

# UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: GESTÃO SOCIAL E FORMAÇÃO DE PESSOAS

Adelcio Machado dos Santos



**Adelcio Machado dos Santos**

# **UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA E DE- SENVOLVIMENTO REGIONAL: GESTÃO SOCIAL E FORMAÇÃO DE PESSOAS**

1ª EDIÇÃO



**SÃO LUÍS - 2026**



**EDITORA NOVUS**

SÃO LUÍS - MA - 2026



WWW.EDITORANOVUS.COM.BR



EDITORANOVUS@GMAIL.COM

### **Diagramação e Edição**

Eduardo Mendonça Pinheiro

### **Edição de Arte**

Romilson Carneiro Rodrigues

### **Conteudista**

Adelcio Machado dos Santos © 2026

### **Normalização**

José Marcelino Nascimento Veiga Júnior



© 2026 Copyright – Direitos reservados. A Editora Novus é detentora dos direitos autorais relativos à edição, diagramação e ao projeto gráfico da presente obra. Os autores permanecem titulares dos direitos autorais de seus respectivos textos. Esta publicação está licenciada sob a Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0), permitindo a reprodução, o download e o compartilhamento total ou parcial do conteúdo, desde que a fonte seja devidamente citada, com atribuição obrigatória de autoria, e que a obra seja disponibilizada exclusivamente em Acesso Aberto (Open Access). Não é permitida qualquer forma de alteração, adaptação ou modificação do conteúdo, bem como sua disponibilização em plataformas de acesso restrito ou com finalidade comercial.

### **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

**S586c**

Santos, Adelcio Machado dos

Universidade comunitária e desenvolvimento regional: gestão social e formação de pessoas. / Adelcio Machado dos Santos. – São Luís: Editora Novus, 2026.

78 f.: il. color.

Publicação digital (e-book) no formato PDF

ISBN: 978-65-84364-03-5

DOI: 10.29327/5755287

1. Universidade comunitária. 2. Desenvolvimento regional. 3. Gestão social.  
4. Formação humana. I. Título.

CDU: 378.4:332.1

Elaborado por José Marcelino Nascimento Veiga Júnior – CRB 13/320



## CONSELHO EDITORIAL

Dr<sup>a</sup> Anali Linhares Lima  
M.Sc. Alan Jefferson Lima de Moraes  
Dr. André Leonardo Demaison Medeiros Maia  
Dr<sup>a</sup> Anna Christina Sanazario de Oliveira  
Dr<sup>a</sup> Aurea Maria Barbosa de Sousa  
Dr<sup>a</sup> Camila Pinheiro Nobre  
Dr. Claudio Alves Benassi  
Dr. Cleiseano Emanuel da Silva Paniagua  
Dr<sup>a</sup> Claudiene Diniz da Silva  
Dr. Diogo Guagliardo Neves  
M.Sc. Eduardo Oliveira Pereira  
Dr<sup>a</sup> Elba Pereira Chaves  
Dr. Elmo de Sena Ferreira Junior  
M.Sc. Érica Mendonça Pinheiro  
Dr. Fabio Antonio da Silva Arruda  
M.Sc. Fernanda Tabita Barroso Zeidan  
Dr. George Alberto da Silva Dias  
Dr<sup>a</sup> Gerbeli de Mattos Salgado Mochel  
Dr<sup>a</sup> Giselle Cutrim de Oliveira Santos  
Dr<sup>a</sup> Herlane de Olinda Vieira Barros  
Dr<sup>a</sup> Ivete Furtado Ribeiro Caldas  
M.Sc. José Carlos Durans Pinheiro  
M.Sc. Josiney Farias de Araújo

M.Sc. Julianno Pizzano Ayoub  
Dr. Leonardo França da Silva  
M.Sc. Lucianna Serfaty de Holanda  
Dr<sup>a</sup> Luciara Bilhalva Corrêa  
Dr<sup>a</sup> Luana Martins Cantanhede  
Dr<sup>a</sup> Maria Raimunda Chagas Silva  
Dr<sup>a</sup> Marina Bezerra Figueiredo  
M.Sc. Mayanne Camara Serra  
Dr<sup>a</sup> Michela Costa Batista  
Dr. Moisés dos Santos Rocha  
Dr<sup>a</sup> Priscila Xavier de Araújo  
M.Sc. Ramaiany Carneiro Mesquita  
Dr<sup>a</sup> Rita de Cássia Silva de Oliveira  
M.Sc. Rosany Maria Cunha Aranha  
Dr. Saulo José Figueiredo Mendes  
Dr<sup>a</sup> Samantha Ariadne Alves de Freitas  
Dr<sup>a</sup> Sandra Imaculada Moreira Neto  
M.Sc. Shirley Ribeiro Carvalho  
Dr<sup>a</sup> Sinara de Fátima Freire dos Santos  
M.Sc. Tatiana Mendes Bacellar  
Dr<sup>a</sup> Thais Roseli Corrêa  
Dr<sup>a</sup> Thalita Karolline de Queiroz Pereira  
M.Sc. Victor Crespo de Oliveira  
Dr. Wellinton de Assunção  
Dr. William de Jesus Ericeira Mochel Filho

Acesse [www.editoranovus.com.br/corpo-editorial-2/](http://www.editoranovus.com.br/corpo-editorial-2/) para conhecer os membros do Corpo Editorial

### **Parecer editorial e avaliação por pares**

Os trabalhos que integram esta obra foram submetidos à apreciação do Conselho Editorial da Editora Novus e avaliados por pareceristas externos, por meio do sistema de revisão por pares (peer review), tendo sido considerados aptos para publicação.

**Nota editorial:** Trata-se de uma produção de caráter independente, na qual os direitos autorais permanecem sob a titularidade de seus respectivos autores. Eventualmente, alguns textos podem apresentar desdobramentos de pesquisas, comunicações ou trabalhos acadêmicos previamente apresentados ou defendidos, cabendo aos autores a observância rigorosa das boas práticas acadêmicas, especialmente no que se refere à prevenção do autoplágio. O conteúdo das obras é de responsabilidade exclusiva dos autores, não refletindo, necessariamente, o posicionamento da Editora Novus, dos organizadores, dos revisores ou dos membros do Conselho Editorial.

Livro dedicado a  
Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina

“O homem não é nada além do que a educação faz  
dele”

(KANT, 1803, p. 11).

KANT, Immanuel. Sobre a Pedagogia. Tradução de  
Francisco C. Fontanella. 3ª ed. Piracicaba: Editora Uni-  
mep, p. 11.

# AUTOR



O Prof. Dr. Adelcio Machado dos Santo é Gestor Ambiental (CRQ/SC 13202039 ) e Biólogo (CRBio/SC129463).

Doutor e Pós-Doutor em Engenharia e Gestão do Conhecimento (UFSC). Mestre em Relações Internacionais. Bacharel em Ciências Econômicas e Sociologia.

Labora nas seguintes áreas de pesquisa: Economia Política Internacional, Sociologia do Desenvolvimento, Gestão Urbana, Filosofia da Psicanálise, Constitucionalismo, Saúde Coletiva e Desenvolvimento Rural.

Ex: Reitor, coordenador de curso, vogal da Comissão Própria de Avaliação (CPA), Núcleos Docentes Estruturante (NDE) e colegiado de curso.

Integrou os Conselhos Estaduais de Educação, Cultura e Desportos em Santa Catarina.

Militou no "staff" da Assembleia Constituinte de Santa Catarina, Assembleia Legislativa de Santa Catarina, Tribunal de Contas de Santa Catarina, Secretaria de Estado da Educação e Secretaria de Estado da Fazenda.

Avaliador científico de projetos, eventos, editoras e periódicos.

Consultor do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP) e Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (FAPESC).

Vogal das seguintes instituições: Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Administração (ANPAD), Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Estudos de Lazer (ANPEL), Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo (ANPTUR), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), Associação Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação (ANCIB), Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Música (ANPPOM) e Associação Brasileira de Pesquisa e Pós-Graduação em Artes Cênicas. (ABRACE), Associação Keynesiana Brasileira (AKB).

Registrado nas seguintes organizações de controle corporativo/SC: CORECON, CREA, CRA, CRQ, CONRERP, OAB, CRBio, MT.

Por final, deu a lume a 94 livros, 165 capítulos de livros e 440 artigos científicos.

# RESUMO

Esta monografia analisa o papel da universidade comunitária no desenvolvimento regional, com ênfase na gestão social e na formação de pessoas, a partir de uma revisão bibliográfica de caráter qualitativo. Parte-se do entendimento de que a universidade comunitária constitui um modelo institucional singular no dispositivo de educação superior brasileiro, caracterizado pelo compromisso público, pela ausência de fins lucrativos e pela forte vinculação ao território em que está inserida. Ao longo do estudo, discutem-se a origem histórica dessas instituições, seus princípios identitários e suas funções sociais, evidenciando sua relevância como agentes de transformação social e desenvolvimento territorial. A pesquisa demonstra que a universidade comunitária desempenha papel estratégico na promoção do desenvolvimento regional ao articular ensino, pesquisa e extensão de forma indissociável, orientando suas ações para as demandas sociais, econômicas e culturais do contexto local. Nesse processo, a gestão social emerge como abordagem fundamental, ao valorizar a participação cidadã, os processos decisórios compartilhados e a mediação de interesses coletivos, contribuindo para práticas de governança mais democráticas e inclusivas. A formação de pessoas, por sua vez, é compreendida em uma perspectiva integral, que ultrapassa a qualificação técnica e incorpora dimensões éticas, sociais e cidadãs, preparando sujeitos críticos e comprometidos com o desenvolvimento sustentável do território. Conclui-se que a universidade comunitária, ao integrar gestão social e formação humana, fortalece o capital social regional, fomenta a inovação e contribui para a construção de projetos de desenvolvimento mais equitativos e socialmente referenciados. Conquanto os reptos outorgados pelo contexto contemporâneo da educação superior, essas instituições reafirmam sua relevância como espaços de produção de conhecimento comprometidos com o bem comum e com a transformação social.

**Palavras-chave:** Universidade comunitária; Desenvolvimento regional; Gestão social; Formação humana.



# ABSTRACT

This monograph analyzes the role of the community university in regional development, emphasizing social management and human formation, based on a qualitative bibliographic review. It starts from the understanding that the community university represents a singular institutional model within the Brazilian higher education system, characterized by its public commitment, non-profit nature, and strong connection to the territory in which it operates. Throughout the study, the historical origins of these institutions, their identity principles, and their social functions are discussed, highlighting their relevance as agents of social transformation and territorial development. The research shows that the community university plays a strategic role in promoting regional development by articulating teaching, research, and extension in an inseparable manner, directing its actions toward the social, economic, and cultural demands of the local context. In this process, social management emerges as a fundamental approach, valuing citizen participation, shared decision-making processes, and the mediation of collective interests, thus contributing to more democratic and inclusive governance practices. Human formation is understood from an integral perspective, going beyond technical qualification to incorporate ethical, social, and civic dimensions, preparing critical subjects committed to sustainable territorial development. It is concluded that the community university, by integrating social management and human formation, strengthens regional social capital, fosters innovation, and contributes to the construction of more equitable and socially grounded development projects. Despite the challenges posed by the contemporary context of higher education, these institutions reaffirm their relevance as spaces for knowledge production committed to the common good and social transformation.

**Keywords:** Community university; Regional development; Social management; Human formation.

## LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

**ABNT** – Associação Brasileira de Normas Técnicas

**CEPAL** – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

**CNE** – Conselho Nacional de Educação

**ES** – Educação Superior

**IES** – Instituições de Ensino Superior

**ILPES** – Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social

**INEP** – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

**LDB** – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

**MEC** – Ministério da Educação

**OCDE** – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

**ONU** – Organização das Nações Unidas

**PDI** – Plano de Desenvolvimento Institucional

**PNDR** – Política Nacional de Desenvolvimento Regional

**PNE** – Plano Nacional de Educação

**RAP** – Revista de Administração Pública

**UNESCO** - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

# SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO 1 .....</b>	<b>13</b>
-------------------------	-----------

## **INTRODUÇÃO**

<b>CAPÍTULO 2.....</b>	<b>17</b>
------------------------	-----------

### **UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA: ORIGEM, PRINCÍPIOS E IDENTIDADE**

2.1 TRAJETÓRIA HISTÓRICA DAS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS NO BRASIL .....	20
2.2 NATUREZA JURÍDICA E CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONAIS .....	24
2.3 FUNÇÕES SOCIAIS DA UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA .....	26
2.4 A RELAÇÃO ENTRE UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA E DESENVOLVIMENTO LOCAL .....	29

<b>CAPÍTULO 3.....</b>	<b>32</b>
------------------------	-----------

### **DESENVOLVIMENTO REGIONAL: PERSPECTIVAS TEÓRICAS E ESTRATÉGIAS**

3.1 CONCEITOS FUNDAMENTAIS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL....	35
3.2 PRINCIPAIS TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	37
3.3 DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, CAPITAL SOCIAL E INOVAÇÃO ...	39
3.4 A IMPORTÂNCIA DAS INSTITUIÇÕES EDUCACIONAIS PARA O DESENVOLVIMENTO .....	42

<b>CAPÍTULO 4 .....</b>	<b>45</b>
-------------------------	-----------

### **GESTÃO SOCIAL COMO ABORDAGEM HUMANIZADA DE GOVERNANÇA**

4.1 CONCEITOS E FUNDAMENTOS DA GESTÃO SOCIAL .....	48
4.2 PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E PROCESSOS DECISÓRIOS COMPARTILHADOS.....	51
4.3 GESTÃO SOCIAL E MEDIAÇÃO DE INTERESSES COLETIVOS.....	54
4.4 MODELOS DE GESTÃO SOCIAL APLICADOS A INSTITUIÇÕES COMUNITÁRIAS.....	56

<b>CAPÍTULO 5.....</b>	<b>59</b>
------------------------	-----------

### **FORMAÇÃO DE PESSOAS NO CONTEXTO DA UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA**

5.1 A FORMAÇÃO HUMANA INTEGRAL .....	62
5.2 COMPETÊNCIAS SOCIOEMOCIONAIS E CIDADANIA .....	64

5.3 CURRÍCULO, EXTENSÃO E PESQUISA COMO PRÁTICAS FORMATIVAS.  
67

5.4 A UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA E A QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL  
REGIONAL..... 69

**CAPÍTULO 6.....71**

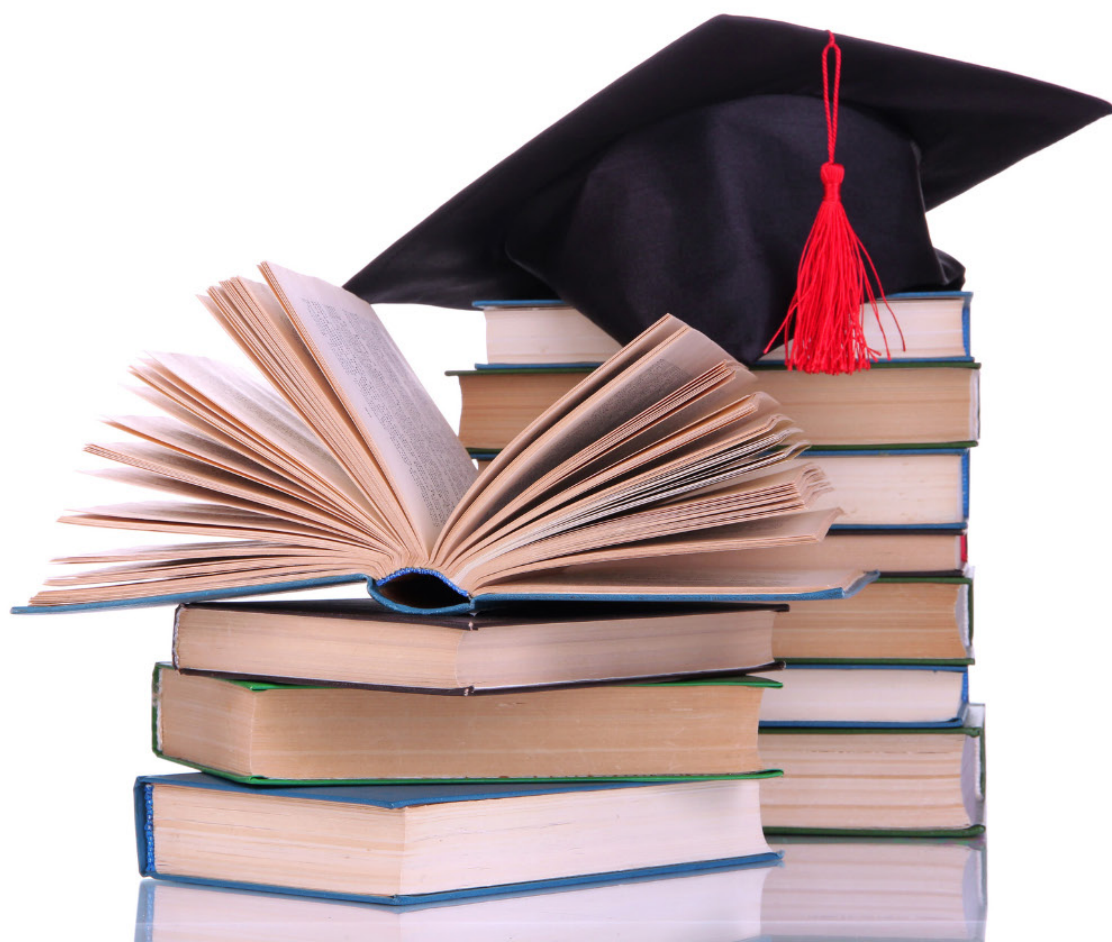
**CONSIDERAÇÕES FINAIS**

**REFERÊNCIAS .....74**



## *Capítulo 1*

# INTRODUÇÃO



Isagógicamente, a universidade comunitária ocupa um espaço singular na paisagem educacional brasileira, distinguindo-se pela forte vinculação com o território e pelo compromisso com a democratização do acesso ao conhecimento, com a promoção do desenvolvimento regional e com a formação integral das pessoas. A das instituições públicas, particulares e confessionais, as universidades comunitárias surgem como modelos híbridos, sustentados por estruturas jurídicas privadas, mas orientadas por princípios públicos, sem fins lucrativos e voltadas ao atendimento das demandas sociais das comunidades onde se inserem. Essa identidade institucional própria é resultado de um processo histórico no qual diferentes regiões do país, especialmente no Sul e no Sudeste, careciam de instituições públicas de ensino superior e passaram a se organizar por meio de associações, cooperativas educacionais e fundações comunitárias para garantir o acesso ao ensino superior e, simultaneamente, fomentar o desenvolvimento local por meio da qualificação de pessoas, da pesquisa aplicada e da extensão universitária.

Nas derradeiras décadas, a discussão em torno da função social da universidade tem se intensificado, sobretudo diante da expansão do ensino superior, da crescente pressão por resultados e inovação, e da consolidação de modelos de gestão voltados à eficiência, à qualidade e à responsabilidade social. Nesse cenário, as universidades comunitárias importantes assumem grande relevância por articularem dimensões acadêmicas, econômicas e sociais e por se configurarem como espaços de diálogo entre diferentes atores territoriais, como governos locais, empresas, organizações da sociedade civil e populações tradicionais. O vínculo com as necessidades específicas dos territórios faz com que essas instituições sejam reconhecidas como agentes estruturantes do desenvolvimento regional, atuando tanto na formação de capital humano quanto na geração de conhecimento aplicado às demandas regionais, contribuindo, assim, para elevar o nível educacional, promover inclusão social e dinamizar economias locais.

A literatura sobre desenvolvimento regional tem destacado que o crescimento sustentável de uma região depende não apenas de fatores econômicos, mas também de elementos sociais, culturais, ambientais e institucionais. Nessa perspectiva, o desenvolvimento regional é compreendido como um processo multidimensional que envolve a ampliação das capacidades humanas, a criação de oportunidades, o fortalecimento das redes de cooperação, a consolidação das identidades socioterritoriais e a construção coletiva de projetos de futuro. As universidades comunitárias se inserem nessa agenda como instituições estratégicas, capazes de fomentar inovação social, articular redes territoriais, estimular o empreendedorismo local e promover a formação qualificada de cidadãos comprometidos com o bem comum. Sua atuação extrapola a lógica tradicional do ensino e passa a integrar práticas de gestão social, fortalecidas pela participação cidadã, pelo diálogo entre atores e pela promoção de políticas públicas em conjunto com governos locais.

Nesse contexto, a gestão social emerge como uma abordagem essencial para compreender o papel dessas instituições no território. Diferentemente da gestão burocrática ou empresarial, a gestão social enfatiza processos participativos, dialógicos e transparentes, valorizando a deliberação coletiva, o compartilhamento de decisões e a articulação de saberes diversos. Ela se fundamenta na ideia de que a gestão de questões sociais deve ser realizada com a comunidade



e não apenas para a comunidade, o que implica adotar práticas democráticas, fomentar a inclusão e estimular protagonismos locais. Assim, compreender como as universidades comunitárias se organizam, se relacionam com seus territórios e operam processos de formação implica considerar a gestão social como elemento fundamental para análise de sua identidade institucional, de sua governança e de sua contribuição para o desenvolvimento regional.

Outro aspecto central dessa discussão é a formação de pessoas. No âmbito das universidades comunitárias, a formação não se restringe ao desenvolvimento de competências técnicas, mas abrange a construção de habilidades socioemocionais, a ampliação da consciência crítica, o fortalecimento da cidadania e a promoção de valores éticos e sociais. O processo formativo nessas instituições é orientado por uma concepção ampliada de educação, que reconhece a pessoa como ser integral e que considera a aprendizagem como experiência transformadora, construída pela articulação entre ensino, pesquisa e extensão. Dessa forma, a formação de pessoas é compreendida como eixo estruturante do desenvolvimento regional, uma vez que o fortalecimento das capacidades individuais impacta diretamente na inovação, na competitividade econômica e na construção de sociedades mais justas, solidárias e sustentáveis.

As universidades comunitárias, ao integrarem gestão social e formação de pessoas, assumem, portanto, um papel crucial na promoção do desenvolvimento regional. Elas atuam como espaços de mediação sociocultural, conectando saberes locais e conhecimentos científicos; como plataformas de inovação, ao desenvolver projetos que articulam pesquisa, práticas profissionais e demandas sociais; e como instâncias de participação, ao promover conselhos consultivos, fóruns comunitários e ações extensionistas que ampliam a presença da universidade no território. Esse conjunto de práticas reforça a natureza comunitária dessas instituições e evidencia como sua atuação transcende a oferta de ensino superior, contribuindo para a redução de desigualdades regionais, para a diversificação econômica e para a formação de lideranças locais.

Embora existam avanços significativos, há também desafios marcantes que permeiam a atuação das universidades comunitárias, especialmente em um cenário de mudanças regulatórias, pressões econômicas e transformações tecnológicas. A busca por sustentabilidade financeira, a necessidade de fortalecer a pesquisa e a inovação, a ampliação da inclusão social, a modernização dos processos de gestão e o alinhamento às políticas públicas educacionais compõem um conjunto de dilemas que impactam diretamente o papel dessas instituições no território. Nesse sentido, torna-se fundamental compreender de maneira aprofundada a articulação entre universidade comunitária, gestão social e desenvolvimento regional, explorando a literatura especializada e identificando contribuições, limites e possibilidades.

Diante disso, esta monografia, construída por meio de revisão bibliográfica, busca analisar o papel das universidades comunitárias no desenvolvimento regional, com foco nos princípios da gestão social e nos processos de formação de pessoas. A investigação se propõe a compreender como essas instituições se constituem como agentes de transformação territorial, de que maneira articulam práticas democráticas de gestão e quais modelos formativos contribuem para o fortalecimento de capacidades individuais e coletivas. Ao revisitar autores que discutem universidade comunitária, desenvolvimento regional, gestão social e formação humana, o estudo pretende oferecer uma visão integrada e atualizada

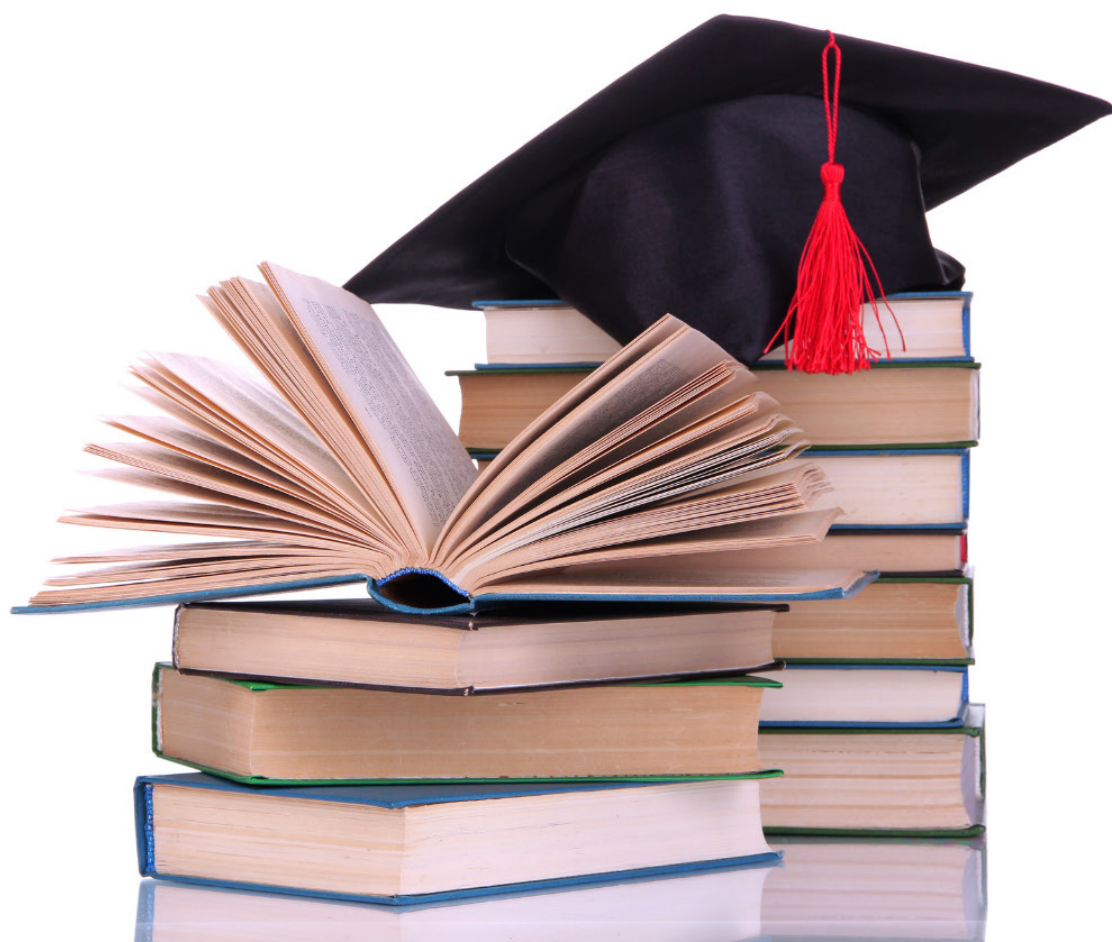
sobre o tema, indicando caminhos para o aprimoramento das práticas institucionais e para a consolidação de políticas que valorizem a educação superior como vetor de desenvolvimento.

Por fim, ao destacar a relevância social e acadêmica da temática, esta introdução busca situar o leitor no debate contemporâneo sobre o papel das universidades comunitárias no Brasil e sua contribuição para a construção de territórios mais desenvolvidos, inclusivos e sustentáveis. Espera-se que a reflexão apresentada possa subsidiar pesquisas futuras, apoiar gestores e fortalecer processos de tomada de decisão que ampliem o impacto transformador dessas instituições na sociedade.



## *Capítulo 2*

# **UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA: ORIGEM, PRINCÍPIOS E IDENTIDADE**



A universidade comunitária constitui uma experiência singular no sistema de ensino superior brasileiro, marcada por uma trajetória histórica específica, por princípios institucionais próprios e por uma identidade que a diferencia tanto das universidades públicas estatais quanto das instituições privadas de caráter mercantil. Sua origem está profundamente relacionada às lacunas deixadas pelo Estado na oferta de educação superior, especialmente em regiões afastadas dos grandes centros urbanos, e à mobilização da sociedade civil organizada na busca por alternativas capazes de promover acesso ao ensino, formação qualificada e desenvolvimento regional. Nesse sentido, a universidade comunitária emerge como resposta coletiva às demandas educacionais e sociais de determinados territórios, articulando educação, compromisso social e desenvolvimento local.

Historicamente, as universidades comunitárias no Brasil começaram a se consolidar a partir da segunda metade do século XX, sobretudo nas regiões Sul e Sudeste, em contextos nos quais a presença de universidades públicas era limitada e o setor privado lucrativo ainda não havia se expandido de forma significativa. Essas instituições surgiram a partir de iniciativas de fundações, associações comunitárias, cooperativas e entidades confessionais, que reuniram esforços de lideranças locais, organizações sociais, igrejas, sindicatos e governos municipais para viabilizar a oferta de ensino superior (Schwartzman, 1992; Fávero, 2006). Diferentemente das universidades privadas tradicionais, essas instituições foram concebidas sem fins lucrativos, reinvestindo seus resultados na própria atividade educacional e assumindo compromissos explícitos com o desenvolvimento regional.

A Constituição Federal de 1988 representou um marco importante para o reconhecimento do papel social das instituições comunitárias, ao estabelecer a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, bem como ao reconhecer a diversidade institucional no sistema educacional brasileiro (Brasil, 1988). Posteriormente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) consolidou a distinção entre instituições públicas e privadas, incluindo, no âmbito privado, aquelas de caráter comunitário, confessional e filantrópico, reconhecendo sua função pública e sua relevância social (Brasil, 1996). Esse reconhecimento legal reforçou a legitimidade das universidades comunitárias e contribuiu para a consolidação de sua identidade institucional.

Do ponto de vista conceitual, a universidade comunitária pode ser compreendida como uma instituição de ensino superior privada sem fins lucrativos, mantida por entidades representativas da sociedade civil, cuja missão está orientada pelo interesse público e pela promoção do desenvolvimento social e regional (Neves, 2002; Bittar; Oliveira, 2011). Sua identidade está ancorada na noção de comunidade, entendida não apenas como espaço geográfico, mas como um conjunto de relações sociais, culturais, econômicas e políticas que se constroem historicamente em determinado território. Essa vinculação territorial confere às universidades comunitárias uma forte responsabilidade social, expressa na oferta de cursos alinhados às demandas regionais, no desenvolvimento de pesquisas aplicadas e na realização de ações de extensão voltadas à transformação social.

Entre os princípios que orientam a universidade comunitária, destaca-se o compromisso com o bem público. Embora juridicamente privadas, essas instituições assumem uma função pública ao democratizar o acesso ao ensino superior, formar profissionais comprometidos com a realidade local e contribuir para a re-

dução das desigualdades regionais (Sguissardi, 2009). Esse compromisso se expressa na adoção de políticas de inclusão social, na oferta de bolsas e programas de financiamento estudantil, bem como na manutenção de cursos em áreas estratégicas para o desenvolvimento regional, mesmo quando esses não apresentam alta rentabilidade econômica.

Outro princípio fundamental é a gestão democrática e participativa. As universidades comunitárias tendem a adotar modelos de governança que envolvem diferentes segmentos da comunidade acadêmica e da sociedade civil em seus processos decisórios, como conselhos universitários, conselhos comunitários e fóruns de participação social (Tenório, 2008). Essa característica aproxima essas instituições dos fundamentos da gestão social, ao valorizar o diálogo, a transparência e a corresponsabilidade na definição de rumos institucionais. A participação de representantes da comunidade externa em instâncias deliberativas reforça o caráter público dessas universidades e amplia sua legitimidade social.

A indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão constitui outro elemento central da identidade da universidade comunitária. Embora esse princípio seja comum a todas as universidades, nas instituições comunitárias ele assume contornos específicos, uma vez que a extensão universitária é frequentemente concebida como instrumento privilegiado de interação com a comunidade e de promoção do desenvolvimento regional (Forproex, 2012). Projetos de extensão voltados à educação básica, à saúde comunitária, à assistência jurídica, ao apoio a pequenos empreendedores e à inovação social exemplificam a forma como essas instituições articulam conhecimento acadêmico e demandas sociais, contribuindo para a transformação da realidade local.

A pesquisa, por sua vez, tende a assumir um caráter aplicado e contextualizado, orientado para a resolução de problemas regionais e para o fortalecimento de setores produtivos locais. Estudos sobre desenvolvimento territorial, inovação, sustentabilidade, educação e políticas públicas são frequentemente priorizados, reforçando o papel da universidade comunitária como agente produtor de conhecimento relevante para o território (Etzkowitz, 2009; Diniz; Crocco, 2012). Essa orientação não exclui a produção de conhecimento teórico, mas evidencia uma preocupação com a utilidade social da pesquisa e com sua capacidade de gerar impactos concretos.

A formação de pessoas, nesse contexto, constitui um dos pilares da identidade da universidade comunitária. Mais do que preparar profissionais para o mercado de trabalho, essas instituições buscam promover uma formação humana integral, que articule competências técnicas, éticas, sociais e políticas (Libâneo, 2012). A educação superior é concebida como processo de emancipação, no qual o estudante desenvolve pensamento crítico, senso de responsabilidade social e compromisso com a coletividade. Essa perspectiva formativa dialoga com concepções contemporâneas de educação que enfatizam a centralidade do sujeito, a aprendizagem ao longo da vida e a construção coletiva do conhecimento.

A identidade comunitária dessas universidades também se manifesta na sua relação com o território e com os atores locais. Ao estabelecer parcerias com governos municipais, organizações da sociedade civil, empresas e movimentos sociais, essas instituições atuam como mediadoras de interesses e como articuladoras de redes de cooperação (Boisier, 2007). Essa capacidade de articulação reforça seu papel no desenvolvimento regional, ao contribuir para a construção



de estratégias territoriais integradas, baseadas na valorização do capital humano, social e cultural.

Apesar de suas contribuições, as universidades comunitárias enfrentam desafios significativos que tensionam sua identidade e seus princípios. A ampliação da concorrência no setor de ensino superior, a expansão de instituições privadas com fins lucrativos, as restrições de financiamento público e as exigências regulatórias impõem pressões sobre a sustentabilidade financeira dessas instituições (Sguissardi, 2015). Além disso, a necessidade de conciliar compromisso social com eficiência administrativa exige modelos de gestão capazes de equilibrar racionalidade econômica e valores públicos.

Outro desafio relevante diz respeito à preservação da identidade comunitária em um contexto de mercantilização da educação superior. A adoção de práticas gerenciais inspiradas no setor empresarial, embora possa contribuir para a eficiência institucional, pode também gerar riscos de distanciamento da missão social e da participação comunitária, caso não seja orientada por princípios éticos e democráticos (Chauí, 2003). Nesse sentido, o fortalecimento da gestão social e da governança participativa torna-se essencial para assegurar a coerência entre discurso institucional e prática cotidiana.

Estudos recentes têm ressaltado a importância das universidades comunitárias na promoção do desenvolvimento regional sustentável, especialmente em contextos marcados por desigualdades territoriais e fragilidades institucionais (Rolim; Serra, 2009; Pires; Neder, 2020). Essas pesquisas evidenciam que o impacto dessas instituições vai além dos indicadores tradicionais de desempenho acadêmico, abrangendo dimensões como inclusão social, fortalecimento da cidadania, inovação social e dinamização econômica local. Ao formar pessoas comprometidas com o território e ao produzir conhecimento contextualizado, as universidades comunitárias contribuem para a construção de projetos de desenvolvimento mais justos e participativos.

Assim, compreender a origem, os princípios e a identidade da universidade comunitária são fundamentais para analisar seu papel no cenário educacional brasileiro e sua contribuição para o desenvolvimento regional. Essas instituições representam uma alternativa relevante aos modelos tradicionais de ensino superior, ao articular educação, gestão social e compromisso com o bem público. Boisier (2007) reitera que a sua trajetória histórica, marcada pela mobilização comunitária e pela busca por justiça social, reforça a importância de políticas públicas que reconheçam e fortaleçam esse segmento, garantindo condições para que continue cumprindo sua função social e promovendo a formação de pessoas e o desenvolvimento dos territórios onde está inserida.

## **2.1 TRAJETÓRIA HISTÓRICA DAS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS NO BRASIL**

A trajetória histórica das universidades comunitárias no Brasil está profundamente vinculada ao próprio processo de constituição e expansão do ensino superior no país, bem como às desigualdades regionais que marcaram a oferta educacional ao longo do século XX. Diferentemente do modelo universitário europeu, fortemente estatal, e do modelo norte-americano, caracterizado pela diversidade institucional e pela presença marcante de fundações privadas, o siste-



ma brasileiro de ensino superior desenvolveu-se de forma tardia e fragmentada, com forte concentração espacial e limitada capacidade de atender às demandas educacionais de regiões periféricas e interioranas (Schwartzman, 1992). Nesse contexto, as universidades comunitárias emergem como resultado da mobilização social e da iniciativa coletiva de comunidades locais que buscaram suprir a ausência do Estado e promover o acesso à educação superior como estratégia de desenvolvimento regional.

Até meados do século XX, o ensino superior brasileiro era predominantemente elitista, concentrado em faculdades isoladas localizadas nos grandes centros urbanos e voltado à formação de quadros profissionais restritos às elites políticas e econômicas. A criação das primeiras universidades brasileiras ocorreu de forma gradual e desarticulada, sem um projeto nacional integrado, o que resultou em profundas assimetrias regionais (Fávero, 2006). Estados do interior do país, especialmente nas regiões Sul, Centro-Oeste e partes do Sudeste, permaneceram por décadas sem instituições públicas de ensino superior, o que limitava a formação de profissionais qualificados e dificultava processos mais amplos de desenvolvimento social e econômico.

É nesse cenário de carência educacional que surgem, a partir das décadas de 1950 e 1960, as primeiras experiências que viriam a configurar o modelo de universidade comunitária no Brasil. Essas iniciativas foram impulsionadas por diferentes atores sociais, como associações civis, fundações educacionais, cooperativas, entidades confessionais e lideranças políticas locais, que se articularam em torno do objetivo comum de criar instituições de ensino superior comprometidas com o desenvolvimento de suas regiões (Neves, 2002). Ao contrário das instituições privadas de caráter mercantil, essas organizações foram concebidas sem fins lucrativos, com forte compromisso social e com reinvestimento integral de seus resultados na própria atividade educacional.

O contexto político e econômico do período também influenciou decisivamente esse processo. A industrialização brasileira, intensificada a partir da década de 1950, gerou novas demandas por mão de obra qualificada e por formação técnica e científica, especialmente em regiões que começavam a se estruturar economicamente. A ausência de universidades públicas nessas localidades levou comunidades inteiras a se mobilizarem para criar alternativas institucionais capazes de formar profissionais e estimular o desenvolvimento local (Sguissardi, 2009). Assim, as universidades comunitárias nascem associadas a projetos regionais de desenvolvimento, nos quais educação, economia e organização social se entrelaçam.

Durante o regime militar (1964–1985), o ensino superior brasileiro passou por um processo de expansão e reorganização, marcado pela Reforma Universitária de 1968. Essa reforma buscou modernizar as universidades, introduzindo o sistema departamental, a pós-graduação *stricto sensu* e novos mecanismos de avaliação e financiamento. Contudo, embora tenha promovido a expansão do sistema, a reforma também reforçou a centralização das políticas educacionais e priorizou a criação de universidades federais em determinadas regiões estratégicas, mantendo, em muitos casos, a exclusão de áreas periféricas e interioranas (Cunha, 2007). Nesse contexto, as instituições comunitárias continuaram desempenhando papel fundamental na interiorização do ensino superior.

Ao longo das décadas de 1970 e 1980, as universidades comunitárias conso-

lidaram-se especialmente no Sul do país, onde experiências como as universidades regionais e comunitárias do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina tornaram-se referências nacionais. Essas instituições desenvolveram modelos de gestão baseados na participação da comunidade local, estabeleceram vínculos estreitos com os setores produtivos regionais e investiram fortemente em ações de extensão e pesquisa aplicada (Rolim; Serra, 2009). A forte articulação com o território passou a ser um traço distintivo dessas universidades, reforçando sua identidade comunitária e seu compromisso com o desenvolvimento regional.

A redemocratização do país, a partir da década de 1980, representou um marco importante para o reconhecimento institucional das universidades comunitárias. A Constituição Federal de 1988 reafirmou a educação como direito social e reconheceu a pluralidade institucional no sistema educacional brasileiro, criando um ambiente mais favorável à valorização de iniciativas não estatais de caráter público (Brasil, 1988). Embora não mencione explicitamente as universidades comunitárias, a Constituição abriu espaço para o reconhecimento de instituições privadas sem fins lucrativos que desempenham função pública, o que viria a ser aprofundado na legislação infraconstitucional.

A promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) representou um avanço significativo nesse processo, ao classificar as instituições privadas de ensino superior em particulares, comunitárias, confessionais e filantrópicas, reconhecendo formalmente a especificidade das instituições comunitárias (Brasil, 1996). Esse reconhecimento legal conferiu maior visibilidade e legitimidade a esse segmento, permitindo que as universidades comunitárias se afirmassem como parte integrante do sistema nacional de educação superior, com identidade própria e função social definida.

A partir dos anos 1990, o ensino superior brasileiro passou por um intenso processo de expansão, marcado pelo crescimento acelerado do setor privado com fins lucrativos. Esse movimento alterou significativamente o cenário educacional, introduzindo novas lógicas de mercado, competitividade e racionalização econômica (Sguissardi, 2015). Nesse contexto, as universidades comunitárias enfrentaram o desafio de preservar sua identidade e seus princípios diante da crescente mercantilização da educação. Ao mesmo tempo, reforçaram seu discurso de compromisso social, participação comunitária e contribuição para o desenvolvimento regional como elementos distintivos frente às instituições privadas mercantis.

A criação do Programa Universidade para Todos (PROUNI) e a ampliação do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), nos anos 2000, também impactaram significativamente as universidades comunitárias. Por um lado, esses programas ampliaram o acesso de estudantes de baixa renda ao ensino superior, fortalecendo o papel social dessas instituições. Por outro, introduziram novas dependências financeiras e exigências regulatórias, que passaram a influenciar sua gestão e sua autonomia institucional (Oliveira; Dourado, 2013). Ainda assim, muitas universidades comunitárias conseguiram articular esses programas com suas políticas internas de inclusão, mantendo sua missão social.

No campo da organização institucional, a trajetória histórica das universidades comunitárias é marcada pela construção de modelos de governança diferenciados. Ao longo do tempo, essas instituições desenvolveram estruturas colegiadas que incluem representantes da comunidade externa, do poder público

local e de diferentes segmentos da comunidade acadêmica, como docentes, estudantes e técnicos administrativos (Tenório, 2008). Essa configuração reflete a concepção de universidade como bem público e espaço de participação democrática, reforçando sua vinculação com o território e sua responsabilidade social.

A extensão universitária desempenhou papel central na consolidação histórica das universidades comunitárias. Desde suas origens, essas instituições compreenderam a extensão como instrumento privilegiado de interação com a sociedade, voltado à promoção da cidadania, à inclusão social e à transformação da realidade local (Forproex, 2012). Programas de educação comunitária, assistência jurídica, saúde coletiva, desenvolvimento rural e apoio a pequenos empreendimentos tornaram-se marcas históricas dessas universidades, evidenciando seu compromisso com as demandas sociais e com o desenvolvimento regional.

A pesquisa, por sua vez, foi gradualmente incorporada à trajetória das universidades comunitárias, especialmente a partir da consolidação da pós-graduação *stricto sensu* no Brasil. Embora muitas dessas instituições tenham iniciado sua atuação com foco predominante no ensino, ao longo do tempo passaram a investir na produção de conhecimento científico, sobretudo em áreas estratégicas para o desenvolvimento regional (Diniz; Crocco, 2012). A pesquisa aplicada, voltada à resolução de problemas locais, tornou-se uma característica distintiva desse segmento, contribuindo para a inovação social e tecnológica nos territórios onde essas universidades estão inseridas.

Estudos mais recentes têm enfatizado o papel das universidades comunitárias como agentes de desenvolvimento territorial sustentável, especialmente em contextos marcados por desigualdades socioeconômicas e fragilidades institucionais (Pires; Neder, 2020). Essas análises destacam que a trajetória histórica dessas instituições não pode ser compreendida apenas a partir de sua função educacional, mas deve considerar sua atuação como mediadoras de interesses, articuladoras de redes e promotoras de capital social. Ao longo do tempo, as universidades comunitárias consolidaram-se como espaços de diálogo entre Estado, mercado e sociedade civil, contribuindo para a construção de projetos coletivos de desenvolvimento.

Apesar de suas contribuições, a trajetória histórica das universidades comunitárias também é marcada por tensões e desafios. A necessidade de garantir sustentabilidade financeira, manter qualidade acadêmica, ampliar a pesquisa e preservar a identidade comunitária em um ambiente cada vez mais competitivo impõe dilemas permanentes a essas instituições. A história recente evidencia que a capacidade de enfrentar esses desafios está diretamente relacionada à força de seus vínculos com o território, à legitimidade social construída ao longo do tempo e à adoção de práticas de gestão social e governança participativa (Chauí, 2003; Tenório, 2008).

Cunha (2007) observa que, de um ponto de vista histórico, a trajetória histórica das universidades comunitárias no Brasil apresenta um movimento contínuo de construção institucional, marcado pela articulação entre demandas sociais, projetos regionais de desenvolvimento e concepções ampliadas de educação. Desde suas origens, essas instituições têm desempenhado papel estratégico na interiorização do ensino superior, na formação de pessoas comprometidas com o território e na promoção do desenvolvimento regional. Logo, infere-se que compreender essa trajetória é fundamental para reconhecer a relevância das univer-

sidades comunitárias no cenário educacional brasileiro e para refletir sobre seus desafios e potencialidades no contexto contemporâneo.

## 2.2 NATUREZA JURÍDICA E CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONAIS

A compreensão da natureza jurídica das universidades comunitárias exige partir da distinção entre esfera pública e privada no ordenamento jurídico-educacional brasileiro, bem como do reconhecimento legal das diferentes tipologias institucionais que compõem o sistema de ensino superior. A Constituição Federal de 1988 consagra a educação como direito de todos e dever do Estado, e reitera a necessidade de oferta e regulação do ensino por parte do poder público, sem, no entanto, excluir a atuação de entidades privadas que contribuam para a realização do direito à educação (Brasil, 1988). Nesse quadro constitucional e normativo, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) delimita categorias jurídicas e conceituais ao situar as instituições privadas em diferentes naturezas — entre elas as comunitárias — reconhecendo sua função social e especificidades organizacionais (Brasil, 1996). Assim, juridicamente, a universidade comunitária é instituída como entidade privada sem fins lucrativos, mantida por fundações, associações ou entidades da sociedade civil, porém orientada a cumprir funções públicas no campo educacional, o que lhe confere uma ambivalência institucional: privada em sua titularidade e pública em sua finalidade social (Neves, 2002; Sguissardi, 2009).

A condição de instituição privada sem fins lucrativos é central para a definição jurídica das universidades comunitárias. Essa natureza implica obrigações específicas quanto à destinação dos resultados econômicos — que devem ser reinvestidos na própria instituição para a manutenção, ampliação e qualificação das atividades acadêmicas e extensionistas — e à conformidade com dispositivos tributários e de prestação de contas que diferenciam essas organizações das entidades com fins lucrativos (Rolim; Serra, 2009). Ao mesmo tempo, o enquadramento como organizações de carácter comunitário pressupõe formas de governança e prestação de contas que incluam a participação de representantes da sociedade civil, de modos que a legitimidade social seja tão importante quanto a legitimidade jurídico-administrativa (Tenório, 2008). Essa dupla exigência, rigor contábil e transparência com participação comunitária, delineia o perfil legal e institucional que distingue universidades comunitárias de outras modalidades privadas.

Além dos marcos constitucionais e da LDB, a trajetória normativa brasileira incorpora instrumentos avaliativos e de regulação que impactam a configuração institucional das universidades comunitárias. A criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e a legislação correlata (Lei nº 10.861/2004) estabeleceram padrões de qualidade, avaliação institucional e compromisso com a excelência acadêmica que alcançam todo o conjunto de instituições de ensino superior, incluindo as comunitárias (Brasil, 2004). A adesão a esses mecanismos regulatórios exige das universidades comunitárias a conciliação entre seu carácter social e os requisitos de qualidade acadêmica, de gestão e de *accountability* exigidos pelo Estado e pela sociedade, reforçando a necessidade de profissionalização administrativa sem perda de sua vocação comunitária (Sguissardi, 2015).

Do ponto de vista institucional, as universidades comunitárias apresentam características organizacionais específicas que decorrem de sua natureza jurídica e de sua missão social. Em primeiro lugar, observa-se uma ênfase na governança colegiada e na participação social. Órgãos colegiados como conselhos deliberativos e consultivos que incorporam representantes da comunidade externa são práticas recorrentes que buscam assegurar que as decisões institucionais reflitam as necessidades e aspirações do território onde a universidade atua (Ternório, 2008). Essa forma de governança aproxima as universidades comunitárias de padrões de gestão social, em que a corresponsabilização e a deliberação compartilhada são princípios orientadores, o que contribui para a legitimação pública da instituição.

Em segundo lugar, destaca-se a orientação estratégica para o desenvolvimento regional. As universidades comunitárias costumam estruturar sua oferta curricular, projetos de pesquisa e programas de extensão em diálogo direto com demandas locais e regionais, priorizando cursos e ações que respondam às vocações produtivas e sociais do território. Essa orientação confere caráter instrumental e aplicado à atividade acadêmica, sem, entretanto, excluir a produção teórica; ao contrário, promove articulações entre saberes acadêmicos e saberes locais que potencializam inovação e transferência de conhecimento (Diniz; Crocco, 2012; Pires; Neder, 2020).

Uma terceira característica relevante é a política de inclusão social e de acesso. Historicamente orientadas a suprir lacunas de oferta, muitas universidades comunitárias desenvolveram programas de bolsas, políticas de assistência estudantil e mecanismos de financiamento próprio para ampliar o ingresso e a permanência de estudantes oriundos de camadas sociais menos favorecidas (Neves, 2002). Essas iniciativas evidenciam o compromisso institucional com o princípio de função pública e com a democratização do ensino superior, ao mesmo tempo em que colocam desafios de sustentabilidade financeira que exigem arranjos administrativos e de captação de recursos compatíveis com sua missão (Rolim; Serra, 2009).

A transparência e a prestação de contas constituem outro vetor institucional que decorre diretamente da natureza jurídica sem fins lucrativos. As universidades comunitárias, por atuarem com recursos provenientes de mensalidades, convênios, doações e eventuais aportes públicos, precisam estabelecer sistemas robustos de controle interno, auditoria e divulgação de informações, tanto para fins legais quanto para manter a confiança da comunidade e dos parceiros. Essa exigência alimenta práticas de governança corporativa adaptadas ao contexto das organizações educacionais sem fins lucrativos, que conciliam responsabilidade financeira com missão social (Sguissardi, 2009).

A dimensão acadêmica também apresenta particularidades: a tríade ensino-pesquisa-extensão, embora comum a todas as universidades, assume nas comunitárias contornos que privilegiam a aplicabilidade e a articulação com o entorno. A extensão, em especial, ganha centralidade como canal de interação social e de legitimação institucional; por meio dela, a universidade promove ações que visam à inclusão social, à promoção da saúde, ao desenvolvimento econômico local e ao fortalecimento de redes comunitárias (Forproex, 2012). A pesquisa, por sua vez, tende a ser orientada para problemas regionais, fomentando a inovação social e tecnológica que responda às especificidades territoriais (Etzkowitz, 2009).



A interseção entre natureza jurídica e características institucionais impõe às universidades comunitárias uma tensão contínua entre sustentabilidade financeira e fidelidade à missão pública. A expansão do ensino superior no Brasil, especialmente com a presença crescente de instituições privadas com fins lucrativos, pressionou o mercado educativo e impôs concorrência por estudantes e recursos. Nesse contexto, as universidades comunitárias precisam desenvolver capacidades de gestão financeira, planejamento estratégico e captação de recursos que lhes permitam manter a qualidade e a inclusão, sem sucumbir a práticas mercadológicas que comprometam seu propósito comunitário (Sguissardi, 2015). A construção de parcerias público-privadas, convênios com governos locais, editais de pesquisa e ações de extensão financiadas por órgãos públicos e privados emergem como alternativas para conciliar sustentabilidade e missão.

No campo da governança institucional, é importante ressaltar que a natureza comunitária não impõe um modelo único: há diversidade de arranjos organizacionais entre universidades comunitárias, refletindo diferentes trajetórias históricas, contextos regionais e matrizes institucionais (fundações, associações, mantenedoras confessionais). Essa heterogeneidade se manifesta em variações quanto ao nível de autonomia, à composição de conselhos, à forma de eleição de dirigentes e ao grau de participação externa nas decisões estratégicas. Entretanto, um traço recorrente é a manutenção de canais de interlocução com a sociedade, por meio de conselhos consultivos e fóruns que orientam as prioridades institucionais e atualizam a missão conforme as transformações territoriais (Tenório, 2008; Rolim; Serra, 2009).

Finalmente, a identidade institucional das universidades comunitárias, construída a partir de sua natureza jurídica e das práticas organizacionais, tem implicações para políticas públicas e para a regulação do sistema de ensino superior. Reconhecer a especificidade dessas instituições implica formular políticas de financiamento, de avaliação e de apoio que valorizem sua função social e promovam sua sustentabilidade, sem nivelá-las puramente pelas métricas de mercado ou por indicadores que desconsiderem seu compromisso territorial. A articulação entre regulação estatal (SINAES, agências de fomento), “*accountability*” social e autonomia institucional constitui o campo de tensões e oportunidades que definirá, nas próximas décadas, o potencial das universidades comunitárias para contribuir decisivamente com o desenvolvimento regional (Pires; Neder, 2020; Sguissardi, 2015).

## 2.3 FUNÇÕES SOCIAIS DA UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA

As funções sociais da universidade comunitária devem ser compreendidas a partir de uma concepção ampliada de educação superior, que ultrapassa a formação técnica de profissionais e se orienta pela promoção do desenvolvimento humano, social e territorial. Diferentemente de modelos universitários orientados predominantemente por lógicas mercadológicas ou por agendas estatais centralizadas, a universidade comunitária se estrutura como uma instituição cuja razão de existir está intrinsecamente ligada às necessidades e às dinâmicas sociais do território em que se insere. Assim, suas funções sociais emergem da articulação entre ensino, pesquisa, extensão e gestão participativa, configurando-se como um projeto educativo de caráter público, ainda que juridicamente privado, comprometido com a transformação social e com a redução das desigualdades



regionais (Neves, 2002; Sguissardi, 2009).

Uma das funções sociais centrais da universidade comunitária é a democratização do acesso ao ensino superior. Historicamente, essas instituições surgiram em regiões marcadas pela ausência de universidades públicas, assumindo o papel de ampliar oportunidades educacionais para populações que, de outro modo, permaneceriam excluídas desse nível de ensino (Schwartzman, 1992; Fávero, 2006). A democratização não se limita ao ingresso, mas se estende à permanência e à conclusão dos cursos, por meio de políticas de bolsas, financiamentos próprios, programas de apoio acadêmico e ações de assistência estudantil. Essa função social é particularmente relevante em contextos de desigualdade socioeconômica, nos quais o acesso à educação superior representa um fator decisivo de mobilidade social e de ampliação das capacidades individuais (Sguissardi, 2015).

A formação humana integral constitui outra função social estruturante da universidade comunitária. Inspiradas por concepções pedagógicas críticas e emancipadoras, essas instituições compreendem a educação superior como um processo formativo que envolve dimensões cognitivas, éticas, políticas, culturais e socioemocionais (Libâneo, 2012). A formação não se restringe à aquisição de competências técnicas voltadas ao mercado de trabalho, mas busca desenvolver sujeitos críticos, conscientes de seu papel social e comprometidos com a construção do bem comum. Nesse sentido, a universidade comunitária contribui para a constituição de cidadãos capazes de participar ativamente da vida democrática, de intervir em seus contextos sociais e de promover transformações alinhadas aos princípios da justiça social e da sustentabilidade.

A produção e a socialização do conhecimento socialmente relevante configuram-se como funções sociais fundamentais dessas instituições. A pesquisa desenvolvida nas universidades comunitárias tende a privilegiar temas vinculados às demandas regionais, aos problemas sociais e às vocações econômicas e culturais do território, assumindo caráter aplicado e contextualizado (Diniz; Crocco, 2012). Essa orientação não exclui a pesquisa básica, mas enfatiza a utilidade social do conhecimento produzido, contribuindo para a formulação de políticas públicas, para a inovação social e tecnológica e para o fortalecimento de setores produtivos locais. Ao produzir conhecimento ancorado na realidade regional, a universidade comunitária cumpre sua função social de ampliar a capacidade de compreensão e de intervenção da sociedade sobre seus próprios desafios.

A extensão universitária ocupa lugar central na materialização das funções sociais da universidade comunitária. Desde sua origem, essas instituições conceberam a extensão como via privilegiada de interação com a sociedade, orientada pela troca de saberes, pelo diálogo com a comunidade e pela busca de soluções coletivas para problemas sociais (Forproex, 2012). A extensão, nesse contexto, não é compreendida como atividade complementar ou assistencialista, mas como dimensão constitutiva do fazer universitário, articulada ao ensino e à pesquisa. Os programas de educação popular, assistência jurídica, saúde comunitária, desenvolvimento rural, economia solidária e inovação social exemplificam práticas extensionistas que expressam o compromisso da universidade comunitária com a transformação social e com o fortalecimento da cidadania.

Outra função social relevante diz respeito à promoção do desenvolvimento regional. As universidades comunitárias atuam como agentes estratégicos

na dinamização econômica, social e cultural dos territórios, contribuindo para a formação de capital humano, a geração de inovação e o fortalecimento do capital social (Boisier, 2007; Rolim; Serra, 2009). Ao formar profissionais qualificados, apoiar iniciativas empreendedoras, desenvolver pesquisas aplicadas e articular redes de cooperação entre atores locais, essas instituições desempenham papel ativo na construção de estratégias de desenvolvimento territorial. Essa atuação é particularmente significativa em regiões interioranas, onde a universidade comunitária frequentemente se configura como uma das principais instituições produtoras de conhecimento e de inovação.

A função social de mediação entre diferentes atores sociais também se destaca na atuação das universidades comunitárias. Por meio de sua legitimidade social e de sua posição estratégica no território, essas instituições atuam como espaços de diálogo e articulação entre Estado, mercado e sociedade civil, promovendo a construção coletiva de soluções para problemas públicos (Tenório, 2008). Conselhos comunitários, fóruns regionais, observatórios sociais e parcerias interinstitucionais são exemplos de mecanismos por meio dos quais a universidade comunitária exerce essa função mediadora, contribuindo para processos de governança territorial mais democráticos e participativos.

A promoção da inclusão social e da equidade constitui igualmente uma função social essencial. As universidades comunitárias, ao adotarem políticas institucionais voltadas à diversidade, à inclusão de grupos historicamente marginalizados e à redução de desigualdades educacionais, reforçam seu compromisso com os princípios de justiça social e de direitos humanos. Essa função se expressa tanto no acesso ao ensino superior quanto no conteúdo formativo e nas práticas acadêmicas, que buscam valorizar saberes plurais, respeitar diferenças culturais e promover uma educação comprometida com a dignidade humana (Chauí, 2003). Nesse sentido, a universidade comunitária contribui para a construção de uma sociedade mais inclusiva e plural.

A função cultural da universidade comunitária também merece destaque. Ao atuar como espaço de produção, preservação e difusão da cultura, essas instituições contribuem para a valorização das identidades regionais, das expressões artísticas locais e do patrimônio cultural. Projetos culturais, eventos acadêmicos, atividades artísticas e iniciativas de memória social integram o conjunto de ações por meio das quais a universidade comunitária fortalece o vínculo entre educação e cultura, ampliando o acesso da população a bens simbólicos e promovendo o reconhecimento da diversidade cultural (Fávero, 2006). Essa função cultural reforça a identidade territorial e contribui para a coesão social.

No âmbito da formação profissional, a universidade comunitária desempenha função social relevante ao alinhar seus cursos e projetos pedagógicos às necessidades do território, sem subordinar-se exclusivamente às demandas imediatas do mercado. Essa postura implica formar profissionais capazes de atuar de forma ética, crítica e socialmente responsável, preparados para enfrentar desafios complexos e para contribuir com soluções sustentáveis (Libâneo, 2012). Ao articular formação técnica e compromisso social, a universidade comunitária amplia o impacto de sua atuação sobre o desenvolvimento regional e sobre a qualidade de vida da população.

A função social de inovação social e tecnológica também se insere no escopo de atuação dessas instituições. Inspiradas em modelos de interação univer-

sidade–sociedade, como a hélice tríplice, as universidades comunitárias desenvolvem projetos de inovação que envolvem parcerias com empresas, governos locais e organizações sociais, buscando soluções para problemas concretos e promovendo o desenvolvimento sustentável (Etzkowitz, 2009). Essa inovação não se restringe ao campo tecnológico, abrangendo também práticas sociais, modelos de gestão e políticas públicas que ampliem a eficácia das ações coletivas no território.

Não obstante, a função social da universidade comunitária se expressa na defesa da educação como bem público e direito social. Em um contexto marcado pela mercantilização do ensino superior e pela intensificação de lógicas competitivas, essas instituições reafirmam a centralidade da educação como instrumento de emancipação e de desenvolvimento humano (Sguissardi, 2015). Ao preservar sua identidade comunitária, investir em gestão participativa e manter o compromisso com a função pública da educação, a universidade comunitária contribui para a construção de um sistema de ensino superior mais plural, democrático e socialmente comprometido.

## **2.4 A RELAÇÃO ENTRE UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA E DESENVOLVIMENTO LOCAL**

A relação entre universidade comunitária e desenvolvimento local constitui um dos eixos centrais para a compreensão do papel social dessas instituições no contexto brasileiro. Diferentemente das universidades estatais, cuja missão está vinculada diretamente às políticas públicas nacionais, e das universidades privadas com fins lucrativos, orientadas predominantemente por lógicas de mercado, as universidades comunitárias emergem como organizações híbridas, fortemente enraizadas em seus territórios e comprometidas com a promoção do desenvolvimento social, econômico, cultural e humano das regiões em que se inserem. Essa vinculação territorial não se restringe a uma dimensão geográfica, mas expressa uma identidade institucional construída a partir de relações históricas, sociais e culturais com a comunidade local e regional (Frantz; Silva, 2014).

O conceito de desenvolvimento local adotado neste estudo ultrapassa abordagens meramente economicistas, incorporando dimensões sociais, políticas, culturais, ambientais e institucionais. Nessa perspectiva, o desenvolvimento é compreendido como um processo endógeno, sustentado pela mobilização de atores locais, pela valorização dos recursos do território e pela construção coletiva de estratégias orientadas à melhoria da qualidade de vida da população (Boisier, 2001; Sen, 2010). As universidades comunitárias, ao atuarem como produtoras e difusoras de conhecimento, qualificadoras de pessoas e mediadoras de interesses sociais, assumem papel estratégico nesse processo, funcionando como catalisadoras de iniciativas de desenvolvimento territorial sustentável.

Historicamente, as universidades comunitárias brasileiras foram criadas em regiões afastadas dos grandes centros urbanos, muitas vezes em contextos marcados pela ausência do Estado na oferta de educação superior. Essa origem territorialmente situada favoreceu uma lógica de atuação voltada às demandas locais, em contraste com modelos acadêmicos mais universalistas e distanciados das realidades regionais (Schmidt, 2006). Assim, desde sua gênese, essas instituições estabeleceram vínculos orgânicos com setores produtivos, movimentos

sociais, organizações comunitárias e gestores públicos, configurando-se como espaços privilegiados de articulação entre conhecimento acadêmico e práticas sociais concretas.

No âmbito do ensino, a contribuição das universidades comunitárias para o desenvolvimento local manifesta-se na formação de profissionais qualificados e socialmente comprometidos, capazes de atuar de maneira crítica e ética nos diferentes setores da sociedade. A oferta de cursos alinhados às vocações econômicas e sociais do território, bem como a adoção de projetos pedagógicos contextualizados, favorece a fixação de capital humano qualificado nas regiões de origem, reduzindo fluxos migratórios e fortalecendo economias locais (Dourado, 2015). Além disso, a formação cidadã, orientada por princípios de responsabilidade social e participação democrática, contribui para o fortalecimento do capital social e institucional das comunidades (Putnam, 2000).

A pesquisa, por sua vez, constitui um eixo fundamental na relação entre universidade comunitária e desenvolvimento local, na medida em que possibilita a produção de conhecimentos orientados à solução de problemas regionais. Diferentemente de modelos de pesquisa fortemente orientados por agendas internacionais ou interesses corporativos, as universidades comunitárias tendem a desenvolver investigações aplicadas, interdisciplinares e socialmente referenciadas, voltadas às necessidades concretas do território (Bursztyn; Bursztyn, 2012). Essa produção científica contribui para a inovação social e tecnológica, para o aprimoramento de políticas públicas locais e para o fortalecimento de arranjos produtivos regionais.

A extensão universitária assume papel ainda mais expressivo nesse processo, configurando-se como principal elo entre universidade e comunidade. Conforme destaca Freire (1983), a extensão, quando concebida como prática dialógica e emancipatória, rompe com a lógica de transferência unilateral de saberes e promove a construção coletiva do conhecimento. Nas universidades comunitárias, a extensão frequentemente se materializa em projetos de desenvolvimento comunitário, assessorias técnicas, programas de educação popular, ações culturais e iniciativas de economia solidária, que impactam diretamente as condições de vida da população local (Gadotti, 2017). Essas ações reforçam o caráter público não estatal dessas instituições e sua função de mediação entre saber acadêmico e saber popular.

Outro aspecto relevante da relação entre universidade comunitária e desenvolvimento local refere-se à sua atuação na governança territorial. Em contextos marcados por desigualdades regionais e fragilidades institucionais, as universidades comunitárias frequentemente assumem papel de liderança intelectual e técnica na formulação de estratégias de desenvolvimento, participando de conselhos, fóruns e instâncias deliberativas locais e regionais (Tenório, 2008). Essa atuação contribui para a qualificação dos processos decisórios, para a promoção da gestão social e para o fortalecimento da democracia participativa, elementos fundamentais para um desenvolvimento territorial inclusivo e sustentável.

A literatura recente tem enfatizado a importância das instituições de ensino superior como âncoras do desenvolvimento regional, especialmente em economias baseadas no conhecimento (Etzkowitz; Leydesdorff, 2000; Goddard; Vallance, 2013). Nesse contexto, as universidades comunitárias brasileiras apresentam potencial singular, na medida em que combinam funções acadêmicas tradicio-

nais com forte compromisso social e territorial. Estudos empíricos demonstram que essas instituições exercem impacto significativo sobre indicadores regionais de desenvolvimento humano, inovação, empregabilidade e coesão social, sobretudo em regiões de médio e pequeno porte (Rolim; Serra, 2009; Schmidt; Frantz, 2018).

Entretanto, a relação entre universidade comunitária e desenvolvimento local não está isenta de tensões e desafios. A crescente mercantilização da educação superior, a redução de políticas públicas de financiamento estudantil e o aumento da competição com grandes grupos educacionais privados têm pressionado essas instituições a adotarem práticas gerenciais orientadas pela lógica do mercado, o que pode comprometer sua missão social e territorial (Sguissardi, 2015). Além disso, a complexidade dos problemas sociais contemporâneos exige abordagens intersetoriais e interdisciplinares, demandando das universidades comunitárias capacidade de inovação institucional e fortalecimento de redes colaborativas.

Outro desafio relevante refere-se à necessidade de avaliação e mensuração do impacto das universidades comunitárias no desenvolvimento local. Embora existam evidências qualitativas robustas sobre sua contribuição social, ainda são incipientes os instrumentos sistemáticos de avaliação capazes de capturar a complexidade dessas relações, especialmente em dimensões não econômicas, como capital social, empoderamento comunitário e fortalecimento da cidadania (Santos, 2011). O avanço nessa agenda é fundamental para o reconhecimento público e político do papel estratégico dessas instituições no desenvolvimento regional.

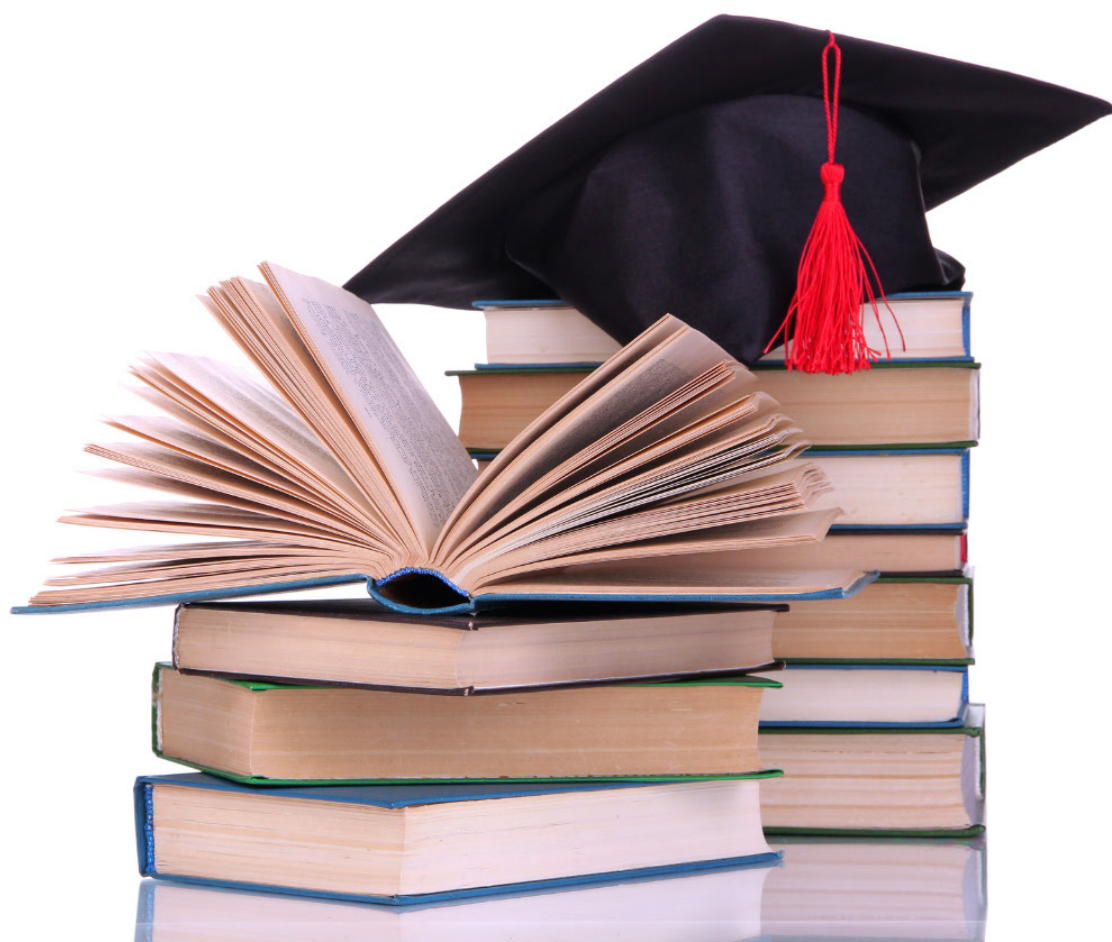
Apesar desses desafios, a universidade comunitária mantém-se como um ator central na promoção do desenvolvimento local no Brasil, sobretudo em um contexto de profundas desigualdades territoriais e fragilidades das políticas públicas. Sua atuação integrada no ensino, na pesquisa e na extensão, aliada a uma governança participativa e a um compromisso ético com a comunidade, confere-lhe singularidade no sistema de educação superior brasileiro. Como destaca Santos (2005), a universidade que se compromete com a transformação social precisa romper com o isolamento acadêmico e assumir-se como parte ativa da sociedade, contribuindo para a construção de projetos coletivos de futuro.





## *Capítulo 3*

# **DESENVOLVIMENTO REGIONAL: PERSPECTIVAS TEÓRICAS E ESTRATÉGIAS**





O desenvolvimento regional constitui um campo analítico e prático de natureza interdisciplinar, situado na confluência da economia, da sociologia, da geografia, do planejamento urbano e das políticas públicas. Ao longo do século XX e início do século XXI, o conceito passou por profundas transformações, abandonando gradativamente abordagens restritas ao crescimento econômico para incorporar dimensões sociais, culturais, políticas, institucionais e ambientais. Nesse sentido, o desenvolvimento regional passou a ser compreendido como um processo complexo, historicamente situado e territorialmente construído, que envolve a ampliação das capacidades locais, a redução das desigualdades espaciais e a melhoria das condições de vida da população (Boisier, 2001; Sen, 2010).

As primeiras formulações teóricas sobre desenvolvimento regional estiveram fortemente associadas às teorias clássicas do crescimento econômico, que enfatizavam fatores como acumulação de capital, produtividade do trabalho e industrialização. Modelos como o de crescimento desequilibrado, proposto por Perroux, e as teorias dos polos de desenvolvimento defendiam a concentração de investimentos em regiões estratégicas, sob o pressuposto de que os efeitos de difusão promoveriam o desenvolvimento das áreas periféricas (Perroux, 1967). Contudo, a experiência histórica demonstrou que tais estratégias, embora eficazes para impulsionar determinados territórios, frequentemente aprofundaram desigualdades regionais e produziram efeitos limitados em termos de inclusão social e sustentabilidade.

A partir da segunda metade do século XX, emergiram críticas consistentes a essas abordagens, especialmente diante do agravamento das disparidades regionais e da persistência da pobreza em diversas partes do mundo. Nesse contexto, ganharam força perspectivas que passaram a valorizar os fatores endógenos do desenvolvimento, reconhecendo o papel central dos atores locais, das instituições, do capital humano e do conhecimento na construção de trajetórias regionais diferenciadas (Amaral Filho, 2002). O desenvolvimento regional passou, assim, a ser concebido como um processo que não pode ser simplesmente induzido por fatores externos, mas que depende da capacidade de mobilização dos recursos materiais e imateriais existentes no território.

Essa mudança paradigmática trouxe para o centro do debate a noção de desenvolvimento endógeno, segundo a qual o crescimento sustentável de uma região está diretamente relacionado à sua capacidade de aprender, inovar e organizar-se coletivamente. Nessa perspectiva, o conhecimento assume papel estratégico, sendo compreendido como um ativo fundamental para a competitividade territorial e para a promoção do bem-estar social (Lucas, 1988; Romer, 1990). Instituições como universidades, centros de pesquisa e organizações da sociedade civil passam a ser vistas como elementos-chave na dinamização dos territórios, ao contribuírem para a formação de capital humano qualificado e para a produção de soluções inovadoras orientadas às necessidades locais.

O avanço dessas abordagens também impulsionou o reconhecimento da importância das dimensões sociais e institucionais do desenvolvimento regional. Putnam (2000) destaca que regiões dotadas de elevados níveis de capital social — entendido como redes de confiança, cooperação e participação cívica, tendem a apresentar melhores indicadores de desenvolvimento econômico e social. Assim, o desenvolvimento regional não pode ser dissociado da qualidade das instituições locais, da capacidade de governança e da participação da sociedade

nos processos decisórios. Essa compreensão amplia o escopo das estratégias de desenvolvimento, que passam a incluir ações voltadas ao fortalecimento da cidadania, da democracia participativa e da coesão social.

Paralelamente, a incorporação da dimensão territorial ao debate sobre desenvolvimento permitiu compreender que os espaços não são homogêneos, mas carregam histórias, identidades, culturas e dinâmicas próprias. O território deixa de ser visto como mero suporte físico das atividades econômicas e passa a ser entendido como uma construção social, resultado das interações entre atores, instituições e recursos ao longo do tempo (Raffestin, 1993). Essa abordagem territorial do desenvolvimento enfatiza a necessidade de estratégias diferenciadas, capazes de respeitar as especificidades locais e de potencializar as vocações regionais, evitando a adoção de modelos padronizados e descontextualizados.

Nesse cenário, o desenvolvimento regional passa a ser associado à ideia de sustentabilidade, incorporando preocupações ambientais e intergeracionais. O conceito de desenvolvimento sustentável, amplamente difundido a partir do Relatório Brundtland, reforça a necessidade de conciliar crescimento econômico, justiça social e preservação ambiental (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1988). Para o desenvolvimento regional, isso implica a adoção de estratégias que promovam o uso responsável dos recursos naturais, a valorização das economias locais e a redução dos impactos socioambientais das atividades produtivas. As regiões são chamadas a construir trajetórias de desenvolvimento que sejam economicamente viáveis, socialmente inclusivas e ambientalmente responsáveis.

As estratégias de desenvolvimento regional, à luz dessas perspectivas teóricas, passam a demandar ações integradas e articuladas entre diferentes níveis de governo, setor produtivo, instituições de ensino e pesquisa e sociedade civil. A noção de governança territorial ganha centralidade, enfatizando a importância da cooperação interinstitucional, da coordenação de políticas públicas e da participação social na definição das prioridades de desenvolvimento (Tenório, 2008). Nesse contexto, o planejamento regional deixa de ser um exercício tecnocrático e passa a incorporar processos participativos, nos quais os atores locais são protagonistas na construção de projetos coletivos de futuro.

Outro elemento fundamental nas estratégias contemporâneas de desenvolvimento regional é a inovação, entendida não apenas em seu sentido tecnológico, mas também social, organizacional e institucional. A inovação social, por exemplo, refere-se à criação de novas formas de organização, gestão e provisão de serviços que respondam de maneira mais eficaz às demandas sociais e territoriais (Bursztyn; Bursztyn, 2012). As universidades, especialmente aquelas de caráter comunitário, desempenham papel relevante nesse processo, ao atuarem como espaços de experimentação, produção de conhecimento aplicado e articulação de redes colaborativas voltadas ao desenvolvimento local.

Além disso, a internacionalização da economia e a intensificação dos fluxos de informação e conhecimento impõem novos desafios às estratégias de desenvolvimento regional. Regiões que conseguem inserir-se de maneira qualificada nas redes globais de produção e inovação tendem a apresentar maior dinamismo econômico. Contudo, essa inserção deve ser cuidadosamente mediada para evitar processos de dependência ou exclusão social. Nesse sentido, o fortalecimento das capacidades locais e regionais torna-se condição indispensável para

que os territórios possam se beneficiar das oportunidades geradas pela globalização, sem perder sua autonomia e identidade (Santos, 2005).

No contexto brasileiro, o debate sobre desenvolvimento regional assume contornos específicos, em razão das profundas desigualdades territoriais que caracterizam o país. A concentração de renda, infraestrutura e serviços em determinadas regiões evidencia a necessidade de políticas e estratégias capazes de promover maior equilíbrio espacial e inclusão social. As universidades, enquanto instituições produtoras de conhecimento e formadoras de pessoas, são chamadas a contribuir de maneira ativa nesse processo, articulando ensino, pesquisa e extensão em favor do desenvolvimento dos territórios em que estão inseridas (Rolim; Serra, 2009).

### 3.1 CONCEITOS FUNDAMENTAIS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O desenvolvimento regional constitui um conceito polissêmico e historicamente construído, cuja compreensão exige a articulação de diferentes campos do conhecimento e perspectivas analíticas. Longe de se restringir a uma noção meramente econômica, o desenvolvimento regional passou a ser entendido, especialmente a partir da segunda metade do século XX, como um processo multidimensional, que envolve transformações estruturais nas dimensões econômica, social, política, cultural, institucional e ambiental de um determinado território. Essa ampliação conceitual decorre tanto das limitações observadas nos modelos tradicionais de crescimento quanto das profundas desigualdades espaciais que caracterizam sociedades contemporâneas, em especial países de economia periférica ou semiperiférica, como o Brasil (Amaral Filho, 2002).

Em sua acepção clássica, o desenvolvimento regional esteve fortemente associado à ideia de crescimento econômico espacialmente localizado, medido por indicadores como Produto Interno Bruto (PIB), renda per capita, nível de industrialização e geração de empregos. Nessa perspectiva, o desenvolvimento era compreendido como resultado da expansão das atividades produtivas e da modernização econômica, pressupondo que os benefícios do crescimento se difundiriam automaticamente para o conjunto da sociedade e do território (Perroux, 1967). Contudo, a persistência de desigualdades regionais, a concentração de renda e a exclusão social evidenciaram os limites dessa abordagem, impulsionando a revisão crítica do conceito.

A partir desse movimento, o desenvolvimento regional passou a ser concebido como um processo qualitativo, e não apenas quantitativo, que envolve a melhoria das condições de vida da população e a ampliação das capacidades individuais e coletivas. Essa compreensão dialoga diretamente com a abordagem proposta por Sen (2010), ao conceber o desenvolvimento como expansão das liberdades humanas substantivas, incluindo o acesso à educação, à saúde, à participação política e às oportunidades econômicas. No plano regional, isso implica reconhecer que o desenvolvimento não se resume ao desempenho econômico de uma região, mas à sua capacidade de promover inclusão social, equidade territorial e justiça distributiva.

Outro conceito fundamental associado ao desenvolvimento regional é o de território. Diferentemente da noção de espaço físico neutro, o território é enten-

dido como uma construção social, resultante das relações históricas, políticas, econômicas e culturais estabelecidas entre os atores que nele vivem e atuam. Raffestin (1993) destaca que o território é produzido a partir de relações de poder, sendo continuamente ressignificado pelas práticas sociais. Assim, o desenvolvimento regional deve ser analisado à luz das especificidades territoriais, reconhecendo que cada região possui identidades, recursos, conflitos e potencialidades próprias, que condicionam suas trajetórias de desenvolvimento.

Nesse sentido, o conceito de desenvolvimento regional incorpora fortemente a ideia de endogeneidade. O desenvolvimento endógeno refere-se à capacidade de uma região mobilizar seus próprios recursos; humanos, naturais, institucionais e simbólicos; para construir estratégias autônomas de desenvolvimento, reduzindo a dependência de fatores externos (Boisier, 2001). Essa abordagem enfatiza o protagonismo dos atores locais e regionais, bem como a importância das instituições na criação de ambientes favoráveis à inovação, à cooperação e ao aprendizado coletivo. O desenvolvimento regional, portanto, não é algo que se impõe de fora para dentro, mas um processo construído a partir das dinâmicas internas do território.

O conceito de capital humano também ocupa lugar central na compreensão do desenvolvimento regional. Refere-se ao conjunto de conhecimentos, habilidades, competências e capacidades acumuladas pela população de uma região, geralmente associado aos níveis de escolaridade, qualificação profissional e acesso à educação superior. Lucas (1988) e Romer (1990) demonstram que o capital humano constitui um dos principais motores do crescimento econômico sustentado, sobretudo em economias baseadas no conhecimento. No âmbito regional, a formação de capital humano qualificado contribui para a inovação, a diversificação produtiva e o fortalecimento das economias locais, sendo as instituições educacionais atores estratégicos nesse processo.

Complementarmente, o conceito de capital social amplia a compreensão do desenvolvimento regional ao enfatizar as dimensões relacionais e institucionais do território. Segundo Putnam (2000), o capital social refere-se às redes de confiança, normas de reciprocidade e formas de participação cívica que facilitam a cooperação entre indivíduos e organizações. Regiões com elevado capital social tendem a apresentar maior capacidade de coordenação coletiva, melhor desempenho institucional e maior eficácia na implementação de políticas públicas. Assim, o desenvolvimento regional não depende apenas de recursos materiais, mas também da qualidade das relações sociais e da densidade associativa existentes no território.

Outro conceito fundamental é o de governança regional, entendido como o conjunto de mecanismos, processos e instituições por meio dos quais os atores públicos, privados e da sociedade civil participam da formulação e implementação de estratégias de desenvolvimento. A governança regional pressupõe coordenação, cooperação e diálogo entre diferentes níveis de governo e atores sociais, superando modelos hierárquicos e centralizados de tomada de decisão (Tenório, 2008). No contexto do desenvolvimento regional, a governança assume papel decisivo ao possibilitar a construção de agendas compartilhadas, a articulação de políticas setoriais e a gestão de conflitos territoriais.

A sustentabilidade constitui outro elemento estruturante do conceito contemporâneo de desenvolvimento regional. A partir das contribuições da Comis-

são Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, o desenvolvimento passou a incorporar a preocupação com os limites ecológicos e com a responsabilidade intergeracional (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1988). No plano regional, isso implica a adoção de estratégias que conciliem dinamismo econômico, preservação ambiental e inclusão social, reconhecendo que a degradação dos recursos naturais compromete as bases do desenvolvimento futuro. Assim, o desenvolvimento regional sustentável pressupõe o uso racional dos recursos, a valorização das economias locais e a promoção de práticas produtivas ambientalmente responsáveis.

Além disso, o conceito de inovação assume centralidade nas abordagens contemporâneas de desenvolvimento regional. A inovação não se restringe ao campo tecnológico, abrangendo também dimensões sociais, organizacionais e institucionais. A inovação social, por exemplo, refere-se à criação de novas formas de organização e intervenção capazes de responder de maneira mais eficaz às demandas sociais e territoriais (Bursztyn; Bursztyn, 2012). Nesse contexto, o desenvolvimento regional é impulsionado pela capacidade das regiões de aprender, adaptar-se e criar soluções inovadoras a partir de suas próprias realidades.

Por fim, o desenvolvimento regional pode ser compreendido como um processo relacional e dinâmico, marcado por interações multiescalares. Embora se ancore no território, ele é influenciado por dinâmicas nacionais e globais, como políticas macroeconômicas, fluxos de capital, redes de conhecimento e processos de globalização. Santos (2005) destaca que os territórios não estão isolados, mas inseridos em um sistema-mundo que condiciona suas possibilidades de desenvolvimento. Assim, compreender o desenvolvimento regional exige considerar tanto as capacidades internas quanto as relações externas que moldam as trajetórias territoriais.

## 3.2 PRINCIPAIS TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O desenvolvimento regional consolidou-se como um campo teórico plural, marcado por distintas correntes interpretativas que refletem mudanças históricas nas dinâmicas econômicas, sociais e territoriais. As teorias do desenvolvimento regional surgem, em grande medida, como respostas às desigualdades espaciais produzidas pelos processos de industrialização, urbanização e integração econômica, buscando explicar por que determinadas regiões se desenvolvem mais rapidamente que outras e quais estratégias podem ser adotadas para reduzir assimetrias territoriais. Ao longo do tempo, essas teorias evoluíram de modelos fortemente economicistas para abordagens multidimensionais, que incorporam fatores sociais, institucionais, culturais e ambientais, ampliando significativamente o escopo analítico do desenvolvimento regional (Capello, 2011).

As teorias clássicas do desenvolvimento regional, formuladas nas primeiras décadas do século XX, tinham como foco central a localização das atividades econômicas e a racionalidade produtiva. A teoria da localização industrial, desenvolvida por Alfred Weber, buscava explicar a distribuição espacial das indústrias a partir da minimização de custos de transporte, mão de obra e aglomeração. Embora centrada em critérios econômicos, essa abordagem inaugurou a reflexão sistemática sobre a importância do espaço na organização da produção e na dinâmica regional (Weber, 1909). Posteriormente, contribuições como as de Lös-



ch e Christaller aprofundaram a análise espacial ao introduzirem conceitos como áreas de mercado e hierarquias urbanas, influenciando políticas de planejamento regional baseadas na organização de sistemas urbanos (Christaller, 1966).

Na década de 1950, emergiram as teorias do crescimento desequilibrado e dos polos de desenvolvimento, associadas principalmente a François Perroux. Segundo essa perspectiva, o desenvolvimento não ocorre de forma homogênea no espaço, mas se concentra em polos dinâmicos, nos quais determinadas atividades industriais exercem efeitos de encadeamento sobre o restante da economia regional. A partir desses polos, o crescimento se difundiria para áreas periféricas por meio de efeitos de arrasto e de encadeamentos produtivos (Perroux, 1967). Embora essas teorias tenham fundamentado importantes políticas de desenvolvimento regional, especialmente em países em desenvolvimento, sua aplicação revelou limitações significativas, uma vez que os efeitos de difusão nem sempre se concretizaram, frequentemente reforçando desigualdades espaciais.

Em contraposição às abordagens centradas na concentração do crescimento, surgiram teorias que enfatizaram os efeitos cumulativos e as assimetrias estruturais do desenvolvimento regional. Myrdal (1957) argumenta que os processos de desenvolvimento tendem a ser cumulativos, favorecendo regiões já desenvolvidas em detrimento das menos dinâmicas, por meio de mecanismos de causação circular e cumulativa. Segundo esse autor, os efeitos regressivos do crescimento frequentemente superam os efeitos propulsores, exigindo intervenções estatais deliberadas para corrigir desequilíbrios regionais. Essa perspectiva contribuiu para o fortalecimento do papel do Estado no planejamento regional e na implementação de políticas redistributivas.

A partir das décadas de 1970 e 1980, o debate sobre desenvolvimento regional incorporou críticas provenientes da economia política e da teoria da dependência. Furtado (2000) e Harvey (1982) destacaram que as desigualdades regionais não são meros desvios temporários do desenvolvimento, mas resultam de estruturas históricas de dependência, exploração e concentração de poder econômico. Nessa perspectiva, o subdesenvolvimento regional é entendido como parte integrante do funcionamento do sistema capitalista, especialmente em economias periféricas. Essa abordagem ampliou a compreensão das desigualdades territoriais ao relacioná-las com processos macroeconômicos, relações centro-periferia e dinâmicas globais de acumulação.

Com o avanço da globalização e da economia do conhecimento, emergiram teorias que passaram a valorizar os fatores endógenos e territoriais do desenvolvimento regional. A teoria do desenvolvimento endógeno, associada a autores como Romer e Lucas, enfatiza o papel do capital humano, da inovação e do conhecimento como motores do crescimento econômico sustentado (Lucas, 1988; Romer, 1990). No campo regional, essa abordagem destaca a importância das instituições locais, das redes de cooperação e da capacidade de aprendizado coletivo para a construção de trajetórias de desenvolvimento autônomas. O território passa a ser visto como espaço de produção de conhecimento e inovação, e não apenas como local de localização das atividades produtivas.

Nesse contexto, ganham destaque as teorias dos distritos industriais e dos sistemas produtivos locais, desenvolvidas a partir das experiências da Terceira Itália e de outras regiões europeias. Becattini (1990) e Marshall (1982) ressaltam que a concentração de pequenas e médias empresas, articuladas por relações



de cooperação e concorrência, pode gerar vantagens competitivas sustentáveis para as regiões. Essas teorias evidenciam a importância das economias de aglomeração, do aprendizado coletivo e da cultura local como elementos fundamentais do desenvolvimento regional. No Brasil, tais abordagens influenciaram políticas voltadas aos arranjos produtivos locais (APLs), especialmente a partir dos anos 2000.

Outra contribuição relevante para o campo do desenvolvimento regional é a teoria dos sistemas territoriais e do desenvolvimento territorial, que enfatiza a complexidade das interações entre atores, instituições e recursos no território. Boisier (2001) propõe o conceito de capital sinérgico para explicar a capacidade de uma região articular seus diferentes capitais — humano, social, institucional, cultural e natural — em torno de projetos coletivos de desenvolvimento. Essa abordagem reforça a ideia de que o desenvolvimento regional é um processo relacional e institucionalmente mediado, no qual a cooperação e a governança territorial desempenham papel central.

Paralelamente, a abordagem do capital social contribuiu para ampliar a compreensão das bases não econômicas do desenvolvimento regional. Putnam (2000) demonstra que regiões com elevados níveis de participação cívica, confiança institucional e redes associativas apresentam melhor desempenho econômico e social. Essa perspectiva destaca que o desenvolvimento regional depende não apenas de investimentos e infraestrutura, mas também da qualidade das relações sociais e da capacidade de ação coletiva. No âmbito regional, o capital social favorece a cooperação entre atores, a eficácia das políticas públicas e a sustentabilidade das estratégias de desenvolvimento.

As teorias da inovação e dos sistemas regionais de inovação também assumem papel central no debate contemporâneo sobre desenvolvimento regional. Cooke, Lundvall e Etzkowitz (2007) destacam que a inovação resulta da interação entre universidades, empresas e governos, configurando sistemas complexos de produção e difusão do conhecimento. Nessa perspectiva, as regiões que conseguem estruturar sistemas de inovação dinâmicos tendem a apresentar maior competitividade e capacidade de adaptação às transformações econômicas globais. As universidades, especialmente aquelas com forte inserção territorial, são vistas como atores estratégicos nesses sistemas.

Por fim, as teorias do desenvolvimento sustentável e do desenvolvimento territorial integrado ampliaram ainda mais o campo analítico do desenvolvimento regional ao incorporar preocupações ambientais e sociais. Essas abordagens defendem que o desenvolvimento regional deve respeitar os limites ecológicos, promover inclusão social e garantir qualidade de vida às gerações presentes e futuras (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1988; Sachs, 2008). O desenvolvimento regional sustentável pressupõe a integração de políticas econômicas, sociais e ambientais, bem como a participação ativa dos atores locais na definição das estratégias territoriais.

### **3.3 DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, CAPITAL SOCIAL E INOVAÇÃO**

O desenvolvimento territorial constitui uma abordagem analítica e prática que supera concepções tradicionais de desenvolvimento regional centradas ex-

clusivamente no crescimento econômico e na lógica setorial. Ao enfatizar o território como espaço socialmente construído, essa perspectiva reconhece que os processos de desenvolvimento são resultantes de interações complexas entre atores, instituições, recursos materiais e imateriais, identidades culturais e dinâmicas históricas específicas. Nesse sentido, o desenvolvimento territorial é compreendido como um processo endógeno, relacional e multidimensional, no qual o capital social e a inovação desempenham papéis estratégicos na promoção de trajetórias de desenvolvimento mais sustentáveis, inclusivas e democráticas (Pequeur, 2000; Boisier, 2001).

A noção de território ocupa posição central nessa abordagem. Diferentemente de concepções meramente geográficas ou administrativas, o território é entendido como uma construção social, permeada por relações de poder, pertencimento e identidade. Raffestin (1993) argumenta que o território emerge da apropriação do espaço pelos atores sociais, sendo continuamente produzido e transformado por práticas econômicas, políticas e culturais. Assim, o desenvolvimento territorial não pode ser pensado como a simples aplicação de modelos externos, mas como um processo que exige o reconhecimento das especificidades locais, das vocações produtivas e das capacidades institucionais presentes em cada contexto.

Nesse quadro, o desenvolvimento territorial pressupõe a valorização dos recursos locais, tanto tangíveis quanto intangíveis. Além dos recursos naturais e da infraestrutura física, ganham destaque ativos como o conhecimento local, a cultura, as tradições produtivas, as redes de cooperação e a capacidade de organização coletiva. Esses elementos constituem a base para a construção de estratégias territoriais de desenvolvimento, que buscam articular competitividade econômica, coesão social e sustentabilidade ambiental (Favareto, 2010). O território passa a ser visto não apenas como receptor de políticas, mas como sujeito ativo do desenvolvimento.

O conceito de capital social assume relevância fundamental nesse contexto, ao enfatizar as dimensões relacionais e institucionais do território. De acordo com Putnam (2000), o capital social refere-se ao conjunto de redes, normas e relações de confiança que facilitam a coordenação e a cooperação entre indivíduos e organizações em benefício coletivo. Em regiões onde o capital social é elevado, observa-se maior capacidade de ação coletiva, maior eficácia das políticas públicas e maior resiliência diante de crises econômicas e sociais. Dessa forma, o capital social constitui um ativo estratégico para o desenvolvimento territorial, ao fortalecer os vínculos comunitários e ampliar a capacidade de governança local.

A literatura sobre desenvolvimento territorial destaca que o capital social não é um dado natural, mas um recurso socialmente construído ao longo do tempo, por meio de processos históricos de interação, participação e aprendizagem coletiva. Autores como Bourdieu (2007) e Coleman (1990) ressaltam que o capital social se manifesta tanto em redes formais, como associações e cooperativas, quanto em redes informais baseadas em laços de confiança e reciprocidade. No âmbito territorial, essas redes favorecem a circulação de informações, a redução de custos de transação e a cooperação entre atores econômicos, sociais e institucionais, criando um ambiente propício ao desenvolvimento.

A relação entre capital social e inovação constitui outro eixo fundamental para a compreensão do desenvolvimento territorial contemporâneo. A inova-

ção, entendida de forma ampliada, ultrapassa a dimensão tecnológica e abrange também inovações sociais, organizacionais e institucionais. Nesse sentido, inovar significa criar novas formas de produzir, organizar, governar e conviver, capazes de responder de maneira mais eficaz aos desafios territoriais (Bursztyn; Bursztyn, 2012). Regiões com elevado capital social tendem a apresentar maior capacidade de inovar, uma vez que a confiança e a cooperação facilitam a experimentação, o compartilhamento de conhecimentos e a construção de soluções coletivas.

As teorias dos sistemas de inovação reforçam essa compreensão ao destacar que a inovação é um processo social e interativo, resultante da articulação entre diferentes atores, como empresas, universidades, centros de pesquisa, governos e organizações da sociedade civil. Lundvall (2007) argumenta que os processos de aprendizagem interativa são fundamentais para a inovação, sendo fortemente influenciados pelo contexto institucional e cultural em que ocorrem. No plano territorial, isso se traduz na noção de sistemas regionais de inovação, nos quais a proximidade geográfica e relacional favorece a troca de conhecimentos e a cooperação entre os atores locais.

Nesse contexto, o desenvolvimento territorial passa a ser concebido como um processo de construção de capacidades coletivas, no qual a inovação desempenha papel central. A inovação social, em particular, ganha destaque como estratégia para enfrentar problemas complexos, como exclusão social, desigualdades regionais e degradação ambiental. Segundo Moulaert *et al.* (2013), a inovação social refere-se a novas práticas e arranjos institucionais que promovem inclusão, empoderamento e transformação das relações sociais. No âmbito territorial, essas inovações contribuem para fortalecer o tecido social e ampliar as possibilidades de desenvolvimento sustentável.

A governança territorial constitui outro elemento-chave na articulação entre desenvolvimento territorial, capital social e inovação. A governança refere-se aos mecanismos de coordenação e tomada de decisão que envolvem múltiplos atores e níveis institucionais, superando modelos hierárquicos e centralizados. Tenório (2008) destaca que a governança orientada pela gestão social pressupõe participação, diálogo e deliberação coletiva, elementos fundamentais para a construção de estratégias territoriais legítimas e eficazes. Regiões que conseguem estruturar arranjos de governança participativa tendem a apresentar maior capacidade de inovação institucional e maior aderência das políticas às demandas locais.

No contexto das economias baseadas no conhecimento, o papel das instituições de ensino superior no desenvolvimento territorial torna-se ainda mais relevante. As universidades, especialmente aquelas com forte inserção regional, atuam como produtoras e difusoras de conhecimento, formadoras de capital humano e mediadoras de redes de inovação. Etzkowitz e Leydesdorff (2000), ao proporem o modelo da tríplice hélice, evidenciam que a interação entre universidade, governo e setor produtivo constitui base fundamental para a inovação e o desenvolvimento regional. Quando essas interações são ancoradas no território e orientadas por compromissos sociais, ampliam significativamente seu impacto sobre o desenvolvimento territorial.

No caso brasileiro, a abordagem do desenvolvimento territorial assume particular importância diante das profundas desigualdades regionais e da heterogeneidade dos territórios. Experiências de desenvolvimento territorial rural,

arranjos produtivos locais e políticas de economia solidária demonstram que a valorização do capital social e a promoção da inovação social podem gerar impactos positivos na inclusão produtiva e no fortalecimento das economias locais (Abramovay, 2000; Favareto, 2010). Essas experiências reforçam a ideia de que o desenvolvimento territorial exige estratégias integradas, capazes de articular políticas públicas, iniciativas locais e processos de aprendizagem coletiva.

Entretanto, a construção de trajetórias de desenvolvimento territorial enfrenta desafios significativos, como a fragilidade institucional, a desigual distribuição de poder e a dificuldade de coordenação entre atores. Além disso, o capital social pode assumir formas excludentes, reforçando privilégios e desigualdades, caso não seja orientado por princípios de equidade e participação democrática (Bourdieu, 2007). Assim, o fortalecimento do capital social e da inovação territorial requer intencionalidade política, investimentos em educação e o fortalecimento das capacidades institucionais locais

### **3.4 A IMPORTÂNCIA DAS INSTITUIÇÕES EDUCACIONAIS PARA O DESENVOLVIMENTO**

As instituições educacionais ocupam posição estratégica nos processos de desenvolvimento, especialmente quando compreendidos sob uma perspectiva ampliada, que articula dimensões econômicas, sociais, culturais, políticas e territoriais. Ao longo das últimas décadas, a literatura tem reconhecido que a educação não apenas contribui para a formação de capital humano, mas também exerce papel central na construção de capacidades coletivas, no fortalecimento do capital social, na promoção da inovação e na consolidação de projetos de desenvolvimento territorial e regional sustentáveis. Nesse sentido, as instituições educacionais, em especial as de ensino superior, configuram-se como atores fundamentais na mediação entre conhecimento, sociedade e desenvolvimento (Sen, 2010; Sachs, 2008).

Historicamente, a relação entre educação e desenvolvimento foi inicialmente associada à lógica do crescimento econômico, na qual o investimento em educação era visto como meio para aumentar a produtividade da força de trabalho e impulsionar a competitividade das economias nacionais e regionais. Essa abordagem, fortemente influenciada pela teoria do capital humano, encontrou respaldo em autores como Schultz (1973) e Becker (1993), que destacaram a educação como investimento capaz de gerar retornos econômicos individuais e sociais. Embora essa perspectiva tenha contribuído para evidenciar a relevância da educação, ela se mostrou insuficiente para explicar as múltiplas dimensões do desenvolvimento, sobretudo em contextos marcados por profundas desigualdades sociais e territoriais.

A partir das críticas a essa visão reducionista, emergiram abordagens que passaram a compreender a educação como elemento estruturante do desenvolvimento humano e social. Sen (2010), ao propor a abordagem das capacidades, argumenta que o desenvolvimento deve ser entendido como a ampliação das liberdades substantivas das pessoas, sendo a educação uma condição central para que os indivíduos possam exercer escolhas, participar da vida social e política e construir projetos de vida dignos. Sob essa ótica, as instituições educacionais não se limitam à transmissão de conhecimentos técnicos, mas desempenham

papel fundamental na formação cidadã, na promoção da equidade e no fortalecimento da democracia.

No plano territorial e regional, a importância das instituições educacionais se amplia ainda mais, uma vez que essas organizações atuam como polos de produção, difusão e circulação do conhecimento. As instituições de ensino superior, em particular, exercem funções estratégicas na formação de profissionais qualificados, na geração de pesquisas aplicadas às realidades locais e na interação com diferentes atores do território. De acordo com Goddard e Chatterton (1999), universidades fortemente enraizadas em seus contextos regionais tendem a contribuir de forma mais efetiva para o desenvolvimento, ao alinhar suas atividades de ensino, pesquisa e extensão às demandas e potencialidades locais.

Nesse contexto, a noção de universidade como agente de desenvolvimento regional ganha centralidade. Etzkowitz e Leydesdorff (2000) destacam que a articulação entre universidade, governo e setor produtivo, conforme o modelo da tríplice hélice, constitui base fundamental para a promoção da inovação e do desenvolvimento regional. Entretanto, a efetividade dessa articulação depende da capacidade das instituições educacionais de assumir compromissos sociais e territoriais, superando uma atuação restrita à lógica mercantil ou exclusivamente acadêmica. Assim, o papel das instituições educacionais no desenvolvimento não se resume à transferência de tecnologia, mas envolve também a mediação de processos sociais, culturais e institucionais.

A extensão universitária e as ações de inserção comunitária representam dimensões centrais dessa atuação ampliada das instituições educacionais. Por meio da extensão, as universidades estabelecem diálogos com a sociedade, compartilham conhecimentos e aprendem com os saberes locais, contribuindo para a construção de soluções contextualizadas e socialmente relevantes. Freire (1996) ressalta que a educação comprometida com a transformação social exige práticas dialógicas, nas quais educadores e educandos constroem conjuntamente o conhecimento. Essa perspectiva reforça a ideia de que as instituições educacionais podem atuar como espaços de encontro entre diferentes formas de saber, promovendo inovação social e fortalecimento do capital social nos territórios.

Além disso, as instituições educacionais exercem papel fundamental na formação de lideranças locais e no fortalecimento da governança territorial. Ao promoverem a formação crítica e cidadã, contribuem para ampliar a participação social, a capacidade de organização coletiva e a qualificação dos processos decisórios no âmbito local e regional. Tenório (2008) argumenta que a gestão social, baseada na participação, no diálogo e na deliberação, encontra nas instituições educacionais importantes aliadas para a formação de sujeitos capazes de atuar em processos democráticos de governança. Dessa forma, a educação torna-se vetor de fortalecimento institucional e de construção de projetos coletivos de desenvolvimento.

No campo da inovação, as instituições educacionais desempenham papel estratégico não apenas na produção de conhecimento científico e tecnológico, mas também na promoção de ambientes inovadores nos territórios. A literatura sobre sistemas regionais de inovação destaca que a proximidade entre universidades, centros de pesquisa, empresas e governos favorece processos de aprendizagem interativa e inovação contínua (Lundvall, 2007). Quando essas interações são orientadas por demandas sociais e territoriais, ampliam-se as possibilidades



de desenvolvimento regional equilibrado, capaz de articular competitividade econômica e inclusão social.

No contexto brasileiro, a importância das instituições educacionais para o desenvolvimento assume contornos específicos, diante das desigualdades regionais e da diversidade sociocultural do país. Universidades públicas, comunitárias e institutos federais têm desempenhado papel relevante na interiorização do ensino superior, na formação de profissionais para regiões historicamente marginalizadas e na produção de conhecimentos voltados às realidades locais. Estudos indicam que a presença de instituições de ensino superior em regiões periféricas contribui para dinamizar as economias locais, fortalecer o tecido social e ampliar as oportunidades de desenvolvimento humano (Castro; Gomes, 2016).

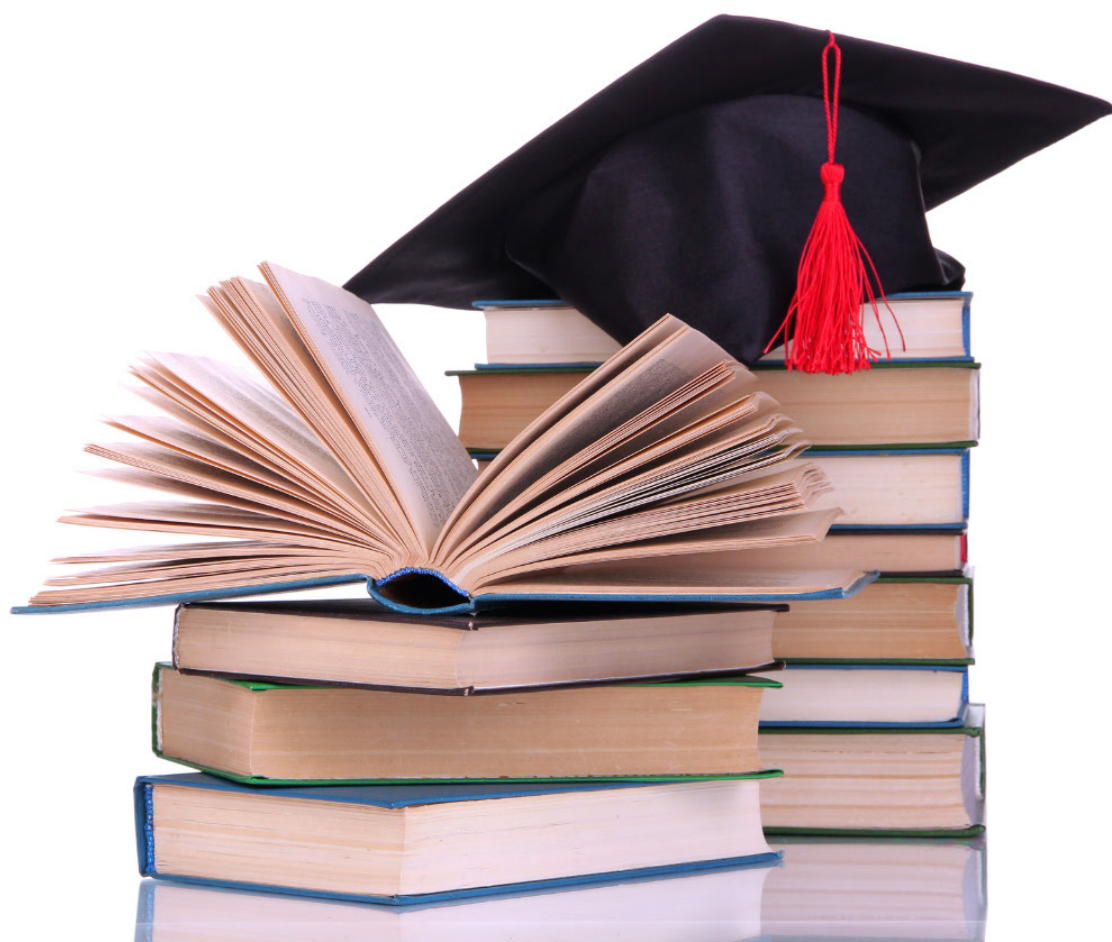
Entretanto, o potencial transformador das instituições educacionais não se realiza de forma automática. Desafios como a insuficiência de financiamento, a precarização do trabalho docente, a fragmentação das políticas públicas e a desconexão entre ensino, pesquisa e extensão limitam o impacto dessas instituições sobre o desenvolvimento regional. Além disso, a crescente mercantilização da educação superior pode comprometer o compromisso social das instituições, especialmente quando a lógica do mercado se sobrepõe às demandas sociais e territoriais (Sguissardi, 2015). Assim, a efetividade da contribuição das instituições educacionais para o desenvolvimento depende de escolhas políticas e institucionais que reafirmem a educação como bem público e direito social.





## *Capítulo 4*

# **GESTÃO SOCIAL COMO ABORDAGEM HUMANIZADA DE GOVERNANÇA**



A gestão social consolida-se, no campo das ciências sociais aplicadas e da administração pública, como uma abordagem teórico-prática que propõe a ressignificação dos processos de gestão e governança, deslocando o foco exclusivo da eficiência instrumental e do controle hierárquico para a centralidade do ser humano, do diálogo e da participação democrática. Trata-se de uma perspectiva que emerge como resposta crítica aos limites dos modelos tradicionais de gestão, fortemente influenciados pela racionalidade técnico-instrumental e pela lógica mercantil, que tendem a reduzir os sujeitos a meros executores de decisões previamente definidas por instâncias de poder distantes da realidade social (Tenório, 2008; Cançado; Tenório; Pereira, 2011).

No contexto das transformações sociais contemporâneas, marcadas pela complexidade, pela diversidade de interesses e pela crescente demanda por participação social, a gestão social apresenta-se como um paradigma alternativo de governança. Diferentemente das abordagens gerenciais clássicas, que priorizam resultados quantificáveis e indicadores de desempenho econômico, a gestão social fundamenta-se em valores como a deliberação coletiva, a transparência, a inclusão, a corresponsabilidade e a busca pelo bem comum. Essa abordagem reconhece que os processos decisórios que afetam a coletividade devem ser construídos de forma compartilhada, incorporando os diferentes saberes, experiências e interesses presentes nos territórios (Tenório, 2008).

A origem conceitual da gestão social está fortemente associada às críticas à hegemonia da racionalidade instrumental na administração pública e privada. Inspirada em autores como Habermas (2012), a gestão social apropria-se da noção de racionalidade comunicativa, segundo a qual a legitimidade das decisões decorre do diálogo livre de coerções, orientado pelo entendimento mútuo e pelo consenso possível entre os participantes. Nesse sentido, a gestão social desloca o eixo da autoridade decisória do poder formal para a construção coletiva de sentidos e soluções, valorizando processos deliberativos e participativos como fundamento da governança democrática.

No Brasil, a gestão social ganha relevância especialmente a partir dos anos 1990, em um contexto de redemocratização, fortalecimento da sociedade civil e ampliação de espaços institucionais de participação, como conselhos gestores, conferências públicas e fóruns territoriais. Tenório (2008) define a gestão social como um processo de tomada de decisão coletiva, no qual a autoridade é compartilhada entre os diferentes atores envolvidos, e o interesse público é construído de forma dialógica. Essa concepção rompe com a lógica verticalizada da gestão tradicional e propõe uma relação horizontal entre Estado, mercado e sociedade civil.

Enquanto abordagem humanizada de governança, a gestão social parte do reconhecimento da dignidade humana e da centralidade dos sujeitos nos processos de desenvolvimento. Isso implica compreender os indivíduos não apenas como beneficiários ou usuários de políticas públicas, mas como protagonistas ativos na definição, implementação e avaliação das ações que impactam suas vidas. Nessa perspectiva, a gestão deixa de ser um ato técnico restrito a especialistas e passa a ser um processo social, político e pedagógico, no qual se constroem aprendizagens coletivas e se fortalecem vínculos sociais (Cançado; Tenório; Pereira, 2011).

A humanização da governança, proposta pela gestão social, manifesta-se

na valorização do diálogo como método e como princípio. O diálogo, entendido não como mera troca de informações, mas como prática comunicativa orientada pela escuta, pelo respeito à diversidade e pela busca de consensos, constitui elemento central dessa abordagem. Freire (1996) já ressaltava que o diálogo é condição fundamental para práticas educativas e sociais emancipadoras, pois reconhece o outro como sujeito de saber e de ação. Aplicada à governança, essa concepção implica processos decisórios mais inclusivos, sensíveis às realidades locais e comprometidos com a justiça social.

Outro elemento estruturante da gestão social é a participação. Diferentemente de modelos participativos meramente consultivos ou simbólicos, a gestão social defende uma participação substantiva, na qual os atores sociais possuem efetivo poder de influência sobre as decisões. Essa participação qualificada contribui para o fortalecimento da cidadania, para o aumento da legitimidade das políticas públicas e para a construção de soluções mais aderentes às demandas sociais. Conforme destaca Avritzer (2002), a participação social amplia a capacidade do Estado de responder às necessidades da população, ao mesmo tempo em que fortalece a democracia.

A gestão social também se articula de maneira estreita com a noção de governança territorial. Em contextos territoriais complexos, nos quais coexistem múltiplos atores, interesses e escalas de poder, a governança exige mecanismos de coordenação que superem tanto a centralização estatal quanto a fragmentação das ações. A gestão social oferece um referencial para a construção de arranjos institucionais participativos, capazes de articular Estado, mercado, organizações da sociedade civil e comunidades locais em torno de projetos coletivos de desenvolvimento (Dallabrida, 2015). Nessa lógica, o território é compreendido como espaço de relações, identidades e aprendizagens, e não apenas como recorte administrativo.

No campo do desenvolvimento regional e local, a gestão social assume papel estratégico ao promover a articulação entre capital social, inovação social e governança democrática. Regiões que conseguem estruturar processos de gestão social tendem a apresentar maior capacidade de cooperação, maior confiança entre os atores e maior eficácia na implementação de políticas públicas. Putnam (2000) argumenta que o capital social, expresso em redes de confiança e reciprocidade, é elemento fundamental para o bom funcionamento das instituições democráticas. A gestão social contribui diretamente para a construção e o fortalecimento desse capital social, ao incentivar práticas colaborativas e deliberativas.

A inovação social constitui outro campo de convergência com a gestão social. Ao priorizar soluções construídas coletivamente e orientadas para a transformação das relações sociais, a gestão social cria condições favoráveis à emergência de inovações institucionais e organizacionais. Moulaert *et al.* (2013) destacam que a inovação social está intimamente ligada a processos participativos e à redefinição das relações de poder, aspectos centrais da gestão social. Assim, a governança humanizada proposta por essa abordagem não apenas melhora a gestão de políticas e projetos, mas também contribui para mudanças estruturais nas dinâmicas sociais e territoriais.

No âmbito das organizações, a gestão social desafia modelos hierárquicos e autoritários de gestão, propondo práticas mais democráticas e inclusivas. Embora sua aplicação seja mais recorrente no setor público e nas organizações

da sociedade civil, seus princípios podem inspirar transformações também em instituições educacionais, cooperativas, fundações e até mesmo em empresas comprometidas com a responsabilidade social. A humanização da gestão, nesse sentido, envolve reconhecer os trabalhadores como sujeitos de direitos, valorizar o trabalho coletivo e promover ambientes organizacionais baseados no respeito, na cooperação e na aprendizagem contínua (Chanlat, 2011).

No contexto educacional, a gestão social apresenta especial relevância. Instituições educacionais que adotam princípios da gestão social tendem a fortalecer a participação da comunidade acadêmica e da sociedade em seus processos decisórios, ampliando sua legitimidade social e seu compromisso com o desenvolvimento territorial. A gestão democrática da educação, prevista na legislação brasileira, encontra na gestão social um referencial teórico e metodológico consistente, capaz de articular participação, qualidade social da educação e compromisso com a transformação social (Paro, 2012).

Apesar de seu potencial transformador, a gestão social enfrenta desafios significativos para sua consolidação como prática efetiva de governança. Entre esses desafios destacam-se a assimetria de poder entre os atores, a fragilidade das instituições participativas, a cultura política autoritária ainda presente em muitos contextos e a tendência à instrumentalização da participação. Além disso, processos participativos exigem tempo, recursos e disposição para o diálogo, o que muitas vezes entra em tensão com a lógica da eficiência imediata e dos resultados de curto prazo (Dagnino, 2004).

Outro desafio relevante refere-se à necessidade de qualificação dos processos de participação e deliberação. Paro (2012) afirma que a gestão social não se reduz à simples abertura de espaços participativos, mas requer metodologias adequadas, mediação qualificada e investimento na formação dos sujeitos envolvidos. Sem esses cuidados, a participação pode se tornar excludente ou capturada por grupos mais organizados, reproduzindo desigualdades em vez de superá-las. Assim, a humanização da governança pressupõe também um compromisso ético e pedagógico com a inclusão e a equidade.

Nessa perspectiva, Dallabrida (2015) sintetiza que a gestão social se configura como uma abordagem humanizada de governança que redefine os fundamentos da gestão e da tomada de decisão coletiva. Ao colocar o diálogo, a participação e a centralidade do ser humano no centro dos processos de governança, essa perspectiva contribui para a construção de práticas mais democráticas, inclusivas e socialmente comprometidas. No contexto do desenvolvimento regional e territorial, a gestão social oferece um referencial potente para a articulação entre atores, a valorização dos saberes locais e a construção de projetos coletivos orientados pelo bem comum. Trata-se, portanto, de uma abordagem que reafirma a gestão como prática social e política, indissociável dos valores da democracia, da justiça social e da dignidade humana.

## 4.1 CONCEITOS E FUNDAMENTOS DA GESTÃO SOCIAL

A gestão social constitui-se como um campo teórico e prático que emerge da crítica aos modelos tradicionais de gestão, especialmente aqueles orientados pela racionalidade instrumental, pela hierarquização excessiva e pela centralidade do controle técnico-administrativo. Enquanto abordagem, a gestão social



propõe uma reconfiguração profunda dos processos de decisão, planejamento e ação coletiva, ao deslocar o foco da eficiência estritamente econômica para a centralidade do ser humano, do diálogo, da participação e do interesse público. Trata-se, portanto, de uma concepção de gestão intrinsecamente vinculada aos valores democráticos, à justiça social e à construção coletiva do bem comum (Tenório, 2008; Cançado; Tenório; Pereira, 2011).

Do ponto de vista conceitual, a gestão social pode ser compreendida como um processo de tomada de decisão coletiva, fundamentado na participação efetiva dos diferentes atores sociais envolvidos, no qual a autoridade decisória não é concentrada, mas compartilhada. Tenório (2008) define a gestão social como aquela orientada pela racionalidade comunicativa, na qual o poder de decisão emerge do diálogo e da deliberação entre sujeitos livres e iguais, e não da imposição hierárquica ou da lógica do mercado. Essa definição rompe com concepções gerencialistas de gestão e reafirma o caráter político, social e ético dos processos decisórios.

A racionalidade comunicativa, conceito central na obra de Habermas (2012), constitui um dos principais fundamentos teóricos da gestão social. Diferentemente da racionalidade instrumental, orientada pelo cálculo de meios e fins, a racionalidade comunicativa baseia-se na busca do entendimento mútuo entre os sujeitos por meio da argumentação, do consenso e do reconhecimento intersubjetivo. Aplicada à gestão, essa perspectiva implica que as decisões coletivas devem resultar de processos dialógicos, nos quais os argumentos são avaliados com base em sua validade e legitimidade social, e não apenas em critérios de eficiência técnica.

Nesse sentido, a gestão social assume o diálogo como método e princípio estruturante. O diálogo, compreendido como prática comunicativa orientada pela escuta, pela reciprocidade e pelo respeito à diversidade, constitui o alicerce dos processos de deliberação coletiva. Freire (1996) destaca que o diálogo é condição fundamental para práticas emancipadoras, pois reconhece os sujeitos como portadores de saberes e experiências legítimas. No âmbito da gestão social, o diálogo não é um recurso acessório, mas o próprio fundamento da construção de decisões e ações coletivas.

Outro conceito central da gestão social é o da participação. Diferentemente de modelos participativos restritos ou meramente consultivos, a gestão social defende uma participação substantiva, caracterizada pela possibilidade real de influência dos atores sociais sobre as decisões que afetam suas vidas. A participação, nessa perspectiva, não se limita à presença física em espaços institucionais, mas envolve acesso à informação, capacidade de argumentação, reconhecimento dos saberes locais e corresponsabilidade pelos resultados das decisões (Avritzer, 2002). Assim, a gestão social compreende a participação como processo contínuo de aprendizagem política e fortalecimento da cidadania.

A noção de interesse público constitui outro fundamento essencial da gestão social. Ao contrário de concepções que identificam o interesse público exclusivamente com a ação do Estado ou com a soma de interesses individuais, a gestão social entende o interesse público como uma construção coletiva, resultante do diálogo e da deliberação entre os diferentes atores sociais. Dagnino (2004) argumenta que o interesse público é permanentemente disputado e redefinido nos espaços de participação, sendo atravessado por relações de poder e por di-



ferentes projetos societários. Nesse contexto, a gestão social não busca eliminar os conflitos, mas criar condições democráticas para que eles sejam explicitados e negociados.

A gestão social também se fundamenta na valorização do capital social e das redes de cooperação. Putnam (2000) define o capital social como o conjunto de normas, redes e relações de confiança que facilitam a ação coletiva. Em contextos onde o capital social é fortalecido, os processos de gestão social tendem a ser mais eficazes, uma vez que a confiança mútua reduz custos de transação, amplia a cooperação e favorece a construção de consensos. Contudo, a gestão social reconhece que o capital social não é neutro nem automaticamente inclusivo, exigindo intencionalidade política para que seja orientado por princípios de equidade e justiça social.

Do ponto de vista epistemológico, a gestão social afasta-se de uma concepção positivista de gestão, que busca soluções universais e tecnicamente neutras, e aproxima-se de uma perspectiva interpretativa e crítica. Cançado, Tenório e Pereira (2011) destacam que a gestão social constitui um paradigma em construção, marcado pela pluralidade teórica e metodológica, que reconhece a complexidade dos fenômenos sociais e a impossibilidade de dissociar gestão e política. Assim, os processos de gestão são compreendidos como práticas sociais situadas, influenciadas por contextos históricos, culturais e territoriais específicos.

A dimensão ética constitui outro fundamento estruturante da gestão social. Ao colocar o ser humano no centro dos processos de gestão, essa abordagem reafirma valores como dignidade, solidariedade, respeito à diversidade e responsabilidade social. Chanlat (2011) ressalta que a humanização da gestão implica reconhecer os sujeitos para além de suas funções produtivas, considerando suas dimensões sociais, culturais e afetivas. No âmbito da gestão social, essa ética se traduz em práticas que buscam reduzir assimetrias de poder, promover inclusão e garantir que os processos decisórios sejam transparentes e socialmente responsáveis.

A gestão social também se articula fortemente com a noção de governança democrática. Governança, nesse contexto, não se limita aos mecanismos formais de governo, mas refere-se aos arranjos institucionais e processos de coordenação que envolvem múltiplos atores e níveis de poder. Dallabrida (2015) argumenta que a governança territorial democrática requer mecanismos participativos capazes de articular Estado, mercado e sociedade civil em torno de projetos coletivos de desenvolvimento. A gestão social oferece os fundamentos conceituais e metodológicos para essa articulação, ao priorizar a deliberação coletiva e o compartilhamento de responsabilidades.

No campo das políticas públicas, a gestão social apresenta-se como alternativa aos modelos tecnocráticos e centralizados de formulação e implementação. Ao incorporar a participação dos beneficiários e atores locais desde as fases iniciais do processo decisório, essa abordagem contribui para políticas mais aderentes às realidades sociais e territoriais. Além disso, a gestão social favorece processos de monitoramento e avaliação participativos, nos quais os próprios sujeitos envolvidos avaliam os impactos das políticas e propõem ajustes, fortalecendo a *accountability* democrática (Tenório, 2008).

A relação entre gestão social e inovação social constitui outro fundamento relevante. A inovação social refere-se à criação de novas práticas, arranjos insti-

tucionais e formas de organização que promovem inclusão, empoderamento e transformação das relações sociais. Moulaert *et al.* (2013) destacam que a inovação social emerge, frequentemente, de processos participativos e colaborativos, nos quais diferentes atores constroem soluções para problemas complexos. A gestão social, ao criar espaços de diálogo e deliberação, constitui ambiente propício para a emergência desse tipo de inovação, especialmente em contextos territoriais marcados por desigualdades e exclusão.

No contexto educacional e universitário, os fundamentos da gestão social dialogam diretamente com a noção de gestão democrática e com o compromisso social das instituições de ensino. A gestão social aplicada às instituições educacionais implica ampliar a participação da comunidade acadêmica e da sociedade nos processos decisórios, integrar ensino, pesquisa e extensão e alinhar os projetos institucionais às demandas sociais e territoriais. Paro (2012) ressalta que a gestão democrática da educação exige mais do que dispositivos legais, demandando uma cultura institucional baseada no diálogo, na corresponsabilidade e na valorização dos sujeitos.

Apesar de seus fundamentos normativos e éticos robustos, a gestão social enfrenta desafios significativos para sua efetivação. Entre eles destacam-se as assimetrias de poder, a desigual capacidade de participação entre os atores, a burocratização dos espaços participativos e a resistência de estruturas institucionais marcadas por culturas autoritárias (Chanlat, 2011; Paro, 2012). Esses desafios reforçam a necessidade de compreender a gestão social não como um modelo acabado, mas como um processo em permanente construção, que exige aprendizagem contínua, reflexão crítica e compromisso político com a democratização da gestão.

## 4.2 PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E PROCESSOS DECISÓRIOS COMPARTILHADOS

A participação cidadã e os processos decisórios compartilhados constituem pilares centrais da gestão social enquanto abordagem humanizada de governança. Ao reconhecer os sujeitos como protagonistas da vida pública, a gestão social rompe com modelos tradicionais de decisão verticalizados e tecnocráticos, que concentram o poder em instâncias restritas e distantes da realidade social. Nessa perspectiva, a participação não é compreendida como mero instrumento de legitimação formal das decisões, mas como um processo substantivo de construção coletiva do interesse público, no qual diferentes atores sociais dialogam, deliberam e compartilham responsabilidades na definição dos rumos do desenvolvimento (Tenório, 2008; Cançado; Tenório; Pereira, 2011).

A participação cidadã pode ser definida como o envolvimento ativo dos indivíduos e grupos sociais nos processos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas, programas e decisões que impactam suas vidas. Trata-se de um conceito intrinsecamente associado à democracia, à cidadania e ao fortalecimento do espaço público. Para Avritzer (2002), a participação amplia a capacidade de inclusão política, ao permitir que setores historicamente marginalizados tenham voz e influência nos processos decisórios. Nesse sentido, a gestão social incorpora a participação como princípio normativo e como prática política, orientada pela busca da justiça social e da equidade.

Os processos decisórios compartilhados, por sua vez, referem-se à construção coletiva das decisões, mediante mecanismos deliberativos que envolvem múltiplos atores e saberes. Diferentemente da lógica representativa tradicional, na qual as decisões são delegadas a representantes eleitos ou a especialistas, a decisão compartilhada pressupõe a coprodução das escolhas públicas. Esse modelo exige transparência, acesso à informação, igualdade de condições para a argumentação e disposição para o diálogo, elementos fundamentais da racionalidade comunicativa proposta por Habermas (2012). Assim, a legitimidade das decisões decorre não apenas de sua legalidade formal, mas da qualidade dos processos deliberativos que as originam.

No âmbito da gestão social, a participação cidadã é compreendida como processo educativo e formativo. Ao participar de espaços deliberativos, os sujeitos desenvolvem competências políticas, ampliam sua compreensão sobre os problemas públicos e constroem coletivamente soluções mais adequadas às realidades locais. Freire (1996) destaca que a participação dialógica favorece a conscientização e o empoderamento dos sujeitos, ao reconhecer seus saberes e experiências como elementos legítimos do processo decisório. Dessa forma, a gestão social transforma a participação em prática pedagógica, capaz de fortalecer a cidadania ativa e crítica.

A literatura sobre democracia participativa evidencia que a participação cidadã contribui para o aprimoramento da qualidade das políticas públicas e da governança. Experiências como conselhos gestores, orçamentos participativos, conferências públicas e fóruns territoriais demonstram que a inclusão dos cidadãos nos processos decisórios pode gerar políticas mais eficazes, legítimas e sensíveis às demandas sociais (Avritzer; Navarro, 2003). No contexto da gestão social, esses espaços são compreendidos como arenas de deliberação, nas quais se constroem consensos possíveis e se negociam conflitos inerentes à vida em sociedade.

Entretanto, a gestão social reconhece que a participação cidadã não é um processo isento de tensões e desafios. A desigualdade de recursos, de informação e de capital cultural entre os atores pode comprometer a efetividade dos processos participativos, favorecendo a captura dos espaços por grupos mais organizados ou politicamente influentes. Dagnino (2004) alerta para o risco da “participação instrumentalizada”, na qual os mecanismos participativos são utilizados apenas para legitimar decisões previamente tomadas, sem efetivo compartilhamento de poder. Assim, a gestão social enfatiza a necessidade de qualificação dos processos participativos, por meio de metodologias inclusivas e mediação adequada.

Os processos decisórios compartilhados exigem, portanto, condições institucionais e culturais específicas para sua efetivação. Entre essas condições destacam-se a existência de marcos legais que garantam a participação, a transparência das informações, a disposição das instituições para compartilhar poder e o fortalecimento das capacidades dos atores sociais. Tenório (2008) ressalta que a gestão social pressupõe uma mudança de mentalidade tanto por parte dos gestores públicos quanto da sociedade civil, no sentido de reconhecer o conflito como elemento constitutivo da democracia e o diálogo como método privilegiado de resolução.

A participação cidadã também se articula diretamente com a noção de go-

vernança democrática. Governança, nesse contexto, refere-se aos processos de coordenação entre diferentes atores e níveis institucionais, voltados à construção de soluções coletivas para problemas públicos complexos. Dallabrida (2015) argumenta que a governança territorial democrática depende da capacidade de articular interesses diversos em torno de projetos compartilhados de desenvolvimento. A gestão social oferece os fundamentos para essa articulação, ao priorizar a deliberação coletiva, a corresponsabilidade e o reconhecimento dos saberes locais.

No plano territorial, os processos decisórios compartilhados assumem relevância ainda maior, uma vez que os territórios são espaços marcados por identidades, relações de poder e dinâmicas socioeconômicas específicas. A participação cidadã permite que as políticas e estratégias de desenvolvimento sejam construídas a partir das realidades locais, valorizando os recursos endógenos e fortalecendo o capital social. Putnam (2000) destaca que a participação associativa e a confiança mútua contribuem para o bom funcionamento das instituições democráticas, criando um ambiente favorável à cooperação e à ação coletiva. Nesse sentido, a gestão social atua como catalisadora do capital social territorial.

A relação entre participação cidadã e inovação social também merece destaque. Processos participativos e decisórios compartilhados criam condições para a emergência de soluções inovadoras, especialmente em contextos de escassez de recursos e alta complexidade social. Moulaert *et al.* (2013) afirmam que a inovação social emerge, frequentemente, de iniciativas coletivas que redefinem as relações sociais e os modos de governança. A gestão social, ao estimular a coprodução de decisões e ações, favorece a experimentação e a aprendizagem coletiva, elementos essenciais para a inovação social e institucional.

No contexto das políticas públicas, a participação cidadã e os processos decisórios compartilhados contribuem para o fortalecimento da *accountability* democrática. Ao envolver os cidadãos no acompanhamento e avaliação das políticas, ampliam-se os mecanismos de controle social e transparência, reduzindo práticas clientelistas e aumentando a responsabilidade dos gestores públicos. Além disso, a corresponsabilização dos atores sociais tende a aumentar o comprometimento com a implementação das decisões, fortalecendo a sustentabilidade das ações ao longo do tempo (Tenório, 2008).

No âmbito das instituições educacionais e universitárias, a participação cidadã e os processos decisórios compartilhados assumem papel estratégico na consolidação da gestão democrática. A gestão social aplicada à educação implica a ampliação dos espaços de participação da comunidade acadêmica e da sociedade nos processos de planejamento e tomada de decisão. Paro (2012) destaca que a democratização da gestão educacional exige a superação de práticas autoritárias e a construção de uma cultura institucional baseada no diálogo e na corresponsabilidade. Nesse sentido, a gestão social oferece um referencial consistente para alinhar a governança educacional aos princípios democráticos.

Apesar de seus potenciais benefícios, a consolidação da participação cidadã e dos processos decisórios compartilhados enfrenta obstáculos estruturais e conjunturais. A cultura política autoritária, a baixa confiança nas instituições, a fragmentação social e a limitação de recursos institucionais dificultam a efetivação da gestão social. Além disso, processos participativos demandam tempo, mediação qualificada e disposição para lidar com conflitos, o que pode entrar

em tensão com a lógica da eficiência imediata e do pragmatismo administrativo (Dallabrida, 2015).

Nesse cenário, a gestão social reafirma a necessidade de compreender a participação cidadã como um processo contínuo e inacabado, que exige investimento permanente em formação, diálogo e fortalecimento institucional. A humanização da governança, proposta por essa abordagem, não se realiza por meio de fórmulas prontas, mas pela construção cotidiana de práticas democráticas, sensíveis às realidades sociais e territoriais. Assim, a participação cidadã e os processos decisórios compartilhados configuram-se não apenas como instrumentos de gestão, mas como expressões concretas de um projeto democrático de sociedade.

### 4.3 GESTÃO SOCIAL E MEDIAÇÃO DE INTERESSES COLETIVOS

A gestão social, enquanto abordagem orientada por valores democráticos, dialógicos e emancipatórios, ocupa papel central na mediação de interesses coletivos em contextos marcados pela pluralidade de atores, assimetrias de poder e conflitos socioterritoriais (Boullosa; Taddei, 2019). Diferentemente dos modelos tradicionais de gestão pública e privada, ancorados predominantemente na racionalidade instrumental e na hierarquização decisória, a gestão social propõe processos decisórios baseados na deliberação pública, na construção coletiva de consensos possíveis e no reconhecimento da legitimidade dos diferentes sujeitos envolvidos (Tenório, 2008; Cançado; Tenório; Pereira, 2011). Nesse sentido, a mediação de interesses coletivos constitui não apenas um instrumento operativo da gestão social, mas um de seus fundamentos estruturantes, pois traduz, na prática, o compromisso com a democracia participativa e com a justiça social.

A mediação de interesses coletivos pode ser compreendida como um conjunto de práticas, dispositivos institucionais e processos comunicativos destinados a promover o diálogo entre atores sociais diversos — Estado, sociedade civil organizada, mercado, universidades e comunidades locais — com vistas à construção de decisões compartilhadas orientadas pelo bem comum. Tal mediação não se limita à resolução de conflitos pontuais, mas envolve a criação de espaços públicos de debate, nos quais interesses divergentes são explicitados, negociados e reinterpretados à luz de objetivos coletivos mais amplos (Habermas, 2012; Avritzer, 2002). A gestão social, nesse contexto, atua como um campo teórico-prático que fornece referenciais normativos e metodológicos para a condução desses processos de forma inclusiva e transparente.

Um dos pilares teóricos da mediação de interesses coletivos na gestão social é a teoria da ação comunicativa, proposta por Jürgen Habermas. Segundo esse referencial, a racionalidade comunicativa se estabelece quando os atores buscam o entendimento mútuo por meio do diálogo livre de coerções, fundamentando suas argumentações em pretensões de validade passíveis de crítica e justificação (Habermas, 2012). Aplicada à gestão social, essa perspectiva implica a valorização do discurso público como mecanismo de coordenação social, em contraposição à lógica do poder administrativo ou do mercado. Assim, a mediação de interesses deixa de ser um processo tecnocrático ou meramente estratégico e passa a ser compreendida como uma prática ética e política orientada pela busca de consensos intersubjetivos.



No contexto brasileiro, a mediação de interesses coletivos ganha relevância particular diante da histórica desigualdade social, da heterogeneidade territorial e da fragilidade de mecanismos institucionais de participação efetiva. A gestão social emerge, nesse cenário, como resposta às limitações dos modelos de governança centrados exclusivamente no Estado ou no mercado, propondo arranjos colaborativos capazes de incorporar saberes locais, demandas sociais e perspectivas plurais no processo decisório (Dagnino, 2004; Faria, 2017). Conselhos gestores de políticas públicas, fóruns territoriais, orçamentos participativos e redes interinstitucionais constituem exemplos de espaços nos quais a mediação de interesses coletivos se materializa, ainda que de forma desigual e permeada por desafios.

A literatura aponta que a efetividade da mediação de interesses coletivos na gestão social depende de condições institucionais e sociopolíticas específicas. Entre elas, destacam-se a existência de regras claras de participação, a garantia de acesso à informação, a capacitação dos atores envolvidos e a presença de mediadores qualificados, capazes de facilitar o diálogo e equilibrar assimetrias de poder (Tenório, 2012; Cançado *et al.*, 2015). A ausência dessas condições pode comprometer o potencial emancipatório da gestão social, transformando espaços participativos em instâncias meramente formais ou capturadas por interesses hegemônicos.

Nesse ponto, a mediação assume caráter estratégico, pois exige competências técnicas, políticas e éticas. O mediador, seja ele um gestor público, um representante institucional ou um ator da sociedade civil, desempenha papel fundamental na condução dos processos deliberativos, devendo atuar como facilitador do diálogo, e não como detentor de autoridade decisória. Tal postura requer sensibilidade às dinâmicas socioculturais do território, capacidade de escuta ativa e compromisso com princípios de equidade e inclusão (Freire, 1996; Boullosa; Schommer, 2010). A mediação, portanto, não é neutra, mas orientada por valores que refletem a concepção de desenvolvimento e de sociedade subjacente à gestão social.

A gestão social também se articula à noção de governança democrática, entendida como a capacidade de diferentes atores coordenarem ações coletivas em prol de objetivos públicos, por meio de processos participativos e colaborativos. Nesse arranjo, a mediação de interesses coletivos funciona como mecanismo de articulação entre escalas — local, regional e nacional — e entre setores, contribuindo para a construção de políticas públicas mais responsivas às demandas sociais e mais sensíveis às especificidades territoriais (Rhodes, 2007; Santos; Avritzer, 2002). A universidade comunitária, nesse contexto, pode desempenhar papel relevante como mediadora qualificada, ao articular produção de conhecimento, formação cidadã e extensão universitária orientada ao desenvolvimento regional.

Estudos recentes têm destacado a importância da gestão social na mediação de conflitos socioambientais, especialmente em territórios marcados por disputas em torno do uso de recursos naturais, da expansão urbana ou da implementação de grandes projetos de desenvolvimento. Nesses casos, a mediação de interesses coletivos possibilita a construção de soluções negociadas, que considerem não apenas critérios econômicos, mas também impactos sociais, culturais e ambientais (Acselrad, 2010; Little, 2001). A gestão social, ao promover o diálogo entre comunidades afetadas, poder público e agentes econômicos, con-

tribui para a redução de conflitos e para o fortalecimento da cidadania ativa.

Outro aspecto relevante diz respeito à relação entre gestão social, capital social e confiança institucional. Processos eficazes de mediação de interesses coletivos tendem a fortalecer redes de cooperação, ampliar a confiança entre os atores e criar condições favoráveis à ação coletiva sustentável (Putnam, 2006; Ostrom, 2011). A gestão social, ao incentivar práticas participativas e deliberativas, contribui para a construção de capital social, entendido como um recurso fundamental para o desenvolvimento territorial e para a consolidação de instituições democráticas. Contudo, a literatura também alerta para o risco de exclusão de grupos socialmente vulneráveis, caso os processos de mediação não sejam cuidadosamente desenhados para garantir a diversidade de vozes e a equidade na participação.

No âmbito das políticas públicas, a gestão social e a mediação de interesses coletivos desafiam a lógica tradicional de planejamento *top-down*, propondo abordagens mais flexíveis, adaptativas e sensíveis ao contexto. Isso implica reconhecer a complexidade dos problemas públicos e a impossibilidade de soluções unilaterais, demandando arranjos institucionais que favoreçam a coprodução de políticas e a corresponsabilização dos atores envolvidos (Boullosa; Taddei, 2019). A mediação, nesse sentido, não elimina conflitos, mas os transforma em oportunidades de aprendizado coletivo e inovação social.

Apesar de seu potencial, a gestão social enfrenta críticas e limitações. Alguns autores apontam o risco de idealização dos processos participativos, desconsiderando relações de poder estruturais e desigualdades históricas que dificultam a efetiva mediação de interesses coletivos (Miguel, 2014). Outros destacam a sobrecarga de expectativas depositadas na participação social, sem o devido suporte institucional e político. Essas críticas reforçam a necessidade de compreender a gestão social como um campo em construção, que demanda constante reflexão teórica e aprimoramento prático.

#### **4.4 MODELOS DE GESTÃO SOCIAL APLICADOS A INSTITUIÇÕES COMUNITÁRIAS**

A aplicação de modelos de gestão social em instituições comunitárias constitui um campo relevante de análise no contexto das transformações contemporâneas da governança educacional, do desenvolvimento regional e da democratização das organizações. As instituições comunitárias, em especial as universidades comunitárias brasileiras, apresentam características singulares que as diferenciam tanto das instituições estatais quanto das privadas com fins lucrativos, o que demanda arranjos de gestão coerentes com sua missão pública não estatal, seu compromisso territorial e sua base social plural (Cançado, 2015). Nesse cenário, a gestão social emerge como um referencial teórico-prático capaz de orientar modelos de governança que valorizem a participação, a deliberação coletiva, a transparência e a mediação de interesses, elementos fundamentais para a sustentabilidade institucional e a legitimidade social dessas organizações.

Os modelos de gestão social aplicados a instituições comunitárias partem do pressuposto de que a gestão não deve ser compreendida apenas como um conjunto de técnicas administrativas, mas como um processo político, social e ético de tomada de decisão coletiva. Conforme Tenório (2008; 2012), a gestão so-

cial se fundamenta na centralidade da esfera pública, no diálogo entre sujeitos e na busca do entendimento intersubjetivo, em oposição à racionalidade instrumental predominante nos modelos gerencialistas. Nas instituições comunitárias, essa perspectiva se traduz na construção de estruturas decisórias compartilhadas, que envolvem diferentes segmentos da comunidade acadêmica e da sociedade civil, como docentes, discentes, técnicos administrativos, entidades mantenedoras, movimentos sociais e representantes do poder público local.

Historicamente, muitas instituições comunitárias brasileiras desenvolveram modelos híbridos de gestão, nos quais coexistem práticas tradicionais de administração com mecanismos participativos inspirados na gestão social. Conselhos universitários, conselhos comunitários, fundações mantenedoras e fóruns de desenvolvimento regional constituem espaços institucionais nos quais se materializam práticas de deliberação coletiva e mediação de interesses. Esses arranjos refletem a busca por equilíbrio entre eficiência organizacional e compromisso social, tensionando permanentemente a lógica burocrática e a lógica democrática (Cançado; Tenório; Pereira, 2011).

Um dos modelos mais recorrentes de gestão social em instituições comunitárias é aquele baseado na governança colegiada ampliada. Nesse modelo, as decisões estratégicas não se concentram exclusivamente na alta gestão, mas são discutidas e deliberadas em instâncias colegiadas representativas, que incorporam múltiplos atores e perspectivas. A literatura destaca que esse tipo de arranjo favorece a legitimidade das decisões, amplia o controle social e fortalece o vínculo da instituição com o território onde está inserida (Boullosa; Schommer, 2010). Contudo, sua efetividade depende da existência de regras claras de funcionamento, da qualificação dos participantes e da garantia de acesso equitativo à informação.

Outro modelo relevante diz respeito à gestão social orientada por projetos territoriais de desenvolvimento. Nesse caso, as instituições comunitárias assumem papel ativo como articuladoras de redes interinstitucionais, envolvendo governos locais, organizações da sociedade civil, setor produtivo e comunidades. A gestão se estrutura a partir de projetos de extensão, pesquisa aplicada e inovação social, que respondem a demandas concretas do território e são construídos de forma participativa. Esse modelo reforça a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e consolida a universidade comunitária como agente de desenvolvimento regional (Santos, 2010; Etzkowitz; Leydesdorff, 2000).

A gestão social aplicada a instituições comunitárias também se expressa por meio de modelos de coprodução de políticas públicas. Nessa abordagem, a instituição atua em parceria com o Estado e a sociedade civil na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, especialmente nas áreas de educação, saúde, cultura e desenvolvimento social. A coprodução implica o compartilhamento de responsabilidades, saberes e recursos, exigindo processos contínuos de mediação de interesses e negociação. Conforme Ostrom (2011), esse tipo de arranjo contribui para a melhoria da qualidade dos serviços públicos e para o fortalecimento do capital social, desde que sustentado por relações de confiança e reciprocidade.

Do ponto de vista organizacional, alguns modelos de gestão social em instituições comunitárias incorporam práticas de planejamento participativo e gestão estratégica deliberativa. Diferentemente do planejamento tradicional, cen-

trado em metas definidas pela alta administração, o planejamento participativo envolve amplos processos de consulta, debate e construção coletiva de objetivos institucionais. Essa abordagem dialoga com a perspectiva freireana de educação emancipatória, ao reconhecer os sujeitos institucionais como protagonistas do processo decisório e produtores de conhecimento (Freire, 1996). Estudos indicam que esse modelo pode fortalecer o sentimento de pertencimento institucional e alinhar a estratégia organizacional às demandas sociais do território (Faria, 2017).

Apesar de seus potenciais, os modelos de gestão social aplicados a instituições comunitárias enfrentam desafios significativos. Um dos principais refere-se às assimetrias de poder internas e externas, que podem limitar a efetiva participação de determinados grupos, especialmente estudantes, técnicos administrativos e representantes de comunidades vulneráveis. Além disso, a crescente pressão por sustentabilidade financeira, avaliação de desempenho e competitividade no sistema de ensino superior pode induzir à adoção de práticas gerencialistas incompatíveis com os princípios da gestão social (Miguel, 2014). Esses tensionamentos revelam a necessidade de constante reflexão crítica sobre os limites e possibilidades dos modelos adotados.

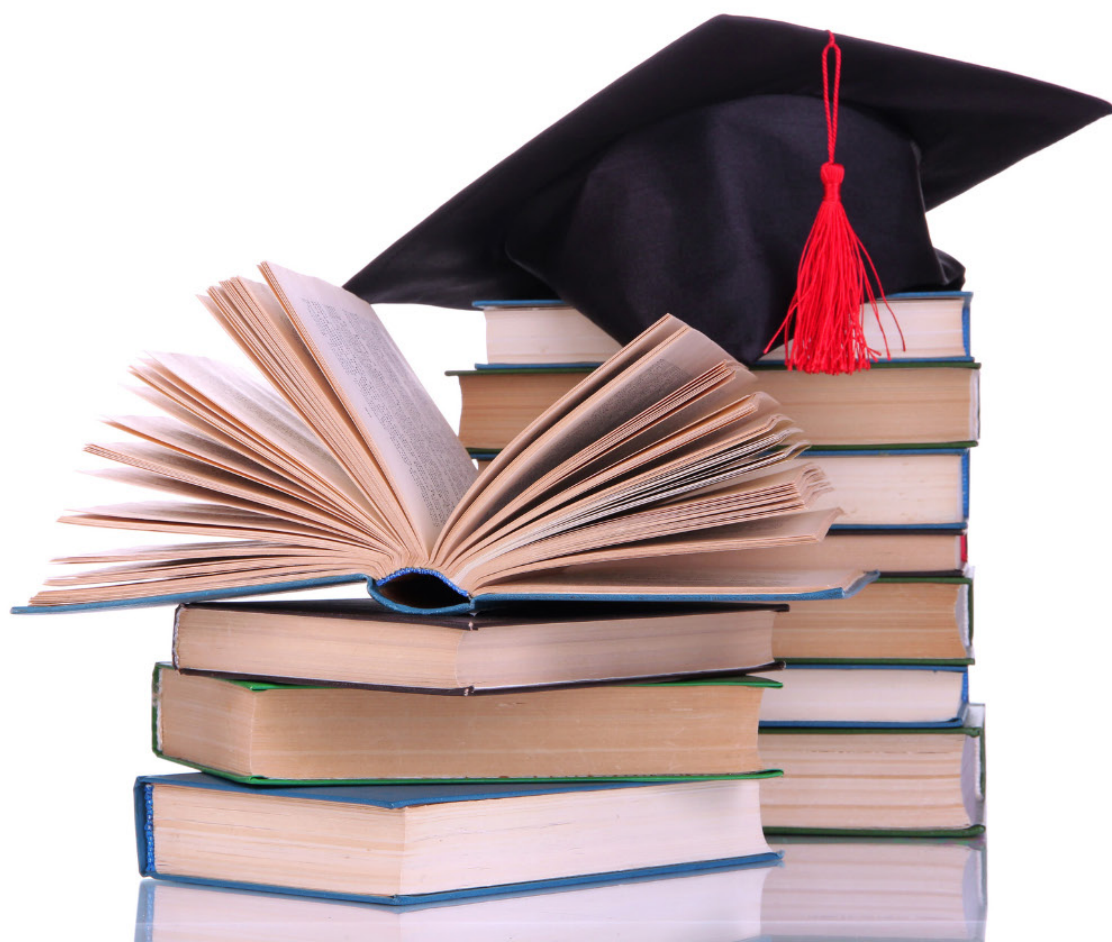
A literatura recente também aponta para a importância da institucionalização da gestão social, de modo a evitar que práticas participativas dependam exclusivamente da vontade política de gestores específicos. A criação de normativas internas, instâncias permanentes de participação e mecanismos de transparência e prestação de contas constitui condição fundamental para a consolidação desses modelos no longo prazo (Cançado *et al.*, 2015). Nesse sentido, a gestão social não deve ser compreendida como um conjunto de ações pontuais, mas como um projeto institucional contínuo, alinhado à identidade comunitária.

No contexto das universidades comunitárias, a adoção de modelos de gestão social contribui para a formação cidadã e para a vivência democrática no interior da própria instituição. Ao experimentar processos deliberativos, mediação de conflitos e construção coletiva de decisões, a comunidade acadêmica desenvolve competências políticas e sociais que extrapolam o espaço universitário, impactando positivamente o território. Assim, a gestão social aplicada a instituições comunitárias cumpre dupla função: fortalece a governança institucional e atua como prática pedagógica e socializadora da democracia (Santos; Avritzer, 2002).



## *Capítulo 5*

# **FORMAÇÃO DE PESSOAS NO CONTEXTO DA UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA**





A formação de pessoas no contexto da universidade comunitária constitui um dos eixos centrais de sua identidade institucional e de sua função social, articulando ensino, pesquisa e extensão a partir de um compromisso explícito com o desenvolvimento humano, social e territorial (Dias Sobrinho, 2010). Diferentemente de modelos educacionais orientados predominantemente pela lógica mercadológica ou pela racionalidade tecnocrática, a universidade comunitária compreende a formação como um processo integral, que ultrapassa a mera capacitação técnica e profissional, incorporando dimensões éticas, políticas, culturais e cidadãs. Nesse sentido, a formação de pessoas não se restringe ao preparo para o mercado de trabalho, mas visa à constituição de sujeitos críticos, socialmente comprometidos e capazes de intervir de forma consciente e responsável na realidade em que estão inseridos.

A literatura educacional crítica tem reiterado que a universidade desempenha papel estratégico na produção e na socialização do conhecimento, sendo responsável não apenas pela transmissão de saberes acumulados, mas também pela formação de valores, atitudes e competências necessárias à vida em sociedade (Dias Sobrinho, 2005; Morin, 2007). No caso das universidades comunitárias, essa responsabilidade se intensifica, uma vez que tais instituições se constituem historicamente a partir de demandas locais e regionais, mantendo vínculos orgânicos com a comunidade e assumindo uma missão pública não estatal. A formação de pessoas, nesse contexto, articula-se diretamente ao projeto de desenvolvimento regional e à promoção da cidadania.

Sob a perspectiva da educação superior como bem público e social, a formação promovida pela universidade comunitária deve estar orientada por princípios como a inclusão, a equidade, a participação democrática e a responsabilidade social. Dias Sobrinho (2010) destaca que a educação superior comprometida com o bem público precisa assumir uma função formativa ampliada, que considere os impactos sociais do conhecimento produzido e dos profissionais formados. Assim, a universidade comunitária, ao formar pessoas, contribui para a construção de capacidades individuais e coletivas que sustentam processos de transformação social e fortalecimento das instituições democráticas.

A concepção de formação integral encontra respaldo em referenciais teóricos clássicos e contemporâneos. A tradição humanista, presente em autores como Humboldt e Newman, já defendia a universidade como espaço de cultivo da razão, da cultura e do caráter, e não apenas de instrução técnica. No contexto latino-americano, essa perspectiva é ressignificada por pensadores como Paulo Freire, para quem a educação deve ser um ato político e emancipatório, voltado à conscientização e à transformação da realidade social (Freire, 1996). A universidade comunitária dialoga fortemente com essa matriz, ao reconhecer os estudantes como sujeitos históricos e ao valorizar os saberes produzidos nas práticas sociais e comunitárias.

No plano pedagógico, a formação de pessoas nas universidades comunitárias demanda metodologias que favoreçam a aprendizagem significativa, o pensamento crítico e a articulação entre teoria e prática. Abordagens como a aprendizagem baseada em problemas, a pesquisa como princípio educativo e as práticas extensionistas integradas ao currículo têm sido amplamente discutidas como estratégias coerentes com uma formação comprometida com a realidade social (Demo, 2004; Gadotti, 2011). Essas metodologias contribuem para romper com modelos tradicionais de ensino transmissivo, promovendo a participação

ativa dos estudantes no processo formativo.

A extensão universitária assume papel central nesse processo, especialmente no contexto comunitário. Conforme estabelece o Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras (FORPROEX), a extensão deve ser entendida como um processo educativo, cultural e científico que articula ensino e pesquisa e viabiliza a relação transformadora entre universidade e sociedade. Nas universidades comunitárias, a extensão frequentemente se materializa em projetos voltados às demandas locais, possibilitando que a formação acadêmica esteja diretamente conectada aos desafios sociais, econômicos e culturais do território. Tal articulação contribui para uma formação ética e socialmente referenciada, ao mesmo tempo em que fortalece o compromisso institucional com o desenvolvimento regional (Santos, 2010).

A formação de pessoas também se relaciona de modo indissociável à construção da cidadania e à participação social. Arroyo (2012) e Dagnino (2004) enfatizam que a educação superior deve contribuir para a ampliação dos direitos e para o fortalecimento da participação cidadã, especialmente em contextos marcados por desigualdades estruturais. Nesse sentido, a universidade comunitária, ao promover espaços de diálogo, participação e gestão democrática, oferece aos estudantes experiências formativas que extrapolam o currículo formal, contribuindo para o desenvolvimento de competências políticas, comunicativas e colaborativas.

Outro aspecto relevante refere-se à formação de profissionais comprometidos com a ética e a responsabilidade social. Em um cenário de profundas transformações no mundo do trabalho, marcado pela precarização, pela inovação tecnológica e por demandas complexas, a formação universitária não pode se limitar à aquisição de competências técnicas. É necessário desenvolver a capacidade de reflexão crítica sobre as implicações sociais, ambientais e culturais da atuação profissional (Zabala; Arnau, 2010). As universidades comunitárias, ao integrarem valores comunitários e princípios de gestão social em seus projetos pedagógicos, criam condições para uma formação profissional orientada pelo compromisso com o bem comum.

A formação docente constitui outro elemento central no contexto da universidade comunitária. Professores e professoras não apenas transmitem conteúdos, mas atuam como mediadores do conhecimento e agentes formativos, influenciando diretamente a construção de valores e atitudes dos estudantes. A literatura destaca a importância da formação continuada do corpo docente, especialmente no que se refere às competências pedagógicas, à compreensão do contexto social e territorial e à capacidade de articular ensino, pesquisa e extensão (Tardif, 2014). Em instituições comunitárias, espera-se que o docente também se reconheça como sujeito comprometido com a missão social da universidade.

Além da formação inicial, as universidades comunitárias desempenham papel relevante na educação ao longo da vida, oferecendo cursos de extensão, especializações, programas de formação continuada e ações educativas voltadas à comunidade em geral. Essa dimensão amplia o alcance social da instituição e reforça seu caráter comunitário, ao contribuir para a atualização de conhecimentos, a requalificação profissional e o fortalecimento de capacidades locais. A formação de pessoas, nesse sentido, não se encerra com a conclusão de um curso de graduação, mas se configura como um processo permanente, alinhado

às demandas dinâmicas do território (Delors, 1998).

Estudos recentes também apontam para a importância da internacionalização solidária e da interculturalidade na formação promovida pelas universidades comunitárias. Difere-se de modelos competitivos de internacionalização, pois a perspectiva solidária valoriza a cooperação acadêmica, o intercâmbio de saberes e o respeito às diversidades culturais, contribuindo para uma formação mais ampla e contextualizada (Stallivieri, 2017). Essa abordagem dialoga com a identidade comunitária, ao reconhecer que o desenvolvimento local e regional se fortalece quando articulado a redes de colaboração mais amplas.

Apesar de seu potencial formativo, a universidade comunitária enfrenta desafios significativos no campo da formação de pessoas. Entre eles, destacam-se as pressões por padronização curricular, os sistemas de avaliação baseados em indicadores quantitativos e a crescente mercantilização da educação superior. Tais tendências podem tensionar o projeto formativo humanista e comunitário, exigindo das instituições estratégias de resistência e reinvenção (Dias Sobrinho, 2010). A gestão social, discutida nos capítulos anteriores, aparece como elemento fundamental para sustentar processos formativos coerentes com a missão institucional.

## 5.1 A FORMAÇÃO HUMANA INTEGRAL

A formação humana integral constitui um dos fundamentos centrais do projeto educativo da universidade comunitária, expressando uma concepção de educação que compreende o ser humano em sua totalidade, nas dimensões intelectual, ética, social, cultural, política e profissional. Zabala e Arnau (2010) contextualizam que ela se difere de abordagens formativas restritas à instrumentalização técnica ou à adaptação funcional ao mercado de trabalho, pois a formação integral propõe o desenvolvimento pleno das potencialidades humanas, orientado pela construção da autonomia, do pensamento crítico e do compromisso com a transformação social. No contexto das universidades comunitárias, essa perspectiva assume especial relevância, uma vez que se articula diretamente à missão institucional de promover o desenvolvimento regional e a cidadania ativa.

A noção de formação humana integral possui raízes históricas profundas no pensamento educacional clássico e moderno. Na tradição humanista, autores como Wilhelm von Humboldt defenderam a universidade como espaço de cultivo da liberdade intelectual e do desenvolvimento do indivíduo em sua totalidade, integrando ciência, cultura e formação moral. Essa concepção foi retomada e ressignificada ao longo do século XX por diferentes correntes pedagógicas, especialmente aquelas de matriz crítica, que passaram a enfatizar o caráter social e político da educação (Morin, 2007). Assim, a formação integral deixa de ser compreendida apenas como aperfeiçoamento individual e passa a ser entendida como processo de constituição de sujeitos históricos, inseridos em contextos sociais concretos.

No pensamento educacional latino-americano, a formação humana integral encontra forte respaldo na obra de Paulo Freire, para quem a educação deve ser uma prática de liberdade e conscientização. Freire (1996) compreende o processo formativo como um movimento dialógico, no qual educadores e educandos constroem conjuntamente o conhecimento, a partir da problematização da re-

alidade. Essa perspectiva rompe com modelos bancários de educação e reforça a centralidade da formação ética, política e crítica, elementos essenciais à formação integral. No âmbito da universidade comunitária, a pedagogia freireana inspira práticas educativas comprometidas com a justiça social e com o reconhecimento dos saberes populares e comunitários.

A formação humana integral também dialoga com abordagens contemporâneas que destacam a complexidade do conhecimento e da condição humana. Edgar Morin (2007) propõe a superação da fragmentação disciplinar e a construção de uma educação capaz de articular saberes, enfrentar incertezas e compreender a interdependência entre indivíduo, sociedade e natureza. Essa perspectiva é particularmente relevante para as universidades comunitárias, que atuam em territórios marcados por desafios sociais, econômicos e ambientais complexos, exigindo profissionais e cidadãos capazes de pensar de forma sistêmica e contextualizada.

No plano institucional, a formação integral se materializa por meio de projetos pedagógicos que valorizam a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. A extensão universitária, em especial, desempenha papel estratégico nesse processo, ao possibilitar a vivência concreta de problemas sociais e a articulação entre conhecimento acadêmico e realidade comunitária. Conforme destacam Dias Sobrinho (2005) e Santos (2010), a formação integral no ensino superior depende da capacidade da universidade de se abrir ao diálogo com a sociedade, reconhecendo-se como parte de um projeto coletivo de desenvolvimento humano e social.

A dimensão ética da formação humana integral constitui outro elemento fundamental. Em um contexto de profundas transformações sociais e de crises de valores, a universidade comunitária é chamada a promover reflexões críticas sobre a responsabilidade social da ciência, da tecnologia e das profissões. A formação ética não se reduz à transmissão de códigos de conduta, mas envolve o desenvolvimento da capacidade de julgamento moral, da empatia e do compromisso com o bem comum (Zabala; Arnau, 2010). Nesse sentido, a formação integral contribui para a constituição de profissionais socialmente responsáveis, conscientes das implicações de sua atuação no território e na sociedade em geral.

A formação humana integral também pressupõe a valorização da dimensão cultural e identitária dos sujeitos. As universidades comunitárias, ao se inserirem em contextos regionais específicos, desempenham papel relevante na preservação e na promoção das culturas locais, dos saberes tradicionais e das identidades territoriais. Arroyo (2012) destaca que a educação deve reconhecer os sujeitos em sua diversidade histórica e cultural, evitando processos de homogeneização que invisibilizam experiências e trajetórias sociais. A formação integral, nesse sentido, contribui para o fortalecimento da identidade comunitária e para a valorização da diversidade como elemento constitutivo do desenvolvimento humano.

Do ponto de vista pedagógico, a formação integral exige metodologias de ensino-aprendizagem que promovam a participação ativa dos estudantes e a articulação entre teoria e prática. Abordagens como a aprendizagem baseada em problemas, os projetos integradores e a pesquisa como princípio educativo favorecem o desenvolvimento de competências cognitivas, sociais e emocionais, ampliando o alcance formativo da educação superior (Demo, 2004). Essas metodologias são particularmente adequadas ao contexto da universidade comunitária.

ria, pois possibilitam a integração entre formação acadêmica e demandas sociais do território.

A formação humana integral também se relaciona à educação para a cidadania e para a participação democrática. Conforme argumentam Dagnino (2004) e Avritzer (2002), a construção da cidadania ativa depende de processos educativos que estimulem a participação, o diálogo e o reconhecimento do outro como sujeito de direitos. Ao promover espaços de gestão democrática, participação estudantil e envolvimento comunitário, a universidade comunitária oferece experiências formativas que contribuem para o desenvolvimento de competências políticas e para o fortalecimento da democracia no âmbito local e regional.

Outro aspecto relevante diz respeito à formação integral no contexto do mundo do trabalho. As transformações tecnológicas e organizacionais contemporâneas demandam profissionais capazes de aprender continuamente, trabalhar de forma colaborativa e lidar com situações complexas e incertas. Nesse cenário, a formação integral se apresenta como alternativa aos modelos de formação estritamente tecnicistas, ao articular competências técnicas a habilidades socioemocionais, pensamento crítico e compromisso ético (Delors, 1998). A universidade comunitária, ao adotar essa perspectiva, contribui para a formação de profissionais mais adaptáveis e socialmente comprometidos.

Apesar de seu potencial transformador, a implementação da formação humana integral enfrenta desafios significativos. A fragmentação curricular, a sobrecarga de conteúdos e as pressões por desempenho mensurável podem limitar a concretização desse ideal formativo. Além disso, a mercantilização da educação superior tende a reduzir a formação a um produto, esvaziando seu caráter humanista e emancipatório (Dias Sobrinho, 2010). Esses desafios reforçam a necessidade de projetos institucionais coerentes, sustentados por práticas de gestão social e por uma cultura organizacional comprometida com a centralidade da pessoa.

## 5.2 COMPETÊNCIAS SOCIOEMOCIONAIS E CIDADANIA

A formação de competências socioemocionais no contexto da universidade comunitária assume centralidade crescente diante das transformações sociais, culturais e produtivas que marcam a contemporaneidade. Tais competências, compreendidas como o conjunto de habilidades relacionadas à autorregulação emocional, empatia, cooperação, responsabilidade, pensamento crítico e participação social, articulam-se diretamente à construção da cidadania e ao fortalecimento da democracia. No âmbito das universidades comunitárias, essa articulação adquire contornos específicos, uma vez que essas instituições se orientam por uma missão pública e territorialmente referenciada, comprometida com o desenvolvimento humano integral e com a transformação social.

A literatura educacional tem destacado que a educação superior não pode restringir-se à transmissão de conhecimentos técnicos e científicos, devendo promover o desenvolvimento de capacidades humanas amplas, que permitam aos sujeitos agir de forma ética, solidária e responsável na sociedade (Delors, 1998; Morin, 2007). Nesse sentido, as competências socioemocionais não constituem um adendo periférico ao currículo, mas um componente estruturante da formação integral, especialmente quando se considera o papel social da universidade



comunitária na promoção da cidadania e da coesão social.

O conceito de competências socioemocionais tem sido amplamente discutido em diferentes campos do conhecimento, incluindo a psicologia, a educação e as ciências sociais. De modo geral, refere-se à capacidade de compreender e gerir emoções, estabelecer relações interpessoais construtivas, tomar decisões responsáveis e participar de forma ativa e colaborativa na vida social (Goleman, 1995; OECD, 2015). No contexto educacional crítico, entretanto, essas competências não devem ser reduzidas a habilidades individuais voltadas à adaptação ao mercado de trabalho, mas compreendidas como capacidades socialmente construídas, relacionadas à participação cidadã e ao compromisso com o bem comum (Arroyo, 2012; Dias Sobrinho, 2010).

A universidade comunitária, ao assumir a formação cidadã como eixo de sua identidade, cria condições favoráveis ao desenvolvimento de competências socioemocionais orientadas por valores democráticos. A vivência universitária, quando estruturada a partir de práticas participativas, gestão democrática e interação com a comunidade, constitui um espaço privilegiado de aprendizagem socioemocional. A participação em projetos de extensão, movimentos estudantis, conselhos institucionais e ações comunitárias possibilita aos estudantes o exercício da escuta, do diálogo, da cooperação e da mediação de conflitos, competências fundamentais para a cidadania ativa (Avritzer, 2002; Tenório, 2012).

Sob a perspectiva freireana, a formação de competências socioemocionais está intrinsecamente ligada à conscientização e à práxis transformadora. Paulo Freire (1996) enfatiza que a educação deve promover a leitura crítica do mundo, o reconhecimento do outro como sujeito e o engajamento ético na transformação da realidade. Nesse sentido, competências como empatia, responsabilidade social e diálogo não são meras disposições psicológicas, mas dimensões políticas da formação humana, essenciais à construção de uma sociedade mais justa e democrática. A universidade comunitária, ao dialogar com essa tradição, fortalece processos formativos que articulam emoção, razão e ação social.

A construção da cidadania, por sua vez, não pode ser compreendida apenas como o exercício formal de direitos e deveres, mas como um processo histórico e social de participação, reconhecimento e pertencimento. Dagnino (2004) e Santos e Avritzer (2002) destacam que a cidadania contemporânea envolve a ampliação dos espaços públicos de deliberação e a inclusão de novos sujeitos no processo decisório. Nesse contexto, as competências socioemocionais tornam-se fundamentais, pois sustentam práticas de convivência democrática, respeito à diversidade e cooperação em contextos marcados por conflitos e desigualdades.

No âmbito curricular, a promoção de competências socioemocionais e cidadãs exige abordagens pedagógicas que superem o ensino transmissivo e valorizem metodologias ativas e participativas. Estratégias como projetos integradores, aprendizagem baseada em problemas, educação por projetos e práticas extensionistas favorecem o desenvolvimento de habilidades socioemocionais, ao estimular o trabalho em grupo, a resolução colaborativa de problemas e o engajamento com demandas reais da comunidade (Demo, 2004; Zabala; Arnau, 2010). Essas abordagens são particularmente adequadas às universidades comunitárias, pois permitem articular formação acadêmica e compromisso social.

A extensão universitária, novamente, ocupa lugar de destaque nesse processo. Ao inserir estudantes em contextos sociais diversos, a extensão promove

experiências formativas que desafiam visões estereotipadas, ampliam a empatia e fortalecem o senso de responsabilidade social. Estudos indicam que a participação em ações extensionistas contribui significativamente para o desenvolvimento de competências socioemocionais, como liderança colaborativa, comunicação interpessoal e sensibilidade social, além de fortalecer a compreensão da cidadania como prática cotidiana (Santos, 2010; Forproex, 2012).

Outro aspecto relevante refere-se à relação entre competências socioemocionais, cidadania e mundo do trabalho. Em um contexto de crescente complexidade organizacional e de demandas por trabalho colaborativo, criatividade e responsabilidade ética, as competências socioemocionais são frequentemente valorizadas. Contudo, a universidade comunitária deve problematizar abordagens utilitaristas que instrumentalizam tais competências exclusivamente em função da empregabilidade. Conforme alertam Dias Sobrinho (2010) e Miguel (2014), a formação universitária não pode subordinar-se integralmente às demandas do mercado, sob pena de esvaziar seu papel crítico e emancipatório. Assim, a formação socioemocional deve ser orientada pela cidadania e pelo compromisso social, e não apenas pela lógica da produtividade.

A dimensão institucional também é fundamental para a consolidação de processos formativos voltados às competências socioemocionais e à cidadania. Ambientes universitários marcados por relações autoritárias, competição exacerbada e ausência de espaços de participação tendem a limitar o desenvolvimento dessas competências. Por outro lado, instituições que adotam práticas de gestão social, transparência, participação e mediação de conflitos criam um ethos organizacional coerente com os valores que pretendem formar (Cançado; Tenório; Pereira, 2011). Nesse sentido, a universidade comunitária educa não apenas por meio do currículo formal, mas também por suas práticas institucionais.

Estudos recentes também têm enfatizado a importância da educação emocional e cidadã para o enfrentamento de desafios contemporâneos, como a intolerância, a polarização política e a crise da convivência democrática. A formação de competências como empatia, escuta ativa, pensamento crítico e respeito à diversidade torna-se condição para a sustentabilidade da democracia e para a construção de sociedades mais inclusivas (Nussbaum, 2015). As universidades comunitárias, ao atuarem em territórios diversos e muitas vezes marcados por desigualdades sociais, possuem papel estratégico na promoção de uma cidadania sensível às diferenças e comprometida com os direitos humanos.

Apesar de seu potencial, a incorporação sistemática das competências socioemocionais e da cidadania na educação superior enfrenta desafios. Entre eles, destacam-se a dificuldade de avaliação dessas competências, a resistência a mudanças pedagógicas e a tendência à fragmentação curricular. Tais desafios exigem projetos pedagógicos integrados, formação docente continuada e uma concepção ampliada de avaliação, que considere processos formativos e não apenas resultados mensuráveis (Tardif, 2014). A universidade comunitária, ao assumir sua identidade social e territorial, encontra nesse desafio uma oportunidade de inovação pedagógica e institucional.

### 5.3 CURRÍCULO, EXTENSÃO E PESQUISA COMO PRÁTICAS FORMATIVAS

A compreensão do currículo, da extensão e da pesquisa como práticas formativas indissociáveis constitui um dos pilares conceituais e operacionais da universidade comunitária, especialmente quando esta se orienta por um projeto educativo comprometido com a formação humana integral, a cidadania e o desenvolvimento regional. O currículo, nesse contexto, deixa de ser entendido como uma simples matriz de conteúdos ou um itinerário técnico de formação profissional, passando a ser concebido como um projeto político-pedagógico que expressa valores, concepções de sociedade e compromissos institucionais. Sacristán (2000) destaca que o currículo é sempre uma construção social e histórica, refletindo disputas de sentidos e projetos formativos. Na universidade comunitária, o currículo assume um caráter socialmente referenciado, orientado pelas demandas do território e pela formação de sujeitos críticos e comprometidos com a transformação da realidade. Essa concepção curricular dialoga com a perspectiva de educação superior como bem público, defendida por Dias Sobrinho (2005; 2010).

A organização curricular voltada à formação integral pressupõe a superação da fragmentação disciplinar e a valorização de abordagens interdisciplinares e contextualizadas. Morin (2007) e Demo (2004) defendem que a complexidade dos problemas contemporâneos exige uma formação capaz de articular diferentes saberes e de promover o pensamento crítico e reflexivo. No âmbito das universidades comunitárias, essa articulação se fortalece quando o currículo incorpora problemáticas sociais, econômicas e culturais do contexto regional, possibilitando que o processo formativo esteja ancorado em situações reais e socialmente significativas.

A extensão universitária, por sua vez, ocupa lugar central como prática formativa, especialmente no contexto comunitário. Conforme a Política Nacional de Extensão Universitária (Forproex, 2012), a extensão deve ser compreendida como um processo educativo, cultural e científico que articula ensino e pesquisa, promovendo uma relação transformadora entre universidade e sociedade. Nas universidades comunitárias, a extensão não se configura como atividade periférica ou complementar, mas como dimensão constitutiva do processo formativo, permitindo que estudantes e docentes vivenciem, de forma concreta, os desafios e potencialidades do território.

A extensão, enquanto prática formativa, contribui significativamente para o desenvolvimento de competências cognitivas, socioemocionais e cidadãs. Ao participar de projetos extensionistas, os estudantes são desafiados a mobilizar conhecimentos acadêmicos em contextos reais, a dialogar com diferentes saberes e a atuar de forma colaborativa na busca de soluções para problemas sociais. Santos (2010) enfatiza que a extensão universitária, quando orientada por princípios democráticos e emancipatórios, amplia o horizonte formativo da educação superior e fortalece o compromisso social da universidade. No caso das instituições comunitárias, essa dimensão reforça sua identidade territorial e seu papel como agentes de desenvolvimento regional.

A pesquisa, por sua vez, constitui dimensão essencial do processo formativo, especialmente quando compreendida como princípio educativo. Demo (2004) argumenta que a pesquisa deve estar integrada ao ensino desde os primeiros

momentos da formação acadêmica, estimulando a curiosidade, o pensamento crítico e a autonomia intelectual dos estudantes. Na universidade comunitária, a pesquisa assume um caráter socialmente comprometido, orientada não apenas pela produção de conhecimento científico, mas também pela relevância social e pelo impacto no desenvolvimento local e regional.

A articulação entre pesquisa e formação se fortalece quando os projetos investigativos dialogam com as demandas do território e envolvem a participação de diferentes atores sociais. Essa abordagem aproxima-se da noção de pesquisa aplicada e de inovação social, na qual o conhecimento científico é produzido em interação com a comunidade e orientado para a resolução de problemas concretos (Etzkowitz; Leydesdorff, 2000). Ao envolver estudantes em processos de investigação contextualizados, a universidade comunitária contribui para a formação de sujeitos capazes de analisar criticamente a realidade e de intervir de forma qualificada e ética.

A indissociabilidade entre currículo, extensão e pesquisa, amplamente defendida na legislação educacional brasileira e na literatura acadêmica, encontra na universidade comunitária um terreno fértil para sua concretização. Essa indissociabilidade não se reduz a uma justaposição de atividades, mas implica a construção de projetos pedagógicos integrados, nos quais o ensino se alimenta da pesquisa e da extensão, e vice-versa. Freire (1996) já destacava que não há ensino sem pesquisa, nem pesquisa sem ensino, reforçando a dimensão dialógica e formativa do conhecimento.

No plano pedagógico, a integração dessas dimensões favorece metodologias ativas e participativas, como projetos integradores, pesquisa-ação e aprendizagem baseada em problemas. Essas abordagens possibilitam que o currículo se torne um espaço vivo de articulação entre teoria e prática, ampliando o sentido social da formação universitária (Zabala; Arnau, 2010). Para a universidade comunitária, tais metodologias são particularmente adequadas, pois permitem alinhar o processo formativo às demandas sociais e aos princípios da gestão social discutidos nos capítulos anteriores.

A extensão curricularizada, recentemente fortalecida pelas diretrizes nacionais da educação superior, representa um avanço significativo na consolidação da extensão como prática formativa. Ao integrar a extensão ao currículo, as universidades comunitárias reforçam seu compromisso com a formação cidadã e com a transformação social, garantindo que todos os estudantes tenham acesso a experiências formativas vinculadas à realidade comunitária. Essa integração contribui para romper com a dicotomia entre formação acadêmica e compromisso social, reafirmando a centralidade da pessoa e do território no projeto educativo institucional (Forproex, 2012).

Apesar de seus potenciais, a articulação entre currículo, extensão e pesquisa enfrenta desafios institucionais e pedagógicos. A fragmentação organizacional, a sobrecarga de conteúdos curriculares e a valorização excessiva de indicadores quantitativos de desempenho podem dificultar a efetivação dessa indissociabilidade. Além disso, a cultura acadêmica tradicional, muitas vezes centrada na especialização disciplinar, pode resistir a abordagens integradoras e interdisciplinares (Dias Sobrinho, 2010). Esses desafios exigem políticas institucionais claras, formação docente continuada e práticas de gestão social capazes de sustentar processos formativos coerentes com a missão comunitária.

## 5.4 A UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA E A QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL REGIONAL

A universidade comunitária ocupa um lugar estratégico nos processos de qualificação profissional regional, sobretudo em contextos marcados por desigualdades socioeconômicas, assimetrias territoriais e desafios estruturais ao desenvolvimento. Nesse sentido, a qualificação profissional promovida por essas instituições não se limita à empregabilidade imediata, mas busca formar sujeitos capazes de compreender criticamente o contexto em que atuam e de contribuir para processos sustentáveis de desenvolvimento regional.

A relação entre universidade comunitária e território fundamenta-se na concepção de educação superior como bem público e como direito social, conforme defendem autores como Dias Sobrinho (2005; 2010) e Santos (2010). A qualificação profissional, nesse marco, é compreendida como um processo formativo amplo, que integra saberes técnicos, científicos, éticos e políticos, orientados para as demandas reais da sociedade. Assim, a universidade comunitária assume o papel de mediadora entre conhecimento acadêmico, necessidades do mundo do trabalho e projetos de desenvolvimento regional, promovendo uma formação profissional socialmente referenciada.

O desenvolvimento regional, por sua natureza complexa, exige profissionais qualificados não apenas em termos técnicos, mas também dotados de competências analíticas, comunicativas e colaborativas. A literatura sobre desenvolvimento territorial destaca que a formação de capital humano qualificado é um dos fatores centrais para a dinamização econômica e social dos territórios (Boisier, 2000; Diniz, 2011). Nesse contexto, a universidade comunitária contribui de forma decisiva ao alinhar seus cursos, projetos pedagógicos e práticas formativas às vocações produtivas, culturais e sociais da região em que está inserida, fortalecendo cadeias produtivas locais e iniciativas de inovação social.

A qualificação profissional regional promovida pela universidade comunitária caracteriza-se, portanto, por uma forte articulação com o mundo do trabalho e com os atores locais, como organizações comunitárias, cooperativas, poder público e setor produtivo. Essa articulação se materializa por meio de estágios supervisionados, projetos de extensão, programas de educação continuada e parcerias institucionais, que possibilitam aos estudantes vivenciar situações reais de trabalho e compreender as dinâmicas socioeconômicas do território. Para Frigotto (2011), a formação profissional crítica deve superar a lógica da adaptação passiva ao mercado, orientando-se pela compreensão das relações sociais de produção e pela defesa do trabalho como princípio educativo.

Nesse sentido, a universidade comunitária diferencia-se de modelos estritamente tecnicistas de formação profissional ao adotar uma perspectiva humanizadora e emancipatória. A qualificação profissional não é entendida apenas como aquisição de competências operacionais, mas como processo de formação integral que articula trabalho, ciência, cultura e cidadania. Essa abordagem dialoga com as contribuições de Delors (1998), ao enfatizar os pilares do aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a conviver e aprender a ser, integrando-os ao contexto regional e às necessidades sociais concretas.

A inovação, entendida de forma ampliada, também desempenha papel relevante na relação entre universidade comunitária e qualificação profissional re-



gional. Para além da inovação tecnológica, ganha destaque a inovação social, caracterizada pela construção de soluções coletivas para problemas sociais, econômicos e ambientais do território (Bignetti, 2011). Ao envolver estudantes e docentes em projetos de pesquisa aplicada e extensão voltados à inovação social, a universidade comunitária contribui para a formação de profissionais capazes de atuar de maneira criativa, ética e comprometida com o desenvolvimento sustentável da região.

Outro aspecto central refere-se à educação continuada e à formação ao longo da vida, dimensões cada vez mais relevantes diante das transformações no mundo do trabalho. A universidade comunitária, ao oferecer cursos de especialização, aperfeiçoamento e capacitação profissional, atende às demandas de atualização e requalificação de trabalhadores da região, fortalecendo o capital humano local e ampliando as oportunidades de inclusão social e produtiva. Segundo Antunes (2018), as mudanças nas formas de organização do trabalho exigem processos formativos permanentes, capazes de preparar os sujeitos para lidar com a instabilidade, a complexidade e a diversidade das trajetórias profissionais contemporâneas.

A qualificação profissional regional promovida pela universidade comunitária também se articula com políticas públicas de educação, trabalho e desenvolvimento. Ao dialogar com planos de desenvolvimento regional, arranjos produtivos locais e iniciativas de economia solidária, essas instituições ampliam o impacto social de suas ações formativas e reforçam seu papel como agentes estratégicos de governança territorial. Essa atuação converge com a perspectiva da gestão social, discutida em capítulos anteriores, ao valorizar a participação, o diálogo e a construção coletiva de soluções para os desafios regionais (Tenório, 2008).

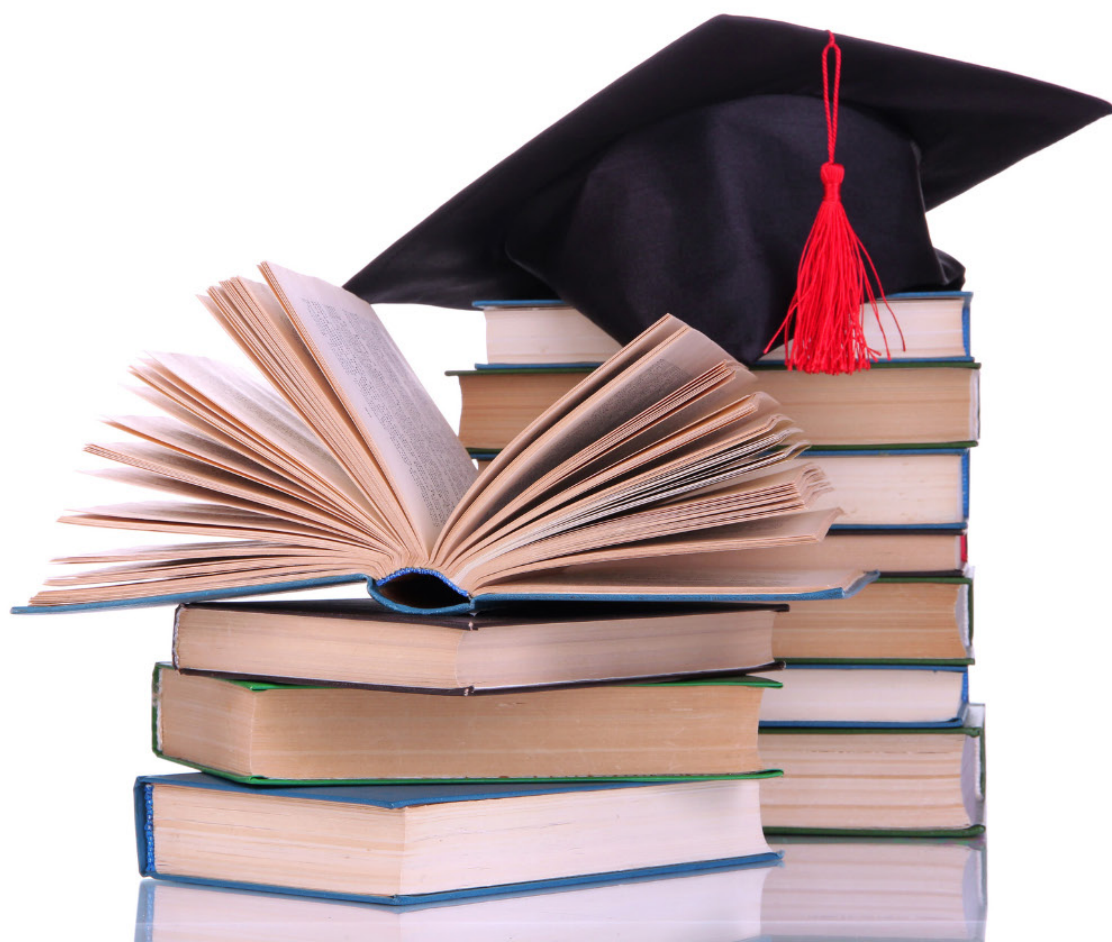
Entretanto, a consolidação da universidade comunitária como polo de qualificação profissional regional enfrenta desafios significativos. Entre eles, destacam-se as restrições financeiras, a pressão por modelos avaliativos padronizados e a crescente mercantilização da educação superior. Tais desafios podem tensionar a missão comunitária e dificultar a manutenção de projetos formativos alinhados às demandas sociais e territoriais (Dias Sobrinho, 2010). Superar essas limitações requer estratégias institucionais que reforcem a identidade comunitária, a gestão democrática e o compromisso com o desenvolvimento regional.

Além disso, a formação de docentes comprometidos com a realidade regional e capacitados para articular teoria e prática constitui elemento essencial para a efetividade da qualificação profissional. A docência na universidade comunitária demanda não apenas domínio técnico-científico, mas também sensibilidade social e capacidade de mediação pedagógica, de modo a promover aprendizagens significativas e contextualizadas. Como destaca Freire (1996), o ato educativo deve estar ancorado no diálogo, na problematização da realidade e no respeito aos saberes dos sujeitos envolvidos no processo formativo.



## *Capítulo 6*

# CONSIDERAÇÕES FINAIS



A presente monografia teve como objetivo analisar o papel da universidade comunitária no desenvolvimento regional, com ênfase na gestão social e na formação de pessoas, a partir de uma revisão bibliográfica fundamentada em autores clássicos e estudos contemporâneos. Ao longo do trabalho, buscou-se compreender como essas instituições se constituem historicamente, quais são seus princípios identitários e de que modo suas funções sociais se articulam com estratégias de desenvolvimento territorial, governança democrática e qualificação humana e profissional. Os resultados da análise evidenciam que a universidade comunitária ocupa um lugar singular no sistema de educação superior brasileiro, distinguindo-se pelo compromisso público, pela vinculação ao território e pela orientação para o bem comum.

A trajetória histórica das universidades comunitárias no Brasil revela que sua emergência esteve profundamente associada à necessidade de interiorização do ensino superior e à mobilização de atores locais em defesa do desenvolvimento regional. Diferentemente de modelos estatais centralizados ou de instituições privadas com fins lucrativos, a universidade comunitária consolidou-se como uma iniciativa da sociedade civil organizada, orientada por valores como participação, solidariedade e responsabilidade social. Essa identidade institucional sustenta práticas acadêmicas que articulam ensino, pesquisa e extensão de maneira indissociável, conferindo centralidade à formação humana integral e à transformação social.

No que se refere ao desenvolvimento regional, a literatura analisada permite afirmar que a universidade comunitária atua como agente estratégico de dinamização territorial, ao promover a formação de capital humano qualificado, fomentar a inovação e fortalecer o capital social local. Sua inserção no território possibilita a construção de soluções contextualizadas para problemas socioeconômicos, ampliando a capacidade de governança e de articulação entre diferentes atores regionais. A gestão social, nesse contexto, emerge como abordagem fundamental, ao valorizar processos decisórios participativos, o diálogo entre saberes e a mediação de interesses coletivos, contribuindo para práticas de desenvolvimento mais democráticas e inclusivas.

A formação de pessoas, compreendida de forma ampla e integral, constitui um dos principais eixos de contribuição da universidade comunitária para o desenvolvimento regional. Ao integrar competências técnicas, socioemocionais, éticas e cidadãs, essas instituições promovem uma qualificação profissional que transcende a lógica da empregabilidade imediata, preparando sujeitos críticos e comprometidos com a realidade social em que estão inseridos. As práticas curriculares, a extensão universitária e a pesquisa aplicada demonstram-se fundamentais para a construção de trajetórias formativas socialmente referenciadas e alinhadas às demandas do território.

Entretanto, os desafios enfrentados pelas universidades comunitárias também se evidenciam, especialmente diante de restrições financeiras, pressões mercadológicas e modelos avaliativos padronizados que nem sempre reconhecem suas especificidades. Superar tais desafios requer o fortalecimento da identidade comunitária, da gestão democrática e do compromisso institucional com o desenvolvimento regional sustentável.

Em epítome, conclui-se que a universidade comunitária desempenha um papel insubstituível na promoção de um desenvolvimento regional orientado

por valores humanos, sociais e democráticos.

Por final, ao articular gestão social e formação de pessoas, essas instituições contribuem para a construção de territórios mais justos, participativos e socialmente responsáveis, reafirmando a educação superior como um bem público e um instrumento de transformação social.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. **O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural.** *Economia Aplicada*, v. 4, n. 2, p. 379–397, 2000.
- ACSELRAD, Henri. **Conflitos ambientais no Brasil.** Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2010.
- AMARAL FILHO, Jair do. **Desenvolvimento regional endógeno: (re)construção de um conceito.** *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 33, n. 4, p. 702–724, 2002.
- ARROYO, Miguel G. **Ofício de mestre: imagens e autoimagens.** 14. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.
- AVRITZER, Leonardo. **Democracia e os limites da participação.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.
- BECATTINI, Giacomo. The Marshallian industrial district as a socio-economic notion. In: PYKE, F.; BECATTINI, G.; SENGENDERGER, W. (org.). **Industrial districts and inter-firm co-operation in Italy.** Geneva: ILO, 1990. p. 37–51.
- BECKER, Gary S. **Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education.** 3. ed. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- BITTAR, Mariluce; OLIVEIRA, João Ferreira de. **Educação superior no Brasil: políticas e desafios.** São Paulo: Cortez, 2011.
- BOISIER, Sergio. **Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?** Santiago de Chile: IL-PES/CEPAL, 2000.
- BOISIER, Sergio. **El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico.** Santiago: CEPAL, 2001.
- BOISIER, Sergio. **Desenvolvimento territorial e descentralização.** São Paulo: UNESP, 2007.
- BOULLOSA, Rosana de Freitas; SCHOMMER, Paula Chies. Gestão social: caso de inovação em políticas públicas ou mais do mesmo? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 1, p. 105-133, 2010.
- BOULLOSA, Rosana de Freitas; TADDEI, Renata. Governança colaborativa e políticas públicas: desafios contemporâneos. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, p. 329-342, 2019.
- BOURDIEU, Pierre. **O capital social: notas provisórias.** In: CATANI, Afrânio Mendes (org.). **Escritos de educação.** Petrópolis: Vozes, 2007. p. 67–78.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996.
- BURSZTYN, Marcel; BURSZTYN, Maria Augusta. **Fundamentos de política e gestão ambiental.** Rio de Janeiro: Garamond, 2012.
- CANÇADO, Airton Cardoso et al. Gestão social e esfera pública: aproximações teóricas. *Revista Interdisciplinar de Gestão Social*, Salvador, v. 4, n. 1, p. 9-28, 2015.
- CANÇADO, Airton Cardoso; TENÓRIO, Fernando Guilherme; PEREIRA, José Roberto. Gestão social: epistemologia de um paradigma. *Revista de Administração Pública*, v. 45, n. 3, p. 681–703, 2011.
- CAPELLO, Roberta. **Regional economics.** London: Routledge, 2011.
- CASTRO, Jorge Abrahão de; GOMES, Candido Alberto. Educação superior e desenvolvimento regional no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 97, n. 246, p. 437–456, 2016.



- CHANLAT, Jean-François. **O indivíduo na organização: dimensões esquecidas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- CHAUÍ, Marilena. **A universidade pública sob nova perspectiva**. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 24, p. 5-15, 2003.
- CHRISTALLER, Walter. **Central places in southern Germany**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1966.
- COLEMAN, James S. Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, v. 94, p. 95-120, 1990.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: FGV, 1988.
- CUNHA, Luiz Antônio. **A universidade crítica: o ensino superior na República Populista**. 3. ed. São Paulo: UNESP, 2007.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (org.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES/UCV, 2004. p. 95-110.
- DALLABRIDA, Valdir Roque. **Governança territorial e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Garamond, 2015.
- DELORS, Jacques. **Educação: um tesouro a descobrir**. São Paulo: Cortez; Brasília: UNESCO, 1998.
- DEMO, Pedro. **Educar pela pesquisa**. 8. ed. Campinas: Autores Associados, 2004.
- DIAS SOBRINHO, José. **Educação superior, globalização e democratização**. Rio de Janeiro: Vozes, 2005.
- DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação e transformações da educação superior brasileira**. Brasília: Inep, 2010.
- DINIZ, Clélio Campolina. Desenvolvimento regional e políticas públicas. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 42, n. 1, p. 11-26, 2011.
- DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco. **Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: UFMG, 2012.
- DOURADO, Luiz Fernandes. **Políticas e gestão da educação superior no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2015.
- ETZKOWITZ, Henry. **The triple helix: university-industry-government innovation in action**. New York: Routledge, 2009.
- ETZKOWITZ, Henry; LEYDESDORFF, Loet. The dynamics of innovation: from national systems and "mode 2" to a triple helix of university-industry-government relations. *Research Policy*, v. 29, n. 2, p. 109-123, 2000.
- FARIA, Cláudia Feres. Participação, deliberação e políticas públicas. *Lua Nova*, São Paulo, n. 100, p. 67-99, 2017.
- FAVARETO, Arilson. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão**. São Paulo: Annablume, 2010.
- FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **Universidade e poder**. Rio de Janeiro: Achiamé, 2006.
- FORPROEX – Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras. **Política Nacional de Extensão Universitária**. Manaus: FORPROEX, 2012.
- FRANTZ, Walter; SILVA, Enio Waldir da. **Universidade comunitária e desenvolvimento regional**. Ijuí: Unijuí, 2014.
- FREIRE, Paulo. **Extensão ou comunicação?** 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e crise do capitalismo real**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

- GADOTTI, Moacir. **Educação e poder: introdução à pedagogia do conflito**. 17. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- GADOTTI, Moacir. **Extensão universitária: para quê?** São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2017.
- GODDARD, John; CHATTERTON, Paul. Regional development agencies and the knowledge economy: harnessing the potential of universities. **Environment and Planning C: Government and Policy**, v. 17, n. 6, p. 685–699, 1999.
- GODDARD, John; VALLANCE, Paul. **The university and the city**. London: Routledge, 2013.
- HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo**. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.
- HARVEY, David. **The limits to capital**. Oxford: Basil Blackwell, 1982.
- LIBÂNEO, José Carlos. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. São Paulo: Cortez, 2012.
- LITTLE, Paul E. **Amazonia: territorial struggles on perennial frontiers**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2001.
- LUCAS, Robert E. On the mechanics of economic development. **Journal of Monetary Economics**, v. 22, n. 1, p. 3–42, 1988.
- LUNDVALL, Bengt-Åke. National innovation systems—analytical concept and development tool. **Industry and Innovation**, v. 14, n. 1, p. 95–119, 2007.
- MARSHALL, Alfred. **Princípios de economia**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- MIGUEL, Luis Felipe. **Democracia e representação: territórios em disputa**. São Paulo: Unesp, 2014.
- MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- MOULAERT, Frank et al. **The international handbook on social innovation**. Cheltenham: Edward Elgar, 2013.
- MYRDAL, Gunnar. **Economic theory and under-developed regions**. London: Duckworth, 1957.
- NEVES, Clarissa Eckert Baeta. **Diversificação do sistema de educação superior no Brasil. Sociologias**, Porto Alegre, n. 8, p. 8–35, 2002.
- NUSSBAUM, Martha C. **Sem fins lucrativos: por que a democracia precisa das humanidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2015.
- OECD. **Skills for social progress: the power of social and emotional skills**. Paris: OECD Publishing, 2015.
- OLIVEIRA, João Ferreira de; DOURADO, Luiz Fernandes. **Políticas e gestão da educação superior no Brasil**. São Paulo: Xamã, 2013.
- OSTROM, Elinor. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Cortez, 2012.
- PECQUEUR, Bernard. **Le développement territorial: une nouvelle approche des processus de développement pour les économies du Sud**. Paris: OCDE, 2000.
- PERROUX, François. **A economia do século XX**. Lisboa: Livraria Moraes, 1967.
- PIRES, Elson Luciano Silva; NEDER, Henrique Dantas. **Desenvolvimento regional no Brasil: teorias, políticas e desafios contemporâneos**. Brasília: IPEA, 2020.
- PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.
- RHODES, R. A. W. **Understanding governance: ten years on. Organization Studies**, London, v. 28, n. 8, p. 1243–1264, 2007.

- ROLIM, Cassio Frederico Camargo; SERRA, Maurício Aguiar. **Universidade e desenvolvimento regional**. Curitiba: UFPR, 2009.
- ROMER, Paul M. Endogenous technological change. *Journal of Political Economy*, v. 98, n. 5, p. 71-102, 1990.
- SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade**. São Paulo: Cortez, 2005.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.
- SCHMIDT, João Pedro. **Universidade comunitária e terceiro setor**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.
- SCHMIDT, João Pedro; FRANTZ, Walter. Universidades comunitárias e desenvolvimento regional no Brasil. *Educação & Sociedade*, v. 39, n. 142, p. 101-120, 2018.
- SCHULTZ, Theodore W. **O valor econômico da educação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.
- SCHWARTZMAN, Simon. **A universidade brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Edusp, 1992.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- SGUISSARDI, Valdemar. **Universidade brasileira no século XXI: desafios do presente**. São Paulo: Cortez, 2009.
- SGUISSARDI, Valdemar. **Educação superior no Brasil: democratização ou massificação mercantil?** Campinas: Autores Associados, 2015.
- STALLIVIERI, Luciane. Internacionalização e formação integral na educação superior. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 69, p. 1-20, 2017.
- TARDIF, Maurice. **Saberes docentes e formação profissional**. 17. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.
- TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Gestão social: uma perspectiva conceitual**. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 927-947, 2008.
- TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão social, democracia deliberativa e cidadania. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 7-28, 2012.
- WEBER, Alfred. *Theory of the location of industries*. Chicago: University of Chicago Press, 1909.
- ZABALA, Antoni; ARNAU, Laia. **Como aprender e ensinar competências**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

**E**ste livro analisa o papel das universidades comunitárias na promoção do desenvolvimento regional, articulando gestão social, formação de pessoas e compromisso com as realidades territoriais. A obra discute a universidade como agente estratégico de transformação social, destacando sua função na produção de conhecimento, na inclusão social e no fortalecimento das dinâmicas locais. Ao abordar políticas educacionais, práticas de gestão participativa e processos formativos, o livro evidencia a centralidade da interação entre ensino, pesquisa e extensão. Destinado a pesquisadores, gestores e educadores, o estudo contribui para o debate sobre modelos universitários comprometidos com o desenvolvimento sustentável, democrático e regionalmente integrado.

