



---

## CRÍTICA DA LEI DAS COMUNITÁRIAS COMO FORMA DE PRIVATIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

Mauri Antonio da Silva

### RESUMO

Este artigo apresenta reflexões críticas sobre a crise atual do Sistema da Associação Catarinense das Fundações Educacionais (ACAFE). Para contorná-la foi apresentado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei 7639/2010, conhecido como Lei das Comunitárias, que pretende regulamentar o repasse de recursos do poder público federal para as Instituições Comunitárias de Ensino Superior (ICES).

**Palavras chaves:** comunitárias, privatização, educação.

### ABSTRACT

This article presents critical reflections about the current crisis of Association of Educational Foundation of Santa Catarina (ACAFE). To resolve it, was submitted to National Congress the Draft Law 7639/2010, also known as Community Law, which is to regulate the transfer of Federal Government funds to Community Institutions of Higher Education (ICES).

**Keywords:** community, privatization, education

## 1 Introdução

Os sistemas educacionais historicamente acompanham as mudanças na estrutura econômica da sociedade, por isto, as mudanças nas políticas educacionais “devem ser compreendidas no âmbito das transformações geopolíticas e culturais em curso” (CASTRO, 2010).

Como sabemos, após um longo período de expansão do emprego, da produção e do consumo, que se estendeu de 1945 a 1973, o capitalismo passou a enfrentar uma nova crise de acumulação, dando início a outro período de profundas transformações políticas, econômicas e sociais (HARVEY, 1994).

Como resposta à crise do capitalismo, ocorreu uma reestruturação econômica neoliberal em vários países do mundo. Políticos, empresários e economistas retomaram um pensamento liberal que havia predominado no século XIX e início do século XX, responsabilizando a presença do Estado na economia e nas políticas sociais como fundamento da crise (SOARES, 2003).

Esta reestruturação foi facilitada no Brasil pela ditadura militar que durou de 1964 a 1985, e que implantou reformas educacionais para subordinar a nação brasileira ao imperialismo estadunidense. Segundo Netto (1996), no campo educacional foram erradicadas as experiências democratizantes que vinham sendo gestadas no início da década de 1960. Houve uma intervenção que direcionou as políticas educacionais e os sistemas de ensino às necessidades deste projeto modernizador baseado no então chamado “desenvolvimento com segurança”.

Anos depois, após a transição democrática, houve expectativas de um avanço na garantia da educação pública, gratuita e de qualidade para todos. No entanto, ao final da década perdida, nas primeiras eleições presidenciais após a ditadura, chegou ao poder o presidente Collor inaugurando a partir dos anos 1990 a hegemonia das políticas neoliberais na educação brasileira. Seguiu-se então uma tendência latino-americana de subordinação dos Estados às políticas neoliberais nas esferas econômica, ideológica e política (SIMIONATTO, 2010).

No âmbito da administração pública brasileira houve o enfraquecimento do Estado em prol do mercado. Áreas como educação, saúde e cultura passaram a ser vistas pela legislação brasileira como atividades não exclusivas do Estado e surgiram formas de privatização destas atividades através da entrega do serviço público para gerência de fundações, organizações da sociedade civil de interesse público, e organizações sociais (SOARES, 2003).

Neste marco estrutural e conjuntural surgiu e tramita na Câmara Federal o Projeto de Lei das Instituições Comunitárias de Ensino Superior (ICES), conhecida como “Lei das Comunitárias”, muito representativa do ideário de Luiz Carlos Bresser Pereira, que durante o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1994-1998), como Ministro da Administração e Reforma do Estado (MARE) realizou a contrarreforma do Estado brasileiro com base nas orientações do Banco Mundial. Impôs-se então, de modo avassalador, a face privatizante e mercantil na área educacional. Segundo Castro, o ensino superior brasileiro é um dos mais elitistas e privatizados da América Latina. Cerca de 90% das instituições são privadas e apenas 10% são públicas, com 73% das matrículas no setor privado e apenas 27% no setor público (CASTRO, 2010).

A burguesia busca não só criar sua classe de intelectuais orgânicos, como também atrai para si os intelectuais tradicionais, objetivando desta forma dar coesão intelectual para a sua dominação de classe (GRAMSCI, 1995). O aparelho ideológico educacional exerce um papel fundamental para o desenvolvimento do modo de produção capitalista.

Assim, o sistema escolar reproduz as relações sociais contribuindo no processo de formação da força de trabalho, na modelização dos pensamentos sob a ideologia hegemônica, na reprodução material da divisão em classes, e na manutenção das condições ideológicas das relações de dominação (TRAGTEMBERG, 1982; SEGNINI, 1988). No entanto, a luta dos docentes por uma alternativa educacional crítica está presente neste contexto (SAVIANI, 2008).

Foi na direção hegemonicamente conservadora que foi moldado o sistema educacional em Santa Catarina, em especial no que tange às fundações educacionais de ensino superior, que fazem parte do Sistema ACADE,<sup>1</sup> e que responderam às necessidades do desenvolvimento capitalista dependente catarinense, atendendo a procura dos jovens por uma formação profissional que lhes permitissem a inserção no mercado de trabalho.

---

<sup>1</sup> O Sistema ACADE, associação de direito privado criada em 1974, é composto por 16 fundações. Destas, 15 são fundações municipais instituídas pelas prefeituras municipais e uma é fundação estadual instituída pelo governo do Estado para manter a Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC, que é pública e gratuita e conta com aporte de 2,2% do orçamento estadual previsto legalmente para a sua manutenção. A Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), o Centro Universitário Municipal de São José (USJ) e a Fundação Universitária Regional de Blumenau (FURB) são instituições mantidas por fundações de direito público, as demais são fundações públicas de direito privado. As fundações de ensino superior do Sistema ACADE contavam, em 2010, com 134.820 estudantes matriculados (131.205 na graduação, 573 em cursos sequenciais, 3.042 em cursos de pós-graduação) e 9.075 docentes (1.513 doutores, 3.024 especialistas, 505 graduados, 4.033 mestres). Quanto ao regime de trabalho, entre os docentes 4.120 eram horistas, 3.009 tinham tempo integral, e 1.946 laboravam em tempo parcial (ACAFE, 2013).

Nas últimas décadas a hegemonia das políticas neoliberais na educação brasileira ampliou a presença do setor privado no ensino superior catarinense levando as instituições do Sistema ACADE a uma grave crise financeira, tendo em vista que apesar de serem públicas, cerca de 90% das receitas destas instituições são oriundas de mensalidades.

A origem da crise, que é a concorrência com o setor privado, se aprofundará cada vez mais nos próximos anos em face do grau de concentração e centralização do capital na esfera educacional privada sob o impulso da reestruturação universitária que conduz à subordinação da educação ao mercado (SILVA, 2010).

Foi neste contexto que surgiu a proposta do Projeto de Lei das Instituições Comunitárias de Ensino Superior (ICES) que passamos a analisar.

## **2 Lei das Comunitárias amplia privatização e acaba com o caráter público do Sistema ACADE**

A campanha dos reitores para enquadrar as instituições do Sistema Catarinense de Fundações Educacionais (Sistema ACADE) como “comunitárias” caminha na contramão do caráter público dessas instituições. Alicerça-se sobre o chamado Projeto de Lei das Comunitárias (PL 7639/2010), apresentado pela deputa federal Maria do Rosário em 2010 e se encontra em tramitação no Senado Federal (ROSÁRIO, 2010).

O objetivo do projeto de lei é que o governo repasse verbas públicas para a compra de vagas nas comunitárias ao invés de expandir a rede federal de universidades públicas como é o clamor dos estudantes em todo o Estado (ROSÁRIO, 2010).

Se aprovada, a Lei das Comunitárias permitirá alavancar recursos públicos para grupos privados e religiosos conhecidos por denúncias de corrupção, repressão às liberdades de cátedra e ao movimento organizado de trabalhadores por melhores condições de trabalho (ANDES, 2007).

Ao mesmo tempo estará misturando o que é incontestavelmente público com o privado. No caso catarinense atingirá as IES do Sistema ACADE que foram instituídas pelo poder público com respaldo da Constituição Federal e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), colocando-as no mesmo patamar das instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas, classificadas corretamente como privadas na LDB, ao lado das privadas lucrativas, pois foram constituídas por instituições ou pessoas jurídicas de direito privado pertencentes à sociedade civil.

A confusão é causada pelo fato de que as instituições universitárias do Sistema ACADE são oriundas em sua maioria de fundações municipais instituídas pelo poder público municipal compondo um modelo único de ensino superior no Brasil: são públicas e privadas,

*status* que varia de acordo com seus interesses. Seu enquadramento como “comunitárias” poderá sepultar de vez a sua natureza pública. Veja-se que na LDB as comunitárias são as instituições privadas.

Já em sua redação inicial o projeto das comunitárias evidencia uma grave confusão conceitual, pois começa dizendo que comunitárias são instituições da sociedade civil e, em seguida, considera que as instituições criadas pelo poder público também são comunitárias.

O fato é que o termo “comunitário” tem cada vez mais obtido aceitação da sociedade. A própria LDB teve o conceito revisto várias vezes. Finalmente, a Lei 12.020, de 27 de agosto de 2009, alteraria mais uma vez o conceito para a forma que está hoje em vigor: “Comunitárias, assim entendidas as que são constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas educacionais, sem fins lucrativos, que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade” (BRASIL, 1996).

Quanto ao caráter público ou privado assim prescreve o artigo 19 da LDB: públicas são as criadas, ou incorporadas, mantidas e administradas pelo poder público e privadas são as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado (BRASIL, 1996). Quanto à sua organização acadêmica as instituições de ensino superior se dividem em universidades, centros universitários ou faculdades. Em relação à categoria administrativa as instituições podem ser públicas (vinculadas aos governos federal, estadual ou municipal) ou privadas. As IES privadas enquadram-se nas categorias: particulares, que tem fins lucrativos, e as privadas sem fins lucrativos que podem ser comunitárias, confessionais ou filantrópicas (BARREYRO, 2008). Portanto, uma vez constituídas por lei municipal, as fundações municipais do Sistema ACADE são todas públicas, sendo evidente retrocesso sua inclusão no conceito de comunitárias.

Este projeto de lei alarga o conceito de comunitárias pois inclui instituições da sociedade civil constituídas na forma de associações e fundações de direito privado, inclusive as constituídas pelo poder público, além de abrir brecha para grupos econômicos que tenham fundações de direito privado como a Fundação Roberto Marinho da Rede Globo e a Fundação Bradesco do Banco Bradesco.

Em 2012, o deputado federal Pedro Uczai (PT-SC) propôs emenda ao projeto da Lei das Comunitárias para ressaltar o caráter público das fundações, dizendo que independentemente do aporte orçamentário realizado pelo poder público, sendo elas constituídas pelo poder público, consideram-se mantidas pelo poder público (UCZAI, 2012).

O objetivo da emenda do deputado é garantir que a arrecadação de imposto de renda e proventos de qualquer natureza incidentes na fonte sobre rendimentos pagos pelas instituições fique no Estado ou no município. Mas o governo federal continua cobrando o

repassse desses recursos numa interpretação inconstitucional de que as fundações funcionam como instituições privadas e tem “lucro”.

Em novembro de 2012 a Lei das Comunitárias foi aprovada em caráter terminativo na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) e foi em seguida enviada para apreciação do Senado Federal.

### **3 Discurso esconde falta de democracia**

O discurso dos defensores do projeto diz que um dos objetivos da lei é considerar as comunitárias como públicas não estatais e que as comunitárias continuarão sendo geridas por quem as criou: as comunidades. Pelo menos no caso do Sistema ACAFE todas as fundações são parte da administração indireta do Estado ou do Município que as criou, portanto, não cabe o nebuloso conceito de público não estatal.

Os dirigentes da maioria dessas instituições são alinhados com as oligarquias locais que apoiaram a ditadura militar e por décadas vem marginalizando a participação da comunidade na escolha dos dirigentes e na gestão da universidade (SIEWERDT, 2010).

No projeto de lei não há nenhuma exigência de eleições diretas para os cargos dirigentes, demonstrando assim o despreço dos defensores do projeto pela democracia. A promessa de que haverá transparência administrativa é mais uma falácia diante da falta de eleições democráticas para a escolha dos dirigentes e dos representantes dos órgãos colegiados previstos na LDB.

A previsão das eleições diretas contida na Constituição Estadual de Santa Catarina é desobedecida na maioria das instituições do Sistema ACAFE, com raras exceções onde o movimento estudantil e docente conquistou na luta a democratização dessas instituições.

É bom lembrar que parte da crise vivida pelas IES do Sistema ACAFE desde o ano de 2005, especialmente, deve-se à concorrência com a expansão do setor privado em Santa Catarina. Em 2000, o setor privado contava com 17 instituições e 9298 alunos. Em 2010 esse número aumentou para 77 instituições e 135 mil alunos (AMPESC, 2007). Grupos empresariais aportam em terras catarinenses. Tem-se como exemplo a vinda do grupo privado Kroton Educacional, de Minas Gerais, cujo bloco de controle tem a participação internacional da empresa de investimentos *Advent International Corporation*, e que comprou, em 2012, a Uniasselvi, por R\$ 510 milhões (DIÁRIO CATARINENSE, 2012). Portanto, a Lei das Comunitárias ao prever recursos públicos para os concorrentes privados não lucrativos fará com que as fundações públicas tenham menos recursos públicos para equacionar sua

crise num cenário em que é evidente o avanço da oligopolização da educação superior privada.

Os defensores do projeto das comunitárias também alegam que as IES teriam um custo professor/aluno abaixo das IES públicas (SOUTO, 2006), sendo vantajoso para o governo federal, comprar vagas nestas instituições e estabelecer parcerias. O argumento é falacioso, pois não mostra que nas IES públicas o professor tem grande parte de sua carga horária voltada à pesquisa e à extensão enquanto nestas IES “comunitárias” a maior parte dos professores são horistas. Há vários estudos que evidenciam que 90% da pesquisa produzida no Brasil vêm das universidades públicas (HILU; GISI, 2011).<sup>2</sup>

Os dirigentes do Sistema ACADEMIA alegam dificuldades no acesso às verbas federais, pois suas instituições estariam sendo vistas como privadas. Porém, quanto a editais de pesquisa de órgãos governamentais federais a verdade é que não há nenhuma vedação constitucional, pois as mesmas são públicas, e mesmo que fossem consideradas privadas sem fins lucrativos, ainda assim teriam direito, conforme o artigo 213 da CF 1988, que diz o seguinte: “Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei (...)” e parágrafo 2º. “As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 2000, p.97-98).

Ou seja, se a interpretação de parte dos editais de pesquisa e extensão exclui essas instituições, a questão pode ser resolvida por meio de negociações com o MEC, uma vez que a definição em lei já foi resolvida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 1996.

Outra questão a se analisar é que ao misturar entidades públicas – as fundações municipais - com entidades privadas – comunitárias, filantrópicas e confessionais -, o legislador está infringindo o Código Civil, que separa nitidamente as instituições em públicas ou privadas (art. 41 e 44), dispositivos constitucionais e a própria LDB (Lei n. 9.394/96).

---

<sup>2</sup> Um estudo do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE, 2011) demonstrou que, em relação às IES privadas (comunitárias, confessionais e as particulares), havia no país em 2009 2.069 instituições, nas quais trabalhavam 217.840 professores, sendo que 46.894 tinham jornada de trabalho integral, 55.574 jornada parcial, e 115.372 eram horistas. Já quanto às públicas (federais, estaduais e municipais), havia 245 instituições, onde trabalhavam 122.977 professores, dos quais 97.069 eram em tempo integral, 17.485 em tempo parcial e 8.423 eram horistas. Nas federais e estaduais há predomínio do regime de dedicação integral, enquanto nas municipais predomina o regime horista. Nas 67 instituições municipais de

#### **4 Verbas públicas de todas as esferas**

Até o conservador Conselho Estadual de Educação (CEE/SC) de Santa Catarina ratificou o caráter público do Sistema ACADE, e orientou a continuidade das fundações municipais na órbita do Sistema Estadual de Ensino, sob sua supervisão, em respeito ao Estado como ente federativo dotado de autonomia legislativa.

Em setembro de 2011, o CEE/SC aprovou em seu plenário parecer entendendo que “[...] em epítome, mormente colimando que o Edital SERES/MEC nº. 01 de 09 de agosto de 2011 destina-se a retificar a conjuntura anômala de instituições de educação superior mantidas pela ‘iniciativa privada’, hipótese não verificada no Sistema Estadual de Educação, propendo voto no sentido que ele é inaplicável a este Sistema” (SANTA CATARINA, 2011, p.1).

É possível afirmar, no entanto, que a ambiguidade do caráter jurídico público-privado das IES do Sistema ACADE lhes permite arrecadar recursos de mensalidades pagas pelos alunos e também advindos do poder público municipal, estadual e federal.

No caso municipal através de verbas específicas do orçamento; no caso estadual, de bolsas do art. 169 e 170; no caso federal, de bolsas do Programa Universidade para Todos (PROUNI) e, mais recentemente, por meio da Lei 12.688/2012 (PROIES), que concede anistia a 90% dos débitos com o Imposto de Renda em troca ampliação das bolsas do PROUNI até o limite de 20% do quadro de vagas ofertadas por IES. E mais ainda: verbas de pesquisa dos órgãos públicos e verbas de vendas de serviços prestados por fundações instituídas no âmbito dessas instituições.

#### **5 Conclusão**

Defendemos iniciativas de aporte de recursos públicos para as IES do Sistema ACADE, mas entendemos que elas devam continuar pertencendo ao Sistema Estadual de Educação. Além disto, é necessário que haja salvaguarda dos empregos, auditoria sobre as contas destas instituições com a responsabilização legal dos responsáveis pelos eventuais rombos provocados por má gestão ou fraude, exigência de controle da comunidade sobre as verbas públicas a elas dirigidas, democratização das instituições e a prestação de contas aos órgãos públicos, inclusive, o Tribunal de Contas do Estado e da União e o controle do MEC sobre a expansão de novos cursos.

---

ensino superior trabalhavam 7.604 professores, dos quais 1.409 eram em tempo integral, 1.562 em tempo parcial e 4.633 eram horistas.



A Lei das Comunitárias ao encampar as IES do Sistema ACAFE colabora para os que as defendem como instituições privadas. Entendemos que a superação desta situação exige o esforço conjunto de trabalhadores e estudantes na luta pela ampliação da universidade pública, gratuita, democrática, de qualidade e socialmente referenciada, no Brasil e em Santa Catarina. Neste sentido são importantes movimentos que lutem para tornar o Sistema ACAFE plenamente público e gratuito.

## Referências

Associação Catarinense das Fundações Educacionais (ACAFE). **Boletim Informativo Acafe**. Disponível em: <<http://www.acao.org.br/new/index.php?endereço=boletim/index.php>>.

Acesso em: 19 de junho de 2013.

Associação de Mantenedoras Particulares de Ensino Superior de Santa Catarina (AMPESC). **Histórico da AMPESC**. Tabela: **Crescimento do Ensino Particular em Santa Catarina. 2010**. Disponível em: <<http://www.ampesc.org.br>>. Acesso em: 16 de junho de 2013.

ANDES-SN. Pela liberdade de sindicalização dos docentes das instituições particulares do ensino superior. In: **Cadernos Andes**. Brasília, DF, n. 24, janeiro/2007.

BARREYRO, Gladys Beatriz. **Mapa do Ensino Superior Privado**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

BRASIL. **Constituição Federal do Brasil**. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2000.

BRASIL. Lei nº 9.394 (LDB), de 20 de dezembro de 1996. **Presidência da República – Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília/DF: Diário Oficial da União, 1996.

CASTRO, Alba Tereza B. Política social e direitos sociais: reconfiguração do ensino superior no Brasil. In: BOSCHETTI, Ivanete... [et. al.] (orgs.). **Capitalismo em crise: política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

DIÁRIO CATARINENSE. **Kroton compra a Uniasselvi por R\$ 510 milhões**. Disponível em <<http://wp.clicrbs.com.br/estelabenetti/2012/05/29/kroton-compra-a-uniasselvi-por-r-510-milhoes/>>. Acesso em: 22 de dezembro de 2012.

DIEESE/ANDES. **Trabalho docente na educação superior privada – Brasil 2008, 2009 e 2010**. Brasília: DIEESE, 2011.

GRAMSCI, Antonio. A formação dos intelectuais. In: **Os intelectuais e a organização da cultura**. 9ª. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança**

cultural. 4. Ed. São Paulo: Loyola, 1994.

HILU, Luciane; GISI, Maria Lourdes. **Produção científica no Brasil - um comparativo entre as universidades públicas e privadas**. Trabalho apresentado no X Congresso Nacional de Educação – Educere. Curitiba, 7 a 10 de novembro de 2011. Disponível em: <[http://educere.bruc.com.br/CD2011/pdf/5221\\_3061.pdf](http://educere.bruc.com.br/CD2011/pdf/5221_3061.pdf)>. Acesso em: 21 de dezembro de 2012.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e Serviço Social** – Uma Análise do Serviço Social no Brasil pós-64. 3ª. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

ROSÁRIO, Maria. **Projeto de Lei das Instituições Comunitárias de Ensino Superior (ICES)**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010.

SANTA CATARINA. **Conselho Estadual de Educação**. Parecer da Comissão de Gestão. Florianópolis: Secretaria de Educação, 2011.

SOARES, Laura Tavares. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SILVA, Maria Izabel. **O trabalho docente voluntário** – a experiência da UFSC. Florianópolis: Editora da Ufsc, 2010.

SAVIANI, Dermeval. Educação socialista, pedagogia histórico-crítica e os desafios da sociedade de classes. In: SAVIANI, Dermeval; LOMBARDI, José Claudinei. **Marxismo e Educação** – debates contemporâneos. 2. ed. Campinas: São Paulo: Autores Associados: HISTEDBR, pp. 223-274, 2008.

SEGNINI, Liliana. **A liturgia do poder** - trabalho e disciplina. São Paulo: Educ, 1988, p.39.

SIEWERDT, Maurício. **Instituições de Ensino Superior do Sistema ACADE e autonomia universitária: o trabalho docente nos (des) encontros entre o proclamado e a praxis**. Tese de Doutorado em Educação, Florianópolis: UFSC, 2010.

SIMIONATTO, Ivete. Sociedade civil e lutas sociais na América Latina: entre a harmonização das classes e as estratégias de resistência. In: In: BOSCHETTI... [et. Al..] (orgs.). **Capitalismo em crise: política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

SOUTO, Álvaro. **Análise comparativa de custos entre uma universidade pública e privada**. Dissertação de mestrado. Mestrado em Administração. Universidade Federal de Santa Catarina, 2006.

TRAGTEMBERG, Maurício. **Sobre educação, política, sindicalismo**. São Paulo: Cortez, 1982.

UCZAI, Pedro. **Relatório do deputado Pedro Uczai sobre a Lei das Comunitárias para a Comissão de Educação e Cultura**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012.