunizou acesso a dados de laboratórios, atividades de recreação e atendimentos diversos na saúde, odontologia e esportes.

Estas ações marcam a presença regional da entidade e sua importância no contexto de desenvolvimento sócio-político de diferentes regiões do Brasil visto pelos efeitos positivos constatados nas comunidades em que atuam. Sua estrutura e presença regional se moldam conforme as necessidades da sociedade. Isso se confirmou por meio dos programas ocorridos em épocas passadas e sua influência nos projetos atuais, proporcionando mudanças significativas na vida da comunidade e da universidade.

Evidenciou-se durante a pesquisa a educação e sua influência na vida das pessoas, mostrando a universidade como um órgão fomentador do desenvolvimento econômico e tecnológico do país. A melhor efetivação ocorrerá pelo auxílio do Estado, através de políticas públicas tributárias, sendo que a legislação regulamentadora destas instituições possui significativa importância na sua forma de atuação.

A universidade comunitária precisa superar alguns desafios por sua responsabilidade social, diante da expansão do ensino superior no Brasil e do desenvolvimento das comunidades, por ser um modelo de entidade pública não estatal, o que se evidencia pelas atividades realizadas nas comunitárias gaúchas de Caxias do Sul, Passo Fundo e Santa Cruz do Sul.

As políticas públicas tributárias compreendidas pela fiscalidade e extrafiscalidade têm seus valores jurídicos principais orientados pela supremacia da Constituição, ficando evidente que a palavra isenção, quando estiver no âmbito da Constituição, trata-se da mesma coisa que imunidade. Desta forma, tanto o art. 150, VI, “c” e o art. 195, § 7º, da CF/88, tratam de imunidade tributária. A entidade contemplada pelo dispositivo obtém benefício para o não pagamento de impostos ao fisco, como o da contribuição para a seguridade social, por serem

estas definidas como instituições filantrópicas de educação superior, caracterizadas pelos retornos sociais às comunidades.

Verificou-se, ainda, a ausência de um dispositivo legal que regule de forma própria as universidades comunitárias dentro do sistema educacional. Assim, estas são compreendidas pela legislação como universidades privadas, mesmo que não o sejam. Conforme sua estrutura, praticam atividades públicas e, ao mesmo tempo, atividades privadas. Nesse sentido, precisam de um marco jurídico próprio que esteja em consonância com a CF/88, pois enquanto não for editado o reenquadramento, a universidade comunitária está diante de uma situação de inconstitucionalidade por omissão.

A concessão de imunidade tributária para instituições comunitárias de ensino superior, como prevê a CF/88, se faz necessário, pois é tema de fundamental importância para as instituições, em especial pela dimensão que seus benefícios representam para as comunidades onde atuam. Uma agenda de discussão pode dar o tom da importância da filantropia e de projetos sociais que atendam demandas de municípios brasileiros.

Desta forma, a concretização de políticas públicas tributárias no sentido de beneficiar as comunidades mais carentes, nas diferentes regiões do país depende de ações conjuntas promovidas pelas instituições, população e governos. Assim, as comunidades que possuem universidades comunitárias, como entidade beneficentes de assistência social, podem se unir com o objetivo de valorar políticas públicas tributárias, fiscais e extrasfiscais que se direcionem instituições comunitárias de ensino superior, tendo a garantia de que suas regiões usufruirão de desenvolvimento econômico, tecnológico e inclusão social.

REFERÊNCIAS

- AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- ANGELO, Vitor Amorim. *Administração de Pombal deixou marcas*. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/historia-brasil/periodo-pombalino.jhtm>>. Acesso em: 29 de nov. 2008.
- ARROYO, Miguel. *Educação e exclusão da cidadania*. In: BUFFA, Éster; ARROYO, Miguel; NOSELLA, Paolo. *Educação e cidadania: quem educa o cidadão ?* 7. ed – São Paulo: Cortez, 1999. p. 31-79.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS (ABRUC). Ano XI – n° 43. Brasília: SPN: 2007.
- _____. *Educação a Serviço da Comunidade*. Disponível em: < <http://www.abruc.org.br/>>. Acesso em: 24 de nov. 2008.
- ASSOCIAÇÃO PRÓ-ENSINO EM SANTA CRUZ DO SUL (APESC). *Plano de ação, 2006*. Santa Cruz do Sul: APESC, 2006.
- _____. *Relatório de responsabilidade social e balanço social*. Santa Cruz do Sul: APESC, 2006.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002.
- BALEEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- BENAKKOUCHE, Rabah. *Inclusão universitária: pequenas reflexões a partir de uma grande experimentação social*. In: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2003). *A Universidade na encruzilhada. Seminário Universidade: por que e como reformar ?* Brasília: UNESCO, Ministério da Educação, 2003. p. 131-138
- BERGAMINI, Adolpho. *A viabilidade de se pleitear a imunidade de contribuições sociais para instituições educacionais na forma do art. 195, §7º, da Constituição Federal*. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 649, 18 abr. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6598>>. Acesso em: 26 jan. 2009 .
- BERTI, Flávio de Azambuja. *Impostos e extrafiscalidade e não confisco*. Curitiba: Juruá, 2003.
- BITTAR, Mariluce. OLIVEIRA, João Ferreira de Oliveira. MOROSINI, Marília. (Org.). Apresentação. In: _____. *Educação Superior no Brasil: 10 anos pós-LDB*. Brasília: INEP, 2008. p. 9-14.
- BRASIL Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil. Legislação previdenciária*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2003.
- _____. Decreto n° 5.773, de maio de 2006. *Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm>. Acesso em: 24 de out. de 2008.

_____. Lei nº 5.172, de 25 outubro de 1966. *Código tributário nacional*. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

_____. Lei nº 8.212 de 24 de julho de 1991. Lei orgânica da Seguridade Social. *Dispõe sobre a organização da seguridade social*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8212cons.htm>. Acesso em: 24 de out. de 2008.

_____. Lei n.9394, de 20 de dezembro de 2006. *Lei de diretrizes e bases da educação nacional*: Texto aprovado na comissão de educação e cultura e desporto da Câmara dos Deputados. São Paulo: Cortez, 1990.

_____. Lei nº 10.1973, de 2 de dezembro de 2004. *Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo*. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Leis/2004/lei10973.htm>>. Acesso em: 24 de out. 2008.

_____. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. *Institui o programa universidade para todos -prouni, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior*; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm>. Acesso em: nov. 29 de nov. 2008.

_____. Medida Provisória Nº 446, De 07 de novembro de 2008. *Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social, regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social, e dá outras providências*. Disponível em: <<http://www10.dataprev.gov.br/sislex/paginas/45/2008/446.htm>>. Acesso em: 26 de nov. de 2008.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2003). *A Universidade na encruzilhada. Seminário Universidade: por que e como reformar ?* Brasília: UNESCO, Ministério da Educação, 2003.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC), *em números*. Disponível em: <<http://www.portal.mec.gov.br>>. Acesso: em 03 de ago. 2007.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). *Programa universidade para todos*. (ProUni). Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/prouni/index.php?option=com_content&task=view&id=124&Itemid=140>. Acesso em: 25 de nov. de 2008.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). *Fundo de Financiamento Estudantil*. (FIES). *Apresentação*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/index.php?option=content&task=view&id=376&Itemid=303> Acesso em: 25 de nov. de 2008.

BRANDÃO, Carlos da Fonseca. *LDB: passo a passo: lei de diretrizes e bases da educação nacional* (lei nº 9.394/96). 2. ed. São Paulo: Editora Avercamp, 2005.

BREUNIG, Eltor. *A imunidade tributária das instituições beneficentes de assistência social/educacional no Brasil em face do direito à educação: uma abordagem constitucional*. 2003. 199 f. Dissertação (Programa de Pós Graduação em Direito – Mestrado) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2001.

BRUNETTI, Renata Brunetti. *Captação de recursos: uma atividade em que se cria e se copia*. In: REVISTA FILANTROPIA RESPONSABILIDADE SOCIAL & TERCEIRO SETOR. ed. 36, ano VII, 2008.

- BUARQUE, Cristóvão. *A Universidade na Encruzilhada*. In: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2003). *A universidade na encruzilhada. Seminário universidade: por que e como reformar ?* Brasília: UNESCO, Ministério da Educação, 2003. p. 23-66.
- BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição federal anotada*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- CAIMI, Flávia Eloisa, *Metodologia do ensino superior e aplicações empresariais*. Passo Fundo: (Especialização em Gestão de Recursos Humanos – Pós-Graduação) – Universidade de Passo Fundo, 2003.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2003.
- CARNOY, Martin. *Educação, economia e Estado: base e superestrutura relações e mediações*. 4 ed. São Paulo: Cortez, 1990.
- CARRAZZA, Roque. *Entidades Benéficas de Assistência Social (filantrópicas) – Imunidade do Art. 195, § 7º, da CF – Inconstitucionalidade da Lei nº 9.732/98 questões conexas*. In: CARRAZZA, Elizabeth Nazar. (Coord.). *Direito tributário constitucional*. São Paulo: Max Limonad, 1999.
- CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- CHAUÍ, Marilena. *Universidade: Organização ou instituição social*. In: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2003). *A Universidade na encruzilhada. Seminário Universidade: por que e como reformar ?* Brasília: UNESCO, Ministério da Educação, 2003.
- CONTABILIDADE, TRIBUTÁRIO, JURÍDICO E LEGISLAÇÃO TRABALHISTA.- (COAD). *Senado devolve MP 446 à Presidência da República*. Disponível em: http://www.coad.com.br/index.php?class=interface_frontend&method=frontend_noticia_detalle&id_setor=18&id_noticia=16424. Acesso em: 29 de nov. 2008.
- COÊLHO, Calmon Navarro. DERZI, Misabel Abreu Machado; THEODORO, Humberto. *Direito tributário contemporâneo*. 2. ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2004.
- _____, *Direito tributário atual*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- CONSÓRCIO DAS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS GAUCHAS (COMUNG). *Instituições*. Disponível em: <http://www.comung.org.br/instituicoes.php>>. Acesso em: 24 de nov.2008.
- COSTA, Marli Marlene. *Educação como um direito fundamental para o pleno exercício da cidadania*. In: REIS, Jorge Renato. LEAL, Rogério Gesta. (org.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 6. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006. p. 1703-1730.
- DELORS, Jacque. *Educação: um tesouro a descobrir*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2001. 3
- DEMO, Pedro. *Desafios modernos da educação*. Petrópolis: Vozes, 1995.
- DIAS, José. *O sentido ético da avaliação*. In: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2003). *A Universidade na encruzilhada. Seminário Universidade: por que e como reformar ?* Brasília: UNESCO, Ministério da Educação, 2003. p.109-120.
- FÁVERO, Maria de Lourdes Albuquerque. *Universidades e centros universitários pós-LDB/96: tendências e questões*. In: BITTAR, Mariluce. OLIVEIRA, João Ferreira de Oliveira. MOROSINI, Marília. (Org.). *Educação superior no Brasil: 10 anos pós-LDB*. Brasília: INEP, 2008. p.165-182.

FERREIRA, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

FRANCO, Maria Estela Dal Pai. *Gestão e Modelos da Educação Superior*. In: MOROSONI, Marília Costa. *Enciclopédia de pedagogia universitária*. vol.2, Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006. p. 209-347.

_____, LONGHI, Solange Maria. *A Univerisade Comunitária: forças e fragilidades*. In: BITTAR, Mariluce. OLIVEIRA, João Ferreira de Oliveira. MOROSINI, Marília. (Org.). Apresentação. In: _____. *Educação Superior no Brasil: 10 anos pós-LDB*. Brasília: INEP, 2008. p. 181-212.

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL (FUCS). *Plano de trabalho das ações assistenciais, 2008*. Caxias do Sul: UCS, 2008.

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO (FUPF). *Plano de ação de assistência social . 2007*. Passo Fundo: FUPF, 2007.

_____, *Balanço social: 2006*. Passo Fundo: (FUPF), 2006.

FÜHRER, Maximilianus Cláudio Américo. FÜHRER, Maximiliano Roberto Ernesto. *Resumo de direito tributário*. 13. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

_____, *Resumo de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

GOMES, Maria Tereza. *Orientação profissional*. Disponível em: <<http://www.catho.com.br/dicas/lista2.php?fonte=4&qual=8&idi=34&titt=Q3Vyc29zIC8gTUJB&titulo=TyBxdWUg6SBNQkE%2F>>. Acesso em: 20 de nov. 2008.

GHUILARDI, Wanderlei José. FILANTROPIA: ASPECTOS LEGAIS CONTESTÁVEIS. REVISTA DO CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE DO RIO GRANDE DO SUL. Porto Alegre RS, v., 112, p. 074-082, 30 de maio de 2003.

GOUVÊA, Marcus de Freitas. *A extrafiscalidade no direito tributário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

GUARESCHI, Elydo Alcides. *O processo de construção da universidade de Passo Fundo – UPF: nascimento e implantação*. Passo Fundo: UPF, 2001.

_____, *O processo de construção da universidade de Passo Fundo (UPF): a comunidade acadêmica*. Passo Fundo: UPF, 2001.

_____, *O processo de construção da universidade de Passo Fundo (UPF): Antecedentes de origens*. Passo Fundo: UPF, 2001.

IOSCHPE, Gustavo. *A ignorância custa um mundo: o valor da educação no desenvolvimento do Brasil*. São Paulo: Francis, 2004.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

LIBÂNEO, José Carlos. OLIVEIRA, João Ferreira de. TOSCHI, Mirza Seabra. *Educação Escolar: políticas, estrutura e organização*. São Paulo: Cortez, 2003.

LIMA, Manoel Marcos. *Contribuição para apuração e evidenciação dos resultados das instituições de ensino superior com certificado de entidade beneficente de assistência social*. 2003. 182 f. Dissertação (Programa de Pós Graduação em Controladoria e Contabilidade – Mestrado), São Paulo: USP, 2003.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MANFREDI, Silvia Maria. FREITAS, José Cleber. (orgs.) In:_____. *Qualificação e educação: reconstruindo nexos e inter-relações*. In: *Políticas públicas de qualificação desafios atuais*. São Paulo:A+ Comunicação, 2007. p. 11-36.

MANCEBO. Deise. *Reforma da Educação Superior*. In: BITTAR, Mariluce. OLIVEIRA, João Ferreira de Oliveira. MOROSINI, Marília. (Org.). *Educação superior no Brasil: 10 anos pós-LDB*. Brasília: INEP, 2008. p. 55-70.

MARTINS, Carlos Benedito. *Reformar é preciso: porém em que direção* In: UNESCO. *A universidade na encruzilhada. Seminário universidade: porque e como reformar ?* Brasília: UNESCO Brasil, Ministério da Educação, 2003. p. 155-168.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. (cord.). *Imunidades tributárias*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.

MARTINS, Sergio Pinto. *Manual de direito tributário*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MOROSONI, Marilia Costa. *Internacionalização da Educação Superior*. Enciclopédia de pedagogia universitária. vol. 2, Brasília: INEP, 2006. p. 94-161.

_____. MOROSONI, Marilia Costa. ROSSATO, Ricardo. *Teoria História da Educação Superior*. In: *Enciclopédia de pedagogia universitária*. vol.2, Brasília: INEP, 2006. p. 62-91.

NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos*. Coimbra: Livraria Almedina, 1998.

NEVES, Clarissa Eckert Baeta. *A Estrutura e o funcionamento do ensino superior no Brasil*. In: SOARES, Maria Suzana Arrosa. (Org.) *Educação superior no Brasil*. Brasília: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, 2002. p. 43-69.

OLIVEIRA, Edgard Neves. *Imunidade e isenção*. In: Curso de direito tributário. 5. ed. Belém: CEJUP, 1997. p. 243-262.

OLIVEIRA. Renato de. *Universidades o que fazer?* In: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2003). *A Universidade na encruzilhada. Seminário Universidade: por que e como reformar ?* Brasília: UNESCO, Ministério da Educação, 2003. p. 121-131.

OLIVEIRA, João Ferreira de Oliveira. MOROSINI, Marília. (Org.) *Educação superior no Brasil: 10 anos pós-LDB*. Brasília: INEP, 2008. p. 39-50.

PAVIANI, Jayme. *O desafio da universidade comunitária*. Revista Chronos. Caxias do Sul., v. 34, p. 36, jan./jun. 2007.

RISTOFF. Dilvo. *A universidade que o novo Brasil precisa*. In: BITTAR, Mariluce. OLIVEIRA, João Ferreira de Oliveira. MOROSINI, Marília. (Org.). Apresentação. In:_____. *Educação Superior no Brasil: 10 anos pós-LDB*. Brasília: INEP, 2008. p. 9-14.

RODRIGUES, Hugo Thamir. *Contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública: um estudo acerca de sua natureza jurídica e de sua constitucionalidade*. In: REIS, Jorge Renato. LEAL, Rogério Gesta. (org.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 6. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

_____. *Políticas Tributárias e Federalismo: uma leitura possível do caso brasileiro*. In: LEAL, Rogério Gesta. (org.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 3. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003. p. 891-922.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. *Pensado o ensino do direito do no século XX: diretrizes curriculares, projetos pedagógicos e outras questões pertinentes*. Florianópolis: Fundação Bouteux, 2005.

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

SANTOS, Boaventura Sousa. *Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

SANTOS, Carlos Roberto Antunes dos. *Apresentação*. In: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2003). *A Universidade na encruzilhada. Seminário Universidade: por que e como reformar ?* Brasília: UNESCO, Ministério da Educação, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SCHMIDT, João Pedro. *Exclusão, Inclusão e Capital Social: o Capital Social nas ações de inclusão*. In: REIS, Jorge Renato. LEAL, Rogério Gesta. (organizadores). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 6. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006. p. 1755-1786.

_____. *Gestão de políticas públicas: aspectos conceituais e aportes para um modelo pós-burocrático e pós-gerencialista*. Mimio, 2006.

SCHMITZ, Egídio Ferreira. *O homem e sua educação: fundamentos de filosofia da educação*. Porto Alegre: Sagra, 1984.

SCHNEIDER, José Odelso. LENZ, Matias Martinho. PETRY, Almiro. *Realidade brasileira: estudos de problemas brasileiros*. 7.ed. Porto Alegre: sulina, 1983.

SGUISSARDI, Valdemar. SILVA, João do Reis. (Org.). *Políticas públicas para a educação superior*. Piracicaba: UNIMEP, 1997.

SILVA, Edgar Neves. *Imunidade e isenção*. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. (Cord.). *Curso de direito tributário*. 5° ed. Belém: CEJUP, 1997.

SOARES, Maria Suzana Arrosa. (Org.) *Educação superior no Brasil*. Brasília: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, 2002.

SOUZA, Paulo Nathanael Pereira. *Como entender e aplicar a nova LDB (Lei n° 9394/96)*. São Paulo: Pioneira, 2002.

TRAMONTIN, Odair. *Incentivos públicos a empresas privadas & guerra fiscal*. Curitiba: Juruá, 2002.

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL (UCS). *Estatuto da Universidade de Caxias do Sul*. Caxias do Sul: UCS, 2002.

_____. *Créditos bolsas auxílios, 1° semestre de 2008*. [s.n], 2008.

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO (UPF). Vice-Reitoria de Graduação. *Lei de diretrizes e bases da educação (Lei n° 9394/96) e textos legais complementares*. Passo Fundo: UPF, 2007.

_____. *Relatório de atividades 2007*. Passo Fundo: UPF, 2008.

UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL (UNISC). Conselho Universitário. *A universidade de Santa Cruz do Sul e o modelo comunitário de universidade: aspectos conceituais e jurídicos*. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2007.

_____. *A universidade de Santa Cruz do Sul e o modelo comunitário de universidade: aspectos conceituais e aportes para um modelo pós-burocrático e pós-gerencialista*. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2007.

_____. *Impacto social e econômico da UNISC em Santa Cruz do Sul*. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2003.

_____. *Normas para apresentação de trabalhos acadêmicos*. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2006.

_____. *Relatório de gestão da UNISC*. Santa Cruz do Sul: UNISC, 1998 a 2006.

WEISHEIMER, José Álvaro de Vasconcellos. *Direito a Moradia*. In: *Justiça do direito*. n°.15, Passo Fundo: UPF, 2001.

WILSON, Cano. *Introdução à economia: uma abordagem crítica*. 2. ed. São Paulo: UNESP, 2006.

XAVIER, Maria Elizabet Sampaio Prado. DEITOS, Roberto Antonio. *Estado e política educacional no Brasil*. In: DEITOS, Roberto Antonio. *Estado, desenvolvimento, democracia & políticas sociais*. Cascavel: EDUNIOESTE, 2006.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)