

Fundações Privadas na Universidade Pública. A quem interessam?¹

VALDEMAR SGUISSARDI*

Resumo: Este texto visou basicamente responder à questão “A quem interessam as fundações privadas, ditas de apoio institucional, que invadem os espaços públicos universitários?”. Para tanto, buscaram-se preliminarmente respostas a diversas outras questões associadas: a adequação do termo fundação do ponto de vista jurídico-administrativo; a adoção das fundações de apoio nas universidades públicas organizadas sob o regime fundacional; a relação entre a criação e implemento dessas fundações e a crise do Estado (e do mercado), assim como entre elas e as propostas para a superação da crise da educação superior presentes no Plano Diretor da Reforma do Estado, de caráter privatizante da universidade pública. Analisaram-se ainda questões como a da transformação do espaço público universitário em espaço de quase-mercado; a da multiplicação das fundações de apoio na ausência de autonomia universitária e como decorrência da deserção do Estado da manutenção da universidade pública e do implemento da mercantilização do ensino, da extensão e da produção científica no interior da universidade. Finalmente, examinou-se a relação destas fundações com o chamado terceiro setor no âmbito da concepção de Estado Subsidiário e a urgente necessidade de mecanismos que visem impedir o desvio de suas funções de interesse público.

Palavras-chave: Fundações de apoio; Privatização da Universidade; Terceiro Setor; Organização Social.

Abstract: This text intends to answer the following question: “Whose interests do the private foundations — the so-called support foundations — that invade Brazilian public campuses serve?” In order to answer this question, a number of related issues had to be dealt with, namely, the appropriateness of the term foundation, considering it from a legal-administrative standpoint; the adoption of the support foundations by public universities already under a foundational regime; the relation between the creation and the implementation of these foundations in the context of the State crisis (and market crisis), and between them and the proposals to overcome the crisis of higher education as presented in the Master Plan for State Reform, aimed at privatizing public universities. Other issues discussed are the transformation of the public university space into a quasi-market; the multiplication of support foundations in the absence of university autonomy and as a consequence of the State’s desertion from its responsibility to maintain the public universities and the implementation of a process of commercialization of teaching, of extension activities and of scientific production within the university. Last, the paper discusses the relation of these foundations with the so-called third sector in the context of the notion of the Subsidiary State and the urgent need to develop mechanisms that may impede the deviation from public interest of the university’s functions.

Key words: Support Foundations; Privatization of the University; Third Sector; Social Organization.

¹ Este texto foi apresentado em versão preliminar na Mesa-Redonda “A quem interessam as fundações criadas nos espaços públicos”, IV Congresso Nacional de Educação – IV CONED, realizado em São Paulo (Pavilhão Anhembi), de 23 a 26 de abril de 2002.

* Prof. Titular da FE/UNIMEP e Prof. Titular Aposentado da UFSCar. Autor do livro *Universidade, Fundação e Autoritarismo* (São Paulo: Estação Liberdade; São Carlos: Ed. da UFSCar, 1993) e do artigo “Por que Fundação? A Universidade Fundacional no regime militar-autoritário. *Universidade e Sociedade*, Brasília, v. 5, n. 8, p. 88-100, fev/95.

*A mercantilização do modo de estar no mundo
está a converter-se no único
modo racional de estar no mundo mercantil.
(Boaventura de S. Santos).*

Introdução

A quem interessam as fundações privadas, ditas de apoio institucional, que tomam conta dos espaços públicos universitários? Eis a questão. Para respondê-la impõe-se preliminarmente buscar respostas a diversas outras questões. Primeiro, quanto a sua denominação, é ela correta, tratando-se de fato de fundação no sentido jurídico-administrativo do termo? Como entendê-las no interior de universidades organizadas sob o regime fundacional, regime de todas as universidades federais criadas desde 1960? Segundo, que relações existem entre essas fundações e a crise do Estado (e do mercado)? Que relações existem entre elas e as soluções vislumbradas pelos mentores da Reforma do Estado no Brasil para a crise da universidade pública ou para a sua privatização ou semiprivatização? Estariam elas transformando o espaço público universitário em espaço de quase-mercado? Por último: qual a relação desta multiplicação de fundações de apoio com a ausência de autonomia universitária, com a deserção do Estado da manutenção da universidade pública, com a busca da diferenciação institucional (e fim da isonomia da carreira docente nacional) e da diversificação de fontes de recursos financeiros para as IES públicas, e com o implemento à mercantilização do ensino superior, da produção científica no interior da universidade?

Não discutiremos aqui sua presença cada dia mais importante no espaço universitário, nem os conhecidos e preocupantes desvios de suas funções proclamadas. Disso dão conta farta documentação e muitos debates publicados.²

Além de responder às questões acima, pretende este texto mostrar em anexo como se estrutura a Fundação de Apoio Institucional da Universidade Federal de São Carlos - FAI-UFSCar e como, no caso, têm sido tomadas medidas para prevenir ou minorar os problemas que podem ocorrer com a presença de uma entidade privada, ainda que sem fins lucrativos, no interior de uma universidade pública.

Com a resposta a essas questões e a exposição da experiência dessa fundação de apoio pretende-se avançar na resposta à questão-chave que abre este texto e assim contribuir para o debate que envolve, em última instância, a defesa e a identidade da universidade pública.

2 Vide em especial o Dossiê "Fundações" dos números 22,23 e 24 da *Revista da ADUSP*, de março, setembro e de dezembro de 2001 (<http://www.adusp.org.Br/revista/Default.htm>).

O que são fundações?

Para o ex-ministro Bresser-Pereira (2001), principal mentor da reforma do Estado posta em prática nos últimos sete anos e da conhecida proposta de transformação das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) em organizações sociais, as fundações de apoio não passariam de “*um sintoma de que a instituição [universidade] deve transformar-se em organização social*”, e deveriam “*continuar a existir, embora – para ele - esteja claro que elas constituem uma manifestação do jeitinho brasileiro e da crise da universidade*”. Em outras palavras, demonstrariam o acerto de seu próprio diagnóstico e propostas para “salvar”, no seu entender, as universidades públicas de sua previsível falência.

Quanto a suas funções, embora, para o ex-ministro, elas sejam “*uma irregularidade*”, parecem-lhe claras e oportunas: as fundações teriam sido criadas “*...para dar flexibilidade ao rígido sistema burocrático que prevalece nas universidades federais e estaduais*”. Mais: “*As fundações privadas constituem uma forma esperta, brasileira, de complementar salários dos professores de departamentos profissionais, estimulando-os a ficar na universidade em vez de se dedicarem à consultoria privada*”. Seu diagnóstico confirma, com a autoridade de ex-ministro, o que tem sido amiúde denunciado publicamente, mesmo que para ele isto não pareça ser motivo de denúncia e sim de aplauso. Seu diagnóstico prossegue em termos tais que, mais uma vez, justificariam sua proposta embutida no Plano Diretor da Reforma do Estado e que deu suporte às várias tentativas do MEC de aprovar a autonomia financeira das IFES em lugar de implementar a autonomia de gestão financeira, nos moldes constitucionais: “*Quando uma organização estatal precisa de uma fundação de apoio, está dado o sinal de que a propriedade estatal lhe impõe restrições administrativas incompatíveis com a natureza do serviço que ela presta*” (BRESSER-PEREIRA, 17.11.2001).

Entretanto, a primeira questão é: *esta manifestação do jeitinho brasileiro, esta forma esperta, brasileira, de complementar salários de professores é uma verdadeira fundação? Quais são seus antecedentes?*

No caso da universidade brasileira a pessoa jurídica *fundação* possui uma longa história. Ela tem uma data especial de entrada na cena universitária com a criação da Universidade de Brasília, por obra de Darcy Ribeiro e Anísio Teixeira. Veio para se contrapor às autarquias. E uma vez adotada para a UnB, foi adotada para todas as universidades federais (mais de duas dezenas) criadas desde então. Fora do âmbito universitário, mas correlato a ele, temos o exemplo da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP, modelo para as fundações congêneres que proliferaram em especial depois das constituições estaduais pós-88.

A *autarquia*³ é uma pessoa jurídica de direito público sujeita ao controle da administração central de cujo regime jurídico se aproxima. O Decreto-Lei 200/67⁴ da Reforma Administrativa, assim a define:

Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

As autarquias são sempre criadas por lei. Possuem patrimônio e receita próprios, pois estes lhes são outorgados pela administração central. Têm por finalidade a prestação de serviços autônomos.

Segundo Cavalcanti (1971, p. 3), a tutela da administração central sobre as autarquias se daria de três formas: pela nomeação de seus dirigentes e fixação dos respectivos poderes; pela sujeição ao cumprimento das normas ditadas pela administração central e pela fiscalização do Poder Central sobre sua atuação. E acrescenta:

Como se vê, sob certos ângulos, as relações entre a autarquia e a administração central muito se assemelham às relações existentes entre um patrão e seu empregado. Em ambos os casos estamos diante de duas pessoas jurídicas distintas. E também, em ambos os casos, há uma evidente subordinação de uma das pessoas em relação à outra.

Ney Sá, referindo-se às desvantagens das autarquias, assim escreve:

As desvantagens decorrem do fato de que, apesar de contar com a gestão administrativa e financeira descentralizada, a autarquia continua sendo um órgão da administração pública, sujeita, como tal, às inúmeras restrições de ordem burocrática e financeira que alcança o serviço público em geral. (1971, p. 2-3).

A *fundação* é uma pessoa jurídica constituída por um patrimônio - conjunto de bens - vinculado a um determinado fim. Quem cede os bens e estabelece os objetivos da instituição é o instituidor, que pode ser uma pessoa particular ou o poder público. Esses bens devem produzir renda para atender as necessidades da fundação no cumprimento de seus objetivos.

O art. 24 do Código Civil estabelece:

Para criar uma fundação, far-lhe-á o seu instituidor, por escritura pública ou testamento, dotação especial de bens livres, especificando o fim a que se destina e, declarando, se quiser, a maneira de administrá-la.

3 Para a definição e considerações sobre autarquia e fundação, do ponto de vista jurídico-administrativo, servimos, transcrevendo quase literalmente, do que consta de nosso estudo anterior *Universidade, Fundação e Autoritarismo* (Op. Cit.), Cap. I, p. 23-77, "O Tempo das Fundações", e também de nosso artigo "Por que Fundação? A Universidade Fundacional no regime militar-autoritário" (Op. Cit.)

4 Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa.

Dois elementos essenciais definem, portanto, a fundação: um patrimônio personalizado destinado a servir a um fim definido - de religião, de beneficência, de ciência ou arte etc - do qual não se pode desviar.

A origem primeira das fundações estaria radicada no espírito de solidariedade entre os homens que, desde tempos imemoriais, "movidos pela sabedoria ou singelo amor ao próximo, legavam bens para alguma finalidade cultural e filantrópica". (SÁ, 1971, p. 49) A doação da biblioteca de Alexandria, pelos Ptolomeus, passando pela Academia de Platão, pelas fundações romanas dedicadas ao culto funerário e à distribuição de alimentos e à manutenção de crianças, seriam verdadeiros antecedentes históricos da fundação moderna. Faltar-lhes-ia apenas a autonomia personalizada dos fundos. (SGUISSARDI, 1993, p. 40)

Mas é no capitalismo, nos séculos XVIII e XIX, que as fundações tomam verdadeiro impulso, especialmente nos Estados Unidos, que hoje contam com quase duas dezenas de milhares de fundações.

Segundo Coelho (1979, p. 53) a proliferação das fundações americanas teria sido consequência direta do extraordinário progresso econômico daquela nação e, mais do que isso, do fenômeno da concentração de riquezas incalculáveis em mãos de particulares, que se defrontaram com a responsabilidade de fazer a comunidade a que pertenciam participar dos frutos dessa riqueza. Nas suas palavras:

... assim é que uma extensa e valiosa rede de universidades, bibliotecas, museus, teatros, orquestras sinfônicas, hospitais, orfanatos etc. expandiu-se por toda a América do Norte e mesmo fora do país; paralelamente ao espírito público de alguns verdadeiros mecenas da época moderna, encontraram as grandes empresas industriais, na instituição fundacional, um meio de diminuição de lucros tributáveis, carreando com isso somas incalculáveis de dinheiro e bens que, ao invés de serem pagos diretamente ao Estado sob forma de tributos, configuravam espécie de pagamento indireto, já que ocorria em favor da comunidade, no amparo à pesquisa e ao ensino, no financiamento das atividades culturais e manutenção de necessitados, tudo isso incentivado por uma legislação inteligente e realmente voltada para o bem comum".

Em recente entrevista, o jurista Dalmo Dallari (2001) diz que *Fundação é um fundo personalizado vinculado a determinado fim. A fundação autêntica é um fundo, um capital, uma quantia, um patrimônio personalizado que, através de um ato formal, fica vinculado à realização de um fim determinado. Quando se institui a fundação ela ganha personalidade jurídica, o que significa que o patrimônio adquire a condição de pessoa, passando a ser sujeito de direitos, ao mesmo tempo em que pode assumir obrigações jurídicas.*

Para se criar uma fundação são necessárias a vinculação, por testamento ou escritura pública, de soma monetária ou bens de qualquer natureza à realização de objetivos ou fins determinados; a nomeação de pessoa encarregada de executar tal disposição; e a elaboração, por essa pessoa ou pelo próprio instituidor, dos estatutos a serem submetidos à apreciação do Ministério Público e registrados em Cartório do Registro Civil das Pessoas Jurídicas (art. 652 do C.P.C). Com esse ato passa a fundação a dispor de personalidade jurídica e a poder ser representada pelas pessoas nomeadas em seus estatutos (CAVALCANTI, 1971, p. 10)

As fundações podem ser criadas tanto pelo Estado quanto por pessoa natural ou jurídica de ordem privada.

As fundações submetem-se à fiscalização do Ministério Público que pode decretar sua extinção, caso julgue ilícito ou impossível o seu objeto (artigos 653 e 654 do Código do Processo Civil).

As fundações, como as autarquias, somente podem ser constituídas mediante Lei específica.⁵

A partir do Decreto-Lei nº 900, de 29.09.69, artigo 2º, alguns requisitos mínimos são exigidos para se instituir uma fundação pelo Poder Público:

Não serão instituídas pelo poder público novas fundações que não satisfaçam cumulativamente os seguintes requisitos ou condições:

- a) dotação específica de patrimônio, gerido pelos órgãos de direção da fundação, segundo os objetivos estabelecidos na respectiva lei de criação;*
- b) participação de recursos privados no patrimônio e nos dispêndios correntes da fundação, equivalentes a, no mínimo, 1/3 (um terço) do total;*
- c) objetivos não-lucrativos e que, por sua natureza, não possam ser satisfatoriamente executados por órgãos da administração federal, direta ou indireta;*
- d) demais requisitos estabelecidos na legislação pertinente a fundações (artigos 24 e seguintes do Código Civil).*

Observe-se que, a partir desse Decreto-Lei nº 900/69, exige-se das fundações pelo menos 1/3 de recursos próprios ou de outra origem que não o Estado. Entretanto, deve observar-se também que esta norma pode ser facilmente contornada por lei que revogue ou abra exceções ao disposto nesse Decreto-Lei. Isto, de fato, tem ocorrido quando da criação da maioria das Universidades Federais sob o regime fundacional: em nenhum caso, com exceção da Universidade de Brasília, foi respeitada a norma que se refere ao patrimônio rentável para manutenção em pelo menos 1/3 das universidades.

Os servidores das fundações submeter-se-iam à legislação trabalhista, de forma idêntica aos das sociedades de economia mista e de empresas públicas.

⁵ O poder executivo federal teria desobedecido a esta norma do direito constitucional quando, em 1968, por um Decreto (n. 62.758/68) instituiu a Fundação Universidade Federal de São Carlos - FUFSCar

Diferentemente das autarquias, as fundações não gozariam de imunidade tributária. Entretanto, como são, em geral, declaradas de utilidade pública, se beneficiam de grande número de isenções fiscais, como do imposto de renda (Cf. Art. 25 do Reg. do IR). Quanto a seus bens, são livremente disponíveis. Via de regra, os bens imóveis das fundações universitárias são inalienáveis por força da lei que as instituiu; sua alienação depende, portanto, de autorização legislativa.

Quando da criação das primeiras universidades fundacionais, instaurou-se uma intensa polêmica, primeiro quanto à distinção entre autarquia e fundação (SALGADO, 1964, p. 109-10 e BARRETO FILHO, 1964, p. 73-74); depois, sobre a distinção entre fundação de direito público e de direito privado (COELHO, 1979, p. 57).

Quanto ao primeiro problema, se do ponto de vista jurídico não se chegou a um acordo definitivo entre as correntes interpretativas, na prática a questão foi superada pela exclusiva criação de fundações educacionais (universitárias) a partir da Lei 4.021/61 (LDB) que as admitia.

Quanto ao segundo, a polêmica jurídica também persiste, não tendo havido solução nem na prática da criação das fundações universitárias.

Do exame do assunto, verifica-se que uma grande corrente de opinião espousa a tese dualista, segundo a qual o Estado tanto pode criar fundações de direito privado como de direito público (FERRAZ, 1979, p. 11-12)

Enquanto a polêmica persistia, o legislador parece ter adotado essa tese dualista, tanto ao criar o Decreto-Lei 200/67, a Lei 5.540/68, o Decreto-Lei 773/69, a Lei 6.120/74, quanto ao instituir as Fundações Universitárias Federais: de um total de dezessete (cujos documentos examinamos) criadas até 1992, treze o foram como fundações de direito público e quatro como de direito privado. Entretanto, de direito privado foi a maioria das fundações não educacionais, que teriam sido instituídas com a finalidade de descentralizar as atividades na administração pública.

Universidades autárquicas e fundacionais: qual é a diferença?

Antes de buscar a distinção entre universidades autárquicas e fundacionais, cabe mostrar o papel político, de instrumento de privatização da universidade

Não é de estranhar que hoje o termo fundação seja utilizado para cobrir atividades que vão de estritas atividades de apoio institucional a verdadeiras operações de mercado ou quase-mercado.

pública, que a idéia de transformar as universidades autárquicas em fundacionais exerceu durante os anos 60 e 70.

Apesar da FAPESP, da criação da UnB como universidade fundacional, entre outras, talvez se possa indicar o Relatório *Rumo à Reformulação Estrutural da Universidade Brasileira* (1966) do Assessor da USAID Rudolph Atcon, contratado pelo MEC (a convite da então Diretoria de Ensino Superior) e pelo CRUB⁶ (de que foi idealizador e ocupante de sua secretaria executiva), como o ponto inicial das desconfianças em relação à implantação deste modelo. É importante lembrar a defesa que deste modelo faziam, na Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o Ensino Superior, de 1967-69, o Gal. Meira Matos e outros, como o Ministro do Planejamento Roberto Campos. (Cf. CPI do Ensino Superior, 1967-69).

Nesta época, pós-golpe militar de 64, houve um esforço para integrar a educação superior no novo projeto de desenvolvimento. Era necessário despolitizar o espaço universitário e mantê-lo sob rígido controle. A idéia de privatizar a universidade pública estava em alta, pois, já nesta época, o ensino superior começava a ser encarado como uma mercadoria ou quase-mercadoria que necessitava ser regulada pelas leis do mercado.

A idéia de privatização era justificada, então, pela incapacidade oficial de suprir toda a demanda e pela busca de maior eficiência do sistema. É neste marco que se contratam os serviços do consultor Rudolph Atcon. Suas propostas de reformulação da estrutura do sistema universitário brasileiro envolviam um conceito de autonomia que, em suas linhas mestras, parece estar sendo retomado por planos de organismos internacionais ou bancos multilaterais de grande influência sobre as reformas da educação superior em curso em quase todos os países do primeiro e terceiro mundo e por planos e propostas de reforma desse nível de ensino no Brasil.⁷

Atcon propunha que a universidade pública deveria libertar-se das malhas do “*poder executivo do Estado*”. Defendia uma autonomia que implicasse a completa desvinculação da universidade dos controles administrativos e financeiros do Estado. Como modelo administrativo, um sistema “*tipo empresa privada e não de serviço público. (...) Porque é um fato inescapável – escrevia – de que uma universidade autônoma é uma grande empresa e não uma repartição pública*” (ATCON, 1966:87). Por este modelo, segundo Atcon, além de estarem assegurados os controles internos e a aceleração dos processos, garantir-se-ia o “*automático aumento da autonomia institucional*”, e se conseguiria a máxima eficiência, inclusive como “*sistema administrativo ideal para a empresa privada*”. O

6 Conselho dos Reitores das Universidades Brasileiras.

7 Cf. SGUISSARDI, Valdemar. Autonomia Universitária e Mudanças no Ensino Superior – Da polissemia do conceito às controvérsias de sua aplicação. In: CATANI, Afrânio M. (Org.). *Novas Perspectivas nas Políticas de Educação superior na América Latina no Limiar do Século XXI*. Campinas: Autores Associados, 1998, pp. 29-40, p. 30.

administrador universitário deveria ter atribuições bem delineadas e sempre desligadas da formulação da política universitária.

Ele não precisa, aliás, não deveria ser membro do corpo docente, mas sim um técnico em administração, de preferência contratado da indústria; um gerente, porque é exatamente isso: um gerente. Deve trazer à sua posição hábitos já estabelecidos da indústria... (1966:91).

Ao conceito de autonomia financeira em relação ao Estado ficava subentendida a necessidade de a fundação universitária prover seus próprios recursos das mais diversas fontes, incluindo a de cobrança de mensalidades.

O modelo jurídico-administrativo então proposto por Atcon era o da fundação, lembrando, sob muitos aspectos, as organizações sociais do ex-Ministro Bresser-Pereira, no *Plano Diretor da Reforma do Estado* (1995), propostas para, como fundações de direito privado, ou entidades ditas públicas não estatais, responderem pelos serviços públicos do Estado: educação, pesquisa, saúde, etc.

Entretanto, naquele momento, o modelo Atcon de fundação não era o que exatamente interessava às autoridades federais de um governo autoritário e concentrador. A oposição a este modelo foi inclusive dos membros brasileiros e americanos que formaram a comissão bilateral do Acordo MEC-USAID (1967), que temiam a criação de órgãos desvinculados do poder público, que retirariam do Estado seu poder de decisão e de comando.

O modelo seria adaptado às conveniências do regime: as fundações poderiam ter independência financeira, mas não administrativa, jurídica e política. Na realidade, como já se disse, com exceção da UnB, nenhuma universidade fundacional foi constituída com patrimônio rentável cujas rendas auferidas cobrissem 1/3 do custo anual dessas instituições. Mais: mediante os Conselhos Diretores ou Conselhos de Curadores da Fundação Mantenedora, os controles político-administrativos se tornaram muito mais rígidos do que nas autarquias, como o demonstram as crises vividas por muitas universidades fundacionais, entre as quais se destacam a UnB e a UFSCar.

Além de o governo militar-autoritário ter adotado de modo exclusivo o modelo fundacional para as universidades federais que instituiu a partir de 64, nas décadas de 70 e 80, as autoridades federais freqüentemente têm tentado barrar os movimentos reivindicatórios dos docentes das autarquias (todas as duas dezenas de federais criadas antes de 1960) com a ameaça explícita ou velada de transformar essas instituições em universidades fundacionais.

Quanto às diferenças entre as universidades fundacionais e as autárquicas, até 1986, elas têm existido, mas em grau muito menor do que poderia ocorrer se tivessem sido criadas de acordo com os estritos termos da lei. A ausência de patrimônio rentável, que em alguns casos sequer é mencionado na lei de criação dessas fundações universitárias, a quase nenhuma diversificação de fontes de re-

cursos e, portanto, sua dependência quase total dos recursos oriundos do Tesouro da União, fizeram que, do ponto de vista administrativo, as fundações tenham se diferenciado muito pouco do modelo autárquico. As diferenças mais marcantes das fundações entre si e entre as fundações e as autárquicas situavam-se no âmbito da carreira docente (cada fundação tinha uma) e da eleição de dirigentes (cada fundação poderia adotar formas próprias). Outra diferença era a das relações entre os Conselhos Superiores da Universidade (Conselhos Universitário e de Ensino, Pesquisa e Extensão) e os Conselhos Superiores da Fundação. Nas fundações, esta relação mais harmoniosa ou mais hostil dependeu muito da forma como foram organizadas essas universidades, seja por mera aglutinação de instituições pré-existentes, seja por criação pura e simples, como é o caso, mais uma vez, da UnB e da UFSCar. Esta relação foi extremamente conflituosa no caso desta última, porque durante quase 10 anos o Conselho de Curadores da Fundação agiu como comissão instituidora, agindo como Conselho Universitário, e tendeu a estender essa prática por muitos anos após a constituição desse conselho superior da Universidade.

Na década de 80, as universidades fundacionais, manietadas pela burocracia administrativa federal, e por força interna dos movimentos de docentes e funcionários que lutavam pela unificação da carreira entre as fundações e posteriormente com a das universidades autárquicas (unificação da carreira em 1986/87), foram se aproximando das organizadas como autarquias, podendo-se afirmar que hoje não existiria nenhuma diferença significativa entre elas.

Com a implantação do modelo fundacional não ocorreu nem a descentralização e flexibilidade administrativa, nem a constituição de significativa diversificação de fontes de recursos financeiros para sua manutenção, nem o fim da gratuidade do ensino, com que sonhavam seus mentores.⁸

A conclusão a que se chega, após esta sumária análise da trajetória do modelo das universidades fundacionais, é de que a adoção desse modelo pelos governos militar-autoritários e os que se lhes seguiram, antes que servir à função de descentralização e agilização administrativa, e mesmo ao projeto de privatização, contribuiu para que, na ausência de efetiva autonomia, nos moldes administrativo-concentradores tradicionais, pudesse ser exercido um maior controle político-administrativo sobre as universidades.

É esta atual indistinção que explicaria o aparente paradoxo de tanto universidades autárquicas como fundacionais terem instituído fundações privadas de apoio institucional.

8 Para maiores detalhes sobre semelhanças e diferenças entre universidades autárquicas e fundacionais, cf. "Breve comparação entre universidades fundacionais e autárquicas". In: SGUISSARDI, Valdemar (Op. Cit, 1993, p. 67-75) e BERTERO, Carlos O. & MOURA, Alkimar R. *Autarquias e fundações: dois experimentos organizacionais em universidades federais*. São Paulo: IDESP/SP e INEP/MEC, 1983 (mimeo).

Fundações privadas e a privatização do Estado e da Educação Superior

Diante da distorção do estatuto da fundação promovida pelos governos militar-autoritários para ajustá-lo aos interesses de regulação e controle, não é de estranhar que hoje o termo fundação seja utilizado para cobrir atividades que vão de estritas atividades de apoio institucional a verdadeiras operações de mercado ou quase-mercado.

Quanto às distorções das atuais fundações de apoio em relação ao padrão jurídico-administrativo, Dalmo Dallari (2001) assinala antes de tudo o fato de não possuírem um fundo (patrimônio rentável) constituído no ato de sua criação:

O que existe é a intenção de obter fundos para se fazer alguma coisa. Isso não é fundação. O que se tem chamado de fundações são na verdade associações civis definidas pelo Código Civil, ou seja, um grupo de pessoas que se associam para realizar determinada coisa, mas sem a exigência da existência prévia de um fundo.

Dallari ainda aponta outros preocupantes desvios de suas finalidades – o apoio às atividades-fim da universidade pública -, a começar pelo talvez mais grave: sua submissão ao mercado e sua despreocupação com os interesses sociais (públicos).

Outros desvios, entre tantos, que decorrem dos anteriores são a apropriação privada de bens públicos, mediante utilização da marca, do prestígio das instituições em apoio das quais teriam sido criadas, e a complementação salarial que rompe a unidade da carreira docente e de funcionários, com as conseqüências previsíveis para as funções típicas de ensino, pesquisa e extensão.

Como diz Dilvo Ristoff (2001), convive-se hoje no interior dos *campi* das universidades públicas (federais e estaduais paulistas?) com três tipos de universidade: “*a universidade financiada pelo MEC, a universidade financiada pela CAPES e pelo CNPq e a universidade auto-sustentada, gerenciada pelas Fundações de Apoio*” (grifo nosso). As três viveriam em mundos muito distintos entre si, quanto a condições de trabalho, incentivos financeiros e reconhecimento acadêmico. A auto-imagem que construiriam de si também é distinta: “*a primeira se imagina pública, gratuita e democrática; a segunda se imagina pequena, doutoral e elitista; a terceira se imagina privada, competitiva e mercadológica*” (grifos nossos).

“Sem uma profunda democratização do terceiro sector será um logro confiar a ele a tarefa da democratização do Estado e, mais em geral, do espaço público não estatal”.

Por que são criadas as fundações privadas de apoio institucional?

Possuem consistência os argumentos de que as fundações privadas de apoio institucional são uma decorrência da falta de autonomia universitária, dos constrangimentos e restrições financeiras impostos pelo Estado (Federal, Estadual, Municipal), da própria natureza jurídica das IES?

A resposta, sob muitos aspectos, pode ser positiva. Entretanto, sob outros, ela parece dever ser negativa.

Por que é no âmbito de uma das universidades estaduais paulistas, que gozariam do modelo mais avançado de autonomia a servir de exemplo para as federais, que mais se multiplica esse tipo de associação civil (função)? Parece aceitável que se poderia explicar sua existência no interior das Universidades Federais, no âmbito de unidades universitárias como os hospitais universitários, privados de autonomia de gestão financeira, mesmo diante do aparente paradoxo da existência de fundações privadas de apoio no interior de universidades de natureza fundacional, mas, em outros contextos, permanece a necessidade de busca de explicação para sua existência.

O argumento da carência de recursos, como observa Jacques Schwartzman, Diretor Executivo da Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa – FUNDEP/UFMG, pode admitir exceções:

Este argumento enseja duas considerações ambíguas. Por um lado, não se pode dizer que todas as Fundações foram criadas em épocas de escassez de recursos. A FUNDEP, por exemplo, foi criada em 1974, como um mecanismo de dar flexibilidade e agilidade para as atividades de pesquisa da UFMG. Com o passar dos anos foi assumindo funções que a estrutura burocrática e dependente do governo federal não conseguia realizar, tais como realizar importações, contratar mão de obra temporária, prestar contas junto a órgãos públicos, gerenciar cursos e prestação de serviços de departamentos e Unidades, etc. Pode-se dizer que a maioria das fundações foi criada em resposta à falta de autonomia administrativa e financeira das universidades públicas. (Schwartzman, 2002).

Em poucas palavras, o Diretor Executivo de uma das mais tradicionais fundações privadas no interior de um espaço público delinea a trajetória dessas fundações. São criadas como “*mecanismo de dar flexibilidade e agilidade para as atividades de pesquisa*”. Em seguida, com o passar dos anos,

...foi assumindo funções que a estrutura burocrática e dependente do governo federal não conseguia realizar, tais como realizar importações, contratar mão de obra temporária, prestar contas junto a órgãos públicos, gerenciar cursos e prestação de serviços de departamentos e Unidades, etc.

Pode-se dizer que a maioria das fundações foi criada em resposta à falta de autonomia administrativa e financeira das universidades públicas. (Schwartzman, 2002).

Dallari (2001) concorda que a multiplicação das fundações privadas no interior das IES ocorreu pela busca de formas menos burocratizadas de administração. Diz que a criação das autarquias já tinha esse objetivo, parte que é, como a fundação, da chamada administração indireta:

São formas mais livres e flexíveis do que a administração direta, que foi se tornando muito complicada e acabou dominada pela burocracia. Isso gerou a idéia de criar formas de atuação mais livres e não sujeitas a todas as regras da administração direta.

No entanto, o jurista alerta para as distorções: “*Autarquias ou organizações soltas demais se desligam dos objetivos públicos, facilitando a corrupção, o desvio*”.

Para além da questão imediata da necessidade de flexibilizar processos administrativo-financeiros, é necessário considerar o momento da mudança na produção e do papel do Estado.

Um dado a observar, em relação às fundações criadas no âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) é que do início dos anos 70 a 1995 – 25 anos – criaram-se 42 fundações para um total de cerca de 50 IFES. De 1995 a 2001 esse número saltou para 95, num crescimento médio anual de 10 novas fundações. Algumas IFES não possuíam fundações, 22 possuem uma única e algumas, UFMG e UFBA, por exemplo, possuem seis cada.

Há um claro recrudescimento do processo de criação dessas entidades a partir da emergência das propostas do Estado Mínimo ou Fraco, na senda do *Consenso de Washington*, e, no caso do Brasil, das propostas contidas no *Plano Diretor da Reforma do Estado*, de iniciativa do Ministro Bresser-Pereira (MARE).

Boaventura de Sousa Santos (1998, p. 3)), ao analisar a crise do paradigma reformista do Estado, diz que:

O capitalismo global e o seu braço político, o Consenso de Washington, desestruturaram os espaços nacionais de conflito e negociação, minaram a capacidade financeira e reguladora do Estado, ao mesmo tempo em que aumentaram a escala e a frequência dos riscos até uma e outra ultrapassarem os limiares de uma gestão nacional viável.

Chama atenção para o fato de que o Estado que emerge do *Consenso de Washington* somente seria fraco ao nível das estratégias de hegemonia e de confiança, mas não no da estratégia de acumulação, via mercantilização do trabalho de bens e serviços. “*Ao nível da estratégia de acumulação é mais forte do que nun-*

ca, na medida em que passa a competir ao Estado gerir e legitimar no espaço nacional as exigências do capitalismo global” (1998, p. 3). Diz mais:

Não se trata do regresso do princípio do mercado, mas de uma nova articulação, mais directa e mais íntima, entre o princípio do Estado e o princípio do mercado. Na verdade, a fraqueza do Estado não foi o efeito secundário ou perverso da globalização da economia. Foi um processo político muito preciso destinado a construir um outro Estado forte, cuja força esteja mais finamente sintonizada com as exigências políticas do capitalismo global. A força do Estado, que no período do reformismo consistiu na capacidade do Estado em promover interdependências não mercantis, passou a consistir na capacidade do Estado em submeter todas as interdependências à lógica mercantil.

Esta teria sido a “fase áurea do neo-liberalismo”, “um período de pensamento único, de diagnósticos inequívocos e de terapias de choque”. É neste momento e no que se lhe segue, do pós-neoliberalismo, que floresceriam as mil formas de entidades que comporiam o amplíssimo espaço do chamado Terceiro Setor, entre as quais poder-se-ia por analogia situar nossas *fundações*.

Ao discutir a relação da reforma do Estado e o Terceiro Setor, Santos examina duas concepções de Estado diametralmente opostas que estariam presentes na atual tentativa de superação da crise do Estado. Uma delas é a do Estado-empresário que pode ser ilustrado por duas recomendações básicas:

... privatizar todas as funções que o Estado não tem de desempenhar com exclusividade; submeter a administração pública a critérios de eficiência, eficácia, criatividade, competitividade e serviço aos consumidores próprios do mundo empresarial. A filosofia política que lhe subjaz consiste na busca de uma nova e mais íntima articulação entre o princípio do Estado e o princípio do mercado sob a égide deste último. (1998, p. 13).

A principal referência dessa concepção é o livro *Reinventing Government* de David Osborne e Ted Gaebler (1992). As propostas do Banco Mundial para a reforma do Estado seguiriam com pequenas nuanças esta concepção.

Ao examinar aspectos do Estado-empresário, Santos afirma:

A noção de empresa ocupa hoje uma posição hegemónica no discurso contemporâneo sobre a reforma organizacional (du Gay, 1996: 155) e, de par com ela, a noção de contratualização das relações institucionais. Não restam dúvidas que a reconceptualização do governo e do serviço público em termos de formas empresariais envolve a reimaginação do social como uma forma do económico (Gordon, 1991: 42-5 in du Gay, 1996: 156).

Assim, para Osborne e Gaebler, o governo deve ser uma empresa que promove a concorrência entre os serviços públicos; centrado em objectivos e

resultados mais do que na obediência a regras, deve preocupar-se mais em obter recursos do que em gastá-los; deve transformar os cidadãos em consumidores, descentralizando o poder segundo mecanismos de mercado em vez de mecanismos burocráticos (du Gay, 1996: 160). O modelo burocrático é considerado inadequado na era da informação, do mercado global, da economia baseada no conhecimento, e é, além disso, demasiado lento e impessoal no cumprimento dos seus objectivos. (1998, p. 15).

Comentando a complementaridade entre o Terceiro Setor e o Estado como uma via de criação de um espaço público não estatal, adverte para a necessária distinção entre complementaridade e substituição.

A substituição assenta na distinção entre funções exclusivas e funções não exclusivas do Estado que, por vezes, se designam por funções sociais do Estado. Por detrás desta distinção está a idéia de que, sempre que o Estado não demonstre ter uma vantagem comparativa, deve ser substituído no exercício das funções não exclusivas por instituições privadas mercantis ou do terceiro sector. Esta distinção é altamente problemática, sobretudo porque a análise da génese do Estado moderno revela que nenhuma das funções do Estado foi originariamente exclusiva dele; a exclusividade do exercício de funções foi sempre o resultado de uma luta política. Não havendo funções essencialmente exclusivas, não há, por implicação, funções essencialmente não exclusivas. (1998, p. 16)⁹

Embora falando genericamente sobre todas as instituições do Terceiro Setor, o alerta de Santos talvez valha também para as fundações de apoio: “*Sem uma profunda democratização do terceiro sector será um logro confiar a ele a tarefa da democratização do Estado e, mais em geral, do espaço público não estatal*”.

De modo ainda mais preciso, para a compreensão da emergência e multiplicação das fundações privadas de apoio institucional, vale a pena considerar algumas reflexões que Maria Sylvia Z. Di Pietro (1998) faz ao tratar do tema “O Cidadão e sua defesa – A *Res Publica* e sua defesa”.

Ao falar dos riscos para os direitos sociais do cidadão e para a *res publica* (coisa pública), no contexto das concepções de Estado Subsidiário, Di Pietro chama atenção para a insegurança jurídica e para a privatização de atividades sociais do Estado. Este risco ocorreria quando o Estado divide com particulares “*o encargo de proteger o interesse público*” e incentiva

...formas de colaboração entre particular e poder público, por meio de entidades paraestatais, que funcionam paralelamente ao Estado, exercen-

⁹ Cf. o conceito de setores estratégicos, exclusivos e não exclusivos do Estado. In: BRASIL/MARE. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília: MARE, 1995.

do atividade que não é serviço público exclusivo do Estado nem atividade inteiramente privada; elas atuam na vizinhança com o serviço público, sob regime jurídico que fica a meio caminho entre o direito público e o direito privado...

A insegurança jurídica dever-se-ia a fatores como: a) lentidão do Poder Legislativo na apreciação das matérias relativas à reforma do Estado; b) o fortalecimento do Poder Executivo, caracterizado pela livre emissão de Medidas Provisórias; c) a deficiência de controle pelo Poder Judiciário (denegação da justiça). (1998, p. 3).

No surgimento de entidades paraestatais residiria o segundo tipo de risco, “*pelo fato de o Estado a elas transferir atividades, bens públicos, móveis e imóveis, e mesmo parcelas do orçamento do Estado, que ficam sob a gestão de tais entidades*”.

O surgimento destas entidades funda-se em várias idéias:

...a de que ficarão livres das amarras do direito administrativo, especialmente licitação e concurso públicos; ficarão livres dos controles formais que hoje incidem sobre as entidades públicas e sujeitar-se-ão apenas a controle de resultados, com a participação da própria sociedade; e a idéia de que o seu relacionamento com a Administração Pública se dará normalmente por meio de contratos de gestão, nos quais se estabelecem as exigências mínimas a serem atendidas e a forma de controle. (1998, p. 3-4)

Disto resulta, como diz a autora, que “*é a ‘res publica’ que está sendo privatizada, porque está sendo posta nas mãos do particular para ser administrada, pretensamente, no interesse público, sob as regras predominantes do direito privado*”. (1998, p. 4).

Como nascem?

... nascem como pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, sob a forma de fundação, associação ou cooperativa, para a prestação, em caráter privado, de serviços sociais não exclusivos do Estado, porém mantendo vínculo jurídico com entidades da administração direta ou indireta, em regra por meio de convênio e, mais recentemente, por meio dos contratos de gestão. Dentre essas entidades, surgem agora as chamadas organizações sociais.(1998, p. 4).

Da mesma forma como o faz Dalmo Dallari, também Di Petro alerta para o fato de, por não possuírem patrimônio próprio nem fonte de receita, utilizarem-se do próprio patrimônio público. Não teriam sede própria, instalando-se, portanto, no espaço das repartições públicas. Os “*próprios servidores públicos prestam serviços a essas entidades, tendo seus salários complementados pelas mesmas*”.

E aqui põe a autora o dedo na questão fundamental: o da eficiência que supostamente não seria garantida pela Administração Pública. A busca da eficiência compensaria o risco da privatização? Conclui Di Pietro: “*Mas um fato é incontestável: trata-se de entidades privadas (ou paraestatais) que vão administrar o patrimônio público, precisamente em áreas que mais afetam os direitos sociais do cidadão, como as da educação e da saúde.*” (p. 4)

Segundo Di Pietro, onde os riscos são imensos é no fato de, ao se rejeitar o controle formal da Administração Pública, apelar-se para um *controle de resultados* e paralelamente a um *controle social* a ser exercido pela sociedade.

Onde residiriam os maiores riscos? No fato de que se trata de atividade social, onde a fixação de metas e parâmetros objetivos que admitam controle de resultados é muito mais difícil do que quando se trata de atividade estritamente econômica. A avaliação e o controle exigiriam pessoal qualificado, além de demandarem muito maior tempo e custos operacionais.

Em conclusão, enfatizando os riscos para os direitos sociais do cidadão decorrentes da transferência de serviços públicos sociais para entidades privadas, e da *res publica*, para ser administrada sob regime jurídico próprio da empresa privada, alerta mais uma vez a autora: “*Se com os controles formais que existem hoje, a má aplicação de recursos públicos é uma realidade incontestável, fácil será imaginar as conseqüências negativas de um afrouxamento das formas de controle*” (1998, p. 5).

Como controlar as fundações e impedir que se desviem de suas funções de interesse público?

Um dado é comum na análise de quase todos os analistas, o da necessidade de controle do funcionamento dessa entidade, associação civil, erroneamente chamada de fundação. O que dizem a respeito?

Dalmo Dalari (2001) observa que as *fundações* deveriam ser obrigadas a ter um conselho fiscal para controle e fiscalização, além de precisarem ser controladas permanentemente pelo Ministério Público. Mas completa sua observação considerando que, infelizmente, o Ministério Público não dispõe de pessoal para tanto e as *fundações* costumam não ter interesse nisso, o que deixaria sempre aberta a possibilidade de abuso como os que se tornaram de domínio público pela imprensa escrita e televisada. Além disso, no caso de grandes universidades com numerosas *fundações*, seria necessário que houvesse “*um órgão especificamente voltado para o controle das fundações. A Universidade precisa ter acesso a toda documentação, tanto sobre atividades realizadas como sobre os recursos arrecadados*”. E que os membros desse órgão fossem eleitos pelo Conselho Universi-

tário, não necessariamente ligados a ele; esse órgão deveria poder ser convocado pelo Conselho Universitário para informações e esclarecimento a qualquer tempo.

José Maria P. de Souza (2001) avalia que os mecanismos institucionais reguladores

... podem ser lentos e até arcaicos, mas são conhecidos e exercidos por toda a comunidade acadêmica, individualmente ou via colegiados. A perda desses poderes frente a instituições comandadas por pequeno grupo de docentes, que legalmente não precisam prestar contas à USP, é questionável e destrói o processo de checks and balances inerente e necessário ao serviço público. Mais correto é modernizar a máquina administrativa das unidades; para tanto, é preciso vontade política mais ação decidida, e não nova legislação.

Numa palavra, a questão que efetivamente deve ser posta é a da preservação da universidade pública, com suas atividades-fim, com sua estrutura de carreira, de obrigações com atividades inerentes de ensino, pesquisa e extensão. Se as *fundações* estão permitindo o desvio das funções universitárias essenciais à identidade de uma universidade pública (estatal, no caso), o que seria possível fazer para coibir isso? É possível conceber a existência de fundações que de fato cumpram suas funções de apoio institucional sem que se corra o risco de vê-las no curto ou médio prazo contribuindo para desviar a universidade pública de suas funções públicas?

Concluindo: a quem interessam as fundações privadas na universidade pública?

Depois deste percurso descritivo-conceitual, é hora de retornar à primeira e principal questão deste texto: a quem interessam as fundações privadas, ditas de apoio, que tomam conta dos espaços públicos universitários?

A questão comporta várias respostas, pois a realidade é contraditória e, sob alguns aspectos, como se viu anteriormente, paradoxal. A resposta mais simples é a de que elas interessam e interessam: 1) a todos os que, na ausência de efetiva autonomia administrativa e de gestão financeira das IES, buscaram meios de garantir maior flexibilidade, agilidade administrativa na gerência de projetos e de recursos, para que as atividades-fim (ensino, pesquisa e extensão) da universidade fossem atingidas, evitando, na medida das possibilidades legais, os riscos inerentes à natureza dessas entidades (privadas, formalmente sem fins lucrativos) de fugirem de sua destinação original – apoio institucional – e se constituírem em efetivos enclaves privados no interior de instituições públicas; 2) aos que, não acreditando ou não levando a sério a legitimidade e especificidade da missão pública da universidade, quando, no dizer de Sousa Santos, “*a mercantilização do*

modo de estar no mundo está a converter-se no único modo racional de estar no mundo mercantil”, optaram por se utilizar desta possibilidade legal para, a pretexto de prover recursos para as IES cada vez mais deles desprovidas, agirem livremente no mercado ou no quase-mercado, como se tudo na universidade – ensino, pesquisa, extensão – fosse mercadoria ou quase-mercadoria regulável pelas leis do mercado.; 3) aos que, acreditando em teses como as de um menor retorno social dos investimentos no ensino superior do que o dos investimentos na educação básica, de que a educação superior é uma atividade competitiva e de que o Estado deve ter um papel subsidiário neste nível de educação, defendem a transformação das IES públicas em organizações sociais, entidades ditas públicas não estatais, conforme proposta incluída no *Plano Diretor da Reforma do Estado*, do MARE (1995).

Para concluir, pensando na defesa da universidade pública como direito da cidadania e dever do Estado e parafraseando Boaventura de Sousa Santos quando se refere às instituições do Terceiro Setor, podemos afirmar que, sem uma profunda democratização (e regulação) das *fundações*, será um logro confiar a elas qualquer papel na democratização do Estado, da Universidade Pública ou de supostos espaços públicos não estatais.

Referências Bibliográficas

- ATCON, Rudolph P. **Rumo à Reformulação Estrutural da Universidade Brasileira**. Rio de Janeiro: MEC/DESU, 1966.
- BARRETO FILHO, José. Parecer n. 318/64 (Sobre Autarquias ou Fundações). *Documenta*, n. 32, p. 72-76, 1964.
- BERTERO, Carlos O. & MOURA, Alkimar R.. **Autarquias e Fundações: dois experimentos organizacionais em universidades federais**. São Paulo: IDESP/SP e INEP/MEC, 1983 (mimeo).
- BRASIL/CONGRESSO NACIONAL. Relatório da CPI do Ensino Superior. DCN, 29 de novembro de 1969, Suplemento n. 26m, p. 1-406.
- BRASIL/MARE. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília: Maré, 1995.
- BRASIL/MEC. Relatório da Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino superior – EAPES – (Acordo MEC/USAID). Rio de Janeiro: MEC/DESU, 30 de junho de 1968.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos *Manifestações da Crise*. **Folha de S. Paulo**, 17.11.2001, p. 3.

- DALLARI, Dalmo de A. Dallari sugere órgão de controle. Entrevista. **Jornal da USP**, Ano XV, n. 564, 22/10 a 02/12/2001, capturado em 18/04/02 no site "<http://www.usp.br/jorusp/arquivo/2001/jusp564/caderno/univers.html>
- CAVALCANTI, Arthur J. Faveret. **Formas Jurídicas dos Hospitais de Ensino**. Parecer. CRUB, XIII Reunião Plenária, Brasília, 4 e 5 de agosto de 1971, p. 3.
- COELHO, Luiz Fernando. FUNDAÇÃO. In: FRANÇA, R. Limongi. (Coordenação). **Enciclopédia SARAIVA de DIREITO**. v. 39, Função Social da Propriedade – GESTÃO SOCIAL. São Paulo: Saraiva ed. 1914-1979, p. 49-58.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Z. Cidadão e sua Defesa – a Res Pública e sua Defesa. Seminário Internacional “A Sociedade e a Reforma do Estado”. Brasil/Maré, São Paulo, 26-28/03/1998.
- FERRAZ, Esther de Figueiredo. Parecer nº 715/69 (Entendimento da Lei 5.540. Aplicação às Fundações Criadas por Lei Federal), **Documenta**, n. 103, p. 10-16, 1969.
- REVISTA DA ADUSP. Dossiê “Fundações”. São Paulo, n. 22, mar./01; n. 23, set./01; dez./01. (<http://www.adusp.org.br/revista/Default.htm>)
- RISTOFF, Dilvo. A carreira dos servidores docentes e técnico-administrativos. Apontamentos para o Projeto Educação, Ciência e Tecnologia para um Brasil Soberano. Instituto Cidadania. Florianópolis, novembro/2001 (texto digitalizado)
- SÁ, Ney. Formas Jurídicas dos Hospitais de Ensino. Parecer, CRUB, XIII Reunião Plenária, Brasília, 4 e 5 de agosto de 1971, p. 2-3.
- SALGADO, Clóvis. Indicação (Projeto de Lei regulando o disposto nos arts. 21, 81, 85 e 86 da L. D. B.) **Documenta**, n. 32, p. 109-110, 1964.
- SANTOS, Boaventura de S. A reinvenção solidária e participativa do Estado. Seminário Internacional “A Sociedade e a Reforma do Estado”. Brasil/Maré, São Paulo, 26-28/03/1998.
- SCHWARTZMAN, Jacques. A Controvérsia sobre as Fundações. Fundep/Ufmg, 4/1/2002, (<http://www.fundep.ufmg.br/noticias.asp?cod=41>).
- SGUISSARDI, Valdemar. **Universidade, Fundação e Autoritarismo – O caso da UFSCar**. São Paulo: Estação Liberdade ; São Carlos: Editora da UFSCar, 1993, p. 33-36)
- _____. Por que Fundação? A Universidade Fundacional no regime militar-autoritário. **Universidade e Sociedade**, Brasília, v. 5, n. 8, p. 88-100, fev./95.
- SOUZA, José Maria P. de. Fundações (e Organizações Assemelhadas). Revista da Adusp, n. 24, dez./01 (<http://www.adusp.org.br/revista/24/p38>)

ANEXO

O caso da Fundação de Apoio Institucional ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico da Universidade Federal de São Carlos – FAI-UFSCar

Na forma como se estrutura a Fundação de Apoio Institucional da Universidade Federal de São Carlos - FAI-UFSCar, conforme exposto a seguir, tem-se um exemplo de uma IES pública que estabeleceu um conjunto de normas visando prevenir ou minorar os problemas que podem ocorrer com a presença de uma entidade privada, ainda que sem fins lucrativos, no interior de uma universidade pública.

Trata-se, a nosso ver, de uma tentativa salutar visando o estabelecimento de normas que garantam não somente uma adequada definição de atribuições dessas entidades de prestação de serviços Universidade, ao setor produtivo e à sociedade, mas seu estrito controle pela respectiva IES, sua submissão às diretrizes maiores dessa IES, e o retorno dos recursos financeiros e patrimoniais auferidos em suas atividades a essa IES, impedindo sua utilização por interesses de indivíduos ou grupos.

Criação e objetivos da FAI-UFSCar

A FAI-UFSCar acaba de completar 10 anos de existência, constituída que foi em 21 de janeiro de 1992. Outros 10 anos haviam se passado desde o surgimento da idéia de implantá-la durante a gestão do ex-reitor William Saad Hossne (1978-1982). Entretanto, as condições institucionais não foram consideradas propícias ou não aconselhavam sua criação. Foi no início dos anos 90 que o volume de recursos advindos de projetos de pesquisa financiados por grandes agências, em especial a FINEP, além dos serviços de extensão, teria conduzido à sua criação. Desde o momento da criação teriam sido tomados cuidados estritos quanto a sua regulação e controle. Alguns casos de desvio das finalidades institucionais de fundações dessa natureza junto a Instituições de Ensino Superior públicas já eram de domínio público e impunham à UFSCar a elaboração de normas pertinentes.

Estas apoiaram-se em experiências e normas anteriores da própria UFSCar nesta matéria.

A FAI-UFSCar foi constituída como entidade de direito privado, sem fins lucrativos, com personalidade jurídica própria, gozando de autonomia administrativa, patrimonial e financeira. Segundo seus Estatutos, o primeiro de seus objetivos é o de “*Apoiar a UFSCar na consecução de seus objetivos finalísticos, o ensino, a pesquisa e a extensão*”. O segundo: “*Promover o desenvolvimento científico e tecnológico, as atividades artísticas e culturais, a preservação ambiental e as relações institucionais entre a UFSCar, a Comunidade Universitária e a Sociedade*”.

Entre seus objetivos específicos, destacam-se:

I – Celebrar convênios, contratos, acordos, ajustes e de outras formas, estabelecer ou intervir em relações entre a UFSCar e Instituições de ensino, pesquisa, extensão, fomento ou financiamento; outras Entidades Públicas e Privadas, Empresas e a Sociedade em geral. II – Integrar organismos multilaterais, consórcios e condomínios de âmbito local, regional, nacional ou internacional. III – Divulgar e fomentar os programas, planos, projetos e atividades de pesquisa e extensão da UFSCar, captar recursos, gerenciar recursos externos, elaborar prestação de contas e subsidiar relatórios. IV – Divulgar e fomentar a prestação de serviços técnico-científicos da UFSCar; gerenciar a prestação de serviços nas áreas administrativa, contábil, financeira e tributária; e alocar os recursos humanos e materiais, de infraestrutura, equipamentos e de consumo, que se fizerem necessários. V – Promover cursos, seminários, congressos e outros eventos de capacitação, informação e difusão de conhecimentos técnico-científicos. VI – Instituir bolsas de estudo, de pesquisa ou de extensão para o corpo de docentes e discentes da UFSCar. VII – Instituir fundos de apoio específicos para atividades de ensino, pesquisa, extensão, atividades culturais e atividades assistenciais da UFSCar. XI – Contribuir para a manutenção dos objetivos finalísticos da UFSCar, desenvolvendo atividades realizando receitas a partir de excedentes de pesquisa ou de extensão e da promoção institucional.

Quanto ao patrimônio, no Artigo 7o. do Estatuto diz-se que foi constituído de Cr\$ 3 milhões (expressão monetária da época, 1992). O patrimônio foi constituído por “*seus fundadores*”, no caso a própria FUFSCar/UFSCar. No Artigo 8o diz-se ainda sobre o patrimônio: “*I – As doações, dotações, subvenções e auxílios recebidos de pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado. II – Os bens, direitos e haveres que vier a adquirir*”. Os recursos advirão de convênios, auxílios, doações, dotações, remuneração de serviços prestados, rendas próprias dos bens que possua ou administre, etc.

Quanto à utilização do patrimônio e dos recursos dar-se-á no cumprimento de suas finalidades, “*permitidas, porém, para obtenção de outros rendimentos, sua vinculação, arrendamento, aluguel ou alienação, observadas as exigências legais e as deste Estatuto*”.

No caso de extinção da FAI-UFSCar, seu patrimônio será incorporado ao patrimônio da UFSCar.

Estrutura e administração

Compõem a administração superior da FAI-UFSCar um Conselho Deliberativo, um Conselho Fiscal e uma Diretoria Executiva.

O Conselho Deliberativo é composto por 15 membros titulares e seus suplentes. São membros natos: o Reitor (Presidente do Conselho); o vice-Reitor (Vice-Presidente do Conselho); os Pró-Reitores de Administração e Planejamento, de Graduação, de Pesquisa e Pós-Graduação, e o de Extensão; os Diretores de Centros da UFSCar (seis). São membros eleitos os representantes do corpo docente e do corpo técnico-administrativo que integram a Comissão Assessora de Normas, Orçamento e Administração – CANOA, do Conselho Universitário. O Diretor Executivo da FAI-UFSCar tem acento no Conselho Deliberativo, com direito a voz e sem direito a voto.

O Conselho Fiscal compõe-se dos membros do Conselho de Curadores da Fundação Universidade Federal de São Carlos – FUFSCar, tendo mandato equivalente ao desse Conselho de Curadores.

A Diretoria Executiva será exercida por um Diretor Executivo nomeado pelo presidente do Conselho Deliberativo (Reitor da UFSCar), ouvido este Conselho. Segundo o Artigo 21 do Estatuto, “*Os atos do Diretor Executivo são controlados por auditoria permanente, designada pelo Conselho Fiscal, podendo a escolha recair sobre pessoas físicas ou jurídicas especializadas, de idoneidade e competência comprovadas*”.

Normas internas

Do ponto de vista das normas internas que disciplinam os serviços prestados via FAI-UFSCar, a UFSCar possui diversas portarias regulamentando entre outras as atividades de Extensão, os valores das bolsas vinculadas a projetos de acordo com classificação dos docentes e funcionários na carreira, e os valores das diárias. A mais importante delas é a Portaria GR n. 220/93 que dispõe sobre as *Normas de Atividades de Extensão*. Essas normas valem para todas as atividades de extensão da UFSCar, incluindo aquelas que venham a ter seus recursos financeiros administrados pela FAI-UFSCar. A Portaria define os órgãos e respectivas

competências relacionados com as atividades de extensão; as múltiplas atividades de extensão; o trâmite, acompanhamento e avaliação dos projetos de atividades de extensão.

Os projetos extensão para serem autorizados e executados passam pelas instâncias do Depto, do Conselho Interdepartamental do Centro, e pela Câmara de Extensão do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, além de, do ponto de vista financeiro, pela Pró-Reitoria de Extensão.

No anexo I da Portaria GR 220/93 são definidos os diferentes tipos de atividades de extensão. Ao fazer-se referência à Prestação de Serviços faz-se a seguinte observação:

A prestação de serviços pela universidade somente se justifica quando atender a pelo menos um dos seguintes itens: a) for condição pra treinamento de alunos na realização de tarefas profissionais; b) for meio para testar técnicas, procedimentos e equipamentos resultantes da produção de conhecimento da Universidade; c) for meio para coletar dados e informações sobre assuntos relacionados ao serviço; tal tipo de serviço não existir na comunidade ou, existindo, não for acessível; neste caso, deve ser de duração temporária, até que o serviço esteja disponível e acessível; e e) a prestação de serviço for uma condição ou um procedimento para desenvolver uma agência da comunidade para que esta passe a realizar tal prestação de serviços.

No interesse do tema tratado neste texto, vale destacar alguns aspectos relacionados com as bolsas vinculadas às atividades de extensão e à administração dos recursos financeiros.

Tanto docentes quanto discentes e servidores técnico-administrativos podem receber bolsas ou meias-bolsas vinculadas ao desenvolvimento de projetos de extensão, em valores determinados na tabela anexa a essa Portaria. O menor valor de bolsa a ser concedido pela FAI-UFSCar, para graduando, é de R\$ 330,00; o maior, para doutor, é de R\$ 2.570,00. A bolsa tem a duração da atividade a que se vincula.

Além de bolsa, os envolvidos com atividades de extensão fora do local de moradia podem receber diárias com e sem pernoite (R\$ 225,00 e R\$ 80,00 respectivamente). Tanto o número quanto o valor das diárias devem constar do projeto aprovado pelas instâncias da UFSCar (Cf. FAI- UFSCar. Regulamentação para Concessão de Diárias, 01/07/2001)

Sobre o total de recursos financeiros advindos de programas, planos e projetos de extensão incidem, pelo Art. 55 dessa Portaria:

I – taxa de administração destinada à instituição administradora dos recursos [FAI-UFSCar];

II – contribuição para o Fundo de Equalização das Atividades de Extensão;

III – contribuição institucional destinada à Universidade;

IV – taxa destinada ao departamento.

A taxa de administração (inciso I) é de 5% “do total dos recursos advindos da atividade”. A contribuição para o Fundo de Equalização das Atividades de Extensão incide sobre o total dos recursos advindos da atividade e segue tabela determina alíquotas variáveis de 0 a 6,5% de acordo com a porcentagem dos benefícios auferidos pela atividade. Por exemplo e a porcentagem de benefício for de 70%, a alíquota de contribuição para esse Fundo será de 6%. A contribuição institucional será de 5% sobre o total dos recursos auferidos da atividade. A taxa destinada ao departamento segue critérios estabelecidos pelos Conselhos Interdepartamentais dos Centros, ouvido os respectivos departamentos.

Alguns valores

Examinando-se o Balanço Patrimonial e a Demonstração do Resultado da FAI-UFSCar, ano 2001, verifica-se, entre outros dados, um ativo de R\$ 7.787.411,48, contra R\$ 8.581.699,94 do ano anterior (2000). O ativo permanente (imobilizado) era de R\$ 247.604,47 e o ativo circulante R\$ 6.617.073,40. Total do patrimônio líquido R\$ 700.940,00. O superávit ou resultado das atividades operacionais do exercício (2001) foi de R\$ 295.024,19. O repasse de parcela deste à UFSCar foi de R\$ 132.850,72 (44,7%).