

A MEDIAÇÃO ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA APLICADA NO ENSINO, NA PESQUISA E NA EXTENSÃO NAS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS

THE MEDIATION AS PUBLIC POLICY APPLIED IN
TEACHING, RESEARCH AND THE EXTENSION OF
COMMUNITY UNIVERSITIES

LA MEDIACIÓN COMO POLÍTICA PÚBLICA APLICADA A
LA ENSEÑANZA, LA INVESTIGACIÓN Y LA EXTENSIÓN
EN LAS UNIVERSIDADES CO-MUNITARIAS

SUMÁRIO:

1. Introdução; 2. Compreendendo as políticas públicas; 3. Universidades comunitárias e a Lei nº 12.881/2013; 4. Mediação no ensino, na pesquisa e na extensão desenvolvida na Universidade de Santa Cruz do Sul; 5. Conclusão; Referências.

RESUMO:

O presente estudo tem como objetivo analisar a mediação enquanto política pública aplicada no ensino, pesquisa e extensão nas universidades comunitárias, a partir das atividades realizadas pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Para então responder: diante do compromisso social assumido pelas universidades comunitárias, como a política pública da mediação é desenvolvida? Para tal, empregou-se o método indutivo e a técnica de pesquisa bibliográfica, valendo-se de livros, artigos científicos e análise de dados. A pesquisa inicia pela contextualização das políticas públicas, posteriormente abordam-se as características das universidades comunitárias, e no

Como citar este artigo:
SCHAEFER, Rafaela,
SPENGLER, Fabiana.
A mediação enquanto
política pública
aplicada no ensino, na
pesquisa e na extensão
nas universidades
comunitárias.
Argumenta Journal
Law, Jacarezinho – PR,
Brasil, n. 33, 2020,
p. 19-41.

Data da submissão:
10/09/2019

Data da aprovação:
27/05/2020

1. Universidade de Santa Cruz do Sul – Brasil
2. Universidade de Santa Cruz do Sul – Brasil

encerramento, apresenta-se o instituto da mediação desenvolvido no tripé acadêmico.

ABSTRACT:

The present study aims at analyzing the mediation as a public policy applied to teaching, research and extension in community universities, based on the activities carried out by the University of Santa Cruz do Sul - UNISC. To answer then: in view of the social commitment assumed by community universities, how is public mediation policy developed? For this, the inductive method and the bibliographic research technique were used, using books, scientific articles and data analysis. The research begins with the contextualization of public policies, later the characteristics of community universities are addressed, and at the end, the mediation institute developed on the academic tripod is presented.

RESUMEN:

El presente estudio tiene como objetivo analizar la mediación como una política pública aplicada a la enseñanza, la investigación y la extensión en las universidades comunitarias, con base en las actividades realizadas por la Universidad de Santa Cruz do Sul - UNISC. Para responder entonces: en vista del compromiso social asumido por las universidades comunitarias, ¿como se desarrolla la política pública da mediación? Para esto, se utilizó el método inductivo y la técnica de investigación bibliográfica, utilizando libros, artículos científicos y análisis de datos. La investigación comienza con la contextualización de las políticas públicas, luego se abordan las características de las universidades comunitarias y, al final, se presenta el instituto de mediación desarrollado sobre el trípode académico.

PALAVRAS-CHAVE:

Mediação; Políticas Públicas; Universidades Comunitárias.

KEYWORDS:

Mediation; Public policies; Community universities.

PALABRAS CLAVE:

Mediação; Políticas públicas; Universidades comunitarias.

1. INTRODUÇÃO

Os métodos autocompositivos são importantes instrumentos adotados no tratamento de conflitos diante da crise experimentada pelo Estado, visto que os mecanismos utilizados tradicionalmente no âmbito judicial não contemplam a complexidade das demandas sociais. Nesse sentido, é direito fundamental de todo o cidadão o acesso à justiça, o que deve ser oferecido de forma condizente com as necessidades e peculiaridades de cada caso. Com isso, os meios consensuais conquistaram espaço no ordenamento jurídico brasileiro, passando a tratar o conflito a partir de técnicas com base no diálogo, entendimento e participação ativa das partes.

A inclusão desses métodos ocorre por meio da criação de políticas públicas pelo poder público no sentido de atender um anseio social. O estudo das políticas públicas se revela necessário no sentido de oferecer ao cidadão ferramentas para uma participação mais consciente, a partir da compreensão do processo de elaboração que vai do estudo prévio até a efetiva implementação, bem como, o entendimento acerca da complexidade que envolve a gestão pública.

Ao Estado é atribuída a criação de medidas que atendam às necessidades sociais, contudo, a satisfação dessas demandas está além das capacidades estatais. Desta forma, o Estado vale-se da participação da própria sociedade na concretização de políticas e de direitos fundamentais, fez surgir o chamado terceiro setor, formado por organizações da sociedade civil como alternativa para suprir a ausência da função estatal. Neste cenário, destacam-se as universidades comunitárias na prestação de serviços educacionais, que nasceram da união de esforços de membros da comunidade, entidades e setores sociais.

O modelo das universidades comunitárias está inserido predominantemente na região sul do país. Trata-se de um segmento voltado para a educação, compromisso social e comunidade. Esse formato chama a atenção pela contribuição na formação de profissionais, contudo é facilmente confundido com as instituições privadas, visto que em ambos os modelos os recursos financeiros são oriundos do pagamento de mensalidades. No entanto, no modelo comunitário todos os recursos captados são aplicados

nas atividades da própria instituição.

A pesquisa discorrerá acerca do seguinte questionamento: diante do compromisso social assumido pelas universidades comunitárias, como a política pública da mediação é desenvolvida? Para tal, empregou-se o método indutivo e a técnica de pesquisa bibliográfica, constituído principalmente da leitura de livros, artigos científicos e análise de dados. Logo, a hipótese suscitada aponta que a mediação enquanto política pública desenvolvida no meio comunitário traduz o compromisso social da universidade comunitária e apresenta resultados satisfatórios e transformadores, pois contribui para a manutenção de uma sociedade justa e solidária.

Desta maneira, o presente estudo tem como objetivo geral analisar a mediação enquanto política pública aplicada no ensino, na pesquisa e na extensão nas universidades comunitárias, a partir da análise das atividades desenvolvidas na Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Desta forma, destacam-se os seguintes objetivos específicos: a) delimitar o conceito de políticas públicas; b) situar histórica e socialmente as universidades comunitárias; e c) descrever o desenvolvimento da mediação no tripé acadêmico.

No item inicial, serão analisadas questões pertinentes às políticas públicas, descrevendo, brevemente, o contexto histórico e a complexidade de ações que envolvem o processo elaborativo e a gestão pública. No tópico seguinte, o estudo se detém a demonstrar os principais aspectos que envolvem as universidades comunitárias, desde a sua criação até as características que delineiam esse modelo, em consonância com o marco legal estabelecido pela Lei nº 12.881/2013. Já ao final, serão apresentadas as atividades desenvolvidas pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) que aliam a teoria e a prática do método da mediação junto à comunidade regional, promovendo a interação entre ensino, pesquisa, extensão e a sociedade.

2. COMPREENDENDO AS POLÍTICAS PÚBLICAS

O conceito de políticas públicas passou a ser considerado a partir de 1951, especialmente nos países capitalistas, nos quais o Estado desempenhava um papel ativo e interventor, tanto na economia quanto nas questões pessoais. A publicação de dois livros intitulados: O processo governamental, de David B. Truman e As ciências políticas, de Daniel Lerner e

Harold D. Lasswell, são considerados um marco no estudo do instituto. Já no Brasil, os primeiros ensaios sobre o tema datam do início da década de 1980 (DIAS; MATOS, 2015).

Apesar do tardio reconhecimento, o estudo das políticas é vital, no sentido de fortalecer a interação entre cidadão e administração pública, com escopo de qualificar a participação cidadã e oportunizar a compreensão das atividades estatais. Esse é um dos desafios do Estado Contemporâneo que depende, principalmente, do fortalecimento do comunitarismo e da cooperação entre indivíduos (SCHMIDT, 2018a).

Antes de compreender o instituto das políticas públicas é oportuno ressaltar o conceito de público, destarte “O público compreende aquele domínio da atividade humana que é considerado necessário para a intervenção governamental ou para a ação comum”. No tocante às políticas públicas, compreendem como uma atividade que não é privada, mas sim comum a todos, “essa dimensão comum é denominada propriedade pública, não pertence a ninguém em particular e é controlada pelo governo para propósitos públicos” (DIAS E MATOS, 2015, p. 11).

As políticas públicas englobam um conjunto de ações planejadas e desenvolvidas como forma de resposta do poder público a problemas sociais. O Estado Contemporâneo interventor define medidas que serão adotadas por meio de ações públicas organizadas em prol da sociedade, ou seja, com coerência intencional no enfrentamento da demanda (SCHMIDT, 2018a).

Explica o autor:

O conceito de política pública como resposta a problemas políticos consolidou-se a partir da obra de David Easton (1968). Sua concepção sistêmica consagrou a lógica input-output, que pode ser resumida assim: a) os inputs são as demandas e apoios provenientes do ambiente social; b) o sistema político (instituições, agentes) processa esses inputs; c) os outputs são as políticas públicas adotadas, na forma de decisões e ações; d) há um processo de retroalimentação entre inputs e outputs. (SCHMIDT, 2018a, p. 123).

Neste condão, entende-se por política pública o conjunto de atividades organizadas com objetivo de atender as demandas sociais que necessitam de uma intervenção transformadora. Para isso, a atividade estatal se concretiza mediante a atuação dos governantes que implementam, por

meio das políticas públicas, ações que visam o bem comum, considerando os recursos disponíveis. Contudo, as políticas públicas “estão vinculadas à visão ideológica predominante, aos compromissos assumidos pelos governantes no processo eleitoral, às pressões dos grupos sociais e corporações econômicas, à cultura política vigente, entre outros fatores”. (SCHMIDT, 2018a, p. 122)

As políticas públicas compreendem um conjunto de ações governamentais com objetivo de impulsionar a engrenagem estatal e, assim, atender uma necessidade social, ou juridicamente falando, concretizar um direito. Sobre a relação entre políticas públicas e instituições governamentais, Dye (2010, p. 101, grifos no original) considera:

Em primeiro lugar, o governo empresta *legitimidade* às políticas. As políticas governamentais são consideradas em geral obrigações legais que cobram lealdade dos cidadãos. [...] Em segundo lugar, as políticas governamentais envolvem *universalidade*. Somente as políticas governamentais dizem respeito a todas as pessoas na sociedade; as políticas de outros grupos ou organizações referem-se somente a uma parte da sociedade.

Nesse íterim, as políticas públicas são instrumentos necessários para a concretização de direitos e melhorias na comunidade, que dependem de adequada alocação de recursos e da efetividade administrativa. Todavia, arraigou-se nas democracias a expectativa de que os governos não devem demorar a implementar as políticas assumidas no pleito eleitoral, pois correm o risco de não serem viabilizadas e ainda gerar a insatisfação popular (SCHMIDT, 2018a).

A verificação dessas atividades ocorre por meio do controle administrativo que analisa os atos da Administração Pública com o fito de evitar o uso inadequado de recursos ou desvio de finalidade. “A verdadeira democracia é aquela em que o poder consegue deter o poder para que ele não se corrompa”. Desta forma, torna-se vital em qualquer democracia o emprego de mecanismos de controle, pois nessa forma de governo é assegurado ao cidadão pedir a prestação de contas e exigir que a gestão atue de acordo com os princípios legais (SERRANO JÚNIOR, 2003, p. 158).

As demandas sociais impactam no desenvolvimento das medidas já implantadas, bem como, na elaboração de possíveis políticas, pois existem aquelas que são chamadas políticas de governo, ou seja, representam as

ideias de uma determinada gestão; e as denominadas políticas de estado, aquelas legitimadas, tanto juridicamente quanto socialmente (SUBIRATS, 1992).

Políticas de governo expressam opções de um governo ou de governos com a mesma orientação ideológica; estão menos enraizadas na institucionalidade estatal e menos legitimadas pelo conjunto das forças políticas. *Políticas de estado* expressam opções amplamente respaldadas pelas forças políticas e sociais, têm previsão legal e contam com mecanismos e regulamentações para a sua implementação (SCHMIDT, 2018a, p. 129, grifo nosso).

Para fins de contextualizar adequadamente o uso do termo políticas públicas, cabe, resumidamente ilustrar a terminologia pertinente ao planejamento governamental, que compreende: a) política: estabelece as diretrizes referentes à atuação governamental; b) plano: define as estratégias e metas em determinado lapso temporal; c) programa: geralmente vinculado a um plano, contém as medidas que serão aplicadas em determinado seguimento; d) projeto: é a menor parte que integra o planejamento, prevê o detalhamento de estratégias e ações; e) ação: é a concretização das medidas traçadas no plano, no programa e no projeto (SCHMIDT, 2018a).

Salienta o autor que as políticas públicas são analisadas a partir do ciclo político, o qual abrange as seguintes fases que se aplicam de forma complementar, quais sejam: percepção e definição do problema; inserção na agenda política; formulação; implementação e avaliação. Desta forma, “a gestão dos problemas e das demandas coletivas através da utilização de metodologias que identificam as prioridades, racionalizando a aplicação de investimentos e utilizando o planejamento como forma de se atingir os objetivos e metas predefinidos” (DIAS; MATOS, 2015, p. 14).

No tocante ao processo de elaboração, o ponto de partida nesse processo é transformar uma situação precária em problema político, o que se dá quando um acontecimento natural ou provocado chama a atenção das autoridades e da sociedade. Na formulação, é basilar a realização de análise prévia, na qual serão observados os principais aspectos vinculados à demanda, como: o objetivo pretendido, o contexto social e a cultura política. Tratando-se de ações sociais “o processo de sua formulação deve ‘escutar’ o contexto no qual se encontra inserido buscando informações para a implementação adequada das mesmas” (SPENGLER, 2017, p. 68-69).

Nesse diapasão, Subirats (1992, p. 71) destaca os principais objetivos da análise de formulação:

- 1) En examinar las consecuencias de las políticas públicas ya existentes.
- 2) En examinar las posibles consecuencias de nuevas políticas.
- 3) En ayudar a establecer los contenidos de nuevas políticas,
- 4) En analizar los posibles apoyos de que gozarán las propuestas de nuevas políticas entre los sectores afectados por una u otra razón en las diversas fases de su puesta en práctica.

A fase a seguir é a execução da política pública a partir do planejamento desenvolvido na formulação que envolve as orientações baseadas na política, planos, programas e projetos. Nesta fase, além de aplicar o que foi estabelecido, é possível avaliar e redefinir certas medidas inicialmente pretendidas. As políticas públicas podem apresentar características distintas, o que exige maior atenção e coerência na sua implementação, uma vez que o objetivo é atender a demanda de uma comunidade, observando a região na qual está inserida, ou seja, a medida adotada em determinado local pode não ter êxito quando adotada em outro (DIAS; MATOS, 2015).

Além disso, as medidas devem receber uma análise prospectiva, ou seja, devem-se considerar as condições futuras a partir de objetivos gerais e específicos, uma vez que “su objetivo parece claro: entender y controlar el entorno humano y material, estableciendo la mejor vía de acción entre las que el futuro permite. (SUBIRATS, 1992, p. 69).

Ao Estado cumpre o papel de coordenar e acompanhar, sendo que a execução pode se dar de três formas: execução direta pelo poder público; delegação para o setor privado; e delegação da execução para a sociedade civil (terceiro setor) (SCHMIDT, 2018a).

A execução direta pelo poder público envolve servidores que atuam diretamente na prestação de serviços, como: saúde, educação, dentre outros. A prestação de serviços pelo setor privado é característica dos países capitalistas que buscam atender diretamente demandas nas áreas sociais, com apoio do terceiro setor, e contam com recursos de empresas privadas para suprir as demandas de infraestrutura. A execução de serviços públicos pela sociedade civil ou terceiro setor é uma alternativa adotada em diferentes países.

O terceiro setor é o conjunto das organizações da sociedade civil, que se diferenciam das organizações privadas por aspectos bem objetivos: são criadas e mantidas por entes da sociedade civil, não possuem proprietários, destinam-se a fins coletivos ou públicos e reinvestem todos os resultados na própria entidade. É o caso de universidades comunitárias, escolas, hospitais, organizações não governamentais, emisoras, bancos, sindicatos e cooperativas, entre outros (SCHMIDT, 2018a, 135-136).

Constata-se assim, que o Estado não atende sozinho às demandas sociais, valendo-se muitas vezes da participação da própria sociedade na concretização de políticas e de direitos fundamentais. Nesse ínterim, as universidades comunitárias se destacam como iniciativas positivas na prestação de educação superior oferecida há muitas décadas e, recentemente, regulamentada pela Lei nº 12.881/2013. Desta forma, é vital a compreensão acerca do que são as universidades comunitárias e qual sua contribuição para a sociedade contemporânea.

3. UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS E A LEI Nº 12.881/2013

O terceiro setor compreende as organizações de iniciativa privada, não governamentais e sem fins lucrativos que prestam serviços de caráter público auxiliando o Estado na execução de demandas sociais, nas quais estão incluídas as organizações comunitárias. As primeiras organizações surgiram a partir da luta de lideranças populares e da cooperação entre entidades e setores sociais, são exemplos: as universidades, escolas, hospitais, empresas de comunicação e associações (SCHMIDT, 2018b).

No Brasil, o exemplo mais conhecido são as universidades comunitárias que atuam oferecendo educação superior à comunidade local. As universidades comunitárias regionais instaladas na região sul “autodenominam-se de instituições públicas não estatais: têm fortes vínculos com as comunidades regionais, sua gestão é participativa e têm excelente desempenho nas avaliações do Ministério da Educação”, comprovando assim, que é possível oferecer serviços de qualidade, aliando os fundamentos públicos ao comunitarismo (SCHMIDT, 2018b, p. 136).

O surgimento das primeiras universidades com modelo comunitário remonta a década de 1940, no sul do país, isso só foi possível graças ao empenho de lideranças locais inconformadas com a inexistência de in-

stituição pública de ensino superior. As comunidades formadas por imigrantes europeus vindos de países como Alemanha, Itália, Polônia, no século XIX e instalados principalmente nos estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina são marcadas pelo associativismo e comunitarismo. “As escolas comunitárias foram uma das experiências mais reveladoras dessa capacidade de organização, que assegurou nas zonas de colonização um nível de alfabetização extraordinário para os padrões da época” (SCHMIDT, 2018b, p. 49).

Nesse trilhar, as universidades comunitárias “surgiram também para suprir outra lacuna, qual seja, a falta de universidades em cidades interioranas, pois antes o ensino ficava restrito às capitais e apenas às camadas mais abastecidas economicamente”. Por conseguinte, a partir de 1970 houve a disseminação dessas instituições e atualmente se encontram em todo o território brasileiro. Já o termo universidades comunitárias se tornou popular a partir dos anos de 1980. Atualmente, as instituições comunitárias ainda estão localizadas predominantemente da região sul do país, onde é adotado, principalmente, o modelo de educação superior (HERMANY; JURUENA, 2016, p. 122).

Segundo Schmidt (2018b) alguns pontos são determinantes na conceituação das universidades comunitárias:

1. origem: se dá a partir da iniciativa de organizações da sociedade civil e do poder público regional, sendo que as principais entidades fundadoras são as associações empresariais, sindicatos de trabalhadores, entidades estudantis, prefeituras, clubes de serviço, entidades religiosas, associações de classe, escolas, entre outras;
2. mantenedora: sua função é gerir recursos e representar juridicamente a instituição. A existência de uma entidade mantenedora com personalidade jurídica é uma exigência legal. Nas universidades comunitárias, a mantenedora será uma associação ou fundação, o que determina que seu patrimônio será destinado a uma instituição congênere, se houver o encerramento de suas atividades;
3. autonomia: se dá ao fato de que as universidades comunitárias não estão diretamente ligadas a proprietários nem ao Estado. A mantenedora regula as questões financeiras, o que vem a limitar a autonomia administrativa. Já no âmbito da autonomia científica é incomum a interferência externa;

4. fins públicos: a totalidade dos recursos financeiros arrecadados tem por finalidade a melhoria dos serviços prestados, ou seja, em caso de *superávit* nenhuma renda poderá em apropriada, bem como, nenhum dirigente será gratificado;

5. inserção comunitária: representa o compromisso com as necessidades da comunidade na qual está inserida. Assim, o conhecimento difundido em aula e também na pesquisa gera importante contribuição na formação de novos profissionais e cidadãos. Ainda, atende a comunidade hipossuficiente, oferecendo atendimentos em suas clínicas de saúde, serviços jurídicos, atividades artísticas e culturais. Acrescenta Schmidt (2018b, p. 47) “Grande parte dessas ações é realizada de forma gratuita e a relação com a comunidade é de via dupla: a Universidade ensina e também aprende e se reinventa nesse diálogo”;

5. autogestão: a direção é exercida por professores que integram o quadro docente e foram eleitos democraticamente por professores, estudantes, técnicos administrativos e representantes da comunidade local;

7. gestão com caráter público: confere a todos tratamento igualitário, ou seja, nenhum membro da instituição possui privilégios em razão da função que desempenha. Destaca-se também a admissão de professores por meio de concurso público;

8. participação e transparência: são características asseguradas principalmente pela participação ativa de membros da instituição e da comunidade e do acesso à informações tanto acadêmica quanto financeira;

9. eficácia e eficiência: a concorrência norteadada pela qualidade do ensino e não pela menor mensalidade busca “atender satisfatoriamente os requisitos de eficácia (cumprimento adequado dos objetivos institucionais) e da eficiência (oferta de educação de qualidade com custos compatíveis com a qualidade)” (SCHMIDT, 2018b, p. 49).

Feitas tais considerações, é possível perceber que as universidades comunitárias comportam um modelo híbrido, ou seja, ora com características ligadas ao setor público ora ao setor privado, o que fez surgir um conceito inovador como organização pública não estatal. “Um dos maio-

res benefícios de um setor público não estatal está exatamente em responder às necessidades da sociedade num outro ritmo (mais ágil) e de outro modo do que aquele dos órgãos estatais”. Contudo, diante da necessidade de regulamentar esse modelo comunitário, as universidades comunitárias sulistas uniram-se na busca de um marco legal próprio (SCHMIDT, 2018b, p. 58).

Assim, após breve processo legislativo, em 2013, foi sancionada a Lei nº 12.881, que dispõe sobre a definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das Instituições Comunitárias de Educação Superior – ICES e disciplina o Termo de Parceria. Desta forma, reafirmando que se trata de organização da sociedade civil sem fins lucrativos constituídas na forma de associação ou fundação (BRASIL, 2013).

É uma lei elaborada pela sociedade civil e avalizada pelo Estado brasileiro. Uma lei que inaugura uma nova era para as universidades comunitárias, que abre as portas para um processo amplo de cooperação entre o poder público e as organizações criadas pelas comunidades com o fito de proporcionar educação superior de qualidade a todos (SCHMIDT, 2018b, p. 58).

A Lei nº 12.881/2013 estabeleceu a distinção entre as universidades comunitárias e privadas, instituindo o tripé entre instituições públicas, comunitárias e privadas, abandonando a ultrapassada dicotomia entre público e privado (HERMANY; JURUENA, 2016). Dentre outras inovações, a lei:

- a) instituiu o Termo de Parceria a ser firmado entre o poder público e as Instituições de Educação Superior qualifica das como Comunitárias (art. 6º);
- b) removeu obstáculos que ampliam a cooperação entre poder público e as instituições comunitárias (art.2º);
- c) permitiu a prestação gratuita de serviços à população (art. 1º);
- d) preservou a autonomia das instituições ao não prever a obrigatoriedade da gestão democrática das instituições comunitárias. Entretanto, determinou que o uso dos recursos públicos seja regidos pela transparência e pela participação de representantes dos docentes, estudantes e técnicos administrativos em órgãos colegiados acadêmicos deliberativos

da instituição (art. 3º, IV).

A Associação Brasileira de Universidades Comunitárias – ABRUC, fundada em 26 de julho de 1995, é a entidade representativa nacional das 68 Instituições Comunitárias de Educação Superior – ICES, que desenvolvem ações nas áreas de ensino, pesquisa e extensão. No Rio Grande do Sul, a entidade representativa é o Consórcio das Universidades Gaúchas (COMUNG); no estado de Santa Catarina, a Associação Catarinense de Fundações Educacionais (ACAFE); e também, a Associação Nacional de Educação Católica do Brasil (ANEC) representante das instituições católicas; e a Associação Brasileira de Instituições Educacionais Evangélicas – (ABIEE), representante das instituições evangélicas (BITTENCOURT, et al, 2014).

Desde 1940, as instituições comunitárias vêm oferecendo educação de qualidade, conforme comprovado pela avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) que apontou que as universidades comunitárias conquistaram os melhores resultados quando comparadas às instituições públicas e privadas, especialmente em relação à infraestrutura, à organização didático-pedagógica e ao corpo docente. Segundo o Ministério da Educação (MEC) a área de conhecimento que ocupa a primeira posição dentre as universidades públicas é a área de formação de professores, já nas comunitárias predomina a área de Direito (BITTENCOURT, et al, 2014).

Do exposto, verifica-se que as universidades comunitárias não resultaram da iniciativa do poder público, tão pouco do setor privado. Essas instituições surgiram da união de pessoas da sociedade em razão de uma finalidade. Essa finalidade se traduz no compromisso social em relação à comunidade na qual se está inserida, visando proporcionar medidas que atendam as variadas demandas que ali se revelam, bem como, promover o fortalecimento do poder local (HERMANY; JURUENA, 2016).

Diante disso, o estudo a seguir analisará as contribuições de uma universidade comunitária, a partir das atividades realizadas pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) no desenvolvimento de políticas públicas de tratamento de conflitos, por meio da abordagem da disciplina de mediação aplicada no ensino, na pesquisa e na extensão, nos cursos de graduação e pós-graduação.

4. MEDIAÇÃO NO ENSINO, NA PESQUISA E NA EXTENSÃO DESENVOLVIDA NA UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL

O estudo realizado nos tópicos anteriores descreveu o conceito e a evolução histórica das políticas públicas e das universidades comunitárias. Nesse sentido, antes do exame do tema proposto, é vital tecer algumas considerações acerca da história e da participação social da Universidade de Santa Cruz do Sul.

A UNISC está localizada no município de Santa Cruz do Sul, no Vale do Rio Pardo, na região central do estado, distante 155 km da capital gaúcha, Porto Alegre. A cidade conta com população estimada em 126 mil habitantes, que preserva forte influência da cultura alemã e a principal atividade econômica está relacionada à indústria tabageira (UNISC, 2019).

Como regra nas instituições comunitárias, em 1962, foi fundada a mantenedora, Associação Pró-Ensino em Santa Cruz do Sul (APESC). Dois anos após, foi criada Faculdade de Ciências Contábeis. Mais tarde, em 1968, teve início a primeira turma do curso Direito, nessa época a faculdade já contava com os cursos de Filosofia, Ciências e Letras (UNISC, 2019).

Nos primeiros anos da década de 1970, a APESC aliada aos esforços da comunidade, adquiriu a vasta área onde, atualmente, se encontra instalado o Campus-sede da universidade, espaço com mais de 220 hectares, o qual foi declarado como Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN da Unisc) através da Portaria nº 16, de 18 de março de 2009 (UNISC, 2019).

Em 1980, o MEC aprovou a criação das Faculdades Integradas de Santa Cruz do Sul (FISC), unindo as quatro faculdades existentes, o que representou uma importante conquista na caminhada para a constituição da almejada Universidade. Em 1984, após a conclusão da edificação do Campus-sede, foram transferidas a Faculdade de Ciências Contábeis e Administrativas e a Faculdade de Direito para as instalações próprias (UNISC, 2019).

No início da década de 1990, intensificaram-se os esforços da comunidade acadêmica e regional na busca pela criação da Universidade. O que veio a se concretizar em 1993, quando a antiga FISC passou a se chamar Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC, 2019).

Atualmente a UNISC, dispõe de 4 Campus fora de sede em diferentes cidades gaúchas, Sobradinho (região centro-serra); Capão da Canoa (litoral norte); Venâncio Aires (região central); e Montenegro (região metropolitana). São oferecidas 58 opções de cursos entre bacharelado, licenciatura, graduação dinâmica e superior em tecnologia; além dos programas de pós-graduação *stricto sensu* que oferecem 9 cursos de mestrado e 6 de doutorado (UNISC, 2019).

Enquanto instituição produtora e socializadora do conhecimento, sua missão é contribuir para a construção de um novo modelo social, alicerçado nos ideais de justiça e de igualdade. Por essa razão, seu comprometimento não se resume em satisfazer às exigências do mercado; a formação de profissionais habilitados e cidadãos íntegros são ideais que orientam a atuação da Universidade. Nessa perspectiva, a UNISC disponibiliza aos seus os alunos o melhor em termos de infraestrutura e de recursos humanos. Além disso, os docentes são estimulados a buscar novos patamares de qualificação, reforçando a posição de Universidade com um dos melhores índices de titulação de professores do estado, uma vez que 95% são mestres ou doutores (UNISC, 2019).

O fortalecimento do tripé acadêmico ensino, pesquisa e extensão implica na interação entre a instituição e a comunidade, por intermédio da troca de experiências entre o saber científico e o saber popular, a aprendizagem mútua, a vivência com o outro, a solução de problemas, o atendimento e a assistência às demandas sociais. O ensino compreende as atividades voltadas à construção do saber, aplicado em sala de aula e em práticas de laboratórios. Na pesquisa, são desenvolvidas ações com o objetivo de fomentar o debate e o aprofundamento teórico em determinado assunto. A extensão visa difundir o conhecimento resultante da pesquisa científica gerada na instituição, através de ações, projetos, cursos e eventos (UNISC, 2019).

Essas ações refletem diretamente no desenvolvimento local e na formação profissionais com conhecimentos em diversas áreas e com visão crítica, tendo em vista que envolve a participação de docentes, discentes, funcionários e membros da comunidade. Desse modo, ressalta-se a importância de um esteio para a manutenção e desenvolvimento do outro, na medida em que estão interligados, e, portanto, indissociáveis em prol da universidade e seus valores (UNISC, 2019).

A concepção comunitária sustenta um conjunto de substratos que norteiam sua operação e funcionamento, ligada efetivamente ao compromisso com a qualidade universitária; com a democracia; com a comunidade e realidade regional; com a responsabilidade social e ambiental; e com os direitos humanos. A identidade comunitária se fortalece ao passo que propicia a formação de cidadãos livres e capazes, num espaço sem barreiras para o ser e o saber (UNISC, 2019).

Ademais, a UNISC enquanto universidade comunitária tem como característica a valorização do ser humano, da democracia e do ideal comunitário. Nesse viés, mais que uma instituição de ensino disseminadora do conhecimento, a instituição assumiu o compromisso de atuar junto à comunidade na construção de sociedade justa, digna e igual. Com efeito, as atividades desenvolvidas pela Universidade têm por escopo os desafios sociais, pois busca oferecer alternativas para a melhoria da qualidade de vida, por meio da implementação de políticas públicas que compreendem os meios adequados para atender os pleitos da coletividade (UNISC, 2019).

Nesse ínterim, considerando a complexidade das demandas sociais e o tradicional modelo jurídico em crise, surgiu a necessidade de ampliar o acesso à justiça incorporando medidas alternativas capazes de corresponder satisfatoriamente às expectativas da sociedade contemporânea. Visto que, o Poder Judiciário adota a lógica binária, que consiste em estabelecer um ganhador e um perdedor, limitando-se a resolução pontual da lide jurídica. Partindo de tais constatações, irrompeu-se os métodos autocompositivos como práticas de tratamento de conflitos baseadas, essencialmente, na natureza do conflito, na atuação de um terceiro imparcial, no diálogo, na participação colaborativa das partes e na busca pelo consenso (SPENGLER, 2017).

A política pública da mediação foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro, em 2010, com a edição da Resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça. Posteriormente, foi editado o marco legal Lei nº 13.140 instituída em 2015, bem como, consta prevista no Código de Processo Civil, alterado em 2016 (AZEVEDO, 2016).

A criação de uma resolução do Conselho Nacional de Justiça que dispõe sobre a conciliação e a mediação partiu de uma premissa de que cabe ao Judiciário estabelecer a política

pública de tratamento adequado dos conflitos de interesses resolvidos no seu âmbito - seja por meios heterocompositivos, seja por meios autocompositivos. Esta orientação foi adotada, de forma a organizar, em todo território nacional, não somente os serviços prestados no curso da relação processual (atividades processuais), como também os que possam incentivar a atividade do Poder Judiciário de prevenção de demandas com as chamadas atividades préprocessuais de conciliação e mediação (AZEVEDO, 2016, p. 37).

A mediação e a conciliação são políticas públicas aplicadas por meio de um conjunto de ações que se caracterizam pela “intervenção nas relações sociais, estando sempre condicionada pelos interesses e expectativas dos integrantes” (SPENGLER, 2017, p. 67). Dito isto, convém salientar que tais medidas têm como fulcro a condução do conflito de forma que viabilize aos envolvidos assumir o controle e juntos, encontrarem uma resposta consensual. Desta maneira, a mediação tem por finalidade elucidar as questões complexas advindas de relações continuadas, especialmente dos conflitos familiares.

No âmbito acadêmico, a Resolução CNE/CES nº 5/2018 estabeleceu a inserção do estudo de formas consensuais de solução de conflitos na grade curricular dos cursos de graduação em Direito. Todavia, antes mesmo da edição de tal norma a UNISC já demonstrava a preocupação em formar profissionais dinâmicos com olhar atento ao conflito, ao diálogo e aos meios autocompositivos, visto que já ofertava a disciplina de Mediação e Arbitragem, na modalidade optativa. Atualmente, a disciplina integra o currículo do curso, sendo ofertada no 4º semestre, com 30 horas/aula e busca analisar os métodos alternativos de composição de conflitos; composição autônoma e heterônoma; os institutos da mediação e conciliação e suas técnicas; a arbitragem e seu regime legal. Os principais objetivos da disciplina, segundo o plano de ensino, são:

- a) demarcar os contornos fundacionais dos modelos de Estado e Jurisdição definindo seus pontos de exaurimento;
- b) perscrutar a natureza multifacetária da complexidade das relações sociais que determinam as transformações da jurisdição;
- c) propor a constituição de uma nova cultura performativa ao Estado-juiz e à jurisdição em face das mutações sociais,

fundada na construção do consenso;

d) investigar, na atual inserção social, a possibilidade de utilização da mediação, da conciliação e da arbitragem como meios convencionais e democrático para o tratamento de conflitos sociojurídicos (UNISC, 2019).

A mediação é tratada também na pós-graduação *stricto sensu* no curso de Mestrado, na disciplina Políticas Públicas no Tratamento de Conflitos, com 30 horas/aula, com enfoque no desempenho da função jurisdicional do Estado, para, em seguida, identificar estratégias de tratamento que se abrem em face da complexidade dos conflitos sociais contemporâneos, propondo-se, para tanto, um modelo de abordagem desses conflitos, assentado numa perspectiva democrática e voltada para o consenso. Já no Doutorado, a disciplina é denominada Políticas Públicas para uma Nova Jurisdição, desenvolvida em 45 horas/aula, na qual se pretende problematizar as temáticas atinentes ao controle jurisdicional de políticas públicas voltado às questões que envolvem as possibilidades institucionais de controle jurisdicional e de vinculação das políticas públicas, bem como os limites da atuação do Poder Judiciário. Neste sentido, a análise e discussão de decisões específicas proferidas no contexto brasileiro se dão a partir da perspectiva da separação de poderes e dos aspectos teóricos relacionados (UNISC, 2019).

A mediação também é objeto de estudo do Grupo de Pesquisa “Políticas Públicas no Tratamento dos Conflitos”. Criado em 2008 e certificado pelo CNPq em 2010; possui duas linhas de pesquisa: a) políticas públicas no tratamento dos conflitos; b) acesso à justiça e à jurisdição. O grupo de pesquisa é liderado pela Professora Pós-doutora Fabiana Marion Spengler e vice-liderado pelo Professor Mestre Theobaldo Spengler Neto (GRUPO DE PESQUISA, 2019).

Em 11 anos de atividades, já integraram o grupo de pesquisa cerca de 100 alunos. Atualmente, conta com 18 participantes, que são professores pesquisadores, com título de doutor ou mestre, alunos do doutorado, do mestrado e da graduação. Conta ainda com a participação de professores colaboradores de 5 universidades brasileiras (UNIJUI - RS, UFF - RJ, UERJ - RJ, UNIT - SE, FGV - SP) e de 5 universidades estrangeiras (Itália, Espanha e Portugal) (GRUPO DE PESQUISA, 2019).

Como resultado dos encontros realizados quinzenalmente, desde

sua criação, foram publicadas 10 (dez) obras no formato impresso e/ou digital (e-book) que reúnem reflexões oriundas dos debates e pesquisas realizadas pelos integrantes, são elas:

- a) Mediação enquanto Política Pública: a teoria, a prática e o projeto de lei;
- b) A Mediação enquanto Política Pública: o conflito, a crise da jurisdição e as práticas mediativas;
- c) A Resolução 125 Do CNJ e o papel do terceiro conciliador e mediador na sua efetivação;
- d) Acesso À Justiça e Mediação;
- e) Do Conflito À Solução Adequada: Mediação, Conciliação, Negociação, Jurisdição E Arbitragem;
- f) As Múltiplas Portas do Conflito e as Políticas Públicas para o seu Tratamento;
- g) Mediação, Conciliação e Arbitragem. Artigo por Artigo;
- h) Políticas Públicas para Composição no Código de Processo Civil Brasileiro;
- i) O Conflito e o Terceiro: Mediador, Árbitro, Juiz, Negociador e Conciliador;
- j) Políticas Públicas para o Acesso À Justiça (GRUPO DE PESQUISA, 2019).

A UNISC também presta serviços à comunidade fora de suas estruturas. Neste contexto, ganha destaque o projeto de extensão denominado: A crise da jurisdição e a cultura da paz: a mediação como meio democrático, autônomo e consensuado de tratar dos conflitos, de iniciativa da Prof.^a Fabiana Marion Spengler, realizado e financiado pelo Departamento de Direito e apoiado pelo Programa de Pós Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado, em parceria com os cursos de Direito e de Psicologia, da Universidade de Santa Cruz do Sul.

As atividades iniciaram em 2009, como resultado de uma parceria entre a Universidade e o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, junto ao Fórum da Comarca de Santa Cruz do Sul. A partir de 2013, também por meio de um convênio firmado entre a UNISC e a Defensoria Pública, foi cedido por esse órgão público um espaço cuidadosamente preparado e

acolhedor para a realização das sessões de mediação. O projeto de extensão é destinado a atender a comunidade hipossuficiente de 5 municípios que compõem a Comarca de Santa Cruz do Sul: Santa Cruz do Sul, Gramado Xavier, Herveiras, Passo do Sobrado e Sinimbu. Destaca-se como objetivo principal do projeto de extensão a ampliação do acesso à justiça por meio da utilização de meios autocompositivos.

Durante os 10 anos de prestação de serviço foram atendidas cerca de 2.400 pessoas e estima-se que mais de 3.500 pessoas foram atingidas¹. Desde o início das atividades, foram realizadas 928 sessões de mediação, sendo que em torno de 80% (738) resultaram em acordo. Destes acordos, o índice de cumprimento pelos mediandos é de 85%. Como reconhecimento pelos bons resultados, o projeto de extensão foi premiado em 2010, com medalha de ouro Prêmio SINEPE, na Linha de “Responsabilidade Social”.

O projeto de extensão está vinculado ao grupo de pesquisa, o que oportuniza aos estudantes ampliarem seus conhecimentos teóricos, bem como, aplicar na prática o objeto de estudo. Ainda, conta com equipe interdisciplinar vinculada não somente à área do Direito, como também à equipe de estudantes e professores do curso de Psicologia. Isto posto, a mediação é uma política pública que vem ganhando espaço na comunidade regional por meio das atividades desenvolvidas pela UNISC, que promove a interação do tripé acadêmico – ensino, pesquisa e extensão – com a sociedade. À vista disso, a universidade se mantém próxima à sociedade, atuante como instituição comunitária e agente de transformação.

5. CONCLUSÃO

A mediação é um meio consensual que proporciona o tratamento do conflito valendo-se de um espaço de escuta e diálogo. Diferentemente da justiça tradicional, os objetivos e resultados da mediação são o restabelecimento da comunicação e o tratamento do conflito envolvendo, especialmente, as questões afetivas que estão no âmago da controvérsia, sem necessariamente extinguir a relação. Por esse motivo, este procedimento é indicado para tratar as controvérsias familiares, caracterizadas como relações continuadas.

A mediação enquanto política pública recentemente conquistou importante espaço no ordenamento jurídico, inicialmente introduzida

pela Resolução 125 do CNJ, em 2010, posteriormente foi editada a Lei nº 13.140/2015, já em 2016, aparece com destaque na alteração do Código de Processo Civil.

As políticas públicas compreendem as medidas adotadas pelo poder estatal a fim de resolver ou amenizar um problema social. Contudo, o Estado não tem capacidade estrutural e financeira para atender a todas as demandas de seus cidadãos. Diante dessa necessidade, a sociedade civil atua contribuindo na prestação de serviços públicos, fazendo às vezes de Estado, mas compondo um segmento híbrido, denominado terceiro setor. Nesse cenário, destacam-se as universidades comunitárias, que há mais de seis décadas prestam serviços educacionais.

As universidades comunitárias surgiram na região sul do país, fruto do esforço de membros da comunidade que desejavam que o ensino de qualidade não fosse apenas oferecido nas capitais. Ainda hoje, a concentração de instituições comunitárias prevalece nessa região, revelando assim a necessidade de promover estudos e debates acadêmicos visando difundir o modelo comunitário e, ao mesmo tempo, elucidar as diferenças relacionadas às instituições privadas, especialmente, quanto à captação e destinação de recursos financeiros.

Por fim, constatou-se que os objetivos do presente estudo foram alcançados, visto que foi possível demonstrar a abordagem realizada pela UNISC no tratamento de conflitos. Em resposta ao problema de pesquisa, verificou-se que o instituto da mediação é amplamente desenvolvido no tripé acadêmico. Assim sendo, a UNISC reitera seu compromisso ao disponibilizar uma proposta diferenciada de prestação de serviço, de modo que oferece além do ensino em sala de aula, um serviço gratuito voltado para a população carente, tendo em vista que o preceito fundamental da universidade comunitária é compreender as necessidades sociais e atuar de forma positiva na melhoria da qualidade de vida da região na qual se encontra instalada.

Em suma, a UNISC aborda a mediação de conflitos dentro das atividades de ensino, pesquisa e extensão, representando assim, um instrumento que alia os saberes teóricos e práticos. Desse modo, a universidade atenta à necessidade de construir um novo modelo de justiça social, visa à formação de profissionais capacitados, dinâmicos e, sobretudo, humanos.

REFERÊNCIAS

ABRUC. Associação Brasileira das Universidades Comunitárias. Disponível em: <<https://www.abruc.org.br/abruc>>. Acesso em: 17 jun. 2019.

BITTENCOURT, H. R. et al. Instituições de ensino superior comunitárias: questões atuais. *Redes*, Santa Cruz do Sul, v. 19, nº 3, p. 248 - 269, set./dez. 2014. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/3567/0>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

BRASIL, Lei 12.881 de 12 de novembro de 2013. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12881.htm>. Acesso em: 19 jun. 2019.

_____. Conselho Nacional de Justiça. In: AZEVEDO, André Gomma de (Org.). *Manual de Mediação Judicial*. 6. ed. Brasília/DF: CNJ, 2016. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/07/f247f5ce60df2774c59d6e2dddbfec54.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

_____. Ministério da Educação. Resolução CNE/CES nº 5, de 17 de dezembro de 2018. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=104111-rc-es005-18&category_slug=dezembro-2018-pdf&Itemid=30192>. Acesso em 20 jun. 2019.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. *Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos*. São Paulo: Editora Atlas, 2015.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. 2. ed. Brasília: Ed. da UnB, 2010.

GRUPO DE PESQUISA. Políticas Públicas no Tratamento dos Conflitos. Disponível em: <<http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/4855>>. Acesse em: 10 jun. 2019.

HERMANY, Ricardo; JURUENA, Cynthia G. As universidades comunitárias e a sua relação com o fortalecimento da esfera local. *Revista Técnica - Confederação Nacional de Municípios – Brasília*. 2016. Disponível em: <[https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/Revista%20T%c3%a9cnica%20\(2016\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/Revista%20T%c3%a9cnica%20(2016).pdf)>. Acesso em 18 jun. 2019.

UNISC. Desenvolvido pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Apresenta

informações gerais sobre a instituição. Disponível em: <<https://unisc.br>>. Acesso em 23 jun. 2019.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. *Revista do Direito*. v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018a. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/index>>. Acesso em: 04 jun. 2019.

_____. *Universidades comunitárias e terceiro setor: fundamentos comunitaristas da cooperação em políticas públicas*. 1. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2018b.

SERRANO JÚNIOR, Odoné. Controle das atividades do Estado e responsabilidade pública. *Revista Argumenta*. Paraná, n. 3, p. 155-169, 2003. Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/21>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

SIMMEL, G. *A natureza sociológica do conflito*. In Moraes Filho, Evaristo (org.). São

Paulo, Ática, 1983.

SPENGLER, Fabiana Marion. *Mediação de conflitos: da teoria à prática*. 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

SUBIRATS, Joan. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: Ministerio Para Las Administraciones Públicas, 1992.

'Notas de fim'

1 Consideram-se pessoas atendidas aquelas que compareceram à sessão, já as atingidas são aquelas que estão diretamente ligadas ao conflito e de alguma forma são tocadas pelos efeitos da mediação, por exemplo os filhos, pais e demais familiares.

