



# INSTITUIÇÕES COMUNITÁRIAS, TEORIA POLÍTICA E REPUBLICIZAÇÃO DO ESTADO: UMA REFLEXÃO SOBRE A APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ÀS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS<sup>1</sup>

Matheus Pontelli Perobelli<sup>2</sup>

## RESUMO

O presente trabalho visa verificar e contextualizar as Instituições Comunitárias na nova forma adotada pelo Estado diante das crises do capitalismo neoliberal e refletir, principalmente, sobre a adequação daquelas instituições aos princípios da administração pública. Assim, a análise desta matéria toma o rumo de uma contextualização das Instituições Comunitárias como bens sociais de fundamental importância para o desenvolvimento sociedade e principalmente da complementariedade dos serviços de maior interesse social prestados pela Administração Pública. O estudo desenvolvido tem por escopo analisar a formação de um ambiente propício a participação social dos cidadãos, que conjuntamente com os agentes estatais desenvolvem uma melhor prestação de serviços públicos, complementando a atuação do Estado. Diante disso, as Instituições Comunitárias ganham notável importância na prestação de serviços sociais, devendo, pelo seu caráter público, respeitar também os princípios aplicados a administração pública. Portanto, trabalho tem por escopo apresentar as instituições comunitárias como um espaço de deliberação sobre os problemas sociais e efetiva atuação para a solução destes problemas. Sendo assim, consideradas como entes de origem comunitários, e portanto, públicos não-estatais, devem estar adstritos ao cumprimento dos preceitos aplicáveis a administração pública. Ainda, cumpre destacar a importância desta atuação como forma de fortalecimento e crescimento do próprio modelo de instituições comunitárias.

**Palavras-chave:** Instituições Comunitárias; Sociedade Civil; Administração Pública; Princípios Administrativos e Serviços Públicos.

## INTRODUÇÃO

Vivemos em tempos de mudanças e de celeridade, onde as informações são transmitidas de uma forma extremamente rápida. Os sujeitos, suas relações e suas necessidades são cada vez mais efêmeras. O Estado não consegue mais atender a todos as necessidades e as exigências que a sociedade moderna lhe impõe.

<sup>1</sup> Trabalho de pesquisa bibliográfica vinculado ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul.

<sup>2</sup> Autor. Professor do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Santa Maria – FADISMA e da Faculdade de Direito da Faculdade Palotina de Santa Maria - FAPAS. Endereço eletrônico: math.perobelli@gmail.com.



Dentro deste contexto, a sociedade, busca meios de transpor as limitações impostas ao Estado. A sociedade civil passa a atuar nas áreas de maior interesse social e que o Estado é mais deficitário, a exemplo da educação e da saúde. Ante esta visão que a sociedade tem acerca de seu papel e também do papel que o Estado possui nestes novos tempos, iniciou-se um novo marco para a atividade estatal e a sua relação com a sociedade civil.

A sociedade civil apresenta-se como uma propulsora de atividades comunitárias e democráticas visto a sua possibilidade de discussão dos problemas enfrentados pela comunidade. A comunidade envolvida inicia um processo de autogestão do problema que está lhe atingindo. Nesta realidade é que são formadas as instituições comunitárias, um dos focos deste trabalho.

Busca-se através do presente trabalho delinear uma reflexão no entorno destas instituições que são formadas pela força e vontade da comunidade e dos Princípios da Administração Pública. Dadas tais características, observa-se uma atuação direta da sociedade civil e dos cidadãos que a formam, e por isso adotando-se uma denominação “comunitária”.

Delimitado o campo de abordagem do presente trabalho, passa-se a um pequeno, porém necessário, estudo sobre a evolução da atividade estatal durante o século XX, no que tange as políticas voltadas às áreas sociais.

## **1 A EVOLUÇÃO DO ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL**

No início do século passado, o liberalismo ainda formava-se como um grande vulto nas páginas da história moderna. Imprimia as suas marcas pela não intervenção do Estado na Economia, pela falta de comprometimento social do Direito até então produzindo, assim como outras marcas clássicas.

Gradativamente, o levante das massas contra as formas severas de condução do liberalismo e contra a falta de direitos sociais abriu espaço para a construção de uma nova roupagem para o Estado. O colapso do Estado Liberal deixa espaço para a construção de um Estado Social de Direito; a constituição dos liberais (Código Civil) vem dar espaço a uma nova fase do constitucionalismo, restando firmada uma ideia de que o aspecto social tem de estar presente nas relações sociais.

O Estado Social de Direito surge como uma promessa de efetivação dos direitos formalmente assegurados na era Liberal e incorpora à primeira dimensão de direitos (que



abrangem os direitos civis e políticos), uma segunda dimensão de direitos (os direitos sociais, culturais, e econômicos, bem como os direitos coletivos), trazendo em seu bojo a necessidade de se realizar uma releitura dos primeiros direitos chamados fundamentais, adaptados à demanda social, ou seja, neste modelo de Estado o 'social' é preconizado, há submissão apenas às leis que visam ao bem-estar social.

Com o fim da Segunda Grande Guerra, o Estado apresenta outras grandes mudanças, tornando-se efetivamente um garantidor do bem estar social. No *Welfare State*, como se conheceu esta forma de condução do agir estatal, acabou-se por agregar inúmeras funções ao Estado. No entanto, é este mesmo Estado que se perde dentro de um limbo de procedimentos burocráticos e repetitivos que terminam por emperrar a sua máquina.

O Estado de *bem-estar social* perde força ao final do século XX e passa a dar lugar ao modelo de Estado gerencial, ou gerencialista. Trata-se do Estado agindo para diminuir a burocracia, os gastos e as responsabilidades pelos serviços. O Estado, portanto, transfere diversas formas de prestação de serviço e passa a gerenciá-las, tendo como principais exemplos o setor elétrico e o setor de telecomunicações.

A definição de alternativas positivas ao Estado-Providência supõe, ao mesmo tempo, que segmentos da sociedade civil, grupos de vizinhança, redes de ajuda mútua, estruturas de assunção de serviço coletivo, etc.) possam ser reconhecidos como sujeitos de direito e instâncias produtoras de um direito autônomo em relação à lei de essência estatal. [...] O Estado-Providência estaria, aliás, falido há muito tempo se a sociedade fosse apenas o simples reflexo da representação que ele faz dela, se ela fosse pura coleção de indivíduos, definitiva e radicalmente atomizada. Nossa sociedade só funciona porque contradiz, nos fatos, mesmo de modo parcial e limitado, a plenitude do esquema individualismo através do qual ela se representa (ROSANVALLON, Pierre; 1997, p. 89-92.).

Com a transferência de determinados serviços e bens públicos a iniciativa privada, o Estado visa uma melhor prestação desse serviço. Isso, porque pode cobrar pela prestação de qualidade, mas ainda, o Estado visa chamar a atenção da sociedade civil para a necessidade de participação, transferindo assim, boa parte da responsabilidade adquirida no período do *Welfare State*.

A crise do Estado implicou na necessidade de reformá-lo e reconstruí-lo; a globalização tornou imperativa a tarefa de redefinir suas funções. Antes da integração mundial dos mercados e dos sistemas produtivos, os Estados podiam ter como um de seus objetivos fundamentais proteger as respectivas economias da



competição internacional. Depois da globalização, as possibilidades do Estado de continuar a exercer esse papel diminuíram muito. Seu novo papel é o de facilitar para que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva. A regulação e a intervenção continuam necessárias, na educação, na saúde, na cultura, no desenvolvimento tecnológico, nos investimentos em infra-estrutura - uma intervenção que não apenas compense os desequilíbrios distributivos provocados pelo mercado globalizado, mas principalmente que capacite os agentes econômicos a competir a nível mundial (BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; 2009, s.p.).

Torna-se claro, com estas mudanças de paradigmas, que a sociedade civil sofreu extensas transformações nos últimos anos do século XX, principalmente quando se observa a nova da formatação do Estado, que busca se firmar dentro desta sociedade em transformação. Somado a este fator, há a falência estatal.

Observa-se que o Estado deixa de ser o onipresente na confecção e execução de políticas e atividades sociais. A Sociedade Civil é que passa a ter uma grande responsabilidade, no sentido de conduzir/adequar o rumo dos programas e serviços sociais ainda não implementados pelo Estado.

É neste sentido que Maria Alice Nunes Costa destaca que:

As sucessivas crises econômicas, a abertura política e econômica e a mobilização da sociedade influenciaram no modelo de intervenção centralizadora do Estado nas atividades econômicas e, sobretudo, em relação às funções sociais por ele desempenhadas. Assim, a afirmação do Estado como ator central e exclusivo na implementação de programas sociais passou a ser questionadas pela sociedade. Novos mecanismos institucionais – como a descentralização administrativa e a participação cidadã – foram canalizados pelo aparelho estatal para o desenvolvimento de políticas sociais em nível local (COSTA, Maria Alice Nunes; 2003, p. 147-163).

Estas novas formas e fatores de atuação estatal fazem com que se busquem mecanismos capazes de assegurar aos cidadãos a efetivação dos direitos legalmente previstos, nos mais variados setores; aos poucos, então, vai enfraquecendo a ideia de que apenas o Estado tem o dever de assegurar estes direitos, assim, o chamado terceiro setor – que será um dos objetos do próximo tópico - passa a ocupar alguns espaços deixados pelo Estado, a distinção entre público e privado é superada e passa a dar força para uma nova espécie de setor, intitulada: público não-estatal.

E em função disso, a simples ideia de estatização e/ou privatização, não tem se mostrado suficiente para resolver os problemas enfrentados pelo Estado-providência, e, portanto, a necessidade sair destas alternativas e buscar outras viáveis à realidade, isso deve ocorrer através de uma redefinição de fronteiras entre o Estado e a sociedade, e isso tem



ocorrido justamente através do público não-estatal (ROSANVALLON, Pierre. Op. cit., 1997, p. 85.). “Indivíduo e Estado são indissociáveis; os fenômenos de massificação social acompanham o movimento de atomização social. Não são contraditórios, mas logicamente complementares. O laço social liga essas duas extremidades”(ROSANVALLON, Pierre. Op. cit., 1997, p. 87.).

Esta transferência de responsabilidade tende a criar um ambiente propício à participação da sociedade civil em áreas pontuais da prestação estatal, que geralmente ocorre em áreas ligadas à questão social, como por exemplo, saúde e educação. É em meio a esta crise estatal, que surgem possíveis formas de discussão democráticas dos problemas sociais. Uma determinada localidade possuindo uma determinada demanda social passa a discutir formas de saná-la e é este é o ambiente ideal para o surgimento das instituições comunitárias, modelo aplicado às Universidades Comunitárias.

## **2 TERCEIRO SETOR, INSTITUIÇÕES COMUNITÁRIAS E AUSÊNCIA ESTATAL**

Como se observou no tópico anterior, o Estado se retirou de grande parte dos ambientes sociais, nos quais esteve presente durante boa parte do século passado. Uma parcela considerável destes ambientes, em que o Estado mantinha-se atuante, possuíam – e possuem – uma dependência da prestação de serviços sociais públicos mais efetivos.

No presente tópico pretende-se estabelecer uma ligação entre a formatação do Estado brasileiro no final do século XX – modelo gerencialista – e construção e fortalecimento do terceiro setor como alternativa à ausência do Estado. Ao fim, pretende-se verificar a influência desta construção histórica no desenvolvimento das Universidades Comunitárias.

A ausência do Estado, na sociedade, somente agravou a situação de distanciamento entre as classes sociais, bem como passou a impor uma realidade de subumanidade para uma parcela considerável da população.

Tal realidade foi vivida – ou menos intensificada<sup>3</sup> – quando da adoção e aplicação da

---

<sup>3</sup> Há economistas que entendem que os problemas sociais no Brasil se intensificaram quando da adoção do sistema neo-liberal de gerência do Estado. Ou seja, defende-se que o Brasil não chegou a presenciar uma forma completa de *welfare state* devido a grande dependência de capital externo e principalmente pela sua ligação ideológica com os EUA. Haveria, portanto, existido tão somente uma forma de paternalismo social, principal expressão do populismo, mas sua “expressão” veio sendo enfraquecida desde a década de 70 quando começam as ondas neo-liberais na América do Norte e na Inglaterra. Tais dados demonstram a existência de campo para atuação social muito fértil e que remonta ainda aos períodos da ditadura militar. Ver: SERRA, Calos Henrique Aguiar; SERRA, Maurício Aguiar. Neoliberalismo, Políticas Governamentais e Exclusão Social no Brasil. *Anais*



cartilha neoliberal pelo Brasil. Resultado dos movimentos governamentais do ocidente, principalmente pelo eixo Washington-Londres, o neoliberalismo foi sendo gradativamente adotado pelos governos do então “terceiro mundo”, devido, principalmente, à grande dependência externa de recursos (SERRA, Calos Henrique Aguiar; SERRA, Maurício Aguiar; 1999, s. p.).

Diante de tais perspectivas, áreas como educação e saúde, que são clássicos exemplos de atuação do Estado, acabaram tendo índices cada vez menores no que tange aos investimentos, mas do contrário, índices cada vez maiores no que concerne às suas deficiências. Em diversas ocasiões, o Estado preferiu socorrer o setor econômico especulativo ao invés de investir nos setores sociais.

Os Índices como criminalidade, evasão escolar, mortalidade infantil, desemprego e analfabetismo funcional atingiram patamares alarmantes, sendo objeto de estudos por organismos internos e externos da nação.

É necessário destacar que:

No Brasil, a modernização neoliberal assim como as anteriores não toca na estrutura piramidal da sociedade. Apenas amplia sua verticalidade, que se nota pelo aumento do número de desempregados, de moradores de rua, de mendigos etc. Em outras palavras, a pirâmide social se mantém e as desigualdades sociais crescem (MARRACH, Sonia Alem; 1996, s.p.).

Certamente o resultado da ausência estatal em função da aplicação de políticas neoliberais é desastroso quando observado do ponto de vista das orbitas sociais de atuação. A ciência econômica vem realizando estudos no sentido de identificar e isolar os problemas trazidos pela aplicação do neoliberalismo.

Neste sentido, observa-se o seguinte:

Estudando a trajetória da política neoliberal, tanto nos países centrais como nos periféricos, dos anos 80 até os dias atuais, sem dúvida, há que se constatar um relativo sucesso (FIORI, 1998) desta política. Aí encontra-se a tensão central da política neoliberal: para ter êxito no combate à inflação, aumentar os lucros, rebaixar os salários, diminuir os déficits públicos, dismantelar os sindicatos (OLIVEIRA, 1995) e etc., só produzindo mais desemprego e exclusão. A lógica neoliberal no que concerne aos problemas sociais é perversa e coerente, ou seja: perversa porque produz cada vez mais a exclusão e aumenta o desemprego, e coerente em face do seu próprio pensamento, isto desde 1945, que, sem dúvida, sofisticou-se muito dos anos 60 para a conjuntura atual (FIORI, 1997) (SERRA, Calos Henrique Aguiar; SERRA, Maurício Aguiar; 2009, s. p.).



Entre as áreas mais afetadas pela ausência estatal está a educação, que se traduz em um dos pilares mestres de uma sociedade cidadã e participativa. O entanto, a atuação neoliberal exige a retração dos investimentos estatais em educação, não conhecendo esta área como de interesse do Estado.

De certa forma, os resultados alcançados pelo neoliberalismo, principalmente no que tange ao crescimento econômico, foram significativamente fracos, ainda mais quando se observa a intensidade da crise da economia norte-americana, que se espalhou por todo o mundo (OLIVEIRA, Cláudia Regina de; 2009, s.p.).

A atual crise de mercados, iniciada pela crise do setor imobiliário norte-americano constitui o ato principal do enfraquecimento do capitalismo e da desconstrução do neoliberalismo (SCHMIDT, João Pedro; 2009, p.). Tal situação propõe uma reforma no sistema de atuação do Estado, não devendo o mesmo retornar aos moldes anteriores, seja do *welfare state*, seja do Estado mínimo, mas buscar novos meios de atender às demandas sociais.

Diante deste cenário de crise, se propõem uma reflexão sobre novas e possíveis formatações do Estado em um ambiente pós-neoliberalismo. É certo que o Estado não pode se manter inerte perante as crises que o assolam, principalmente aquela crise do modelo neoliberal.

Da mesma forma, não é proveitoso ao Estado voltar à antiga formatação do *welfare state*. Isto por que, tal modelo foi abandonado em função do seu custo efetivo para o Estado e para os contribuintes.

Assim, é necessário que se verifique novas formas de atuação estatal com vistas ao cumprimento dos seus papéis fundamentais. A possibilidade de construção de uma parceria entre o Estado e o Terceiro Setor pode ser uma alternativa ao atual modelo em crise.

Em que pese à ausência do Estado em setores pontuais da prestação de serviços sociais, em função da aplicação da cartilha neoliberal, tais fatores contribuíram para o desenvolvimento de outros setores da sociedade, qual seja, o terceiro setor.

Observa-se que nos períodos e nos locais em que o Estado se afastou, em parte, houve o desenvolvimento de organismos de auxílio das mais diversas formas, com o fim de atender o cidadão mais necessitado e que estava/está distante do serviço estatal.

O Estado tem um papel que não pode ser substituído por este ou por aquele setor.



Nem as empresas e nem as organizações devem, ou podem, substituir a figura do Estado no concerne à disponibilização de determinados serviços sociais.

No entanto, é certo que a sociedade civil deve ter um papel atuante nos desenvolvimento de políticas e na prestação de serviços e caráter social, com uma estruturação efetiva desta prestação em torno da sociedade. A sociedade civil teve uma forte projeção quando da redemocratização do Estado, muito em função da nova formatação econômica.

A sociedade civil trabalha ao lado do Estado em favor dos administrados, ou seja, dos cidadãos, convergindo junto com aquele para o desenvolvimento de setores estratégicos da sociedade. A sociedade civil caracteriza-se justamente por este espaço de deliberação entre os agentes sociais que procuram um espaço maior para a o desenvolvimento da própria sociedade.

Para destacar, cabe a posição de Bresser Pereira, onde defende que a sociedade civil não se fortalece nos momentos de fraqueza do Estado, mas pelo contrário, será mais forte quanto mais forte for o Estado. Entende-se por Estado forte aquele que é dotado de mais governança e governabilidade político-democrática (BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; 1999, p. 91-92). Não é necessário que um se fortaleça a custa do outro, mas compreende-se que deva haver, ao contrário, uma reconstrução do Estado a partir da sociedade civil.

Portanto, é necessário o devido destaque para a atuação do terceiro setor como manifestação da sociedade civil perante a parcela mais necessitada do ambiente social geral.

Conhecendo sua origem, pode-se definir que terceiro setor é uma expressão utilizada para denominar/delimitar a atuação de novas formas de organizações da sociedade civil. São organizações que são independentes do Poder Estatal, e portanto, não pertence ao denominado primeiro setor, que é composto pelas estruturas públicas estatais de atuação social.

No lado oposto ao setor do Estado, encontra-se o Mercado (capital), que é o denominado como segundo setor. Neste setor estão alocadas as Empresas e todo o setor, dito, “produtivo” no sentido “monetário” da palavra.

Para Marlon Tomazette, no terceiro setor é composto por “entidades privadas, que não possuem fins lucrativos, não possuem fins econômicos” (TOMAZETTE, Marlon; 2005. p. 205). O autor entende, ainda, que as instituições que compõem o terceiro setor devem ser classificadas como instituições privadas de interesse público. Instituições que desempenham



papel fundamental na sociedade, suprimindo a ineficácia do Estado nas prestações sociais.

Por outro lado, Rubem César Fernandes analisa a constituição do terceiro setor por um lado mais voltado para a compreensão dos valores envolvidos e pelo que move o setor.

O autor analisa o conceito de terceiro setor através de duas negações frequentes quando da abordagem do tema, o “não governamental” e o “não-lucrativo” (FERNANDES, Rubem Cesar; 1994, p. 22). Através do “não governamental”, se entende que não apenas o Estado tem a função pública dentro da esfera social, mas também os indivíduos e as empresas. Pelo “não lucrativo”, observa-se que apesar de não gerarem lucro, os organismos do terceiro setor são autogeridos e independentes, como as empresas atuantes no mercado.

Ainda sobre o termo “não lucrativo”, o autor expõe que:

Incluir despesas alheias na minha contabilidade é expressão econômica da tese moral que alimenta a dinâmica do terceiro setor: importar-se com o outro (vizinhos, marginalizados, estrangeiros distantes, gerações futuras, etc.) é parte constitutiva da consciência individual. Palavras como gratidão, lealdade, caridade, amor, compaixão, responsabilidade, solidariedade, verdade, beleza, etc. são moedas correntes que alimentam o patrimônio do setor (FERNANDES, Rubem Cesar; 1994, p. 24).

Observa-se, portanto, a necessidade de comprometimento dos envolvidos no debate proposto pelo terceiro setor. Da mesma forma, tais aspectos se apresentam nas atividades das Instituições Comunitárias, seja na área do Ensino, da saúde, previdência, comunicação entre outros.

Ainda sobre o terceiro setor, Maria Teresa Fonseca Dias utiliza-se da expressão “terceiro setor” como forma de unificação das formas de organização das entidades da sociedade civil (DIAS, Maria Tereza Fonseca; 2008, p. 100). Ou seja, observar pontos de convergência entre as entidades que compõem o terceiro setor.

As Universidades Comunitárias encontram-se dentro deste grupo de Instituições formadas pela sociedade civil, atuando em prol do desenvolvimento regionalizado. No entanto, possuem determinadas características próprias, tal como o desenvolvimento de um patrimônio público não estatal, que as diferem das demais instituições do terceiro setor.

As Universidades Comunitárias são classificadas – no rol de pessoas jurídicas do Código Civil - como pessoa jurídica de direito privado, no entanto, seu modelo não se iguala as instituições particulares e as instituições de cunho confessional. O patrimônio constituído de forma comunitária não está contido em nenhum patrimônio particular, mas pelo contrário,



é um patrimônio público que é gerido pela instituição formada pela própria comunidade.

Neste aspecto, tem-se que fato de uma instituição cobrar por seus serviços não pode ter o condão de classificá-la como pública ou privada. Observa-se que determinadas instituições comunitárias de ensino, ainda que cobrem uma mensalidade pelo ensino que é disponibilizado, possuem compromisso com a realidade social da comunidade, justamente por serem uma formação da comunidade.

### **3 INSTITUIÇÕES COMUNITÁRIAS E OS PRINCÍPIOS DE DIREITO ADMINISTRATIVOS NA RECONSTRUÇÃO DO ESTADO**

Depois de realizadas uma breve evolução do Estado neoliberal e sua contribuição para o desenvolvimento do terceiro setor e, posteriormente também, observar o enquadramentos das Instituições Comunitárias dentro do ambiente do terceiro setor, cabe ao próximo tópico do trabalho estabelecer uma breve reflexão sobre a aderência das Universidades Comunitárias aos princípios do Direito Administrativo.

Destaca-se que não é intenção do trabalho esgotar o tema, visto que a sua complexidade demanda uma reflexão bem mais rebuscada, pretende-se, ao invés, estabelecer uma breve reflexão inicial que será trabalhada/aprimorada com o passar do tempo.

Inicialmente cabe fazer um apanhado sobre o discurso da reforma do aparelho estatal.

É inegável que a última década do século XX foi marcada por profundas mudanças para o modelo estatal brasileiro. Uma década marcada pelas privatizações de empresas estatais e pela abertura de diversos setores da economia para o capital externo.

Certo é que tais transformações causaram muita polêmica, principalmente no que tange sobre o limite da atuação do Estado dentro da economia, seja pela atuação com empresas públicas – forma mais direta –, seja pela regulamentação do setor econômico – pela atuação indireta. Ocorre que tais polêmicas sobre os limites da atuação estatal na economia, passam pela própria existência de limites entre o público e privado (MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo; 2002, p. 172.).

O que se questiona é justamente qual o limite existente para a atuação do Estado como ente público e qual a sua real esfera de participação. Ao que parece, na modernidade, a dicotomia do Estado x sociedade, herança do público x privado foi superada em vários



sentidos.

Não há, dentro de um Estado moderno, espaço para os limites antes impostos ao público, quando “público” era o que se referia diretamente ao aparelho estatal, sendo todos os demais interesses determinados como privado. Da mesma forma, o privado ganha outra tônica, pois em determinados setores alarga sua margem para dentro do Estado, englobando determinadas formas de atuação do ente estatal.

A superação dos discursos pró e contra as privatizações e pela implantação de um Estado mínimo se impõe como uma conquista para a necessária republicação do Estado, até porque, não é necessário que haja combate a esta ou àquela forma de governo, mas que se eliminem as limitações enfrentadas pelo cidadão em participar do poder decisório.

Para Azevedo Marques Neto, a “republicação do Estado é medida necessária para suprir esta deficiência no exercício do poder decisório”. Para o autor,

Parece ser imperativa a *republicação do Estado*, assim entendida não como a volta aos pressupostos conformadores do Estado Moderno, mas como a superação destes pressupostos tendo por guia justamente proteção dos interesses que não se encontram protegidos ou representados na nova configuração social e econômica se nos avizinha. [...] esta *republicação* reforça o caráter público do Estado, na exata medida em que aponta para uma radical democratização do exercício do poder político (MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo; 2002, p. 174-5.).

O autor destaca que o espaço público deve ser ocupado pelo Estado não apenas para realizar a mediação com os entes de representação de interesses difusos, mas também para proporcionar a participação social nas decisões. Assim, afasta-se o predomínio dos interesses privados sobre os interesses públicos/difusos.

Tal propósito, como já foi exposto, não parte apenas do público estatal, mas do contrário, parece necessário que se busque a participação do público não estatal, como forma de democratizar as tomadas de decisões. Neste ponto, destaca-se o intento das Instituições Comunitárias de Ensino, que se colocam como entidades formadas pela própria comunidade, ou seja, pela participação de diversos atores sociais da comunidade.

A sua forma de atuação das Universidades Comunitárias vem de encontro às mudanças propostas para a renovação do conceito do “público” no Estado. A utilização daquelas instituições como uma forma de participação da sociedade civil nas decisões do Estado compreende uma renovação muito maior que a simples denominação de “instituições privada de interesse público”.



A reivindicação das Universidades Comunitárias passa por uma maior participação do setor público não estatal com relação à Administração Pública. O que se propõe é uma nova formatação de instituições comunitárias, desligadas da Administração Pública, mas não dos princípios obedecidos por aquela.

A necessidade de se ousar mais na construção de uma nova forma de instituição para as Universidades Comunitárias vem da sua própria existência e da forma como atua na sociedade.

Para José Eduardo Faria, “[...] o Estado já não pode mais almejar regular a sociedade civil nacional por meio de seus instrumentos jurídicos tradicionais, dada a crescente redução de seu poder de intervenção, controle, direção e indução” (FARIA, José Eduardo; 1998, p. 11).

É devido a estes motivos que se propõe a aplicação dos Princípios do Direito Administrativo na condução das instituições do terceiro setor, especial para este trabalho, Instituições Comunitárias de Ensino.

Um compromisso que deve ser assumido pelas Universidades Comunitárias é o respeito e obediência aos princípios da Administração Pública. Obviamente a construção de um ambiente público de participação e administração social exige que sejam estabelecidos determinados parâmetros de convergência para a administração destas Instituições.

É necessário citar, a título exemplificativo, a obediência dos princípios constitucionais elencados no art. 37 da Constituição Federal de 1988, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Para Maria Sylvia Zanella di Pietro, as entidades de apoio e às organizações sociais devem estar sujeitas ao controle dos tribunais de contas, assim como devem o respeito aos princípios administrativos, pois

[...] considerando que tais entidades administram, em regra, bens do patrimônio público, inclusive dinheiro público, não é possível que fiquem inteiramente a margem de determinados preceitos publicísticos, sob pena de burla aos preceitos constitucionais que regem a Administração Pública [...] (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; 2007, p. 458).

Ainda sobre a necessidade de uma nova formatação jurídica para as Instituições Comunitárias, em especial àquelas voltadas ao ensino, é importante destacar a posição da autora sobre a natureza dos organismos do terceiro setor:



[...] são entidades privadas, no sentido de que são instituídas por particulares; desempenham serviços não exclusivos do Estado, porém em colaboração com ele; recebem algum tipo de incentivo do poder público; por essa razão, sujeitam-se a controle pela Administração Pública e pelo Tribunal de Contas. Seu regime jurídico é predominantemente de direito privado, porém parcialmente derogado por normas de direito público (DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella; 2007, p. 457).

Destaca-se, portanto, a necessidade do reconhecimento de uma nova forma de instituição ligada ao direito público, não diretamente ligada ao direito público tradicionalmente reconhecido como estatal, mas de “instituições de direito público não estatal ou comunitário”. Sendo que a construção destas novas instituições de direito público, vão de encontro com a necessidade de renovação da participação social no poder decisório do Estado, conforme explanou no início deste tópico.

Infere-se, portanto, que as Instituições Comunitárias de Ensino possuem condições e devem cumprir com os princípios da Administração Pública estatal, como forma de compromisso e de fortalecimento das próprias universidades comunitárias. Ainda, destaca-se que esta tomada de decisão pelas Universidades Comunitárias é argumento essencial para a conquista de mais espaço para as mesmas, principalmente no que tange a formatação de uma espécie do Direito Administrativo, as Instituições de direito público não estatal.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer do presente trabalho buscou-se pontuar conceitos e idéias a respeito das instituições comunitárias, da evolução do Estado e da idéia de republicização da máquina pública e reconstrução dos princípios de Direito Público. Tais idéias e conceitos serviram para fomentar uma reflexão sobre o fortalecimento da Democracia diante da concepção de tais institutos.

Observou-se no primeiro item do trabalho, que a transferência de responsabilidade do Estado para o setor privado tende a criar um ambiente propício à participação da sociedade civil em áreas pontuais da prestação estatal. Isto por que, o simples fluxo de privatização de alguns setores e estatização de outros não tem o condão que solucionar os problemas enfrentados pelo Estado em realizar as suas funções primordiais. É necessário, por tanto, uma redefinição dos limites de atuação do Estado, forçando uma maior manifestação democrática por parte da sociedade civil.

Em um segundo momento do trabalho, buscou-se elaborar uma análise dos efeitos da



ausência do Estado na sociedade, principalmente pela expansão do neoliberalismo pela América Latina no final do século XX. Ainda, pretendeu-se estabelecer uma ligação entre a formatação do Estado brasileiro no final do século XX e construção/fortalecimento do terceiro setor como alternativa à ausência do Estado na sociedade. Ao final buscou-se analisar a influência desta construção histórica no desenvolvimento das Universidades Comunitárias.

Em um terceiro momento, buscou-se vislumbrar uma reformulação/readequação do Estado diante da nova realidade trazida pelo terceiro setor e pela sociedade civil. Buscou-se ainda verificar a possibilidade de aderência das Universidades Comunitárias aos princípios da Administração Pública.

Entende-se que é em meio a crise do modelo estatal, que surgem formas de discussão democráticas dos problemas sociais. Uma determinada localidade possuindo uma determinada demanda social passa a discutir formas de saná-la e é este é o ambiente ideal para o surgimento das Instituições Comunitárias.

Devido a estas características, entende-se que Instituições Comunitárias de Ensino Superior, ou Universidades Comunitárias necessitam de uma nova denominação dentro do espaço das personalidades jurídicas. O que pretende-se, é a delimitação de possíveis “pessoas jurídicas de direito público não-estatal”, respeitando-se, assim, suas características e nuances.

Certo é, que a conquista deste espaço determina/impõe às Universidades Comunitárias um respeito aos Princípios da Administração Pública estatal, devido a forma pública de surgimento destas instituições. Conclui-se ainda, que as Universidades Comunitárias possuem condições para suprir e cumprir com as obrigações advindas do compromisso de ser uma instituição de direito público não-estatal.

## REFERÊNCIAS

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Da Administração Pública à Gerencial*. Disponível em: <[www.bresserpereira.org.br](http://www.bresserpereira.org.br)>. Acesso em: 08 de maio de 2009.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (orgs.). *Sociedade e Estado em Transformação*. UNESP/ENAP, 1999: 67-116.

COSTA, Maria Alice Nunes. Sinergia e Capital Social na Construção de Políticas Sociais: A favela da Mangueira no Rio de Janeiro. *Revista de Sociologia e Política*, nº 21. Curitiba, p. 147-163, nov. 2003.



DIAS, Maria Tereza Fonseca. Terceiro Setor e Estado: Legitimidade e Regulação por um marco jurídico. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

FARIA, José Eduardo. Direito e Globalização Econômica. São Paulo: Malheiros, 1998.

FERNANDES, Rubem Cesar. Privado porem público: o terceiro setor na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. Regulação Estatal e Interesse Público. São Paulo: Malheiros, 2002.

MARRACH, Sonia Alem. Neoliberalismo e Educação. *Do Livro: "Infância, educação e neoliberalismo"*. São Paulo, 1996, s. p. Disponível em: <<http://www.cefetsp.br/edu/eso/neoeducacao1.html>>.

OLIVEIRA, Cláudia Regina de. Neoliberalismo, Globalização e Crises Econômicas. *Revista Jurídica Praedicato*. São Luís, 2009, s.p. Disponível em: <<http://revistapraedicatio.inf.br/download/artigo10.pdf>>.

PIOVESAN, Flávia; BARBIERI, Carla Bertucci. Terceiro Setor e Direitos Humanos. In: CARVALHO, Marcelo; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Org.). *Aspectos Jurídicos do Terceiro Setor*. São Paulo: IOB Thomson, 2005.

RICHTER, Luiz Egon; LEIDERS, Letícia Virgínia. O arco legal do terceiro setor e sua (in)compatibilidade normativa com as instituições comunitárias. In: SCHMIDT, João Pedro (org.). *Instituições comunitárias: instituições públicas não-estatais*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009.

ROSANVALLON, Pierre. A Crise do Estado Providência. Tradução de Joel Pimentel de Ulhôa. Goiânia: Unb e Ufg, 1997.

SERRA, Calos Henrique Aguiar; SERRA, Maurício Aguiar. Neoliberalismo, Políticas Governamentais e Exclusão Social no Brasil. *Anais do III Congresso Brasileiro de História Econômica do ABPHE*. Ribeirão Preto, 1999, s. p. Disponível em: <[http://www.abphe.org.br/congresso1999/Textos/CARL\\_4C.pdf](http://www.abphe.org.br/congresso1999/Textos/CARL_4C.pdf)>.

SCHMIDT, João Pedro. O novo Estado, o público não-estatal e as instituições comunitárias. In: REIS, Jorge R.; LEAL, Rogério G. *Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 9. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2009.

TOMAZETTE, Marlon. A forma Jurídica das Entidades do Terceiro Setor. In: CARVALHO, Marcelo; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Org.). *Aspectos Jurídicos do Terceiro Setor*. São Paulo: IOB Thomson, 2005.



VOGT, Olgário Paulo. Capital Social e Instituições Comunitárias no sul do Brasil. *In:* SCHMIDT, João Pedro (org.). Instituições comunitárias: instituições públicas não-estatais. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009.

