

*UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA*  
**“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”**

**FACULDADE DE CIÊNCIAS E LETRAS DE ARARAQUARA**  
**CAMPUS DE ARARAQUARA-SP**

**FUNDAÇÕES PRIVADAS E PRECARIZAÇÃO DO**  
**TRABALHO DOCENTE NA UNESP: 1995 - 2008**

Carolina Miranda da Cruz Pereira

ARARAQUARA/SP  
2009

**CAROLINA MIRANDA DA CRUZ PEREIRA**

**FUNDAÇÕES PRIVADAS E PRECARIZAÇÃO DO  
TRABALHO DOCENTE NA UNESP: 1995 - 2008**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação Escolar, Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Linha de pesquisa: Política e Gestão Educacional.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Roseana Costa Leite.

ARARAQUARA/SP  
2009

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

PEREIRA, Carolina Miranda da Cruz  
Fundações Privadas e Precarização do Trabalho Docente na  
UNESP: 1995-2008, 2009.

207.p.; 30cm.

Dissertação (Mestrado em Educação Escolar) – Universidade  
Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras, Campus de  
Araraquara.

Orientador: LEITE, Roseana Costa

1. Política Educacional, 2. Fundações privadas, 3.  
Precarização do Trabalho Docente.

**Carolina Miranda da Cruz Pereira**

**FUNDAÇÕES PRIVADAS E PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO DOCENTE  
NA UNESP: 1995-2008**

Dissertação de Mestrado, apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação Escolar da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

**Linha de pesquisa:** Política e Gestão Educacional.

**Orientadora:** Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Roseana Costa Leite.

Data de aprovação: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

**MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:**

---

**Presidente e Orientador:** Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Roseana Costa Leite.  
Universidade Estadual Paulista – UNESP/FCLAr.

---

**Membro Titular:** Prof. Dr. César Augusto Minto.  
Universidade de São Paulo – USP/FE.

---

**Membro Titular:** Prof. Dr. José Marcelino de Rezende Pinto.  
Universidade de São Paulo – USP/FFCLRP.

**Local:** Universidade Estadual Paulista  
Faculdade de Ciências e Letras  
UNESP – Campus de Araraquara

*“Não serei o poeta de um mundo caduco.  
Também não cantarei o mundo futuro.  
Estou preso à vida e olho meus companheiros.  
Estão taciturnos mas nutrem grandes esperanças.  
Entre eles, considero a enorme realidade.  
O presente é tão grande, não nos afastemos.  
Não nos afastemos muito, vamos de mãos dadas.  
Não serei o cantor de uma mulher, de uma história,  
não direi os suspiros ao anoitecer, a paisagem vista da janela,  
não distribuirei entorpecentes ou cartas de suicida,  
não fugirei para as ilhas nem serei raptado por serafins.  
O tempo é a minha matéria, o tempo presente,  
os homens presentes, a vida presente.”*

**Carlos Drummond de Andrade**

## AGRADECIMENTOS

Manifesto meu carinho e profundo agradecimento a todos aqueles que, direta ou indiretamente, tornaram possível a realização deste trabalho.

Em especial agradeço:

Ao meu pai, Nelson, pela inspiração, pelo apoio constante e amor incondicional. A sua confiança e a oportunidade de um recomeço me possibilitaram concretizar planos e sonhos e a me tornar uma pessoa melhor. A essa dedicação incansável, meu mais sincero agradecimento. E à minha mãe, Selma, pela permanente paciência e compreensão da importância deste trabalho para a minha vida.

À orientadora Profa. Roseana Costa Leite, pela confiança em acolher meu projeto e pela oportunidade proporcionada ao permitir ampla liberdade e autonomia para desenvolvê-lo, enriquecendo minha experiência como pesquisadora.

Ao Prof. João Augusto Gentilini, pela presença constante durante todo o desenvolvimento desse trabalho e por me proporcionar calma e tranquilidade nos momentos de tensão. Além, é claro, da confiança, do carinho e da dedicação ao trabalho acadêmico.

Aos membros da Banca de Qualificação, Prof. José Marcelino de Rezende Pinto, pela inspiração, orientação, dedicação e empenho dispensados durante a concretização deste trabalho. A influência de suas reflexões excedeu os resultados desta pesquisa, contribuindo profundamente para minha formação. E ao Prof. César Augusto Minto, pelo cuidado e rigor na correção e pelos valiosos comentários e sugestões que tanto enriqueceram este trabalho.

Ao Prof. Pedro Estevam da Rocha Pomar pelas preciosas análises e informações fornecidas, além da preocupação e disponibilidade dispensadas desde a qualificação. A sua persistência me motivou a enfrentar minhas dificuldades e a finalizar este trabalho.

À Profa. Sueli Guadalupe de Lima Mendonça, pela disposição em contribuir com informações e documentos essenciais para a realização das análises propostas.

Ao Manga, cujo amor e companhia transformaram toda dor em alegria. A sua compreensão, incentivo e apoio foram fundamentais para encarar os momentos mais difíceis. À sua paciência, dedicação e carinho o meu mais profundo agradecimento.

Às amigas de longa data, Carla, Ferdó e Fernandinha, por entenderem e perdoarem a minha longa ausência. Apesar da distância, o amor e carinho de vocês foram essenciais na minha vida.

À amiga Denise, por toda a paciência, compreensão e apoio.

À minha recente e grande amiga, Nathália, que está sempre presente em meus pensamentos, por todos os momentos compartilhados, e, claro, pelo imenso favor de tradução feito neste trabalho.

Ao Lalo, pela inspiração, amizade, orientação e apoio sempre disponíveis, mesmo que distante.

Aos amigos e companheiros de mestrado, pelas discussões enriquecedoras e pelos momentos compartilhados de descontração e angústia, Fábio, Adriano e em especial, Michele Costa.

À Tânia, amiga e companheira recente de luta por uma educação de qualidade, pela acolhida sincera e carinhosa, pela atenção e apoio dispensados durante todo este ano.

Aos professores da graduação, que tanto contribuíram para minha formação, pela confiança e incentivo antes e durante a realização deste esforço: Alessandra Costa, Natalina Sicca, Júlio Torres, Giane Fregolente e Tadeu Lopes.

À Rosimar Moreira, secretária do Departamento de Ciências da Educação, por prestar informações e atender todas as minhas solicitações com presteza e agilidade.

E, por fim, ao coordenador da Pós-Graduação em Educação Escolar, Prof. Edson do Carmo Inforsato, pela ajuda e compreensão dispensadas às minhas solicitações e aos funcionários do setor por esclarecer com atenção todas as dúvidas e prestar informações durante todo o curso, em especial à Lidiane Mattos.

## RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo a análise da relação entre as fundações privadas e a precarização do trabalho docente na Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Essa relação se estabelece a partir do momento em que as políticas públicas para o ensino superior do país e do estado de São Paulo, em conformidade com os ditames de organismos internacionais, apresentam-se como parte fundamental da reestruturação do Estado nacional, cujo resultado é a minimização de sua atuação na economia e a redução drástica de gastos nas áreas sociais. Em face desse pressuposto, mostra-se que a crise do capitalismo a partir da década de 1970 acarretou em mudanças estruturais dos Estados nacionais em âmbito mundial e, de forma preponderante nos países do capitalismo periférico, caso brasileiro. Nesse processo, o projeto de autonomia das universidades brasileiras e, em específico, das estaduais paulistas, aliado à crescente redução no financiamento culmina, entre outros resultados, na precarização do trabalho docente e na proliferação das fundações privadas ditas “de apoio” às universidades públicas. Mostra-se, a partir de dados empíricos, que o impacto de tais políticas aprofundou a desvalorização do trabalho dos professores universitários e que fundações privadas “de apoio” à UNESP são dependentes da estrutura pública, não atingem os objetivos proclamados de apoio à pesquisa, ao ensino e à extensão e intensificam o processo de privatização do ensino superior público.

Palavras-chave: Fundações Privadas. Precarização do Trabalho Docente. Autonomia Universitária. Políticas Públicas. Ensino Superior.



## ABSTRACT

This work aims to analyze the relation between private foundations and the deterioration of the university teaching at Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. This relationship is established from the time that public policies for higher education in the country and the state of São Paulo, in accordance with the dictates of international organizations, showed as part of the restructuring of the national state, whose result is to minimize its role in the economy and drastically cut spending in social areas. Given this assumption, we demonstrate that the crisis of capitalism from the 1970s resulted in national and worldwide structural changes, prevalently in countries of peripheral capitalism, the Brazilian case. In this process, the autonomy of Brazilian universities and, in particular, public universities in the state of São Paulo, together with the increasing reduction in funding culminates, among other things, in the increasing corrosion of teachers' work and the proliferation of private foundations so-called “supportive” for public universities . It is shown, from empirical data, that the impact of such policies deepened the depreciation of the university professors' work and that the private foundations which "support" UNESP are dependent on public infrastructure. They also do not reach the proclaimed goals of supporting the research, teaching and extension and intensify the process of privatization of the public higher education.

Keywords: Private Foundations. Precarious University Teaching. University Autonomy. Public Policy. Higher Education.

## SUMÁRIO

<b>Introdução.....</b>	<b>18</b>
<b>Cap. 1 – Educação em tempos neoliberais.....</b>	<b>25</b>
1.1. Educação na sociedade capitalista.....	26
1.2. A ontologia do trabalho e a historicidade humana.....	27
1.3. A lógica incorrigível e irreformável do capital.....	30
1.4. A duas faces da educação.....	35
1.5. O público e o privado na sociedade capitalista.....	42
<b>Cap. 2 – Universidade e autonomia.....</b>	<b>45</b>
2.1. A origem da universidade.....	46
2.2. Autonomia universitária brasileira.....	49
2.3. Autonomia universitária a partir da redemocratização do Brasil.....	54
2.4. Autonomia universitária na Era FHC (1995-2002).....	57
2.5. A autonomia universitária no Governo Lula (2003-2006).....	62
2.6. Autonomia das Universidades Estaduais Públicas Paulistas.....	67
2.7. A Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP.....	71
<b>Cap. 3 – O impacto do financiamento da UNESP no trabalho docente.....</b>	<b>75</b>
3.1. A precarização do trabalho docente.....	77
3.2. Relação entre os dados empíricos da UNESP e a política para o ensino superior em curso.....	82
<b>Cap. 4 – As fundações privadas na UNESP.....</b>	<b>101</b>

4.1. Histórico das fundações.....	102
4.2. Aspectos jurídicos e administrativos.....	106
4.3. O marco regulatório da Lei nº 8.958/1994.....	112
4.3.1. Do termo “desenvolvimento institucional”.....	114
4.3.2. Constituição, credenciamento e fiscalização das fundações privadas.....	116
4.3.3. Da participação de servidores públicos em projetos das fundações de apoio.....	119
4.3.4. Da contratação de pessoal pela fundação de apoio.....	121
4.3.5. Das bolsas de ensino, pesquisa e extensão.....	122
4.3.6. Da utilização de bens e serviços da instituição federal contratante.....	123
4.3.7. Da cobrança dos cursos de especialização <i>lato sensu</i> .....	125
4.3.8. Da impossibilidade de remunerar as fundações por meio de taxas de administração.....	131
4.3.9. Achados relevantes do Acórdão nº 2731/2008.....	132
4.4. Dados empíricos da relação entre as fundações privadas e a UNESP.....	134
4.5. Análise dos estatutos das fundações privadas “de apoio” à UNESP.....	136
4.5.1. Da insuficiência de bens da dotação inicial.....	137
4.5.2. Da natureza jurídica das fundações “de apoio”.....	139
4.5.3. Das finalidades das fundações “de apoio”.....	141
4.5.4. Da promoção e da cobrança de cursos de especialização pelas fundações na UNESP.....	143
4.5.5. Da duplicidade de funções.....	150
4.6. Da prestação de contas pelas fundações privadas à UNESP.....	165
4.7. Análise dos documentos financeiros das fundações privadas “de apoio”.....	171
4.7.1. Análise dos documentos da FDCT.....	172
4.7.2. Análise dos documentos da FUNDIBIO.....	183
<b>Considerações Finais.....</b>	<b>195</b>
<b>Referências.....</b>	<b>199</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADUNESP – Associação dos Docentes da Universidade Estadual Paulista  
ADUNICAMP – Associação dos Docentes da Universidade Estadual de Campinas  
ADUSP – Associação dos Docentes da Universidade de São Paulo  
ANDES-SN – Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior-Sindicato Nacional  
ANDIFES – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior  
ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
Bird/BM – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento/Banco Mundial  
CAENF – Centro Acadêmico da Enfermagem  
CAMED – Centro Acadêmico da Medicina  
CAPES – Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CCPG – Câmara Central de Pós-Graduação  
CEETPS – Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza  
CES – Câmara de Educação Superior  
CESESP – Coordenadoria de Ensino Superior do Estado de São Paulo  
CF – Constituição Federal  
CIESP – Centro das Indústrias do Estado de São Paulo  
CJ – Consultoria Jurídica  
CNE – Conselho Nacional de Educação  
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
CO – Conselho Universitário  
CONAES – Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior  
CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira  
Creduc – Crédito educativo  
CRUESP – Conselho de Reitores das Universidades Públicas Paulistas  
EaD – Ensino à Distância  
ENADE – Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes

ENC – Exame Nacional de Cursos (“provão”)  
FACTE – Fundação de apoio à Ciência, Tecnologia e Educação  
FAEPO – Fundação Araraquarense de Ensino e Pesquisa em Odontologia  
FAMESP – Fundação para o desenvolvimento Médico e Hospitalar  
FAPERP – Fundação de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão de São José do Rio Preto  
FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo  
FATECSP – Faculdades de Tecnologia de São Paulo  
FDCT – Fundação para o desenvolvimento Científico e Tecnológico  
FEPAF – Fundação de Estudos, Pesquisas Agrícolas e Florestais  
FEPISA – Fundação de Ensino e Pesquisa de Ilha Solteira  
FEU – Fundação Editora da UNESP  
FFCL – Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FIES – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior  
FINATEC – Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FOC – Fiscalização de Orientação Centralizada  
FUJEPO – Fundação Joseense para o Ensino e Pesquisa em Odontologia  
FUNDACTE – Fundação de Ciência, Tecnologia e Ensino  
FUNDEB – Fundação para o desenvolvimento de Bauru  
FUNDECIF – Fundação para o desenvolvimento das Ciências Farmacêuticas  
FUNDEPE – Fundação para o desenvolvimento do Ensino, Pesquisa e Extensão  
FUNDIBIO – Fundação do Instituto de Biociências  
FUNEP – Fundação Estudos e Pesquisa em Agronomia, Medicina Veterinária e Zootecnia  
FUNDUNESP – Fundação para o desenvolvimento da UNESP  
FUNI – Fundação UNI  
FUNVET – Fundação de apoio aos hospitais veterinários  
GED – Gratificação de Estímulo à Docência  
Geres – Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior  
GID – Gratificação de Incentivo à Docência  
GTI – Grupo de Trabalho Interministerial  
IBB – Instituto de Biociência de Botucatu  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Impostos sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

IES – Instituição de Ensino Superior

IFES – Instituição Federal de Ensino Superior

IN – Instrução Normativa

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor

INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social

IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

MARE – Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado

MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia

MEC – Ministério da Educação

MP – Ministério Público

MPE – Ministério Público Estadual

MPF – Ministério Público Federal

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra

OMC – Organização Mundial do Comércio (WTO)

OS – Organização Social

OSCIPS – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PI – Portaria Interministerial

PIB – Produto Interno Bruto

PL – Projeto de Lei

PNB – Produto Nacional Bruto

PPP – Projeto de Lei sobre Parceria Público-Privada

PRAd - Pró-Reitoria de Administração

PROUNI – Programa Universidade para Todos

PSDB – Partido da Social-Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

RDIDP – Regime de Dedicção Integral e Exclusiva à Docência e Pesquisa

RTP - Regime de Tempo Parcial

SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

SINTEPS – Sindicatos dos Trabalhadores do Centros Estadual de Educação Tecnológica

Paula Souza

SINTUNESP – Sindicato dos Trabalhadores da UNESP

SINTUSP – Sindicato dos Trabalhadores da USP

STF – Superior Tribunal Federal

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

STU – Sindicato dos Trabalhadores da UNICAMP

TCU – Tribunal de Contas da União

TCE-SP – Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação

UFCE – Universidade Federal do Ceará

UFSCar – Universidade Federal de São Carlos

UnB – Universidade de Brasília

UNESP – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas

USAID – Agência dos Estados Unidos para o desenvolvimento internacional

USP – Universidade de São Paulo

VUNESP – Fundação para o Vestibular da UNESP

## LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

### Tabelas

#### Capítulo 2

1. Número total e percentual de IES, segundo a categoria administrativa – Brasil, anos de 1995, 2002 e 2007.....	59
2. Instituições de Ensino Superior, por organização acadêmica e categoria administrativa – Brasil, 2006.....	60

#### Capítulo 3

3. Evolução do número de docentes na ativa, de estudantes matriculados e da razão estudantes por docentes na ativa – UNESP, 1995-2007.....	83
4. Composição dos novos <i>campi</i> da UNESP, 2009.....	85
5. Evolução da razão do número de docentes na ativa e aposentados – UNESP, 1995-2007.....	89
6. Evolução da participação percentual dos vencimentos de servidores na ativa sobre o total de despesas e sobre o total de despesas de pessoal – UNESP, 1995-2007.....	91
7. Vencimentos (em R\$) da categoria de docentes MS3 – UNESP, 1995 -2008.....	92

#### Capítulo 4

8. Quadro das fundações que atuam na UNESP, 2009.....	134
9. Relação da quantidade de cursos de especialização oferecidos pelas fundações privadas – UNESP, 2009.....	147
10. Origem das Receitas da FDCT, 2003.....	172
11. Quadro das Despesas da FDCT com a UNESP, 2003.....	173
12. Quadro das Despesas da FDCT, 2003.....	174
13. Origem das Receitas da FDCT, 2004.....	175
14. Quadro das Despesas da FDCT com a UNESP, 2004.....	176
15. Quadro das Despesas da FDCT, 2004.....	176
16. Origem das Receitas da FDCT, 2005.....	177
17. Quadro das Despesas da FDCT com a UNESP, 2005.....	178



18. Quadro das Despesas da FDCT, 2005.....	178
19. Origem das Receitas da FDCT, 2006.....	179
20. Quadro das Despesas da FDCT com a UNESP, 2006.....	179
21. Quadro das Despesas da FDCT, 2006.....	180
22. Origem das Receitas da FDCT, 2007.....	180
23. Quadro das Despesas da FDCT com a UNESP, 2007.....	181
24. Quadro das Despesas da FDCT, 2007.....	182
25. Origem das Receitas da FUNDIBIO, 2003.....	183
26. Quadro das Despesas da FUNDIBIO com a UNESP, 2003.....	185
27. Quadro das Despesas da FUNDIBIO, 2003.....	185
28. Origem das Receitas da FUNDIBIO, 2004.....	186
29. Quadro das Despesas da FUNDIBIO com a UNESP, 2004.....	187
30. Quadro das Despesas da FUNDIBIO, 2004.....	187
31. Origem das Receitas da FUNDIBIO, 2005.....	188
32. Quadro das Despesas da FUNDIBIO com a UNESP, 2005.....	188
33. Quadro das Despesas da FUNDIBIO, 2005.....	189
34. Origem das Receitas da FUNDIBIO, 2006.....	190
35. Quadro das Despesas da FUNDIBIO com a UNESP, 2006.....	190
36. Quadro das Despesas da FUNDIBIO, 2006.....	191
37. Origem das Receitas da FUNDIBIO, 2007.....	191
38. Quadro das Despesas da FUNDIBIO com a UNESP, 2007.....	192
39. Quadro das Despesas da FUNDIBIO, 2007.....	192

## **Gráficos**

### **Capítulo 3**

1. Evolução, frente ao ano anterior, do número de docentes na ativa, alunos matriculados e da razão de alunos por docentes – UNESP, 1995-2007.....	84
2. Evolução do número de vagas oferecidas e da receita do Tesouro – UNESP, 1995-2007.....	87
3. Evolução de docentes na ativa, de aposentados e da razão do número de docentes na ativa por docentes aposentados – UNESP, 1990-2007. ....	90
4. Evolução do salário referente à categoria de docentes MS3 – UNESP, 1995-2008.....	94
5. Participação percentual dos docentes ativos por titulação – UNESP, 1995-2007.....	96
6. Número de vagas liberadas pela UNESP para contratação de professores substitutos – UNESP, 2001-2009.....	97
7. Evolução, frente ao ano anterior, da receita do Tesouro – UNESP, 1998-2008.....	99

**Capítulo 4**

8. FDCT: Evolução da receita total, das despesas com a UNESP e da remuneração dos docentes, 2003-2007.....	182
9. FUNDIBIO: Evolução da receita total, das despesas com a UNESP e da remuneração dos docentes, 2003-2007.....	193

## Introdução

Nas décadas de 1970/80 instala-se a crise do modelo de Estado de Bem-Estar Social, sem que este tivesse plenamente desenvolvido no Brasil, devido aos alegados altos custos dos Estados para atender as demandas sociais, processo que inicia uma nova maneira de reprodução do capital, em que diminui a área de atuação dos Estados e se transferem os direitos sociais, fruto de árduas conquistas da população, para a iniciativa privada em um (des)regulamentado mercado. A partir daí, a política de cunho neoliberal dissemina-se progressivamente por todo o mundo.

No Brasil, o fim do regime ditatorial militar, em 1985, propicia a retomada do processo de redemocratização do país e, em 1988, é promulgada uma nova Constituição Federal (CF), que incorpora parte das reivindicações da sociedade brasileira. No entanto, no governo de Fernando Collor de Melo (1990-1992), as políticas neoliberais começam a ser implantadas, intensificando-se nos governos subseqüentes.

O principal objetivo do axioma neoliberal é criar novas formas de reprodução do capital e a base estrutural das mudanças expressou-se na forma de minimizar amplamente a cobertura social do Estado, sob os pressupostos da existência de uma crise financeira e fiscal e de sua incapacidade em administrar os gastos públicos de forma eficiente e eficaz. Assim, o Estado deixaria de interferir no mercado, enquanto diminuiria os investimentos estatais nas áreas sociais, transformando direitos em serviços ou mercadorias, disponíveis para serem adquiridas por quem pudesse comprá-las.

Este fenômeno teve grande impacto na universidade pública, enquanto instituição social e, em conseqüência, em sua autonomia. Bandeira do movimento docente no processo de redemocratização do país após o período ditatorial, a autonomia universitária adquire “sentido sociopolítico e é vista como a marca própria de uma instituição social que tem na sociedade seu princípio de ação e regulação” (CHAUÍ, 2001, p. 99). Com a instituição do processo de democratização, a autonomia universitária ganhou expressão com seu reconhecimento na Constituição Federal de 1988, prevista no artigo 207. No entanto, as

investidas governamentais subseqüentes a essa vitória, vieram, principalmente, tolher e limitar intensivamente a incipiente autonomia há pouco garantida pela Carta Magna.

Com efeito, o investimento governamental nas universidades públicas foi-se reduzindo, imprimindo perdas consideráveis para a manutenção das próprias instituições e impactando diretamente nos vencimentos dos servidores públicos. Ao mesmo tempo, foi propagado o auto-financiamento das instituições de ensino superior (IES) públicas com base na diversificação de fontes financiadoras, especialmente, na forma do mercado, como a solução para os problemas de recursos das instituições. Entretanto, alegava-se que a burocracia das instituições públicas não permitia obter tais recursos privados com a agilidade e eficiência conferidas às instituições privadas, sendo, para tanto, necessária uma terceira entidade jurídica capaz de viabilizar os processos entre o público e o privado.

Assim, as fundações privadas “de apoio” às IES públicas, ao longo dos últimos anos, disseminaram-se de forma ampla e preocupante no âmbito das universidades públicas enquanto artifício para a privatização dos investimentos no ensino superior e a conseqüente precarização da qualidade dos serviços oferecidos à sociedade. De acordo com estudos realizados pela Associação dos Docentes da USP (ADUSP), pela Associação dos Docentes da UNESP (ADUNESP) e pelo Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN), as fundações têm sido instrumentos de captação e gerenciamento privados de um volume expressivo de recursos, a partir da venda de projetos, pesquisas, serviços e, especialmente, cursos de especialização e extensão, usando a infra-estrutura da universidade e o prestígio transmitido pelos símbolos das instituições.

A fundação consiste em um complexo de bens livres destinados à consecução de fins sociais determinados, isto é, um patrimônio recebe personalidade jurídica para atender fins sociais previamente estabelecidos pelo instituidor da entidade (PAES, 2006). Dessa forma, a finalidade torna-se essencial na constituição das fundações, uma vez que um montante de recursos será destinado a fim de atingir os objetivos da instituição, que sempre deverão estar associados a fins sociais e se eximirem da busca pelo lucro.

Cabe destacar que no Direito brasileiro existem as fundações de direito privado, quais sejam, as criadas e instituídas por particulares ou pessoas jurídicas em conformidade com as regras estabelecidas nos arts. 62 a 69 do Código Civil; e existem as fundações de direito público ou instituídas pelo poder público, dotadas de personalidade jurídica de direito público. Maria Sylvia Zanella Di Pietro define a fundação instituída pelo poder público como

o patrimônio, total ou parcialmente público, dotado de personalidade jurídica, de direito público ou privado, e destinado, por lei, ao desempenho de atividades do Estado na ordem social, com capacidade de auto-administração e mediante controle da Administração Pública, nos limites da lei (DI PIETRO, 1998, p. 323-4).

Ao submeter as fundações públicas de direito público ou privado aos trâmites da Administração Pública, estas deverão obedecer a todos os mecanismos estipulados para lidar com os recursos públicos, de modo a imprimir os princípios da Administração Pública que visam, principalmente, a economicidade e transparência ao lidar com recursos oriundos dos contribuintes. Assim, os mesmos trâmites que, na opinião dos defensores das fundações privadas “de apoio”, emperram a administração das universidades, emperrariam também uma fundação pública na captação de recursos e realização dos convênios e contratos entre a instituição pública e as entidades privadas. Dessa forma, as fundações que predominam nas IES públicas do país são privadas com personalidade jurídica de direito privado e, portanto, serão elas nosso principal objeto de análise.

Devemos ressaltar que o interesse nesta pesquisa surgiu a partir da greve ocorrida em meados de 2007, quando a questão das universidades públicas foi paulatinamente conquistando nossa atenção. A greve de 2007, iniciada com a ocupação da Reitoria da Universidade de São Paulo (USP) pelos estudantes, mobilizou funcionários técnico-administrativos e, em menor escala, também professores. O movimento iniciou-se em resposta ao caráter autoritário com o qual o atual governador José Serra (PSDB) regulamentou, por meio de decreto, – dada a falta de diálogo com a sociedade – questões pertinentes à educação superior estadual pública.

Enquanto buscávamos um aprofundamento acerca da temática da autonomia universitária, deparamo-nos com diversos problemas que afligem as universidades públicas em geral, de modo especial, o processo de privatização do ensino superior. Assim, entendemos que as fundações privadas que se espalham por várias instituições públicas caracterizam um aspecto importante dessa privatização. Dessa forma, partimos da idéia de que a crise conjuntural que afeta a educação pública superior está interligada com o movimento de reforma do Estado, implementado pelo governo brasileiro, como parte da estratégia de enfrentamento da crise do capital, orientado por organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial.

Feitas essas primeiras considerações, voltamos nosso olhar para as políticas públicas para o ensino superior brasileiro emanadas pelas esferas federal e estadual paulista, realizando uma análise historicizadora com o intuito de desvelar o modo pelo qual tais políticas

incentivam a privatização do ensino superior no país. Dessa forma, nosso objetivo central foi analisar o impacto dessas políticas na Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - UNESP, considerando, particularmente, os aspectos da autonomia universitária, da precarização do trabalho docente e das fundações privadas ditas “de apoio” às universidades.

Tendo em vista o objetivo exposto, a pesquisa se caracterizou como um estudo dos impactos das políticas públicas para o ensino superior, no período compreendido entre 1995 e 2008, dos níveis federal e estadual, particularmente, o paulista, em relação à UNESP. Focamos nosso olhar para a autonomia universitária, para a precarização do trabalho docente e para a dinâmica das relações estabelecidas entre a universidade e as fundações privadas “de apoio” ao ensino, à pesquisa e à extensão.

Importante a levar em consideração numa discussão conceitual sobre a avaliação de impactos de políticas públicas é a questão dos aspectos teóricos subjacentes às políticas que estão sendo implantadas. Portanto, deve-se refletir sobre questões tais como o ambiente político no qual as políticas públicas se desenvolvem, as forças políticas que se contrapõem ou se aliam para apoiar ou sabotar as políticas, o ideário econômico-financeiro que guia a determinação sobre a alocação do gasto público, as concepções sobre a maior ou menor necessidade de democratização do Estado, a visão sobre os princípios da Administração Pública das ações governamentais na área social em estudo (LOBO, 1998, In: RICO et. al, 1998).

A partir dos apontamentos metodológicos, procuramos explicitar nossas concepções de educação, universidade e autonomia à luz do materialismo histórico-dialético; elucidar e compreender o movimento das políticas públicas para o ensino superior brasileiro e paulista criticando o axioma neoliberal que orienta tais ações; compilar e avaliar dados empíricos da UNESP sobre as reais condições do trabalho docente na instituição; e examinar o impacto das fundações privadas “de apoio” à universidade, partindo de uma análise jurídica e administrativa dessas entidades e finalizando com dados empíricos e diversos documentos referentes às fundações e à UNESP, utilizando-se, para tanto, das metodologias de pesquisa bibliográfica e documental.

A pesquisa bibliográfica nos forneceu elementos teóricos para moldarmos nossa concepção em relação ao movimento de privatização e, conseqüente, precarização do ensino superior brasileiro imposto pelas políticas públicas das esferas federal e estadual paulista, visando um debate crítico sob a ótica do materialismo histórico-dialético. Baseamo-nos, principalmente, nos escritos do filósofo húngaro e um dos grandes nomes da teoria marxista,

István Mészáros (1981, 2005), e no filósofo brasileiro Ivo Tonet (2001) para a estruturação da concepção de educação, universidade e autonomia defendidas nesse trabalho.

A pesquisa documental foi de extrema importância, uma vez que a partir dos dados encontrados nos documentos fornecidos pelos diversos órgãos da UNESP que colaboraram para com este trabalho, assim como as poucas fundações privadas que disponibilizaram os documentos solicitados, foi possível compilar e analisar um volume de dados suficientes que sustentam e comprovam o movimento de privatização e precarização do ensino superior público na UNESP.

Um levantamento de dados e informações relevantes foi feito por meio da pesquisa em revistas, boletins, informativos, jornais e demais documentos produzidos pela ADUNESP, pela ADUSP e pelo ANDES-SN, além dos documentos produzidos pela UNESP, pelas fundações privadas e por alguns órgãos de controle das fundações, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP). Também foi feito um levantamento no banco de teses da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) sobre estudos já produzidos sobre autonomia universitária, fundações privadas “de apoio” às universidades e, especificamente, sobre a UNESP. A legislação que rege as universidades federais e paulistas, os servidores do magistério público de São Paulo, e as fundações privadas “de apoio” às universidades foram essenciais para a realização desta pesquisa.

Cabe ressaltar que ao lidar com documentos referentes a instituições de direito privado, estamos sujeitos a fracassar na obtenção dos mesmos, uma vez que dependemos da colaboração de tais entidades a fim de fornecer seus dados privados, mesmo sendo entidades sem fins lucrativos. Essa foi uma grande dificuldade vivenciada na consecução deste trabalho, cujos documentos da maioria das fundações não foram obtidos diretamente das entidades. Apesar de termos enviado solicitações por meio do Departamento de Ciências da Educação, da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP de Araraquara, para 18 fundações privadas “de apoio” à instituição, apenas 4 forneceram todos os documentos solicitados (Estatuto da fundação, Composição dos Órgãos de Administração da fundação e Balanços patrimoniais e Demonstrativos de Resultados de Exercícios dos últimos 5 anos – 2003 a 2007).

As dificuldades em adentrar profundamente na administração das fundações privadas nos possibilitam inferir que tais entidades não estão dispostas a revelarem o volume de recursos financeiros que captam e administram, as origens desses recursos e, principalmente, a aplicação dada a tais recursos. Devemos salientar que, uma vez não recebidos os documentos diretamente das fundações, solicitamos os mesmos documentos à Secretaria

Geral da UNESP, que os disponibilizaram para consulta. Dado o volume de informações, em consequência do número de fundações a serem estudadas, solicitamos, via ofício à mesma Secretaria Geral, cópias desses documentos para serem analisados de forma criteriosa, o que requer tempo e dedicação. Mais uma vez, não obtivemos nenhum tipo de resposta.

Dessa forma, grande parte dos documentos analisados foi obtida junto às homepages das fundações privadas “de apoio” à universidade, bem como da homepage da própria UNESP. Ainda, recorremos a membros de comissão de estudos sobre as fundações vinculadas à UNESP, que já haviam obtido alguns documentos, além de solicitar, em cartório de registro civil de pessoas jurídicas, documentos sobre uma fundação.

Nesse sentido, estruturamos nosso trabalho em quatro capítulos. No primeiro, pretendemos definir a concepção de educação que guia nossa análise, com base nos escritos de Mészáros e Tonet, partindo de pressupostos da teoria marxista que buscam explicitar a educação a partir do movimento histórico e dialético erigido pela humanidade, com o objetivo de situar o ponto de partida para a discussão posterior.

O segundo capítulo visa a explicitação dos conceitos de universidade e autonomia, além de apontar as condições sociais, políticas e econômicas do período em estudo (1995-2008), buscando compreender as relações que estruturam as políticas de educação superior no país, principalmente no estado de São Paulo, tentando situar a Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP nesse contexto. O objetivo é estabelecer os marcos conceituais sob os quais será examinada a situação do trabalho docente na UNESP e, posteriormente, as relações estabelecidas entre as fundações privadas “de apoio” e a UNESP.

Em decorrência dessas primeiras reflexões, o terceiro capítulo busca tratar dos impactos causados no trabalho desenvolvido pelos docentes na universidade, diante da mudança de modelo de ensino superior que o Estado vem adotando, a partir de uma nova maneira de gestão do financiamento da instituição, à luz das concepções de público e privado adotadas nessa pesquisa. Ainda, serão analisados os dados referentes à precarização do trabalho docente na UNESP.

No quarto capítulo, encontram-se considerações sobre aspectos legais referentes às fundações privadas, com análise da legislação atual que rege a matéria, focando o crescimento das fundações privadas no seio da UNESP, por meio da análise de documentos elaborados pela instituição, de atas de reunião dos conselhos e órgãos relacionados ao assunto, além de documentos das próprias fundações. Tem-se como objetivo a elucidação do tratamento jurídico estabelecido entre as fundações e a UNESP, focando-se nos aspectos das relações entre os docentes da UNESP, os cursos de especialização oferecidos na universidade e os



documentos financeiros das fundações e os objetivos das fundações privadas “de apoio” ao ensino, à pesquisa e à extensão.

Por fim, apresentamos na conclusão o exame sistemático dos achados da pesquisa e as elaborações conceituais, objetivando explicitar os resultados encontrados.

## Capítulo 1

### Educação em tempos neoliberais

O estudo do impacto das políticas públicas para o ensino superior público do país e do estado de São Paulo na UNESP, focalizando os aspectos da precarização do trabalho docente e das fundações privadas ditas “de apoio” à pesquisa, ao ensino e à extensão, proposta neste trabalho, precisa partir do entendimento do seu momento histórico e, conseqüentemente, das relações de produção e reprodução da sociedade capitalista que as fundamentam.

Entende-se que existem variadas possibilidades de se abordar a questão, no entanto, este trabalho guia-se pela abordagem de apreensão do real por meio da orientação que emerge do materialismo dialético, apontando elementos que julgamos essenciais para a compreensão da sociedade capitalista contemporânea. Essa abordagem se traduz na “concepção do desenvolvimento histórico como processo de revolucionamento ininterrupto de todos os aspectos da vida coletiva humana, cuja força motriz fundamental é constituída pela evolução do modo de produção” (BOBBIO, et.al., 2004, p. 584).

O materialismo histórico procura explicar de modo científico a interação existente entre os diversos setores da atividade humana e as determinações deles provenientes, isto é, analisa a sociedade e a história de forma dialética pautando-se na teoria da sucessão histórica dos modos de produção e na teoria da mais-valia como forma específica da exploração da natureza e do homem pelo próprio homem na situação do capitalismo industrial.

Ao longo deste primeiro capítulo será explicitado o conceito de educação enquanto pressuposto básico desta pesquisa. Para tanto é necessário apresentar o contexto histórico, político e social, tendo como objetivo elucidar alguns aspectos que julgamos fundamentais para a compreensão das mudanças promovidas na universidade pública brasileira, especialmente, a partir da década de 1990.

### **1.1. Educação na sociedade capitalista**

No intuito de situar a educação na sociedade atual, iniciaremos nossa análise, tendo como pressuposto a realidade constatada, isto é, o processo real, objetivo, resultante de atividades dos indivíduos concretos. Para tanto, a compreensão de algumas características que balizam o modo de produção capitalista faz-se de extrema importância, bem como a compreensão de suas conseqüências na vida dos indivíduos. Percebemos, com o acirramento do processo de globalização do capital nas últimas décadas, alguns de seus efeitos negativos que, de acordo com Ivo Tonet (2001), configuram-se no aumento da concentração de renda, da exclusão social, do desemprego estrutural, do desequilíbrio ecológico, entre outros. Essas conseqüências desastrosas para a humanidade, resultantes do sistema capitalista, mostram que o mundo está em crise, no sentido de que, essencialmente, a desigualdade entre as classes sociais acirrou-se impetrando formas de sobrevivência desumanas a um enorme contingente da população mundial.

Desde o início de seu desenvolvimento, o capitalismo já vivenciou e superou algumas crises e, portanto, muitos acreditam que esta também será passageira e, após seu término, poderá trazer o desenvolvimento e condições superiores para a humanidade. No entanto, outros defendem que essa crise é substancialmente diferente das demais, pois estaria atacando as mais profundas estruturas desta ordem social. Assim, a continuidade da reprodução do capital poderá agravar de forma sistemática as condições de vida da humanidade e pode colocar em risco a própria existência humana no planeta (TONET, 2001).

O capitalismo assenta suas bases na esfera da produção, uma vez que se pauta na produção e consumo incessante de mercadorias. Esta esfera, portanto, influencia todas as outras – política, jurídica, filosófica, científica – pois se fundamenta no trabalho humano. Dessa forma, acreditamos que a educação e a universidade são profundamente afetadas por essa crise e tanto podem vir a contribuir para a reprodução, quanto para a superação dessa ordem social. Guiaremos nossa análise sobre a atividade educativa voltada para a segunda escolha, haja vista que a primeira nos levaria a perpetuar a situação de barbárie, de desumanização e exploração do homem pelo homem na qual vivemos.

A perspectiva abre-se, então, ao esclarecimento de conceitos que são produzidos historicamente em condições determinadas. Trata-se, assim, de analisar os conceitos de educação, universidade e autonomia historicamente situados, portanto, considerados dentro dos limites da sociedade capitalista e, conseqüentemente, dos movimentos e contradições inerentes à sua lógica. No entanto, para prosseguirmos nesse caminho, faz-se necessário a

compreensão da lógica mais profunda que comanda o desenvolvimento do sistema capitalista, a fim de apreender a realidade essencial em que vivemos para, então, discutirmos as relações e tarefas da educação.

## 1.2. A ontologia do trabalho e a historicidade humana

Para a teoria marxiana, o trabalho apresenta-se como categoria fundamental. É a partir da transformação da natureza, por meio do trabalho e da produção dos seus meios de vida, que o homem se diferencia dos animais. Essa interação com a natureza, que tem no trabalho sua mediação, faz com que o homem crie as possibilidades para sua constituição em ser humano. A possibilidade de se distanciar da sua atividade imediata, de estabelecer os seus próprios fins e de orientar suas atividades no sentido de alcançá-los é uma característica essencialmente humana.

Queremos salientar que o trabalho e as relações de produção que os homens desenvolvem entre si determinam, ontologicamente, a constituição do homem como homem, diferenciando-se da natureza e constituindo-se no que Karl Marx define como, “humanização da natureza” e “naturalização do homem” (MÉSZÁROS, 1981).

Essa relação dialética entre homem e natureza mostra-nos que o homem é uma parte específica da natureza e, assim, apresenta necessidades que precisam ser satisfeitas, a fim de se reproduzir e meios para que isso seja realizado. Com o trabalho – elemento mediador entre o homem e a natureza – o homem desenvolve esses meios e transforma a natureza com o objetivo de contentar suas necessidades, ao mesmo tempo em que é transformado por essa mesma natureza.

István Mészáros define essa relação da seguinte forma:

*A natureza do homem* (como ser genérico) significa precisamente uma *distinção* da natureza em geral. A relação entre o homem e a natureza é *automedidora* num duplo sentido. Primeiro porque é a natureza que propicia a mediação entre si mesma e o homem; segundo, porque a própria atividade mediadora é apenas um atributo do homem, localizado numa parte específica da natureza. Assim, na atividade produtiva, sob o primeiro desses dois aspectos ontológicos, *a natureza faz a mediação entre si mesma e a natureza*; e, sob o segundo aspecto ontológico – em virtude do fato de ser a atividade produtiva inerentemente social – *o homem faz a mediação entre si mesmo e os demais homens* (MÉSZÁROS, 1981, p. 78, grifo do autor).

De acordo com esses princípios da teoria marxiana, é possível compreender que o trabalho e as relações de produção entre os homens definem o modo de produção que os próprios homens – social e historicamente – escolhem para se reproduzir. Vale lembrar que a finalidade do objeto do trabalho é a objetivação da vida da espécie humana (ser genérico, isto é, homem liberado da dominação do interesse individualista bruto), pois “o homem se desdobra não só na consciência, intelectualmente, mas também ativamente, na realidade, e, portanto, se situa em um mundo que ele próprio criou” (MESZÁROS, 1981, p. 16).

Os primeiros homens valeram-se da natureza para transformá-la em meios que atendiam as suas necessidades mais imediatas (como a construção de machados, abrigos, peles para vestimentas etc.). As criações humanas, portanto, vão se complexificando à medida que os homens ampliam seus conhecimentos a partir dos meios de produção e das relações que já se encontram disponíveis em sua época. Dessa forma, essa produção depende da natureza e dos meios de vida já existentes que os homens têm que reproduzir. Entretanto, não se deve considerar o modo de produção das condições de vida sob o único aspecto das condições físicas. Trata-se, muito mais, de uma

determinada forma de atividade dos indivíduos, determinada forma de manifestar a sua vida, determinado *modo de vida* dos mesmos. Tal como os indivíduos manifestam sua vida, assim são eles. O que eles são, coincide, portanto, com sua produção, tanto com *o que* produzem, como com o modo *como* produzem. O que os indivíduos são, portanto, depende das condições materiais de sua produção (MARX e ENGELS, 2007, p. 27-8, grifo dos autores).

Desse modo, entendemos que para a teoria marxiana o trabalho é o fundamento ontológico do ser social, isto é, ele é a atividade mediadora que permite o salto ontológico da natureza para o homem e será sempre, pois é condição “natural” dos seres humanos, inerente à sua existência e elemento central de seu desenvolvimento. Vale ressaltar que o trabalho não se esgota em si mesmo, mas é a partir dele que se desdobram as outras atividades humanas, como a linguagem, a educação, a ciência. Isso ocorre, primeiramente, porque é necessário que o homem produza as condições que satisfaçam sua própria existência, a produção da própria vida material, como comer, beber, ter habitação, vestir-se etc., para então ter condições de criar outras necessidades.

Em *A Ideologia Alemã*, Marx e Engels (2007, p. 39) definem o caráter histórico do homem como pressuposto de toda a existência humana. Determinam que o primeiro ato histórico é a produção da própria vida material, explicitando que esta é “uma condição

fundamental de toda a história, que ainda hoje, como há milhares de anos, deve ser cumprido todos os dias e todas as horas, simplesmente para manter os homens vivos”.

Destacar o caráter histórico do homem torna-se imprescindível para contrastar com a concepção liberal dominante em nossa sociedade. Para esta última, o homem apresenta determinadas características consideradas “naturais”, isto é, características essas que precedem a existência do homem em sociedade. Em decorrência desse pressuposto, defende-se que a natureza humana é imutável, já que não é o homem que se constitui em homem por meio do trabalho, mas sim uma força exterior que determina suas características essenciais.

Podemos citar os pressupostos mais essenciais dessa concepção como sendo: a propriedade, a liberdade, a igualdade e a racionalidade, destacando-se entre elas, como a mais importante, a propriedade privada. Ora, se o homem é um proprietário por natureza, o eixo de sua existência social é determinado pela defesa de seus interesses particulares e pela sua oposição aos outros homens.

A consequência dessa visão anti-social do homem objetiva-se na necessidade de se instituir um pacto social capaz de pôr limites a esse caráter egoísta do homem, na forma do contrato social – teoria defendida pelos expoentes do liberalismo clássico: Hobbes, Locke e Rousseau. De acordo com Tonet (2001, p. 95),

esta argumentação permitia, de um lado, sustentar a impossibilidade de alterar radicalmente essa ordem social [e garantir o primado da burguesia no poder] e, de outro lado, afirmar que o objetivo único possível e razoável seria o seu aperfeiçoamento.

Pelo que já foi exposto da perspectiva marxiana, é possível contestar essa concepção. O homem é um ser social, histórico. Partindo da análise do trabalho como um ato ontológico primário do ser social, isto é, a atividade produtiva é a mediação na relação entre homem e natureza, permitindo ao homem criar um modo essencialmente humano de existência. A teoria marxiana define que a história humana inicia-se com esse ato e, a partir daí, se configura no desenvolvimento da autoconstrução do homem por si mesmo. Assim, a historicidade humana se desdobra em duas características essenciais: o homem é essencialmente histórico, pois é mutável assim como a natureza, e também por ser o resultado de seus próprios atos, ao contrário da natureza.

Não compreender a natureza integral do ser social resulta em visões limitadas que podem influenciar posições ideológicas que dissimulam a realidade. Por isso, Tonet (2001, p. 96) alerta que

atribuir, pois, ao homem uma essência, quer de origem divina quer natural, ontologicamente anterior à sua existência, ou é uma operação especulativa ou significa conferir a elementos empíricos um caráter ontológico que eles de fato não possuem.

O mesmo autor prossegue alertando para os problemas que a concepção liberal de homem acarreta para a sociedade atual:

afirmar que todos os homens nascem proprietários, iguais, livres e racionais significa desconhecer que todas essas categorias são, elas mesmas, sempre o resultado de um concreto processo histórico e não dados ontologicamente anteriores à existência humana (TONET, 2001, p. 96).

Percebemos assim, que o caráter a-histórico com que o conceito de essência humana (natureza do homem) vem sendo tratado ao longo dos anos, não permitiu desmistificar as desigualdades entre os homens, justificando-as por meio da natureza, como naturais. Portanto, torna-se imprescindível compreender como a concepção burguesa torna-se hegemônica na sociedade capitalista, mascarando as desigualdades construídas historicamente, principalmente pela *alienação/estranhamento* do homem em relação ao seu próprio trabalho, à natureza e a si mesmo.

### 1.3. A lógica “incorrigível” e “irreformável” do capital

Segundo Mészáros (1981, p. 37) a alienação é um “conceito eminentemente histórico” e a alienação do trabalho, que ocorre na sociedade capitalista, é a grande idéia sintetizadora da teoria marxiana, a raiz de todo o complexo de alienações sociais, já que a alienação do trabalho compreende as manifestações do “estranhamento do homem em relação à natureza e a si mesmo”. Além disso, compreende também as expressões desse processo na relação entre homem-humanidade e homem-homem. Isso quer dizer que a alienação humana se dá pela transformação de tudo (inclusive do próprio homem) em objetos alienáveis, vendáveis, em mercadorias. Nesse sentido, o autor define que:

A alienação se caracteriza, portanto, pela extensão universal da *vendabilidade* (isto é, a transformação de tudo em mercadoria); pela conversão dos seres humanos em *coisas*, de modo que possam aparecer como mercadorias no mercado (a reificação das relações humanas); e pela

fragmentação do corpo social em *indivíduos isolados*, que visam aos seus objetivos limitados particularistas, *em servidão à necessidade egoísta*, fazendo de seu egoísmo uma virtude em seu culto da privacidade (MÉSZÁROS, 1981, p. 36, grifos do autor).

No sistema capitalista, o trabalho – que é a atividade mediadora entre homem e natureza – passa a ser estabelecido por outras categorias mediadoras, que o autor denomina de categorias de segunda ordem (MÉSZÁROS, 1981, p. 74). Essas mediações de segunda ordem, como a divisão do trabalho, a troca, a propriedade privada, entre outras, interferem na relação entre homem e natureza e colocam-se como mediações de primeira ordem, ou seja, passam a ser adotadas como naturais, subordinando as atividades produtivas à produção de mercadorias as quais são exteriores<sup>1</sup> ao homem e determinam sua desumanização.

É preciso ressaltar, no entanto, que é na acepção particular de trabalho, na forma da divisão do trabalho estruturada nos moldes capitalistas, que o trabalho é a base de toda a alienação. Nos *Manuscritos Econômicos e Filosóficos* Marx considera os dois aspectos do trabalho: 1) a acepção geral, como atividade produtiva que é a determinação ontológica fundamental da humanidade, ou seja, o modo realmente humano de existência; 2) a acepção particular, que se traduz em trabalho alienado na forma da divisão do trabalho capitalista (MARX, 2007).

De acordo com Mézáros

A atividade produtiva na forma dominada pelo isolamento capitalista – quando *os homens produzem como átomos dispersos, sem consciência de sua espécie* – não pode realizar adequadamente a função de mediação entre o homem e a natureza, porque *reifica* (coisifica) o homem e suas relações e o reduz ao estado de um animal natural (1981, p. 76, grifos do autor).

No entanto, a atividade produtiva é o elemento mediador que possibilita a relação entre homem e natureza. Lembrando que o homem vive da natureza e, portanto, é parte dela, ele deve permanecer em constante intercâmbio com a natureza para continuar vivo. Ora, se a vida física e espiritual do homem está ligada à natureza significa que a natureza está ligada a si mesma, pois o homem é parte da natureza (MÉSZÁROS, 1981, p. 76). Assim o autor conclui que

---

<sup>1</sup> Os produtos (mercadorias) feitos pelos trabalhadores tornam-se exteriores a eles, primeiro porque não são fruto de necessidades realmente humanas, internas do homem, e segundo porque os trabalhadores não se apropriam delas, mesmo sendo o resultado direto de seu trabalho. Somente através do dinheiro, uma mediação de segunda ordem, o trabalhador pode comprar uma mercadoria que ele próprio produziu.



A atividade produtiva é, portanto, a fonte da consciência, e a *consciência alienada* é o reflexo da atividade alienada ou da alienação da atividade, isto é, da auto-alienação do trabalho. [...] Em conseqüência, o corpo inorgânico do homem surge como meramente externo a ele e, portanto, pode ser transformado em mercadoria. O indivíduo é confrontado com meros objetos (coisas, mercadorias), quando seu corpo inorgânico – natureza trabalhada e capacidade produtiva externalizada – foi dele alienado. Não tem consciência de ser um *ser pertencente a uma espécie* (MÉSZÁROS, 1981, p. 76, grifos do autor).

Ainda na intenção de frisar a ontologia do trabalho, destacamos que na obra *Sobre o papel do trabalho na transformação do macaco em homem*, Engels (1976) assegura que o trabalho “é a condição básica e fundamental de toda a vida humana”, assinalando sua grande importância na constituição do homem, e “em tal grau que, até certo ponto, podemos afirmar que o trabalho criou o próprio homem”.

Das constatações anteriores, percebemos que a atividade produtiva, que tem como categoria central o trabalho, precede o tipo de atividade produtiva encontrada no capitalismo. Contudo, da mesma forma que o trabalho produz as condições para a reprodução da vida humana, a fim de satisfazer suas necessidades físicas e espirituais, pode também produzir seu oposto. Isto é, o próprio trabalho humano torna possível a produção das condições históricas que tiram do indivíduo esta propriedade inerente à sua existência – o movimento dialético de formação do homem como ser genérico por meio do trabalho –, o que resulta na alienação do próprio trabalho, dependendo das relações que estabelece com outros homens ante a atividade produtiva – referimo-nos, especialmente, à divisão social e a apropriação da riqueza produzida socialmente pela forma privada.

Assim, na sociedade capitalista, as relações que os homens estabelecem com os outros homens passam a ser mediadas pelas categorias de segunda ordem, pois a lógica do sistema reside na desigualdade das propriedades jurídicas entre os homens. Ou seja, o pressuposto essencial das relações capitalistas é a separação entre a propriedade dos meios de produção utilizados na atividade produtiva e a propriedade da força de trabalho. Torna-se evidente, portanto, que dessa relação deriva a dominação do capital sobre o trabalho e a apropriação privada da maior parte da riqueza produzida. Essa relação também provoca dominação e exploração do capitalista sobre o trabalhador, pois se cria uma separação essencial entre os dois momentos do processo de trabalho: o da produção e o da apropriação dos seus resultados – que é privada. Assim, a relação essencial que caracteriza o capitalismo define-se entre aqueles que, juridicamente, nada possuem além de sua força de trabalho e aqueles que detêm os meios de produção.

Dessas constatações decorrem duas conclusões de extrema importância para a nossa análise: primeiramente, o homem está alienado de sua natureza, isto é, a alienação da atividade faz com que a natureza se torne exterior ao homem conferindo-lhe um caráter de objeto, mercadoria a ser comprada e vendida no mercado – nesse caso, mercado de trabalho (MÉSZÁROS, 1981, p. 16).

Segundo: a desigualdade social não é um defeito do sistema capitalista, mas sim parte inerente dele, elemento essencial de sua matriz geradora. Isso denota a impossibilidade de estabelecer uma comunidade realmente humana a partir do capitalismo, restando somente a possibilidade de sua superação.

Cabe lembrar que, para Marx, a espinha dorsal, o ponto “arquimediano” que é a raiz de todas as variedades de alienação, encontra-se justamente na alienação do trabalho, de onde partem todas as contradições encontradas na sociedade capitalista.

Mészáros também é enfático em admitir que, exatamente porque a proposta marxiana parte de uma preocupação com o processo histórico imposto pelo próprio trabalho, “é possível *superar a alienação com uma reestruturação radical das nossas condições de existência há muito estabelecidas e, por conseguinte, de toda a nossa maneira de ser*” (2005, p. 60, grifos do autor). O autor vai além e afirma que as mediações de segunda ordem, que são resultado da alienação do trabalho e necessárias à reprodução do capital, “impõem à humanidade uma *forma alienada de mediação*” e propõe que

*A alternativa concreta a essa forma de controlar a reprodução metabólica social só pode ser a automediação, na sua inseparabilidade do autocontrole e da auto-realização através da liberdade substantiva e da igualdade, numa ordem social reprodutiva conscienciosamente regulada pelos indivíduos associados. É também inseparável dos valores escolhidos pelos próprios indivíduos sociais, de acordo com suas reais necessidades, em vez de lhes serem impostos – sob forma de apetites totalmente artificiais, pelos imperativos reificados da acumulação lucrativa do capital, como é o caso hoje. Nenhum desses objetivos emancipadores é concebível sem a intervenção mais ativa da educação, entendida na sua orientação concreta, no sentido de uma ordem social que vá para além dos limites do capital (MÉSZÁROS, 2005, p. 72, grifos do autor).*

Podemos compreender afinal, que se permanecermos dentro da lógica capitalista, nos restará apenas a alternativa de buscar novas **reformas** sociais, políticas, educacionais, etc., como forma de melhoria desse sistema, sem superar seus resultados nefastos para o homem e para a natureza. Além disso, compreendendo que o homem se constitui por meio do trabalho ao longo da história, portanto é um ser histórico e social, torna-se possível pensar uma nova

ordem, na qual o homem se realize como homem, construindo uma sociedade livre, justa, igual e fraterna, sem se submeter aos ditames do capital, enfim uma humanidade emancipada.

É imprescindível, portanto, compreender que a lógica do capital quando posta em movimento adquire vida própria, pois embora seja resultado de ações humanas, não há poder que a controle, e apreender também que, diferentemente das leis da natureza, as leis do capitalismo são regidas por atos humanos e, dessa forma, possuem um caráter histórico-social e não natural. Assim, essa lógica tende a se perpetuar enquanto os atos que lhe são característicos (a alienação do trabalho como matriz dessa ordem) permanecem vigentes, e nenhum outro ato – político, ético, educacional, jurídico, etc. – poderá controlar essa lógica. Não queremos dizer com isso que não seja possível infligir-lhe nenhum tipo de controle ou limitação, mas frisar a impossibilidade de impor ao capital uma outra lógica que não seja a sua própria reprodução.

Tonet (2001) deixa claro que na lógica do capital também se faz presente, necessariamente, a disputa, tanto entre os próprios capitalistas, quanto entre esses e os trabalhadores. O autor refere-se à tão conhecida e insuperada luta de classes que na ideologia neoliberal busca-se apagar. E é importante destacar que nessa disputa ocupa um papel importante o desenvolvimento tecnológico e científico. Isso quer dizer que, com o desenvolvimento científico e a possibilidade da incorporação de novas tecnologias, os capitalistas podem tanto competir entre si, quanto manter sob controle a classe trabalhadora.

Com novas máquinas sendo incorporadas no processo de produção, torna-se possível produzir mais com menos custos, podendo resultar tanto no barateamento dos produtos quanto na diminuição da mão-de-obra. A decorrência imediata é o aumento da capacidade produtiva, bem como o crescimento do desemprego, diminuição dos salários e da possibilidade de consumo em geral. A perda pode ocorrer também para a classe dominante com a redução dos lucros dos capitalistas, o acirramento da concorrência, entre outros, comprovando que a lógica do capital só tem interesse em sua própria reprodução.

O autor também assinala que essa situação vem se agravando atualmente, provocando o aumento do desemprego de forma alarmante e irreversível, a precarização do trabalho, a decomposição dos direitos trabalhistas e sociais, o alargamento do trabalho informal, o processo de privatização dos serviços públicos, uma produção que visa à destruição, já que se vê obrigada a tornar as mercadorias rapidamente obsoletas. Como resultado tem-se uma competição cada vez mais violenta entre empresas e entre os Estados nacionais, a submissão mais direta dos Estados aos interesses do capital, entre inúmeros outros fenômenos. Atrelado a tudo isso, segue-se o enorme adensamento dos problemas sociais de todo tipo: miséria,

fome, violência, deterioração dos serviços de saúde, habitação, saneamento, educação, entre outros, para o conjunto da sociedade.

É necessário apontar que, de acordo com Tonet, essa barbárie acontece em

um momento da história da humanidade em que existiriam condições tecnológicas para produzir bens suficientes de modo a satisfazer as necessidades básicas (materiais e espirituais) de *toda* a humanidade. De modo que não é pela falta de desenvolvimento de forças produtivas, mas pela forma que este desenvolvimento assume como resultado de determinadas relações sociais assentadas na propriedade privada da riqueza socialmente produzida que se dá o agravamento dos problemas. Esta forma, que é a manifestação da lógica férrea do capital, tende a caminhar no sentido de um agravamento cada vez maior dos problemas da humanidade e não, como pensam muitos autores, no sentido de sua solução (2001, p. 4, grifos do autor).

Torna-se evidente, desta forma, que o mundo e a humanidade encontram-se numa crise sem precedentes. Ainda que tenhamos as condições materiais e tecnológicas para eliminar todas as mazelas que assolam a humanidade, estas não são suficientes, justamente porque não abarcam a totalidade da sociedade. Somente uma pequena parcela da população se apropria da riqueza produzida socialmente, na forma da propriedade privada, cuja relação, no capitalismo, assume a característica de mediação de segunda ordem, isto é, de alienação e, portanto, encontra-se exteriorizada ao homem, alienada dele.

Finalmente, podemos dizer que a concepção que fundamenta o conceito de educação adotado neste trabalho estabelece como seu objetivo central a emancipação do homem, por meio do trabalho coletivo entre os homens – partindo de decisões tomadas em conjunto – a fim de satisfazer as necessidades materiais e espirituais de toda a humanidade. É a partir desse quadro que iremos analisar a educação.

#### **1.4. As duas faces da educação**

Na trilha de Marx, percebemos que o trabalho é o elemento ontológico fundamental do ser social e que todas as outras dimensões da atividade humana estão relacionadas com ele, por ser sua matriz geradora. O trabalho, por sua própria natureza, é uma atividade social, e, por isso, sua efetivação implica sempre, por parte do indivíduo, na apropriação de conhecimentos, habilidades, valores, comportamentos, objetivos comuns ao grupo. Somente por meio dessa apropriação que o indivíduo pode tornar-se efetivamente membro do gênero

humano. Esta *apropriação/objetivação* tem na educação uma das suas mediações fundamentais.

A educação deve transmitir às futuras gerações o conhecimento acumulado pela humanidade, a fim de permitir a apropriação desse conhecimento já construído para o desenvolvimento de novos conhecimentos. No entanto, deve-se ressaltar que essa transmissão é apenas um meio para que a educação alcance seu fim, cujo princípio adotado neste trabalho é prover os indivíduos dos conhecimentos necessários à superação da alienação e, portanto, da superação do capitalismo visando uma sociedade livre, justa e igualitária.

Para tanto, a educação deve proporcionar conhecimento do processo histórico real, em suas dimensões universais e particulares, pois o processo educativo desenvolve-se em um mundo historicamente determinado e em situações concretas, bem como deve fomentar a construção e desenvolvimento de novos conhecimentos que tenham como finalidade a instituição de uma sociedade realmente humana.

Ora, se o trabalho encontra-se em crise, necessariamente a educação também se encontrará. Nas palavras de Mészáros (1981, p. 270) “a crise de hoje não é simplesmente a de uma instituição educacional, mas a crise estrutural de todo o sistema da *internalização* capitalista”, como veremos adiante. Dessa crise decorrem conseqüências danosas à área educacional, como a crescente apropriação da educação pelo capital, privatizando-a em ritmo acelerado e transformando-a em simples mercadoria; a inadequação das formas atuais de métodos, conteúdos, avaliações, entre outros, frente às novas exigências das mudanças provocadas pela própria crise; além da busca de respostas que visam à solução desses problemas sem, no entanto, tocar no problema estrutural da alienação do trabalho.

Ao não tratar da alienação do trabalho, tais respostas tornam-se meras reformas – mais ou menos profundas –, que tendem a produzir alternativas circulares fadadas ao insucesso. Defendemos, portanto, que a educação esteja a serviço do homem, ao invés de reproduzir uma ordem social, na qual os homens continuem a servir às relações sociais de produção alienadas.

Atento a esse quadro, Mészáros iniciará sua proposta educacional citando três expressivos autores que, de forma sintética, nortearão suas reflexões. Os autores escolhidos foram Paracelso, grande pensador do século XVI, José Martí e Karl Marx. De forma distinta, porém completamente inter-relacionadas, os autores defendem que a educação é um processo que se desenvolve ao longo de toda a vida, desde a infância até a velhice, e por essa razão é uma atividade humana que deveria estar a serviço da humanidade e não da lógica do capital como vem ocorrendo. Além disso, enfatizam a “urgência de se instituir uma radical mudança estrutural [...] que nos leve *para além do capital*, no sentido genuíno e educacionalmente

viável do termo” (MÉSZÁROS, 2005, p. 25, grifos do autor). Portanto, o conceito de educação extrapola a sua forma institucionalizada e amplia-se na idéia de que educação é a própria vida, isto é, aprendemos a todo momento, em todas as idades e circunstâncias, até a morte.

O autor explicita que a lógica do capital é “incorrigível” e “irreformável”, o que já mencionamos anteriormente, e defende que a mudança não pode partir dessa lógica, nem que se tomem medidas de caráter meramente reformista, pois é preciso ir além e “*romper com a lógica do capital* se quisermos contemplar a criação de uma alternativa educacional significativamente diferente” (MÉSZÁROS, 2005, p. 27, grifos do autor).

É por esta razão que o autor faz a crítica contundente a duas grandes figuras da burguesia iluminista – Adam Smith e Robert Owen – com o intuito de revelar os limites objetivos de suas propostas por melhores que fossem suas intenções subjetivas. Apesar das diferenças nas teorias dos dois autores e suas respectivas argumentações, é evidente que suas críticas tornam-se superficiais exatamente por não se referirem aos efeitos alienantes e desumanizantes da lógica capitalista, que se interpõem por meio da relação de dominação e exploração do trabalho pelo capital.

A fim de apontar como a educação serve ao capital nessa ordem social, Mézáros (2005) afirma que nos últimos 150 anos a educação, principalmente a institucionalizada (escolas e universidades), vem fornecendo os conhecimentos e o pessoal necessários ao mercado, como também legitima os interesses dominantes, por meio da elaboração e transmissão de determinados valores necessários à perpetuação da exploração e situação de dominação.

Esclarecem-se, portanto, as duas funções que o autor atribui à educação na sociedade capitalista: 1) reprodução das qualificações necessárias ao funcionamento da *economia* e; 2) a formação de quadros e a elaboração dos métodos para um controle *político* (MÉSZÁROS, 1981, p. 273, grifos do autor).

Nas sociedades baseadas no modo de produção feudal, a revolta e a insatisfação das massas diante da miséria e desigualdade a que estavam submetidas, eram controladas, principalmente, pela violência e brutalidade. A sociedade capitalista viu na educação a possibilidade de empregá-la de forma a imprimir os valores necessários à reprodução de sua lógica, a fim de “assegurar que cada indivíduo adote como suas próprias as metas de reprodução objetivamente possíveis do sistema”. A esse processo ideológico utilizado pelas classes dominantes da sociedade capitalista para assegurar o desenvolvimento do capital, o autor (2005, p. 44) denomina de *internalização*. E ainda afirma que

[...] no sentido verdadeiramente amplo do termo *educação*, trata-se de uma questão de “internalização” pelos indivíduos [...] da legitimidade da posição que lhes foi atribuída na hierarquia social, juntamente com suas expectativas “adequadas” e as formas de conduta “certas” (MÉSZÁROS, 2005, p. 44, grifos do autor).

Vê-se que a educação, em sua forma institucionalizada, na ordem capitalista trabalha a favor de perpetuar essa ordem, imprimindo idéias e valores que resultam em atitudes de conformidade e aceitação das condições desumanas, como naturais e decorrentes das limitações individuais de cada indivíduo.

No entanto, é preciso atentar para o fato de que as instituições formais de educação são apenas uma parte do sistema global de internalização, uma parte importante, porém não única. Isto se torna evidente quando constatamos que existem pessoas que não passam por essas instituições e ainda assim sofrem o mesmo processo, além de ressaltar que os indivíduos permanecem por um período limitado nessas instituições. Portanto, podemos perceber que o processo de internalização está presente em todos os âmbitos da sociedade capitalista.

Em relação a essa verificação, Mézáros formula a seguinte afirmação: “apenas a *mais consciente das ações coletivas* poderá livrá-los [os indivíduos] dessa grave e paralisante situação” e conclui que “romper com a lógica do capital na área da educação equivale a substituir as formas onipresentes e profundamente enraizadas de internalização mistificadora por uma alternativa *concreta* abrangente” (MÉSZÁROS, 2005, p. 45 e 47, grifos do autor).

No entanto, da mesma forma que a educação, como resultado das relações humanas historicamente constituídas, proporciona a reprodução da ordem injusta e desigual imposta pelo capital, por essa mesma razão, ela possibilita a criação de novos conceitos, idéias e práticas que visam à superação dessa ordem. É com base nestes dois aspectos essenciais da educação, tanto de reprodução, quanto de superação, que pretendemos guiar nossa discussão.

Como afirmamos anteriormente, a educação no contexto histórico-social atual, contribui para a reprodução das desigualdades sociais e para a degradação da vida humana. No entanto, ela também pode contribuir para a construção do novo, o que nos possibilita afirmar que a educação é marcada por uma dualidade que a permite tanto reproduzir as condições sociais existentes – marcadas pela exploração do homem pelo homem –, quanto colaborar para a superação dessas condições por meio da elaboração de alternativas que visem à constituição de uma nova ordem social, ou seja, é possível criar contra-hegemonia.

Assim como Mézáros (2005), entendemos que a educação é uma atividade humana que não se limita às instituições escolares formais, mas que se desenvolve ao longo de toda a

vida. Essa concepção parte da característica essencial da educação, isto é, a de ser uma atividade mediadora entre o homem e a sociedade, cuja extensão abarca todas as relações sociais existentes entre os homens. Portanto, é por meio da educação que o homem se apropria dos conhecimentos desenvolvidos historicamente por toda a humanidade.

É importante ressaltar que, neste processo de apropriação, o homem constitui a si mesmo, como indivíduo, e também se constitui como pertencente ao gênero humano. Isso ocorre porque, ao contrário dos animais, o homem precisa apropriar-se dos conhecimentos necessários para sua reprodução individual e de sua espécie. Esse processo refere-se a uma apropriação ativa pelo homem, o que remete à autoconstrução humana. Além disso, nesse processo de apropriação o homem toma posse do que já existe, ao mesmo tempo em que o recria e o renova, configurando o próprio indivíduo em sua especificidade.

Dessa forma, Tonet afirma que

o processo de autoconstrução do indivíduo como indivíduo humano bem como sua reação diante de novos problemas e acontecimentos, novas e imprevisíveis situações, não terá como pólo norteador o próprio indivíduo nem aqueles que atuam diretamente na dimensão educativa, mas a concreta totalidade social, cuja matriz é a economia (2001, p. 198).

O patrimônio social não é homogêneo e está sempre em processo, formando um campo vasto e complexo. Contudo, numa sociedade de classes como a capitalista, esse processo de apropriação do patrimônio social pelos homens é envolvido pelas contradições próprias da sociedade. Dessa forma, apenas os valores, fundamentos e objetivos que permitam a conservação da ordem social pela classe dominante serão escolhidos e transmitidos, por meio de políticas educacionais, programas, currículos, métodos, recursos materiais e outras atividades.

Aqui se faz presente o caráter político-ideológico conservador da atividade educativa. No entanto, a existência do antagonismo de classe abre a possibilidade para o surgimento de outras propostas, baseadas em outros fundamentos, valores e objetivos, deixando à mostra que o campo educacional, assim como a realidade social, é um espaço de luta incessante, apesar de a hegemonia estar, na maior parte do tempo, em mãos das classes dominantes.

Assim, Tonet resume a natureza essencial da atividade educativa:

ela consiste em propiciar ao indivíduo a apropriação de conhecimentos, habilidades, valores, comportamentos, etc. que se constituem em patrimônio acumulado e decantado ao longo da história da humanidade. Deste modo, contribui para que o indivíduo se construa como membro do gênero humano



e se torne apto a reagir face ao novo de um modo que seja favorável à reprodução do ser social na forma em que ele se apresenta num determinado momento histórico (TONET, 2001, p. 142).

Ressaltados tanto o aspecto da conservação que leva à reprodução da ordem vigente, quanto o aspecto de transcendência por meio da apropriação e formulação do novo para construir novas alternativas e possibilidades, faz-se importante evidenciar o conceito de “intelectual orgânico” de Antonio Gramsci (1957), utilizado e defendido por Mészáros (1981, 2005). Isto porque, de posse desse conceito, é possível apreender, uma vez mais, a possibilidade de superação da sociedade capitalista por meio das ações dos homens.

Gramsci argumenta que todos os homens são inseparáveis na sua ação e pensamento. Essa relação dialética se dá em todas as atividades humanas, por mais simples que possam parecer. Além disso, o autor esclarece que “fora do trabalho, todo homem desenvolve alguma atividade intelectual” e, portanto “contribui para manter ou mudar a concepção do mundo, isto é, para estimular novas formas de pensamento” (GRAMSCI, 1957, p. 121 apud MÉSZÁROS, 2005, p. 49). Vale ressaltar que a contribuição dada pelos indivíduos para as categorias contrastantes da manutenção e da mudança pode ocorrer simultaneamente, pois a relação é dialética e se dá através do movimento de superação-conservação.

Queremos destacar que o homem tem em si, como ser humano, a capacidade de determinar o seu próprio caminho. A realidade social e a história humana são formadas por uma enorme multiplicidade de intervenções de seres humanos tanto no processo social quanto na história real, não sendo dadas por nenhuma força exterior e misteriosa, mas sim pela complexidade dos atos humanos individuais. Isso nos aponta a possibilidade real de transformação da sociedade e da estrutura social na qual o homem não é o centro dos objetivos, mas está relegado a mero objeto. Para salientar essa perspectiva, Mészáros (2005, p. 50) afirma que “um processo coletivo inevitável, de proporções elementares, não pode ser expropriado definitivamente, mesmo pelos mais espertos e generosamente financiados agentes políticos e intelectuais”. E continua

[...] nenhuma *manipulação vinda de cima* pode transformar o imensamente complexo processo de modelagem da visão geral do mundo de nossos tempos – constituída por incontáveis concepções particulares na base de interesses hegemônicos alternativos objetivamente irreconciliáveis, independentemente de quanto os indivíduos possam estar conscientes dos antagonismos estruturais adjacentes – num dispositivo *homogêneo e uniforme*, que funcione como um promotor *permanente* da lógica do capital (MÉSZÁROS, 2005, p. 50, grifos do autor).

Portanto, vislumbramos tanto a necessidade quanto a possibilidade de transformar o modo de *internalização* que prevalece atualmente, de modo a se constituir em uma forma duradoura e, especialmente, concreta. Para tanto, é imperativo que se articule um movimento de *contra-internalização* que não se esgote na negação do sistema atual. Além disso, sem procurar uma resposta para a conjuntura atual, a própria crítica permaneceria abstrata, totalmente destituída de significado. Por isso é imprescindível que exista nessa *contra-internalização* objetivos fundamentais claramente definidos, como a criação de uma alternativa abrangente concretamente sustentável ao que já existe, visando à emancipação humana (MÉSZÁROS, 2005, p. 51, grifos do autor).

O que tentamos ao longo do texto foi mostrar que a educação formal, institucionalizada, não é a força primária que consolida o sistema do capital; tampouco ela é capaz de, por si só, fornecer uma alternativa emancipadora radical. No entanto, de acordo com Mézáros,

esperar da sociedade mercantilizada uma sanção ativa de um mandato que estimule as instituições de educação formal a abraçar plenamente a grande tarefa histórica do nosso tempo, ou seja, *a tarefa de romper com a lógica do capital no interesse da sobrevivência humana*, seria um milagre monumental (2005, p. 45, grifos do autor).

É por isso que o autor defende que assim como devemos mudar a sociedade pelas relações de produção, ou seja, pela matriz econômica que determina as desigualdades sociais do capitalismo, “também no âmbito educacional, *as soluções não podem ser formais; elas devem ser essenciais*. Em outras palavras, elas devem abarcar a totalidade das práticas educacionais da sociedade estabelecida” (MÉSZÁROS, 2005, p. 45, grifos do autor).

Dessa forma, a educação nas instituições (escolas e universidades) devem buscar conciliar as duas tarefas: transmissão do conhecimento socialmente construído pela humanidade e, o desenvolvimento e proposição de novos conhecimentos, sendo que as duas tarefas visem proporcionar aos homens os conhecimentos necessários para o entendimento profundo e transparente da construção histórica da humanidade, a fim de romper com a lógica dominante do capital para possibilitar a constituição de uma sociedade emancipada e realmente humana.

Ao se tratar das instituições educacionais na sociedade capitalista, devemos explicitar que os termos público e privado se transmutam, assumindo características que não revelam a verdadeira face classista do Estado e, portanto, de tudo aquilo que é considerado público. Isto é, ao tratar sobre público e privado sob à perspectiva do materialismo histórico-dialético,

percebemos que suas características não se ajustam às utilizadas pela sociedade capitalista, tornando-se essencial, a explicitação de tais diferenças e quais concepções de público e privado adotadas neste trabalho.

### 1.5. O público e o privado na sociedade capitalista

A iniciativa privada tem por objetivo o interesse particular, o que não condiz com a essência da escola e da universidade públicas, determinada pelo interesse coletivo. No entanto, é preciso colocar em perspectiva histórica os conceitos de público e privado na sociedade capitalista, a fim de revelar as contradições que permeiam estas relações. Ao conceituar o público e o privado à luz da teoria marxiana, Lalo Minto (2005) argumenta que, na sociedade capitalista, permeada por contradições inerentes, dissimulam-se o caráter classista do Estado moderno, escondendo os reais interesses de quem o comanda que, por sua vez, não está completamente a serviço da população, mas sim do grande capital.

Quando o trabalho – fundamento ontológico do ser social – passa de atividade emancipadora a um mero meio de sobrevivência, a uma força imposta externamente – mesmo que por meio das relações de produção estabelecidas entre os próprios homens – o homem não percebe os produtos de seu trabalho como sua produção mesma, mas como materialização de algo que lhe escapa ao controle. Ao levarmos esse pressuposto individual para o nível coletivo, percebemos também que a “força social, criada por meio do trabalho coletivo – portanto, de todos os indivíduos –, não lhes aparece enquanto força *sua*, mas como algo estranho, externo” (MINTO, 2005, p. 43, grifos do autor).

Assim, quando o Estado aparece como a representação do interesse coletivo, “não pode passar de uma ilusão”, pois a sua origem insere-se na contradição entre o interesse particular e o interesse coletivo, acima descrito, das relações alienadas da sociedade capitalista. Dessa forma o autor enfatiza que

Esta comunidade *ilusória* é necessária na medida em que a divisão social do trabalho cria a seção entre o interesse particular e o interesse geral, ao separar involuntariamente os indivíduos no plano do trabalho. Mas longe de ser um mero *individualismo social*, trata-se de uma contradição permanente entre tais interesses, o que torna necessário o controle e a intervenção prática do “ilusório interesse-geral como Estado” (MINTO, 2005, p. 44, grifos do autor).

Dessa forma, quando a divisão entre os interesses particulares e os interesses coletivos encontra-se em formas ainda mais complexas, o Estado, na forma “ilusória” de portador do interesse geral, torna-se “imprescindível para a constituição de uma ideologia dominante” pois

a classe que ascende ao poder, em cada época histórica, se vê obrigada, para alcançar os fins a que se propõe, a *apresentar seus interesses como sendo o interesse comum de todos os membros da sociedade, [...] a apresentá-las como sendo as únicas racionais, as únicas universalmente válidas*. O raciocínio se completa, pois, devido ao fato de que a classe dominante pode ter a pretensão de conferir “universalidade” às suas idéias [...] (MINTO, 2005, p. 45, grifos do autor).

Em decorrência destes fatos, na sociedade burguesa (capitalista), a idéia de público encontra-se relacionada ao “público a se realizar”, por meio do direito e das relações jurídicas, uma vez que as relações nesta sociedade formam-se a partir do *estranhamento/alienação* do trabalho e ainda, encontra-se permeada por complexas contradições. Assim o público transmuta-se em estatal, propondo-se a atender “aos interesses de classe ao produzir a noção de que existe uma esfera de interesses públicos, comum a todos, e que, via de regra, esta teria sua expressão máxima no plano do Estado” (MINTO, 2005, p. 46, grifos do autor). Entretanto, apesar do caráter classista do Estado, estas relações que se desenvolvem no âmbito do Estado com a base material não se dão de forma estática nem mecânica, mas são determinadas pelo movimento contraditório do capital.

Com efeito, a esfera privada, na sociedade capitalista, refere-se tanto à apropriação da força de trabalho de uma classe por outra, com o objetivo de ampliar a acumulação capitalista, quanto ao processo de acumulação e expansão do capital propriamente dito, executado por aqueles que detêm o controle dos meios de produção. Portanto, assim como o autor, não nos referimos à esfera privada como privacidade, em oposição ao público, no sentido de visibilidade. Mas sim, como

aquela que diz respeito ao conjunto das relações sociais que dão forma ao modo capitalista de produção; que objetiva a acumulação do capital e a reprodução da força de trabalho apenas em suas necessidades mínimas de sobrevivência (MINTO, 2005, p.47).

Ora, se o Estado apresenta um caráter classista na sociedade capitalista, a educação pública, cuja organização, supervisão e financiamento são exercidos pelo Estado, nos limites dessa sociedade, encontra sérias limitações. Entendemos que a educação pública na sociedade

capitalista, por estar permeada pelas relações alienadas e contraditórias inerentes ao sistema, não privilegia a educação para a emancipação humana. Contudo, para fins desse trabalho, respeitando o uso comum dos conceitos de público e privado, aplicaremos os termos educação superior pública e privada, instituições de ensino superior públicas e privadas, sem, no entanto, necessitar desconsiderar as limitações do caráter público dessas instituições, discutidas até aqui.

Esta é uma discussão complexa, no âmbito da crise do capital, a partir dos anos 1970, e da implantação das políticas neoliberais, dado o discurso que se impôs hegemonicamente no que se refere a uma nova era de prosperidade por meio das políticas de “abrir, privatizar e estabilizar”. Uma das conseqüências foi que a ênfase dos interesses coletivos cedeu lugar ao individualismo extremo, que passou a ser considerado como o único caminho para a “sobrevivência”. Disseminou-se na sociedade uma aversão à esfera pública associada à degradação das instituições públicas. A esfera privada tornou-se, pretensamente, o único espaço possível de liberdade, iniciando-se assim, um intenso e acelerado movimento de privatização do espaço público.

Destarte, buscaremos no próximo capítulo, explicitar os conceitos de universidade e autonomia adotados neste trabalho, a partir das origens históricas da universidade, adentrando as políticas que orientaram o movimento de privatização do ensino superior do país e, especialmente, do estado de São Paulo, assim como a criação da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, a fim de tornar claro o processo crescente de transferência dos serviços públicos correspondentes aos direitos sociais, entre eles a educação, para a esfera privada, em decorrência da implantação de políticas que visam a diminuição da atuação do Estado nas áreas sociais, deixando a cargo do mercado a regulação de todas as esferas da vida social.

## Capítulo 2

### Universidade e autonomia

A concepção de educação adotada neste trabalho parte de uma educação baseada na ação transformadora de toda uma vida e não somente na transmissão da lógica da reprodução social, encontrada em muitas instituições educativas. No entanto, percebemos a relevância com que essas instituições atuam na preservação/superação da ordem vigente e, portanto, trataremos a universidade com destaque especial.

Essa instituição tem papel preponderante para alcançar o objetivo de superação da alienação, pois é local privilegiado de produção de conhecimento, exercício da crítica e não mera reprodução da ordem capitalista vigente, além de formar os profissionais que atuarão na sociedade. Para tanto, é essencial que as universidades públicas gozem de autonomia, em seu mais amplo sentido, para alcançar tal objetivo que, em última instância, deveria resultar na formação de pessoas autônomas e emancipadas, capazes de lutar pela superação do capitalismo.

Entretanto, da mesma forma que a educação, a universidade também se encontra a serviço do capital. Além das questões de ordem estrutural do sistema, essa situação está relacionada com a crescente privatização do ensino superior no país e, principalmente, à subordinação do Estado ao interesse do capital, acarretando na desresponsabilização do Estado perante a universidade pública brasileira. Essas são algumas das conseqüências que as políticas neoliberais implementadas a partir dos anos 1990, no país, geraram para a educação superior nacional e serão tema de discussão mais adiante.

A universidade moderna, de acordo com Marilena Chauí (2003), especialmente após a Revolução Francesa, passa a constituir-se em uma instituição republicana e, portanto, pública e laica. Além disso, a universidade, após a conquista da educação como direito social do cidadão, torna a democracia e a democratização do saber uma idéia reguladora de si mesma, como instituição social.

Entre os objetivos proclamados em documentos e estatutos da comunidade acadêmica constam a democratização do conhecimento produzido na universidade para toda a

comunidade. Ao resgatar a etimologia da palavra universidade – do latim *universitas* proveniente do latim clássico *universus* – temos a designação da instituição que tem as tarefas educativas mais abrangentes, mais completas, enfim, universais. Entretanto sabemos que a universidade também cumpre objetivos da ordem social capitalista de formação dos recursos humanos requeridos na produção de mercadorias.

Esses preceitos definem o modelo de universidade para o país, pautado no princípio da indissociabilidade entre pesquisa, ensino e extensão, moldados sob influência dos modelos de universidade alemão, francês, estadunidense e a influência portuguesa devido à colonização. Portanto, resgataremos, a seguir, um breve histórico das origens da universidade a fim de tornar claro o processo e as características que, ao longo do tempo, fundaram as bases desta instituição, ressaltando que a autonomia é sua marca fundamental, bem como salientar as contradições que se fazem presente no seio da universidade contemporânea, resultantes do complexo campo das relações sociais e do modo de produção capitalista.

## **2.1. A origem da universidade**

As primeiras universidades surgiram em diferentes países da Europa e datam do início do século XIII. Nessa época, a instituição era conhecida por *universitas vostra*, cujo significado demonstrava o reconhecimento aos candidatos a professores e estudantes de várias nacionalidades, de que a instituição pertencia a “todos vós”. Assim, a universidade nasce reunindo mestres e estudantes provenientes das mais variadas regiões européias para o livre debate e estudo das diversas áreas do conhecimento. Foi a elaboração do princípio de que o saber e a difusão do conhecimento eram um tipo de trabalho específico que, ao longo do processo de institucionalização das universidades, fizeram-na buscar uma organização própria e certa independência em relação aos interesses da Igreja e do Estado.

A organização e a busca por independência iniciaram uma preocupação dos setores que detinham o poder (a Igreja detinha o poder ideológico enquanto o Estado detinha o poder político e econômico) em controlar estas instituições. Dessa forma,

nas cidades onde se formam, as universidades, pelo número e qualidade dos seus membros, manifestam uma força que inquieta os outros poderes. É na luta, ora contra os poderes eclesiásticos, ora contra os poderes laicos, que elas conseguem conquistar a sua autonomia (LE GOFF apud DAL RI, 1997, p. 29).

Foi nos modelos de organização do trabalho e vida corporativa, que mestres e estudantes, diante das necessidades de auxílio mútuo, defesa de direitos, discussão e melhoria das condições de trabalho, encontraram para desenvolver as atividades voltadas ao saber intelectual. As universidades assemelhavam-se às demais corporações medievais quando ocuparam áreas e bairros determinados, gozaram de direito de recrutamento, estabeleceram sistema hierárquico de controle de seus membros, organizaram suas atividades, outorgaram-se estatutos e constituíram associações profissionais e confrarias religiosas (DAL RI, 1997, p. 30).

A organização administrativa das universidades apresentava características democráticas e era exercida de maneira autônoma. Em geral, o poder era compartilhado entre funcionários eleitos e assembléias gerais. Contudo, a estrutura interna destacava-se pelo caráter hierárquico, cujo cargo de maior prestígio e poder era o do reitor. Este por sua vez desempenhava funções que são de responsabilidades dos reitores das universidades atuais, como: administração das finanças, convocação e presidência de assembléias, representação civil e jurídica da comunidade universitária e dos interesses da instituição.

Alguns autores consideram a gestão das universidades da Idade Média extremamente democrática. Entretanto, Neusa Dal Ri (1997, p. 30) alerta que a fragmentação do poder existente e a falta de condições materiais adequadas – condições de “miserabilidade” – à época, fazem com que “a autonomia de um microcosmo social não possa ser considerado um fenômeno tão diverso assim, mesmo porque não determinava nenhuma modificação na estrutura de poder social”. Essa afirmação comprova-se na fragilidade e no quase desaparecimento da autonomia universitária diante da instituição do poder absolutista. Mas é preciso levar em consideração que

[...] a universidade nasceu autônoma e, este fenômeno, provavelmente, já trazia em si, de forma embrionária, elementos democráticos. Evidentemente, o estatuto político e social da autonomia, naquela época, era bem diferente daquele que assume na atualidade, enquanto elemento de democratização (DAL RI, 1997, p. 31).

Ao imprimir um caráter universal ao saber, a corporação universitária distingue-se das outras corporações de ofício. A natureza das atividades que desenvolvia e das pessoas interessadas que atraía, tornou possível à universidade romper com o localismo próprio das corporações de ofício. Assim, a universalidade do saber requeria a internacionalização do conhecimento e da comunidade universitária, o que foi alcançado pela utilização do latim como língua universal de cultura. Portanto, no decorrer do século XIII, as universidades



definiram sua organização administrativa e profissional e encontraram seu apogeu enquanto instituições corporativas autônomas.

Devido ao prestígio intelectual e religioso que as universidades conferiam às cidades onde se instalavam, os grandes governos nacionais apoiaram – assim como os papas – o desenvolvimento dessas corporações concedendo-lhes privilégios civis, fiscais e militares, distanciando seus membros dos cidadãos comuns. Com o advento do absolutismo, as universidades viram-se tolhidas na pouca autonomia que lhes foram concedidas, bem como dos privilégios conquistados ao longo desse período de seu desenvolvimento. Além de terem perdido a sua internacionalidade, face ao recrutamento nacional e regional imposto pelo reino.

Contudo, Dal Ri (1997, p. 34) atenta para o fato de que a perda da autonomia e de outras características essenciais da universidade não significaram nem o seu fim, nem o de sua autonomia. E completa afirmando que

Historicamente ficou demonstrado que a autonomia não foi fruto de uma determinada conjuntura, mas sim fator inerente à natureza da instituição acadêmica que, por meios próprios, soube ademais preservá-la. A progressiva centralização estatal e seu correspondente processo de burocratização solaparam em grande medida a autonomia das antigas universidades, submetendo-as à supervisão pública e ingerências de outras ordens, em especial a política. No entanto, a manutenção da estrutura corporativa nas universidades possibilitou-lhes a preservação de certa autonomia – ainda que eventualmente em níveis mínimos – devido a seus esquemas organizacionais (DAL RI, 1997, p. 34).

O desenvolvimento da moderna sociedade colocou novos desafios às universidades. Dentre os novos desafios, destaca-se a necessidade de se estabelecer o grau de autonomia ideológica, financeira e administrativa das instituições frente ao poder do recente Estado burguês. Com a ordem social capitalista desenvolvendo-se rapidamente, a universidade era desafiada a adaptar-se às exigências da nova configuração, ao mesmo tempo em que procurava resguardar os elementos que a caracterizavam, por meio da manutenção da autonomia.

Dois casos emblemáticos dessas transformações ocasionadas pela sociedade capitalista são o modelo napoleônico e o modelo alemão instituído por Wilhelm von Humboldt (MAGALHÃES, 1989). No primeiro, pode-se destacar a fragmentação da universidade em instituições de ensino profissional visando tanto à superação do principal aparelho de formação dos intelectuais da monarquia decadente, quanto à preparação de intelectuais prontos a viabilizar o Estado burguês em formação. No segundo, surgia uma nova concepção de universidade, cujas características apoiavam-se na indissociabilidade do ensino e pesquisa,

na ciência e no nacionalismo, nos cursos de filosofia e ciências, no ensino de pós-graduação e, principalmente, na liberdade de professores e estudantes, marcando certo grau de autonomia à instituição.

Os Estados Unidos, por não estarem influenciados pelas universidades medievais, rapidamente incorporaram as características da sociedade capitalista, cujo desenvolvimento deu-se livremente. Apesar de orgulharem-se de sua autonomia, financiada por fundos provenientes de anuidades e taxas pagas por estudantes, de doações, além das fontes estatais, as universidades estadunidenses, paulatinamente, foram se submetendo à influência crescente do governo federal.

Esta interferência do Estado no funcionamento da universidade provocou uma concorrência por verbas federais que visavam desenvolver projetos específicos, com fins militares, principalmente a partir da II Guerra Mundial. Assim, o parco controle que tinha uma universidade sobre seu próprio destino foi sendo reduzido conforme crescia a dependência por verbas do governo federal estadunidense (MAGALHÃES, 1989).

O modelo francês e o alemão foram as duas grandes vertentes que orientaram as concepções de universidade no Brasil durante o início de sua história, por meio da administração portuguesa. Mais recentemente, a universidade voltou-se para o modelo estadunidense. Foi a partir de 1964 que o modelo universitário dos Estados Unidos exerceu grande influência junto à universidade brasileira, por meio dos acordos MEC-USAID, culminando na reorganização do ensino superior pela lei 5.540/68. Veremos a seguir como se estruturou a universidade brasileira para apreender, de forma clara, os elementos essenciais de sua formação em relação direta com a autonomia.

## **2.2. Autonomia universitária brasileira**

A universidade é uma instituição muito recente no Brasil. De acordo com Luiz Antonio Cunha (1989), ainda que existissem instituições de ensino superior na época colonial, nenhuma universidade foi criada até o início do século XX. Os fatores a que o autor atribui essa implantação tardia são: a facilidade de imposição da ideologia dos colonizadores portugueses aos índios brasileiros, que não apresentavam fortes resistências; o pequeno quadro universitário de Portugal poderia ser confrontado com o desenvolvimento de universidades na colônia; e a obrigação de cumprir os estudos em Portugal reafirmava a submissão do Brasil à metrópole.

No entanto, os jesuítas mantinham o monopólio do ensino na colônia portuguesa da América, na forma da Companhia de Jesus, até a metade do século XVIII e contavam com os cursos de artes (ou filosofia) e os de teologia em vários colégios. Quando da expulsão dos jesuítas do reino português e, conseqüentemente, de suas colônias em 1759, já existiam seis cursos superiores em oito colégios<sup>2</sup> com aproximadamente 300 estudantes. A dissolução do sistema de ensino jesuítico resultou em meio século de desorganização e dispersão do ensino superior, fato que se modificou com a transferência da sede do reino português para o Brasil, em 1808, no contexto do bloqueio napoleônico contra a Inglaterra.

Cunha (2007a) pontua três características deste período que serviram de referência para o subseqüente desenvolvimento do ensino superior no Brasil durante o período imperial e a maior parte do período republicano: 1) o crescimento do ensino superior por meio de faculdades isoladas. A criação da universidade brasileira fez-se, em sua maioria, pela aglutinação dessas faculdades, com fraca administração central, resultando na atomização e pouca cooperação entre suas unidades; 2) apesar das instituições criadas no período colonial serem estatais, após a proclamação da República (1889) o incentivo dado à iniciativa privada fez esse setor expandir livremente; 3) o *status* dos cursos de medicina, engenharia e direito correspondem, ainda hoje, às unidades mais prestigiadas do ensino superior do país, razão que se deve ao primeiro Estatuto das Universidades Brasileiras, de 1931, que concedia o título de universidade somente à instituição que reunisse três das quatro unidades seguintes: Faculdade de Medicina, Escola de Engenharia, Faculdade de Direito e Faculdade de Educação, Ciências e Letras.

No período Imperial, o ensino superior voltava-se para a necessidade da Corte Portuguesa que apresentava um caráter nitidamente prático e imediatista, de forma a atender à preparação de quadros de funcionários para o governo. Este controlava tanto o que deveria ser ensinado, quanto os métodos e as finalidades, impossibilitando qualquer tipo de autonomia, principalmente por rejeitar a implantação de uma universidade, permitindo somente a instauração de escolas superiores. Assim, a questão da autonomia universitária não se fazia presente nas instituições de ensino superior brasileiras, sendo uma discussão eminentemente européia. Muitos projetos foram desenvolvidos e discutidos com a finalidade de criar uma universidade no país. No entanto, os projetos não saíram do papel e a passagem do período Imperial para a República não alterou, significativamente, a questão da constituição de universidades e, por conseguinte, da autonomia universitária.

---

<sup>2</sup> Os colégios localizavam-se na Bahia (o primeiro a funcionar em 1572), Rio de Janeiro, Olinda-Recife, Belém-São Luiz, São Paulo e Mariana.

De acordo com Cunha (2007a), as transformações do ensino superior nas primeiras décadas da República foram marcadas pela facilitação do acesso a este ramo do ensino, resultado, por sua vez, das mudanças nas condições de admissão e da multiplicação de faculdades, majoritariamente, privadas. A esta expansão, o autor atribui dois fatores: 1) o aumento da procura de ensino superior produzido pelas transformações econômicas e institucionais, em especial pelas camadas médias, que enriqueciam com a forte economia proporcionada pela produção cafeeira, e demandavam cursos superiores com a pretensão de ascensão social; 2) o fator ideológico: a luta de liberais e positivistas pelo “ensino livre” e destes últimos contra os privilégios ocupacionais conferidos pelos diplomas escolares.

Em 1910 inicia-se uma ampla reforma do ensino secundário e superior, em direção oposta à expansão, que procurava compor as duas reivindicações de grupos diferentes das classes dominantes: a desoficialização do ensino e a contenção da “invasão” do ensino superior por candidatos inabilitados. A Lei Orgânica do Ensino Superior e Fundamental, promulgada em 1911, trouxe pela primeira vez a palavra autonomia, declarando às instituições oficiais de ensino secundário e superior corporações autônomas, do ponto de vista didático e administrativo. Previa, também, que as faculdades federais que dispusessem de recursos próprios suficientes para renunciar ao subsídio governamental estariam automaticamente isentas de toda fiscalização ou dependência oficial, mediata ou imediata.

A autonomia propiciou a multiplicação de faculdades privadas que facilitavam a aprovação dos estudantes que não conseguiam ingressar nos estabelecimentos oficiais, em razão da implantação do exame de admissão obrigatório. Assim, os efeitos da política educacional de contenção resultavam no oposto do esperado, isto é, o número de estudantes no ensino superior aumentava consideravelmente, gerando a supressão da autonomia na legislação de 1915 e centralizando o controle absoluto sobre o ensino superior novamente no governo federal.

Da mesma forma centralizada, em 1920 cria-se por decreto a Universidade do Rio de Janeiro, composta pela reunião da Escola Politécnica e da Faculdade de Medicina, ambas federais e das mais antigas do país, e da Faculdade de Direito, produto da fusão e da federalização de duas faculdades privadas. Segundo Cunha (1989), definia-se, assim, o padrão de formação das universidades brasileiras – reunião de faculdades isoladas – até os nossos dias, servindo tanto para as instituições públicas como para as privadas.

O governo instituído pela revolução de 1930 promoveu uma forte concentração do poder do Estado, de tendência fascista, que resultou na adoção de medidas de política educacional inspiradas no modelo italiano. Em 1931, foi baixada por decreto a primeira

diretriz geral para o ensino superior que mostrava a universidade como a forma preferencial do ensino nesse nível, na forma do Estatuto das Universidades Brasileiras. Algumas de suas definições incluíam que as faculdades poderiam conservar sua autonomia jurídica, mas foram atribuídas à administração superior da universidade (ao conselho universitário e ao reitor) competências muito mais amplas que nas legislações anteriores; reconhecia pela primeira vez a participação de alunos na gestão universitária; a competência dos colegiados na escolha dos dirigentes; e retomava a fiscalização pelo Ministério da Educação das universidades estaduais e privadas equiparadas às federais.

Apresentava-se um quadro de autonomia relativa, defendida claramente pelo governo, sob a alegação de que o regime universitário brasileiro encontrava-se em sua fase nascente e não seria prudente nem seguro dar autonomia às universidades, exercendo o Ministério uma função educativa sobre as universidades, que com a prática adquiririam a experiência e o critério para uma autonomia mais ampla. O que se pôde constatar foi exatamente o contrário, o governo ao invés de ampliar as competências das universidades, as restringiu. Durante o Estado Novo (1937/45), regime autoritário inspirado no salazarismo português, o governo federal não se limitou a controlar as instituições de ensino superior por meio de abundante e detalhada normatização legal, impôs candidatos do governo nos concursos para professor catedrático, destruindo uma promissora experiência universitária e induzindo o nascimento da primeira universidade privada<sup>3</sup>. Ela seria o resultado da “colaboração recíproca” entre o Estado e a Igreja Católica.

Após a deposição de Vargas, em 1945, a Universidade do Brasil (antiga Universidade do Rio de Janeiro, modificada em 1937), teve de volta a pequena autonomia perdida durante o início do Estado Novo, por meio de um decreto-lei que declarava a autonomia administrativa, financeira, didática e disciplinar da instituição. Embora retornasse o mecanismo de cooptação para escolha dos dirigentes, limitando as possibilidades de intervenção do Presidente da República, o governo mantinha o controle da universidade por meio da legislação sobre temas específicos. Em suma, a autonomia universitária poderia ser definida como a capacidade de praticar os atos deixados livres pela legislação, que não eram muitos, nem os mais importantes (CUNHA, 1989). Mas é importante salientar que a autonomia é tradicionalmente limitada e deveria ter como princípio basilar a gestão democrática da universidade.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) Lei nº 4.024, promulgada em 1961, 15 anos após ter sido prevista pela Constituição liberal-democrática de 1946, determinava que as universidades gozariam de autonomia didática, administrativa, financeira

---

<sup>3</sup> Referimo-nos a atual Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ).

e disciplinar, exercida na forma determinada pelos seus respectivos estatutos. Contudo, ao definir as atribuições do Conselho Federal de Educação, no qual os integrantes eram nomeados livremente pelo Presidente da República, a LDB limitava a autonomia proclamada. Dentre as atribuições do Conselho destacamos a competência para aprovar os estatutos e regulamentos das universidades; para suspender a autonomia de uma universidade pelo desrespeito à lei e nomear um reitor provisório; e para definir o currículo e a duração dos cursos superiores que habilitavam para a obtenção de diploma.

#### Segundo Cunha

Analogamente ao que ocorreu com o Estatuto das Universidades Brasileiras, de 1931, a LDB, de 30 anos depois, representou, não obstante suas limitações, um avanço em termos de concepção da autonomia universitária. Como seu antecessor, a margem da autonomia prevista pela LDB foi restringida por sucessivos documentos legais, particularmente após o golpe de Estado de abril de 1964 (1989, p. 23).

O golpe de Estado de 1964 inaugurou uma nova fase para o ensino superior brasileiro. A Universidade de Brasília, criada com a nova capital havia poucos anos, foi o maior exemplo da intervenção militar. A desestruturação da universidade deu-se pela demissão e expulsão de professores e alunos, respectivamente, enquanto o próprio plano de organização acadêmica foi sendo alterado aos poucos e, nas palavras de Cunha (1989, p. 25), levaram por terra o mais arrojado projeto universitário brasileiro, o de nossa primeira universidade formada a partir de um plano global, sem as limitações paroquiais das faculdades profissionais preexistentes.

Em 1968, entra em vigor a Lei da Reforma Universitária (Lei nº 5.540), que estendia as novas formas de organização das universidades federais às estaduais, às privadas e aos estabelecimentos isolados. Nesse contexto, a racionalização é a concepção fundante da autonomia, prevalecendo uma visão que indica, de modo geral, uma “independência” das universidades em relação ao Estado, independência esta traduzida como a não responsabilidade do Estado em financiar as universidades, porém, com maior controle direto sobre as mesmas. Algumas dessas medidas se traduzem na necessidade de “agilizar a burocracia”, de conter as despesas do Estado, de ampliação da relação entre ensino e setor produtivo e da implantação do modelo de gestão das universidades sob parâmetros empresariais, entre outras.

De acordo com Lalo Minto

A Ditadura Militar semeou o terreno do ensino privado, facilitando sua expansão e fazendo deste um período muito importante para o setor. Não porque antes o ensino superior privado fosse insignificante em termos quantitativos – ao contrário –, mas porque foi com o golpe que se iniciou um novo período na história educacional brasileira em que a contra-reforma da universidade viria a selar de vez a intenção de nossas elites em eliminar o caráter crítico da universidade, da produção autônoma do conhecimento, enfim da já parca função pública da universidade, consolidando para este ensino um modelo pautado, via de regra, nos moldes das antigas escolas superiores (2005, p. 110).

Muito embora os anos que se seguiram fossem, aos poucos, promovendo a reabertura política do regime militar para uma democracia, dada a nova conformação histórica mundial, no tocante à organização da universidade, o clima tenso imposto pela ditadura militar permanecia. Alguns fatores são essenciais para a compreensão da real dimensão, nos dias atuais, da denominada autonomia universitária no país, especialmente no estado de São Paulo: a promulgação da Constituição Federal de 1988, o decreto estadual nº 29.598 de 1989 e o processo de expansão do ensino superior brasileiro por meio da privatização que se estende ao longo do período ditatorial, acelerando-se, extraordinariamente, a partir da década de 1990, com a implementação de medidas neoliberais pelo governo federal, ditadas pelos organismos internacionais, especialmente na forma do Banco Mundial.

### **2.3. Autonomia universitária a partir da redemocratização do Brasil**

A Constituição de 1988 inovou, significativamente, ao inserir a autonomia universitária como um de seus princípios. No entanto, apesar desta inserção, muito pouco se avançou no sentido de sua efetiva aplicação e reconhecimento. Ao contrário, têm prevalecido medidas que visam minimizar o princípio constitucional. Voltaremos a essas medidas mais adiante.

O artigo 207 considera a autonomia das universidades como princípio constitucional, quando dispõe que: “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (BRASIL, 1988).

O preceito constitucional estabelece que a universidade é autônoma no seu fazer acadêmico-científico, administrativo (o que implica auto-organização, autonormação, escolha de dirigentes) e de gestão financeira e patrimonial. Este artigo foi fruto da mobilização da comunidade universitária e consagrou o princípio da autonomia como norma de eficácia

completa e imediata, bastante em si, cujo alcance deve ser extraído da própria constituição (SANTOS, 2007).

Os principais objetivos da universidade referendam-se no desenvolvimento de ciência e conhecimento a fim de compreender e buscar soluções para os problemas da sociedade. Para alcançar tais objetivos, é necessário que a universidade tenha autonomia para definir as diretrizes que vão ao encontro dos objetivos propostos por ela própria. A fim de esclarecermos o que entendemos por autonomia da universidade, ressaltaremos seus conteúdos mais objetivos.

A *autonomia didática e científica* constitui atividade-fim da universidade. Esta relaciona-se à competência da universidade para definir o conhecimento a ser transmitido, a forma de transmissão, bem como a construção de saberes. Essas duas dimensões do ensino – a transmissão e a construção de saberes – ampliam as chances de se obter a consecução de objetivos educacionais. Dessa forma, a autonomia didática e científica refere-se à capacidade de organizar o ensino, a pesquisa e as atividades de extensão e, se assegurada às universidades corresponde, portanto, à própria liberdade de pensamento e de ensino (FÉTIZON e MINTO, 2007).

A *autonomia administrativa*, isto é, a possibilidade de auto-organização, consiste na capacidade da universidade de elaborar seus estatutos e regimentos em processo democrático definido no âmbito de cada instituição; escolher seus dirigentes; dimensionar seu quadro de pessoal docente e técnico-administrativo de acordo com seu planejamento didático-científico; enfim, consiste na autonomia de meios para que a universidade possa cumprir sua autonomia de fins (SANTOS, 2007).

Quanto à *autonomia de gestão financeira e patrimonial*, trata-se de prerrogativa essencial para que a universidade pública possa cumprir suas atividades fins. Consiste basicamente, na competência da universidade em gerir, administrar e dispor, de forma autônoma, seus recursos financeiros<sup>4</sup> (SANTOS, 2007).

A Constituição assegura à universidade o direito de receber, da esfera de governo que a institui, os recursos necessários para cumprir os seus fins, bem como a capacidade de autonomamente decidir sobre o seu uso e gestão. A atribuição de recursos adequados às universidades públicas é o que tornaria possível a concretização da autonomia financeira, pois sem recursos financeiros próprios a universidade não tem como cumprir seus objetivos e finalidades definidas pela Constituição. No entanto, para o pleno exercício da autonomia de

---

<sup>4</sup> Entretanto, cabe alertar para o fato de que “autonomia de gestão financeira” não significa “autonomia financeira”.



gestão financeira, os recursos devem ser disponibilizados na forma de “orçamento global”, resguardando à universidade, de modo autônomo, a definição dos critérios de utilização de seus recursos, a fim de não reduzir a autonomia universitária a um vazio.

A CF/88 não define o sentido específico que emprega ao termo autonomia. Dessa forma, devemos deixar claro o que entendemos e qual o conceito que empregamos ao termo autonomia, ao longo desse trabalho. De acordo com Dalmo de Abreu Dallari

autonomia é expressão de origem grega, que indica o direito de agir independentemente, com suas próprias leis, tendo-se consagrado na linguagem política, jurídica e administrativa brasileira como sinônimo de auto-governo e auto-determinação (DALLARI, 2007, s/n).

Assumido este pressuposto para a universidade, ele indica a possibilidade e a capacidade de a instituição decidir sobre todos os aspectos a ela referentes, em tese sem nenhuma interferência, a qualquer título, de órgãos da administração pública ou de outra natureza. Mas não é lícito ignorar que a universidade, como instituição social, tem sido submetida a um limite imposto tanto pela estrutura governamental que a financia, quanto pelos limites de seus próprios objetivos para com a sociedade; entretanto, cabe reafirmar que a universidade deveria ter autonomia incondicional para se auto-governar e determinar suas ações por conta própria. No entanto, é importante salientar que os limites da autonomia universitária devem ser impostos pela gestão democrática da instituição, na qual todas as partes sejam representadas e decidam, coletivamente, os objetivos e prioridades da universidade pública.

A necessidade de reestruturação dos Estados-nacionais, desde os anos de 1970, marca uma nova fase do sistema capitalista mundial, que repercutiu diretamente no Brasil a partir da década de 1990. Esse processo visava, principalmente, a reprodução do grande capital transnacional sem interferências do Estado, para que o seu crescimento se fizesse livre de qualquer regra ou impedimento.

Assim, diferentemente do ideal de construção de um projeto de desenvolvimento autônomo para o Brasil, com base no nacional-desenvolvimentismo, vivenciado no período anterior à ditadura militar, nos anos 90, as políticas para a educação, especialmente a superior, fundamentaram-se na lógica do mercado, tendo na privatização sua maior expressão, e na “qualidade e eficiência” do sistema e na avaliação quantitativa os critérios para a concessão de recursos para as universidades, portanto, apresentando uma autonomia condicionada ao

cumprimento de metas estabelecidas externamente e ao controle ditado pelas avaliações quantitativas.

#### **2.4. Autonomia universitária na era FHC (1995-2002)**

As políticas do Estado brasileiro, principalmente a partir do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), segundo José dos Reis Silva Junior e Valdemar Sguissardi (1999, p. 25 e 46), seguiam duas vertentes, que formam a base de compreensão do processo de regulamentação da educação superior nos anos 90: as políticas no âmbito do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) e as políticas no âmbito do Ministério da Educação (MEC).

O caminho traçado pelo MARE buscava uma ampla reforma do Estado visando sua adequação às imposições da globalização. De um modo geral, pressupunha-se que o Estado teria perdido a autonomia para formular e implementar políticas, em função, sobretudo, de uma “crise fiscal”, advinda da crise econômica dos anos 70, e propunha, especificamente para o ensino superior, a transformação das Instituições Federais de Ensino Superior públicas (IFES) em “organizações sociais<sup>5</sup>”, e transferia para o setor privado a responsabilidade da educação superior, dentre outros setores sociais.

Já as políticas do MEC complementavam as políticas do MARE, executando as políticas educacionais em suas formas específicas (portarias, decretos, propostas de emenda à Constituição Federal etc.), como também, praticando políticas em consonância com os ministérios da chamada área econômica, resultando em redução e/ou estagnação de salários, não-contratação de novos servidores, corte do orçamento para contenção de custos, etc. Seguindo as recomendações internacionais, as idéias de privatização das universidades públicas, de diversificação do quadro de instituições de ensino superior (IES), além da subordinação do ensino superior às demandas privadas foram disseminadas em diversos documentos oficiais desse período (MINTO, 2005).

Nesse contexto, apesar do esforço, principalmente, dos movimentos em defesa da universidade pública para assegurar a primazia da Constituição e a auto-aplicabilidade do artigo 207, as políticas governamentais posteriores a 1988 visaram desconstitucionalizar a autonomia universitária. O foco principal dessas medidas voltava-se para a autonomia

---

<sup>5</sup> As organizações sociais referem-se a entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária (SILVA JR; SGUISSARDI, 1999, p. 42).

financeira. Sob o pretexto de assegurar o pleno exercício da autonomia e “flexibilizar a gestão”, o governo FHC lançou mão de instrumentos jurídicos para restringir o que a Constituição havia garantido às universidades e implementar a sua proposta de autonomia universitária.

Assim, as proposições neoliberais, que norteavam as ações governamentais, tinham como objetivos a implantação de novas formas de financiamento das instituições federais de ensino superior (IFES) e a ampliação do crédito educativo de forma a ocupar as vagas nas instituições privadas por estudantes sem condições econômicas para o pagamento das mensalidades. Em consequência, os recursos públicos seriam transferidos das universidades públicas para as privadas, com a justificativa de que as instituições privadas apresentavam maior número de estudantes e se deparavam com uma “suposta” carência econômica maior que a carência econômica das instituições públicas (ZARUR, 2005).

As propostas governamentais, de caráter neoliberal, visavam ainda: a) desvincular o conceito de autonomia do conceito de universidade, a autonomia não deveria ser prerrogativa apenas das universidades, mas de todas as instituições de ensino superior; b) abolir o pressuposto da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, na definição de universidade, e a criação dos “centros de excelência”, ou seja, algumas poucas instituições que poderiam desenvolver pesquisas; c) limitar a ação do executivo ao controle da qualidade das instituições e não à concessão da autorização para funcionamento, ampliação do número de vagas e criação de novos cursos.

Com essas proposições o governo pretendia impor a sua concepção de autonomia fundamentada na lógica do mercado, na produtividade e qualidade total, e na avaliação quantitativa para concessão de recursos. Isto é, as instituições de ensino superior seriam classificadas em um “ranking” de qualidade, a partir de avaliações desenvolvidas pelo MEC, de forma centralizada, sendo os recursos repartidos de acordo com a posição no “ranking” classificatório. Além disso, a suposta autonomia propalada pelas propostas governamentais referia-se à liberdade que a universidade, especialmente a pública, teria para angariar recursos financeiros no mercado a fim de complementar a baixa receita repassada pelo governo, para sua sobrevivência.

Para o ANDES-SN, essa concepção representava uma “armadilha para as IES públicas”, pois

inexistindo pressuposto de um real processo de planejamento democrático e participativo, nem qualquer garantia de suplementação de recursos ou de

atendimento às necessidades reais das instituições, o resultado da destinação global de recursos orçamentários seria colocá-las, a curto prazo, no dilema de ter que obter recursos complementares extra-orçamentários que garantam a sobrevivência da instituição (ANDES-SN, 2003, p. 46, 50).

A Tabela 1, a seguir, mostra a configuração da expansão da rede privada de ensino superior no país, decorrente da política neoliberal implementada pelos sucessivos governos federais (FHC, 1995-2002 e Lula, 2003-2007).

**Tabela 1 – Número total e percentual de IES, segundo a categoria administrativa – Brasil, anos de 1995, 2002 e 2007.**

Categoria Administrativa	Nº de IES em 1995		Nº de IES em 2002		Nº de IES em 2007	
	Nº Real	Percentual	Nº Real	Percentual	Nº Real	Percentual
Públicas	210	23	195	12	249	11
Privadas	684	77	1.442	88	2.032	89
Total	894	100	1.637	100	2.281	100

Fonte: INEP. Censo da Educação Superior: 1995, 2002 e 2007.

Salta aos olhos a expansão das IES privadas, que cresceram, no período de 1995 a 2007, aproximadamente 197%, enquanto as IES públicas cresceram apenas 18%. A diversificação das IES, especialmente na criação dos Centros Universitários, foi o mecanismo encontrado pelo governo no intuito de concretizar tal expansão sem “onerar” os custos das IES com fins lucrativos. Essa diversificação previa diversos graus de autonomia às IES privadas, especialmente, na forma dos Centros Universitários, que não requerem os “custosos” investimentos em pesquisas previstos para as universidades, porém têm autonomia para criar cursos e vagas sem interferências do MEC.

Os dados da Tabela 2, a seguir, apontam a superior participação da IES privadas em relação às IES públicas em todas as organizações acadêmicas que não as universidades. Estas últimas, como mostramos, por estarem fundamentadas no tripé ensino, pesquisa e extensão, são as que mais investem em pesquisa e, portanto, em desenvolvimento científico e de conhecimentos a fim de estudar e de encontrar soluções para os problemas que assolam a sociedade. No entanto, elas representam apenas 8% do total das IES, sendo que a metade (4%) refere-se às universidades públicas. Como destaca Nelson Cardoso Amaral (2003, p. 19)

o conjunto das IES públicas mostra-se responsável por mais de 90% da produção científica do país, o que “denota a sua importância no conjunto de ações a serem realizadas, tendo em vista o desenvolvimento econômico e social brasileiro”. Este quadro torna-se inteligível quando entendemos que “ao inaugurar um período em que os governantes declinam as pretensões de desenvolvimento soberano do país, progressivamente, a universidade [especialmente a] autônoma deixa de ser essencial” (MINTO, 2008, p. 82).

Essa lógica foi denunciada por Florestan Fernandes (1975, apud LEHER, 1999), afirmando que existem duas dialéticas de desenvolvimento: 1) as nações centrais possuem um ritmo histórico ultra-acelerado, conferindo-lhes liderança científico-tecnológica e condições de impor continuamente a dependência econômica, social e cultural; 2) as nações heterônomas, dependentes, por sua vez, caracterizam-se por uma difusão cultural que se move em função de interesses e de dinamismos das sociedades hegemônicas, como é o caso brasileiro. Dessa forma, o desmonte da universidade pública torna-se essencial aos países centrais, que encontram nos periféricos mais um mercado para vender, agora, as suas “mercadorias educacionais”.

**Tabela 2 - Instituições de Ensino Superior, por organização acadêmica e categoria administrativa – Brasil, 2006.**

Categoria Administrativa	Instituições				
	Universidade	Centros Universitários	Faculdades Integradas	Faculdades, Escolas, Institutos	CET/FAT
Pública	92	04	04	82	66
Privada	86	115	112	1.567	142
Total	178	119	116	1.649	208

Fonte: INEP. Censo da Educação Superior 2006.

Assim, a relação contraditória encontrada na proposta do MEC, segundo Trindade (1999, p. 173-176 apud SANTOS, 2007, p. 130), resulta numa estratégia “ardilosa”, pois o governo limitava financeiramente as universidades e na seqüência apresentava a autonomia universitária como “panacéia para todos os males”. Esse processo dava-se pela concessão de recursos financeiros, que o governo chamava de autonomia, às universidades federais por meio do cumprimento de metas fixadas nos “contratos de desenvolvimento institucional”. À

medida que as instituições mostrassem capacidade para planejar e aproveitar de forma “mais racional” os investimentos públicos, a chamada “autonomia” seria concedida. Por meio do contrato de desenvolvimento institucional o governo poderia “associar recursos à eficiência na gestão e no desempenho de cada instituição”, e com isso conceder mais ou menos “autonomia” às instituições, sempre se referindo a recursos financeiros.

Ora, recursos financeiros são um meio para se atingir a autonomia universitária, a partir do momento que o governo impõe às universidades públicas a execução de planos e estratégias traçados pelo MEC, isto é, de forma centralizada, já está ferindo a autonomia da universidade de determinar seus próprios planos e estratégias de acordo com os interesses da comunidade acadêmica. Dessa forma, o orçamento não é sinônimo de autonomia, mas um meio para se atingir a autonomia que a universidade necessita para implementar seus objetivos determinados por sua própria comunidade, ao invés de seguir os interesses políticos dos governantes.

A proposta ia além, permitindo a intervenção do MEC nas universidades federais, além de conferir ao Presidente da República o poder de limitar a transferência dos recursos para o orçamento das universidades, mesmo depois de aprovado pelo Congresso. Segundo Roberto Leher (1999), isso deixava claro que para sobreviverem essas instituições teriam de buscar “fontes alternativas de recursos”, inclusive com a cobrança de mensalidades – este último não se concretizou nos cursos de graduação, mas como veremos adiante, se materializou nos cursos de especialização *lato sensu*. Portanto, vemos que a “autonomia defendida pelos teóricos do neoliberalismo é equivalente à soberania do indivíduo no mercado”.

No contexto da reforma neoliberal do Estado, a educação deixa de ser um direito para se transformar em serviço, a universidade é transmutada de instituição social à organização prestadora de serviços, conferindo assim, um sentido próprio à idéia de autonomia universitária. A efetivação da autonomia em sua concepção plena (auto-normação e auto-governo) e não sob a perspectiva neoliberal (condição para que as instituições operem livremente no mercado) é crucial para que a universidade possa oferecer uma perspectiva de formação para a emancipação humana.

A autonomia assim entendida contrasta com as proposições dirigidas às universidades que visam restringir e ressignificar a concepção de autonomia assegurada na CF/88 (Art. 207). Até o presente momento, as universidades públicas, em sua maioria, não lograram o pleno exercício da autonomia conquistada constitucionalmente. Mesmo encontrando dificuldades para alterar o texto constitucional, o governo FHC conseguiu por meio da

proposição de leis, decretos, portarias e demais medidas correlatas, dificultar e/ou inviabilizar o pleno exercício da autonomia universitária.

Com a intenção de compreendermos o desenvolvimento dessas ações no momento atual, abordaremos algumas das políticas implantadas pelo governo Lula da Silva em seu primeiro mandato (2003-2006).

## **2.5. A autonomia universitária no governo Lula (2003-2006)**

Apesar de o Partido dos Trabalhadores (PT) – que, grosso modo, se contrapunha às medidas que visavam à permanência da elite brasileira no poder –, pela primeira vez na história do país ter chegado à Presidência, muitas das expectativas e das necessidades da população brasileira não foram atendidas. Ao analisarmos algumas das ações implementadas pelo primeiro governo de Lula da Silva<sup>6</sup>, poderemos constatar que não houve uma cisão em relação às políticas neoliberais implantadas pelas legislaturas anteriores. Contudo, devemos considerar que existiram avanços – mesmo que pontuais – em algumas áreas sociais, incluindo a educação superior<sup>7</sup>.

Isso mostra a complexa contradição em que se encontra um governo autodenominado democrático e popular na sociedade capitalista brasileira, ora executando políticas e ações que privilegiem a reprodução e ampliação do grande capital e da pequena elite brasileira beneficiária dessa lógica, ora oferecendo pequenas concessões às mais variadas demandas sociais, a fim de controlar os descontentamentos da maioria da população e impedir o crescimento de movimentos que lutam por uma sociedade justa, livre e igual.

Dessa forma, destacaremos algumas das principais medidas implementadas pelo atual governo, no período de seu primeiro mandato, com a finalidade de ressaltar a crescente privatização das IES públicas, que visam, ainda, à quebra do tripé ensino-pesquisa-extensão, fundamento institucional das universidades brasileiras. Segundo Leher (2004, p. 870-71) “o governo de Lula da Silva, por estar envolto por uma aura de esquerda, pode dar nova forma à agenda neoliberal, tornando-a mais opaca e difícil de ser analisada e combatida”.

---

<sup>6</sup> No momento de elaboração desse trabalho, o governo petista, na representação do Presidente Lula da Silva, exercia seu segundo mandato, com final previsto para 2010.

<sup>7</sup> Destacamos a criação de novas instituições federais de ensino superior (IFES) e novos *campi* em algumas instituições já existentes e a abertura de vagas para cargos de docentes e técnico-administrativos, ainda que longe de cobrirem os déficits dessas categorias de trabalhadores, causados pelas aposentadorias e pelo congelamento dos concursos durante os governos anteriores, mesmo que questionemos a eventual não ampliação de recursos para tanto.

Desde 2003, debate-se uma proposta de reforma da educação superior no país. Até o presente momento<sup>8</sup>, já foram propostas pelo MEC quatro versões do projeto de Reforma Universitária: a primeira foi apresentada em dezembro de 2004 e teve a participação de diversas entidades da área, gerando muita polêmica devido a interesses divergentes; em maio de 2005, uma segunda versão foi apresentada após receber 121 emendas e ajustar o Anteprojeto de 100 para 72 artigos; em julho de 2005, nova versão é apresentada com 69 artigos, sem novidades significativas em relação aos dois anteprojeto anteriores; e por fim, a quarta versão materializa-se no Projeto de Lei (PL) nº 7.200/06 e é encaminhado ao Congresso pelo Executivo com mais 368 emendas parlamentares, que foram anexados ao PL nº 4.212/04, que, por antiguidade, tornou-se o projeto principal, e será analisado em conjunto, também com o PL nº 4.221/04 (MANCEBO, 2007a e LÉDA, 2007).

A iniciativa do governo de colocar em discussão a educação superior no país é positiva, cujo conjunto de instituições inclui 248 públicas e 2.022 privadas, totalizando 2.270 (INEP, 2006). Afinal, vigora ainda parte da Lei nº 5.540/68, ainda do período ditatorial. No entanto, segundo Deise Mancebo,

o Anteprojeto de Lei da Reforma da Educação Superior foi antecedido por ampla legislação que, direta ou indiretamente, já delineia os “novos” rumos da educação superior no país e que, em grande medida, define estreitos limites para eventuais avanços em direção contrária ao movimento de privatização que grassa no sistema de educação superior brasileiro (2007a, p. 104).

Embora não conste dos objetivos deste trabalho realizar uma análise aprofundada da reforma em curso, juntamente com outras medidas legais já aprovadas e com respaldo de legislação anterior<sup>9</sup>, a atual reforma precisa ser explicitada a fim de percebermos o movimento de privatização gerado, assim como os mecanismos utilizados para atingir tal intento. Destacaremos, portanto, quatro medidas legais, todas já aprovadas, que se constituem em importantes precedentes para a futura reforma desse nível de ensino e que apresentam impacto direto na autonomia universitária.

A primeira medida legal que se refere à educação superior, proposta e aprovada no atual governo, foi a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Este sistema extinguiu o antigo Exame Nacional

---

<sup>8</sup> Como se trata da análise de um processo em curso, a leitura desse trabalho deve considerar, obrigatoriamente, o momento em que foi escrito: setembro de 2009.

<sup>9</sup> Referimo-nos, especialmente, à Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que dispõe sobre as relações entre as IFES, as instituições de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de direito privado “de apoio” à pesquisa, ao ensino e à extensão.



de Cursos (ENC) – mais conhecido como “provão”, instituído no governo FHC. Pode-se dizer que o SINAES avança em relação ao “provão”, uma vez que envolve três dimensões avaliativas – diferentemente do anterior – a saber: a avaliação das instituições de ensino superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico dos estudantes, por meio do ENADE (Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes), que utiliza duas provas para a avaliação dos estudantes, uma aplicada na entrada e outra na saída, realizadas por amostragem.

A segunda medida a ser destacada refere-se à Lei de Inovação Tecnológica, Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo. Os eixos que compõem o conteúdo da Lei podem ser resumidos em: 1) facilitação de parcerias entre universidades, institutos tecnológicos e empresas; 2) estímulo à participação de instituições produtoras de conhecimento no processo de inovação; e 3) incentivo à inovação nas empresas.

Quando analisada à luz das políticas neoliberais, torna-se clara a intenção dos dirigentes do Estado de atender às prioridades das demandas privadas industriais e tecnológicas, por meio da concessão de recursos financeiros, humanos, materiais e de infraestrutura, gerando uma possibilidade de ampliar a dependência da “agenda acadêmica aos recursos, à direção e ao controle não somente do Estado, mas, em especial, do mercado” (SGUISSARDI, 2002 apud MANCEBO, 2007, p. 107).

Como alerta Leher,

as ideologias dominantes têm preconizado que os benefícios da nova economia serão para todos os que se prepararem para ela e, por isso, sustentam que a educação será a chave para o desenvolvimento, a prosperidade e o futuro da nação. Contudo, é preciso que as “velhas” universidades sejam convencidas de que não se trata de conhecimento acadêmico. O mercado requer conhecimento operacional e pragmático. É nesse contexto que a inovação tecnológica é inserida na agenda da educação superior da periferia do capitalismo (2004, p.881).

A terceira medida a ser destacada é a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de Parceria Público-Privada (PPP) no âmbito da administração pública. De forma a acompanhar, mais uma vez, os desígnios do FMI, do Banco Mundial e da OMC, o governo delega à iniciativa privada as mais amplas atribuições do Estado, incluindo os serviços públicos essenciais, com destaque para as áreas de educação e saúde. O governo alega que o Estado não tem recursos suficientes para atender

a todas as demandas e ainda alimenta a crença de maior capacidade e eficiência do mercado do provimento da gestão de serviços, correspondentes aos direitos sociais.

A promulgação dessa Lei por certo foi uma iniciativa da área econômica do governo, não recebendo interferência por parte do MEC e, nem ao menos foi incluída nas discussões sobre a Reforma Universitária em curso. Podemos afirmar ainda que essa medida soma-se às outras com no sentido de desobrigar cada vez mais o Estado pelas áreas sociais, propiciando crescente mercantilização de “serviços” que são considerados direitos dos cidadãos brasileiros pela CF/88. Leher ressalta também, outro caráter perverso da Lei quando esta prevê que

o Estado nacional assumirá grande parte dos riscos dos investimentos, permitindo e garantindo o aumento de tarifas, a emissão de títulos do Tesouro e a entrega do patrimônio público com garantia para os investimentos do setor privado. A despeito dos ares de modernidade, prevalece o velho patrimonialismo (2004, p. 874).

A quarta e última medida aqui considerada refere-se à Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que institui o Programa Universidade para Todos – ProUni. O Programa foi aprovado sob a alegação de aumentar as vagas na educação superior, haja vista a crescente demanda (real ou induzida) de jovens para esta modalidade de ensino, e a “incapacidade” financeira do governo de ampliá-las na rede federal. Ao mesmo tempo, o aumento de vagas “ociosas” nas IES privadas ensejava tanto as expectativas dos empresários da educação, quanto as do governo de delegar, uma vez mais, a responsabilidade pelo setor. Assim, as vagas foram “oferecidas” em troca de isenção de um conjunto de impostos e contribuições, além da possibilidade de se fazer associações com empresas estrangeiras.

As críticas são contundentes e mostram o imenso prejuízo social acarretado pelo programa à educação de qualidade para o povo brasileiro. Assim, Cristina Almeida de Carvalho afirma que

o Programa Universidade para Todos (ProUni) surge acompanhado por um discurso de *justiça social*, cujo principal indicador é a baixa escolaridade líquida, mas que, na realidade, trata-se [...] de criar condições para a sustentação financeira dos estabelecimentos [privados] já existentes, diante dos limites estruturais no poder aquisitivo de sua clientela (CARVALHO, 2005, p. 10).

Dessa forma, vê-se que o setor privado tem condições reais de superação dos constantes declínios dos números de estudantes que vinha sofrendo nos últimos anos, devido a expansão desenfreada ocorrida nos governos FHC (1995-2002) e, também, pelo número de

estudantes que poderiam pagar as mensalidades ser diminuto, devido à enorme desigualdade social do país. Destacam-se ainda a contribuição para o aumento da oferta privada nesse setor e o financiamento público indireto para as IES privadas – deflagrada pela renúncia fiscal. Como ressalta Mancebo, quando

responsabilidades públicas são repassadas a entidades privadas, ocorre *um embaralhamento das barreiras entre o público e o privado*, podendo ser considerado o primeiro caso de aplicação das parcerias público-privadas, anteriormente discutidas, no âmbito da educação superior (2007a, p. 110 grifos da autora).

Juntamente com o ProUni, o governo federal ainda mantém o programa de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), lançado em 1999 pelo governo FHC. Concebido para substituir o antigo programa de Crédito Estudantil (Creduc) – o FIES foi desenhado para tornar-se autofinanciável, ao contrário do que vinha ocorrendo com o antecessor. Apesar disso, a taxa de cobertura da “população-alvo” do programa se mantém bastante aquém da demanda e os índices de inadimplência têm subido nos últimos anos (CORBUCCI, 2004). Assim, alia-se a todos os subsídios à iniciativa privada até aqui comentados, uma fonte de recursos que, pragmaticamente, pretende fortalecer a “igualdade” educacional.

Ao referir-se ao conjunto de medidas que o atual governo vem colocando em prática, Leher (2004, p. 871) declara que

a indiferenciação entre o público e o privado é o ponto nodal do Acordo Geral de Comércio de Serviços da OMC. E nesse ambiente reconfigurado, não há espaço para a liberdade acadêmica. Não se trata, por conseguinte, de um problema estritamente econômico. As implicações políticas são severas.

Deve-se destacar, ainda, o alerta de Paulo Corbucci (2004) sobre as limitações que a expansão das matrículas nos cursos de graduação pela via privada encontra. O crescimento expressivo do percentual de vagas não preenchidas é um dado que se mostra relevante para a compreensão dessas limitações, bem como o aumento dos índices de inadimplência dos estudantes matriculados nas instituições particulares. Isso mostra que a maioria da população na idade esperada para cursar o ensino superior (17-24 anos) não tem condições financeiras para arcar com as altas taxas cobradas por tais IES. Por isso, o autor salienta que “a política de ampliação das matrículas pela via privada não representam um real crescimento e democratização do acesso ao ensino superior” (CORBUCCI, 2004, p. 687).

Enquanto Léda (2007, p. 6) alerta para o fato de que

o projeto da Reforma Universitária já está em sua quarta versão, e com isso o governo federal exhibe um processo de construção democrática, mas, através de Decretos implanta as normas que lhe interessam para a educação superior no país.

Os prejuízos que as medidas analisadas acarretam para a autonomia universitária, quando o Estado se desobriga de prover com recursos públicos as universidades, entregando à iniciativa privada a prerrogativa de “oferecer serviços” educacionais de nível superior, além do embaralhamento da relação entre o que é público e o que é privado, deve-se destacar a crescente apropriação de um caráter privatizante e mercadológico assumido pela universidade, quando começa a tomar como seus os objetivos das empresas “educacionais”.

## **2.6. Autonomia das Universidades Estaduais Públicas Paulistas**

A autonomia das universidades estaduais públicas paulistas ganha destaque especial a partir do final dos anos de 1980, quando foi “assegurada” a autonomia de gestão financeira e patrimonial, pelo governador Orestes Quécia (1987-1991), por meio do decreto nº 29.598, editado em 02 de fevereiro de 1989. Este, por sua vez, foi resultado de uma grande greve do funcionalismo público e das universidades estaduais paulistas, que durou mais de 60 dias e foi encerrada no final de novembro de 1988.

O governador aproveitou-se de uma reivindicação da comunidade acadêmica e dos servidores estaduais, para sanar alguns dos problemas presentes em seu governo e, ainda, criar uma atmosfera positiva em relação à sua figura política. Dessa forma, transferiu parte dos problemas levantados pela campanha salarial do funcionalismo público para dentro da própria universidade, uma vez que os salários dos funcionários alocados nas três universidades não seriam mais de responsabilidade direta do governo estadual, pois as negociações dar-se-iam, a partir daquele momento, com os reitores reunidos no CRUESP<sup>10</sup>.

Como não se tratava mais de cobrar do governo do estado, mas sim da reitoria de cada universidade os reajustes devidos, o decreto conseguiu desarticular o nível de organização conseguido pelos funcionários públicos e pôs fim à greve. Com a “autonomia” das

<sup>10</sup> As reivindicações passavam a ser direcionadas aos componentes do CRUESP (Conselho de Reitores das Universidades Estaduais de São Paulo), que englobava os reitores da USP, UNICAMP e UNESP, e os secretários de Ciência e Tecnologia e da Educação, criado por meio do Decreto Estadual 26.914, de 15 de março de 1987 (tempos depois alterado pelo Decreto nº 51.535, de 31 de janeiro de 2007).

universidades, no início de 1989, não mais foi possível realizar greves com o conjunto do funcionalismo público do Estado de São Paulo. Vale ressaltar que a autonomia de gestão financeira e patrimonial das universidades, ao ser uma concessão do Estado, pois outorgada por meio de decreto de 1989, é muito precária, uma vez que pode ser revogada a qualquer momento. Isto coloca a necessidade de uma luta da comunidade universitária – professores, funcionários e estudantes – em tornar a autonomia parte da legislação estadual.

A partir da promulgação deste decreto as universidades passaram a receber 8,4% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), da quota parte do Estado. Este índice foi estabelecido pelo governo do Estado segundo a média do orçamento das universidades nos três anos anteriores, de 1986 a 1988 (GEBARA, 1999). Em agosto de 1991, através da Lei nº 7.465 foi acrescido aos 8,4 um adicional de 0,6%. A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para 1993 (Lei nº 7.949, de 16 de julho de 1992) estabeleceu que as liberações mensais para as universidades estaduais deveriam respeitar, no mínimo, o percentual global de 9% da arrecadação do ICMS, não se computando na apuração desse montante as liberações do Tesouro originárias de repasses concedidos a projetos específicos das universidades. No ano de 1994, depois de uma forte greve das universidades, a Assembléia Legislativa aprovou a elevação do percentual de repasse para 9,57% da quota parte líquida do ICMS do Estado (DAL RI, 1997, p. 65), percentual este que vigora até os dias atuais.

No entanto, de acordo com avaliação da entidade representativa dos docentes da Universidade Estadual Paulista (ADUNESP), ao fixar este valor, o governo não levou em consideração a incorporação à UNESP, da Universidade de Bauru e do Instituto Municipal de Ensino Superior de Presidente Prudente, que praticamente duplicou o número de estudantes nesta universidade (GEBARA, 1999). Nesse sentido, o novo valor fixado já de início não atendia às demandas das universidades estaduais. Esse processo acabou levando à administração das universidades a buscar complementações do orçamento no mercado, cujos objetivos raramente coincidem com os do conjunto da sociedade e, em especial, por ter como principal interesse a obtenção de lucro. Daí resulta a contradição impelida pela referida Lei que regulamenta a autonomia de gestão financeira, pois dela decorre, exatamente, a limitação da gestão dos recursos que não partem do Estado.

Outro momento marcante da autonomia das universidades paulistas ocorreu com a posse de José Serra no governo do Estado, em 2007. No primeiro dia de seu mandato, o governador editou um conjunto de decretos que culminaram, na ocupação da reitoria da USP pelos estudantes e na reação de diversos movimentos estudantis que, em algumas situações,

envolveram servidores técnico-administrativos e docentes em vários *campi* das três universidades estaduais paulistas. Dallari (2007), que analisou os decretos da perspectiva jurídica, concluiu que existem “evidentes inconstitucionalidades”, além de uma tentativa de mascarar a realidade, “por meio de uma espécie de ilusionismo jurídico, que, no entanto, não resiste a um exame mais atento, mesmo que baseado apenas no bom senso e na lógica”.

No conjunto dos Decretos destacamos os seguintes:

O Decreto nº 51.460, de 1º de janeiro de 2007, extinguiu a Secretaria Estadual de Turismo e criou em seu lugar a Secretaria Estadual de Ensino Superior. Este decreto, na visão de Dallari (2007) configura uma inconstitucionalidade, pois é praticamente impensável aproveitar a mesma organização e os mesmos funcionários, fazendo crer que o mesmo dispositivo criado para atuar no turismo será competente e eficiente para desempenhar atividades de apoio e fomento à Educação Superior. Segundo o jurista, a extinção de uma Secretaria e a criação de outra sob o disfarce de mudança de nome não é permitida pela Constituição do Estado de São Paulo.

O Decreto 51.461, também de 1º de janeiro de 2007, relativo à organização da Secretaria de Ensino Superior, prevê a ampliação das pesquisas operacionais, explicitando e regulamentando uma prática predominante nos últimos anos de se priorizar as pesquisas que têm uma vinculação direta com a lógica mercantil. Este decreto também definiu a organização da Secretaria de Ensino Superior, ali incluindo muitos órgãos que pretenderam dar à Secretaria uma série de atribuições que são exclusivas da universidade, porque inseridas no âmbito de sua autonomia, resguardada pelo artigo 207 da CF/88.

O Decreto nº 51.636, de 09 de março de 2007, que “fixa normas para a execução orçamentária e financeira do exercício de 2007 e dá providências correlatas”, resulta no deslocamento dos poderes decisórios fundamentais das administrações e instâncias deliberativas das universidades públicas paulistas – no que diz respeito à contratação e admissão de pessoal – para concentrá-los no executivo estadual. Promove, ainda, o enxugamento do quadro universitário, podendo resultar na precarização das atividades fundamentais da universidade e possibilitar maior penetração de investimentos do mercado e na precarização do trabalho docente, administrativo e de pesquisa.

Diante deste quadro, torna-se claro que as ações do governo Serra são um prolongamento das políticas neoliberais implantadas pelos governos federais desde os anos 90. No intuito de seguir a lógica do capital, a atual administração coloca em prática a ampliação da interferência do Executivo no seio da universidade, desprestigiando os órgãos colegiados deliberativos das instituições e colocando em xeque a autonomia universitária.

Ora, se “soberania nacional pressupõe universidade autônoma” (MINTO, 2008, p. 87), estamos diante de objetivos que visam ao aumento da dependência econômica do país dos organismos ditos “multilaterais”, controlados pelos mais importantes países centrais.

Tendo em vista as políticas para o ensino superior, que o nível estadual estabelece em continuidade ao nível federal, referendam práticas que ferem diretamente a autonomia didático-científica. Como ressalta Lalo Minto, destacam-se entre elas as relacionadas ao financiamento e à avaliação das pesquisas:

Sobre a primeira, há uma clara diferença de prioridades, que pesa negativamente sobre as ditas ciências humanas, sistematicamente as que recebem menos recursos das agências de fomento. Um recente comunicado da CAPES, acerca das concessões de bolsas de estudo para 2007, indica isso em seu item 3º: “definição das áreas prioritárias de acordo com as diretrizes estratégicas definidas pelo Governo Federal, tais como a Política Industrial, Tecnologia e de Comércio Exterior”. Sem falar na relação direta das pesquisas com o financiamento privado de empresas e/ou fundações privadas que invadem as instituições. Sobre a segunda, cabe lembrar dos critérios de produtividade (essencialmente quantitativos) impostos por agências como a CAPES nas avaliações dos programas de pós-graduação, que, em última instância, também definem o financiamento (2008, p. 89-91).

Já sobre a autonomia administrativa, o autor afirma que esta “nasceu condenada”, pois é o governador do estado que escolhe os reitores das universidades estaduais paulistas, a partir de listas tríplexes, cujos nomes são incluídos mediante consulta à comunidade. No entanto, o voto não é paritário, ou seja, a legislação federal (LDB) define que o peso dos votos dos docentes represente 70%, resultando na supremacia da opinião da categoria nos processos deliberativos das instâncias internas à universidade.

É preciso diferenciar a autonomia de gestão financeira e patrimonial da autonomia financeira. Quando as reformas neoliberais sinalizam para a diversificação do financiamento das IES públicas, abrindo a possibilidade para que essas instituições busquem fontes alternativas no mercado, aponta-se para a crescente “desresponsabilização” do Estado perante a educação superior pública do país. No entanto, o que a universidade necessita é um financiamento adequado pelo Estado, que satisfaça as necessidades para o desenvolvimento do trabalho docente e de pesquisa científica, e autonomia para decidir sobre os investimentos necessários a cada área, tendo controle sobre o orçamento total.

Assim, o Decreto 29.598/89 – já mencionado anteriormente – subvinculou uma porcentagem do ICMS arrecadado, que desde 1994 não se altera, cujo montante de 9,57% é dividido entre as três universidades estaduais paulistas. Lalo Minto (2008, p. 81) ainda ressalta

que “possuir *autonomia para gerir* é diferente de ter acesso a *todos* os recursos necessários a uma *efetiva autonomia*”. E continua argumentando que

Além desse percentual permanecer congelado há [mais de] uma década, a situação se agrava pelo fato de que, dentre as verbas destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino das universidades paulistas, encontra-se o pagamento dos servidores aposentados, o que onera cada vez mais seus orçamentos (MINTO, 2008, p. 81).

A fim de verificar o impacto das políticas em nível federal e estadual implementadas para o ensino superior na UNESP, faz-se necessária uma breve incursão pela sua história, que ao contrário da origem da USP e da UNICAMP, é fruto de uma reunião de institutos isolados localizados em diversas cidades do estado de São Paulo.

## **2.7. A Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - UNESP**

A Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP - foi criada pelo governador Paulo Egydio Martins, através do Decreto 952, em 30 de janeiro de 1976. Mas, segundo Dal Ri (1997, p. 68), o início de seu processo de criação é bem anterior e remonta aos fins dos anos 60. O que o Decreto 952/76 fez foi reunir, transformando em universidade, 14 Institutos Isolados de Ensino Superior que, desde 1969, estavam subordinados à Coordenadoria de Ensino Superior do Estado de São Paulo (CESESP), criada com a finalidade de coordenar as escolas de ensino superior do Estado e ligada à Secretaria Estadual de Educação. Inicialmente, o governador nomeou para reitor Luiz Ferreira Martins, então responsável pela CESESP, órgão que centralizava os institutos isolados.

Entre as escolas que vieram compor a UNESP, pode-se observar, de um lado uma certa identidade. Um grupo bastante expressivo, formado por sete unidades universitárias, num conjunto de 14, ocupando amplo espaço, constituído pelas chamadas Faculdades de Filosofia, voltadas preferencialmente para a formação de professores que deveriam compor os quadros das escolas secundárias do Estado. Desse conjunto fizeram parte a Faculdade de Araraquara, Assis, Franca, Marília, Presidente Prudente, Rio Claro e São José do Rio Preto, todas de 1957, exceto a de Franca, que é de 1962.

Outros Institutos Isolados foram criados com a finalidade de formação profissional, como a Faculdade de Farmácia e Odontologia de Araraquara, a mais antiga de todas essas escolas, fundada em 1923 e incorporada ao patrimônio estadual em 1951. As demais foram as



duas odontologias, de Araçatuba (1954) e de São José dos Campos (1954), a Faculdade de Medicina Veterinária e Agronomia de Jaboticabal (1964), a de Engenharia de Guaratinguetá (1964), a Medicina de Botucatu (1962) e a de Música “Maestro Julião” de São Paulo (1974).

No entanto, essas escolas, pela própria formação e por uma qualificação precisa adotadas, foram marcadas por uma identidade entre a docência e a pesquisa na compreensão da necessidade da busca de um aprimoramento acadêmico. Associada a essa característica, essas escolas estiveram fundamentadas no tripé que identifica a universidade – o ensino, a pesquisa e a extensão de serviços à comunidade.

Com a criação da UNESP, os Institutos Isolados têm suas estruturas e funcionamentos totalmente modificados. Esse processo ocorreu, segundo relata Dal Ri

de cima para baixo, sem nenhuma discussão ou consulta às comunidades acadêmicas, promovendo o fechamento de vários cursos e a transferência de inúmeros docentes de um Campus para outro (1997, p. 70).

Ao contrário do que os docentes vinham desenvolvendo, a saber, a criação de uma federação, cuja estrutura garantiria a continuidade das particularidades de cada Instituto Isolado, a organização da UNESP viria a ser um golpe na opinião de Nilo Odália (ADUNESP, 1996). Com o projeto dos estatutos e da reorganização dos Institutos Isolados

percebemos que os dois grandes princípios que o norteavam eram, primeiro, de que não deveria haver duplicação de meios para o mesmo fim, ou seja, não deveria haver os mesmos cursos em vários *campi* [...] princípio este equivocado, porque isso não atendia à realidade própria, multicampal, tendo em vista que a clientela [sic] atendida pela UNESP era diferenciada, não só em termos sociais ou econômicos, mas diferenciada geograficamente. [...] O segundo princípio, para se ter estruturada a universidade, era ligado ao que se falava muito naquela época, de se ter uma *massa crítica*, ter um número suficiente de professores formados quer formalmente quanto intelectualmente para constituir centros de excelência (ODÁLIA, 1996, In: ADUNESP, 1996, p. 9).

A situação descrita gerou grandes incertezas e inseguranças sobre os rumos da universidade e, principalmente, dos seus docentes, que seriam remanejados para outros *campi* ou demitidos. Esse processo contribuiu para a fundação, em 05 de junho de 1976, da Associação dos Docentes da UNESP – ADUNESP, cuja participação na trajetória da universidade é de grande importância. A primeira investida da entidade foi lançar candidatos para o Conselho Universitário (CO), defendendo a permanência dos mesmos cursos em *campi* distintos e de seu corpo docente original. Entretanto, essa campanha não foi bem sucedida,

elegendo apenas um representante, além de serem aprovada, quase integralmente, a proposta de estatuto apresentada pela reitoria (ADUNESP, 1996).

Com a intensa mobilização política da sociedade no fim dos anos setenta, o clima de democratização e de participação política foi ganhando espaço no cenário político estadual e nacional. No início da década de 1980, a principal reivindicação da comunidade universitária – representada especialmente pelos docentes, via ADUNESP – referia-se à eleição para reitor, numa analogia às “Diretas já” para eleição do presidente da república. O primeiro fato a ser mencionado alude à consulta à comunidade para escolha do novo diretor do *campus* de Assis, em agosto de 1983, cujo candidato vencedor entre os docentes, funcionários e estudantes não foi o nomeado pelo reitor.

Contrariando a ampla maioria do *campus*, o reitor Armando Octávio Ramos indica outro nome da lista sêxtupla e a unidade deflagra greve a fim de demonstrar a insatisfação em relação a tal medida. A greve durou 64 dias e, apesar da repercussão entre a classe política do país, quando deputados e senadores apoiaram a comunidade acadêmica, o reitor ameaçou demitir docentes e punir estudantes em uma sindicância interna que durou meses, fazendo com que o movimento perdesse força sem conseguir reverter a situação (ADUNESP, 1996).

Em 1983, o CO publica a Resolução UNESP nº 036/83, a qual previa a consulta à comunidade para a escolha de reitor. O resultado da consulta, aparentemente, não agradou o CO, que promoveu nova consulta ao final do mesmo ano. Novamente, vitória do mesmo candidato – William Saad Hossne, professor da Faculdade de Medicina de Botucatu e ex-reitor da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Contrariando mais uma vez a escolha da comunidade, o CO elaborou uma lista sêxtupla (a escolha do reitor ainda é definida pelo governador do estado de São Paulo, porém em lista tríplice) cujos nomes não incluíam o do candidato escolhido pela consulta (MENDONÇA, 1998).

Após a mobilização da comunidade numa caravana de aproximadamente 800 pessoas, que se dirigiu ao Palácio dos Bandeirantes em busca de um posicionamento do então governador André Franco Montoro, e a intensificação das manifestações por todos os *campi* da universidade, Montoro assumiu o compromisso de não indicar nenhum dos nomes da lista. O CO, com o fim do mandato de Ramos (reitor na época), empossou o pró-reitor em exercício, Manuel Nunes Dias, o que gerou assembleias e manifestações ainda mais abrangentes e a explosão de várias greves durante o ano.

Tentando aliviar o impasse instalado, em julho de 1984, Montoro nomeia como reitor pró-tempore o professor Jorge Nagle, então docente do *campus* de Araraquara. Acreditando na possibilidade de mudanças por ter um de seus pares no comando da reitoria, a comunidade

concordou com a nomeação. Assim, nova lista sêxtupla foi elaborada pelo Colégio Eleitoral da UNESP em janeiro de 1985, com a indicação tanto de Saad quanto de Nagle. O governador nomeia Nagle, que logo dá início ao processo estatuinte da UNESP por meio da organização de vários simpósios e massiva participação de estudantes, docentes e funcionários.

As propostas apresentadas formavam um complexo de contradições, reflexo dos interesses divergentes entre os setores da comunidade universitária. Devido à dificuldade de sintetizar um documento final, Nagle nomeou uma comissão para a redação do documento, conhecido posteriormente como “Substitutivo Nagle” (ADUNESP, 1996, p. 19). Depois de um processo intensamente polêmico, o novo Estatuto da UNESP foi aprovado pelo CO, em 15 de dezembro de 1988, após um ano em discussão. Apesar de não ter representado todas as deliberações do Congresso da UNESP, deve-se levar em consideração os avanços, afora às contradições. No entanto, o ideal democrático ficou longe de ser incorporado ao Estatuto da UNESP e ainda mais distante de suas práticas, como veremos adiante.

Diante do que foi discutido ao longo desse capítulo, constatamos que as reformas impetradas à universidade pública brasileira, especialmente, às estaduais paulistas, entre as quais se insere a UNESP, explicita o movimento de privatização destas instituições, cujo pressuposto recai na busca por recursos no mercado em vista do crescente declínio dos investimentos governamentais no setor. Dessa forma, é nosso intuito, demonstrar nos próximos capítulos como a falta de uma política séria de investimentos e a crescente privatização do ensino superior resultam, respectivamente, na precarização do trabalho docente e na proliferação das fundações privadas, tendo como objeto específico de estudo a Universidade Estadual Paulista – UNESP.

## Capítulo 3

### **O impacto do financiamento da UNESP no trabalho docente**

No capítulo anterior, tentamos mostrar que a universidade exerce função de importância vital para o desenvolvimento da sociedade, por ser espaço de construção e disseminação do conhecimento em suas mais variadas expressões (científicos, artísticos, filosóficos etc.). A produção desse conhecimento, portanto, deve visar à contribuição para o país enfrentar com êxito os desafios presentes na sociedade, no que diz respeito ao desenvolvimento social, econômico e cultural, tendo em vista a emancipação humana, especialmente, frente aos ditames do capital.

No intuito de alcançar tais objetivos, é necessário que a universidade goze de autonomia intelectual, a fim de determinar os temas e conteúdos de pesquisas e de ensino, de forma independente de qualquer tipo de pressão exterior. Queremos dizer que é necessário que a universidade determine os rumos e objetivos de seu trabalho sem a interferência de instâncias que tenham outros interesses que não a construção da emancipação humana. Na sociedade capitalista, as classes dominantes detêm o controle político e econômico, estabelecendo relações com o Estado que favorecem a crescente ampliação e perpetuação desse controle<sup>11</sup>. Isto é, a classe detentora dos meios de produção, da força de trabalho e de tudo que é produzido pela sociedade, visa ao seu contínuo crescimento e apropriação da maior parte da riqueza produzida pelos homens.

Nesse sentido, a universidade pública, por ser financiada pelo Estado, enfrenta a contradição de estar influenciada pela esfera do capital – pois as classes dominantes exercem o controle político e econômico – e por ser uma instituição pública que deveria atender as necessidades da comunidade que a sustenta. Para que a universidade exerça efetivamente a autonomia intelectual, é de suma importância que ela tenha recursos financeiros suficientes para desenvolver suas atividades, assim como liberdade para gerir tais recursos autonomamente. Fica evidente, portanto, que a dependência do financiamento estatal é

---

<sup>11</sup> Para um estudo mais aprofundado sobre o caráter do Estado na sociedade capitalista ver: Marx e Engels (2007), Engels (2007) sobre a gênese dos Estados.

responsável pela “existência de amarras à liberdade acadêmica das instituições”, haja vista o caráter classista do Estado (AMARAL, 2003, p. 17).

Discute-se neste capítulo os limites que vêm sendo impostos à autonomia universitária, especialmente na forma da redução dos investimentos públicos no setor, cujo resultado mais danoso se expressa na precarização do trabalho docente e no sucateamento da própria instituição, fazendo surgir possibilidades para que alguns setores da instituição e do corpo profissional busquem formas “alternativas” de financiamento e complementação salarial, respectivamente, no mercado, ou seja, na iniciativa privada, cujos interesses certamente não coincidem com os interesses públicos mais gerais.

Em conseqüência, a educação superior está, paulatinamente, sendo transferida da esfera pública para a esfera do mercado e subordinando-se às regras mercantilistas. No entanto, a privatização da educação pública não se reduz a uma questão apenas econômica, isto é, as instituições educacionais não são privatizadas por um simples mecanismo de compra e venda. O que se percebe é que esse processo não se apresenta de forma clara e transparente, uma vez que discursos e ações em defesa da implementação de tais medidas visam camuflar o caráter privatizante das mesmas, por meio da ideologia de cunho neoliberal.

A prática do processo de privatização do ensino público é uma das características centrais dos programas de ajuste e reestruturação educacional negociados pelos organismos ditos multilaterais (FMI, BIRD, OMC) com os governos dos países da América Latina. Na educação superior, o processo de privatização se expressa por meio de dois grandes movimentos: a) a expansão das instituições privadas via liberalização dos “serviços” educacionais e; b) a privatização das instituições públicas por meio da utilização de diferentes mecanismos, dentre os quais destacamos: criação de fundações de direito privado; cobranças de taxas e de mensalidades em cursos de pós-graduação *latu sensu* e de extensão; corte de verba para infra-estrutura; cobranças pela prestação de serviços etc.

Além de todas as mazelas criadas por tais políticas de privatização do ensino superior, nos consecutivos governos federais e estaduais paulistas, a partir da década de 90, deve-se destacar o desenvolvimento das condições de trabalho encontradas pelos professores universitários, que têm se deteriorado ao longo dos anos. Dessa forma, é nosso intuito enfatizar alguns pontos que têm contribuído para a precarização do trabalho docente nas IES públicas e, especificamente, na UNESP, partindo de uma consideração teórica acerca das características que as políticas neoliberais vêm imprimindo ao mundo do trabalho.

### 3.1. A precarização do trabalho docente

O amplo processo de reestruturação produtiva, desencadeada pela crise do modelo do Estado de Bem-Estar Social nos países centrais – atingindo, contudo, os países periféricos de modo ainda mais profundo –, vem se estabelecendo com as políticas neoliberais, tendo como resultado a crescente “desindustrialização” e privatização (ANTUNES e ALVES, 2004). Esse processo, segundo os autores, indica algumas tendências para o mundo do trabalho, cujos resultados se mostram visíveis pelas seguintes características:

1) A retração do modelo de trabalho rígido – fordismo/taylorismo – acarreta na diminuição do proletariado<sup>12</sup> industrial, tradicional e especializado, dando lugar a formas mais desregulamentadas de trabalho e reduzindo o conjunto de trabalhadores que se estruturavam por meio de empregos formais;

2) Na contramão da tendência anterior, existe, em escala mundial, um crescimento do novo proletariado fabril e de serviços que estão presentes nas diversas formas de trabalho precarizado: terceirizado, parcial, temporário, informalizado etc. além dos altos índices de desemprego dos trabalhadores;

3) Outra tendência é o aumento da força de trabalho feminina, que já representa mais de 40% da força de trabalho em diversos países e se encontra principalmente nas formas de trabalho precarizado. Cabe ressaltar que, em relação à remuneração, a tendência se mostra oposta ao crescimento dessa força de trabalho, cujo salário, em sua maioria, é menor que o dos homens;

4) Apesar da absorção dos trabalhadores que perdiam seus postos nas indústrias pelo setor de serviços, as reestruturações organizacionais, tecnológicas e de gestão têm diminuído também esta alternativa, que vêm se submetendo à lógica da racionalidade econômica e da valorização do capital;

5) A exclusão dos jovens em idade de ingressar no mercado de trabalho é mais uma faceta da vigência do desemprego estrutural necessário à reprodução do capital, levando essa população a engrossar o número de trabalhadores do mercado informal, precarizado;

---

<sup>12</sup> Utilizaremos aqui o termo proletariado em referência ao uso que Ricardo Antunes – **Adeus ao trabalho?** (1995) e **Os sentidos do trabalho** (1999) reconceituou, tendo como fundamento a teoria marxiana. O autor refere-se à totalidade dos trabalhadores assalariados, que vivem da venda de sua força de trabalho – em sua expressão, a classe-que-vive-do-trabalho e que são despossuídos dos meios de produção. Nesse contexto, excluem-se da classe trabalhadora moderna os gestores do capital, pelo papel central que exercem no controle, na gestão e no sistema de mando do capital; os pequenos empresários, a pequena burguesia urbana e rural que é proprietária e detentora, ainda que em pequena escala, dos meios de sua produção; e aqueles que vivem de juros e da especulação (ANTUNES e ALVES, 2004, p. 342-343)).

6) Análogo ao que ocorre com os jovens, é a exclusão dos trabalhadores considerados “idosos” pelo mercado de trabalho – por volta dos 40 anos em diante – e, uma vez que perdem o emprego, dificilmente conseguem o reingresso no mercado formal. Assim, a massa de trabalhadores informais, desempregados e “voluntários” amplia-se progressivamente;

7) Em decorrência das tendências apontadas anteriormente, dá-se a expansão do trabalho no chamado “Terceiro Setor<sup>13</sup>”, que oferece uma forma alternativa de ocupação – especialmente na forma de trabalho voluntário –, intermediada por empresas de caráter mais comunitário, exercendo variadas atividades com predomínio do perfil assistencialista, sem fins diretamente mercantis ou lucrativos e que se desenvolvem relativamente à margem do mercado. Todavia, os autores ressaltam que o “Terceiro Setor” acaba por contribuir para a lógica do capital, uma vez que incorpora parcelas dos trabalhadores excluídos do mercado de trabalho e, portanto, em última instância, apresentam-se apenas como uma funcionalidade ao sistema capitalista;

8) O trabalho em domicílio vem sendo incorporado em diversas empresas dado ao desenvolvimento de novas tecnologias – nesse contexto destacamos a telemática, as tecnologias de informação e a microeletrônica –, possibilitando uma forte expansão e a aceleração das atividades, principalmente, das empresas transnacionais. Os autores alertam para o aumento da exploração do contingente feminino, quando o trabalho domiciliar mescla-se com o trabalho reprodutivo doméstico;

9) Considerando que a configuração do trabalho está imersa no contexto da transnacionalização do capital e de seu sistema produtivo, vê-se o desenvolvimento de uma classe trabalhadora que combina dimensões locais, regionais e nacionais com a esfera internacional. Dessa forma, os autores afirmam que

há um complexo processo de ampliação das fronteiras no interior do mundo do trabalho. Assim como o capital dispõe de seus organismos internacionais, a ação dos trabalhadores deve ser cada vez mais internacionalizada (ANTUNES e ALVES, 2004, p. 341).

A partir dos apontamentos feitos até aqui, podemos perceber a reestruturação do mundo do trabalho gerada a partir da crise dos anos 1970, na qual os termos flexibilidade, mobilidade e agilidade são a tônica de diversas experiências. Essas novas disposições têm

---

<sup>13</sup> O Terceiro Setor refere-se aquele que não é público e nem privado, no sentido convencional desses termos; porém guarda uma relação simbiótica com ambos, na medida em que é composto por organizações de natureza “privada” (sem fins lucrativos) dedicadas à consecução de objetivos sociais ou públicos, embora não seja integrante da administração estatal.

acarretado efeitos agregados negativos do ponto de vista dos trabalhadores. Sob esse prisma, destacam-se os níveis salariais cada vez mais baixos, o desemprego estrutural, a perda dos direitos trabalhistas conquistados por meio de lutas dos trabalhadores organizados, a insegurança no emprego – inclusive os empregos em instituições públicas, uma vez que o processo de privatização se aprofunda nessa esfera.

As universidades, como instituições sociais, são submetidas a esta lógica, transformando o conhecimento científico nelas produzidos em força produtiva para a reprodução do capital. Nessa nova determinação, o trabalho dos docentes submete-se aos ditames do capital, sendo imprimido um movimento de aproximação do trabalho intelectual ao modo de produção capitalista, cerceando a liberdade intelectual e comprometendo a autonomia profissional desse trabalhador e da universidade.

Dessa forma, tanto o cotidiano da universidade quanto a composição das atividades docentes vêm-se atingidas pela organização produtiva de duas maneiras: por um lado, o docente é configurado enquanto trabalhador de um sistema produtivo-industrial, cuja lógica baseia-se na eficiência e produtividade, avaliadas por índices quantitativos; por outro lado, o professor é responsável por formar as mercadorias “força de trabalho para o mercado”, assim como “tecnologia e conhecimento científico” que tenham aplicações diretas e objetivas às empresas para obtenção de lucros (MANCEBO, 2007b, p. 77).

Esse processo, de acordo com a autora, desencadeia múltiplas conseqüências para o trabalho docente, que se relacionam entre si, cabendo destacar: 1) uma nova relação que se estabelece com o tempo de trabalho; 2) a flexibilização das tarefas; e 3) a precarização do trabalho docente.

No primeiro aspecto, verifica-se uma relação com o tempo não só de aceleração da produção docente, mas também da extensão do tempo dedicado ao trabalho. Essa dinâmica não tem sido exclusiva da esfera universitária, no entanto, nesta esfera vem se intensificando extraordinariamente nos últimos anos. O trabalho docente flexibilizado e multifacetado, perpassado por atividades e exigências diversas que não cessam, gera, ao mesmo tempo, mudanças na jornada de trabalho de ordem intensiva – aceleração na produção num mesmo intervalo de tempo – e extensiva – maior tempo dedicado ao trabalho –, particularmente facilitada pela introdução das chamadas novas tecnologias de informação e comunicação (TIC).

Delineia-se nas universidades um sentido de urgência, que impõe um aumento no número de tarefas a serem executadas que, conseqüentemente, refletem a necessidade de se produzir mais em menos tempo, tendo em vista os modelos de avaliação institucionais



adotados por diversas IES públicas, em consonância com as diretrizes emanadas de órgãos reguladores e agências de fomento à pesquisa (MEC, CAPES, CNPq, FAPESP). Assim, a dinâmica estabelecida na pesquisa configura-se na relação produtivista-consumista, na qual os docentes são incitados a publicarem um número de artigos e trabalhos, a fim de não serem “rebaixados” a categorias inferiores, por não corresponderem aos padrões de produtividade.

O segundo aspecto a ser comentado relaciona-se diretamente com a “racionalização” técnica e econômica do sistema, impetrada pela deserção do Estado no financiamento das universidades públicas, implantando tecnologias e diminuindo tanto o quadro de docentes, quanto o de funcionários técnico-administrativos, fazendo com que cada um assumisse ainda mais tarefas que antes eram exercidas por um número maior de trabalhadores. Nessa reconfiguração do trabalho, Deise Mancebo destaca que o professor

agora é responsável não apenas pela sala de aula e pelo desenvolvimento de sua pesquisa, mas por um crescente número de tarefas, como o preenchimento de inúmeros relatórios e formulários, a emissão de pareceres, a captação de recursos para viabilizar seu trabalho e até para o bom funcionamento da universidade (2007b, p. 77).

O terceiro e último aspecto a ser considerado é de extrema importância e refere-se à precarização do trabalho docente. O que se fazia presente somente no setor privado do ensino superior, torna-se também comum nas universidades públicas, uma vez que os dispêndios do MEC com esse nível de ensino foram sistematicamente contingenciados ao longo da década de 1990. Corbucci destaca que a composição dos recursos foi bastante alterada, devido à ampliação dos gastos com aposentados e pensionistas – que aumentaram significativamente em decorrência das reformas do governo FHC – e, conseqüentemente, reduziu-se a parcela destinada ao pagamento de pessoal ativo e aos investimentos em infra-estrutura (CORBUCCI, 2004, p. 681).

César Minto, Nobuko Kawashita e Rubens de Camargo também advertem em artigo intitulado *Caminhos e descaminhos da docência* que

Tanto as reformas políticas mais amplas como as específicas da área redundam em desvalorização da docência em todos os níveis. Forte indicadora disso é a precarização das condições de vida e trabalho dos profissionais em educação: os baixos salários a que vêm sendo submetidos ao longo de décadas; a ausência sistemática de concursos públicos e de planos de carreira; a inexistência de mecanismos de aperfeiçoamento e atualização; a imputação de jornadas exaustivas e itinerantes para providenciar a sobrevivência. Tal adversidade tem ocasionado crescente deterioração do exercício da docência, dificultando a formulação de projetos

político-pedagógicos que, por meio da integração de ações individuais e coletivas, garantam um melhor desempenho de unidades e sistemas escolares (MINTO; KAWASHITA; CAMARGO, 2000, p. 57).

Devemos salientar ainda que, paralelamente a esse movimento

o MEC instou as IFES a aumentarem a oferta de vagas, a partir de sua capacidade instalada, uma vez que os concursos públicos para docentes e servidores técnico-administrativos haviam sido suspensos, a despeito do substancial crescimento das aposentadorias ocorridas no período (CORBUCCI, 2004, p. 684).

Diante desse quadro, o aumento do trabalho precário nas universidades públicas apresenta como causa primeira a progressiva erosão do volume de recursos públicos destinados ao financiamento da universidade. Assim, a redução do orçamento gera um efeito danoso à contratação de novos docentes, tanto para o adequado atendimento de cursos e alunos em função da ampliação de vagas e estrutura, quanto para a reposição paritária das vagas geradas por aposentadoria, óbito, desligamento e afastamento de docentes. Como destaca Mancebo, as conseqüências recaem sobre os docentes ativos quando

a contratação de professores substitutos vem sendo uma saída econômica para o sustento das universidades, que infelizmente se naturalizou no cotidiano de diversas unidades [...]. Todavia, gera efeitos problemáticos, para os docentes diretamente envolvidos e para a própria dinâmica da universidade: intensifica o regime de trabalho, aumenta o sofrimento subjetivo, neutraliza a mobilização coletiva e aprofunda o individualismo, atingindo, obviamente, não somente os trabalhadores precários, mas carreando grandes conseqüências para a vivência e a conduta de todos aqueles que trabalham nas instituições de ensino superior (2007b, p. 77).

Com a finalidade de compreender o impacto de tais medidas na Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”- UNESP, buscaremos analisar por meio de dados, como o declínio do financiamento do governo estadual paulista vem imprimindo modificações no trabalho docente, mostrando-se de acordo com as medidas gerais implementadas pelos sucessivos governos federais, resultando na precarização do trabalho docente.

### **3.2. Relação entre os dados empíricos da UNESP e a política para o ensino superior em curso**

As reformas no ensino superior ocorridas em diversos países seguiram diretrizes muito parecidas, colocando o mercado como agente importante na definição das ações institucionais. Elas se caracterizaram por uma expansão e diversificação das instituições, compressão dos recursos fiscais disponíveis ao desenvolvimento das atividades institucionais, ida ao mercado à procura de recursos financeiros extra-orçamentários e exigências de maior eficiência, qualidade e responsabilidade.

Essas diretrizes nortearam a expansão da educação superior brasileira por meio do setor privado, visto que este permitiria uma diminuição das pressões pelo aumento dos gastos públicos com este ensino, ao mesmo tempo em que amenizaria pressões de demandas sociais. A diversificação, nesta perspectiva, propiciaria a instalação de instituições com custos diferenciados, resultando, num balanço final do sistema, um custo menor por estudante. Enquanto a eficiência na aplicação e gestão dos recursos financeiros possibilitaria a execução de um número maior de atividades, considerando-se o mesmo montante. Por conseguinte, exige-se das IES públicas, a redução dos recursos financeiros e a continuidade das atividades desenvolvidas, a partir das capacidades já instaladas e com a mesma qualidade e eficiência.

Ao que tudo indica, percebe-se no estado de São Paulo uma continuidade no que ocorre no nível federal no que diz respeito à implantação dessas diretrizes. Dados retirados dos Anuários Estatísticos da UNESP dos anos de 2002 e 2008 serão analisados a fim de verificar a implantação de tais diretrizes na instituição. A Tabela 3, a seguir, mostra que durante o período analisado nesse trabalho o número de estudantes da instituição cresceu aproximadamente 78%, partindo de 24.395 matrículas em 1995 e atingindo 43.443 matrículas em 2007. Em contrapartida, o crescimento do corpo docente em atividade foi praticamente nulo, 0,3% no período.

**Tabela 3 – Evolução do número de docentes na ativa, de estudantes matriculados e da razão estudantes por docentes na ativa – UNESP, 1995-2007.**

<b>Ano</b>	<b>Número de Docentes na ativa</b>	<b>Estudantes matriculados*</b>	<b>Razão estudantes/docentes na ativa</b>
1995	3.497	24.395	6,97
1996	3.372	26.137	7,75
1997	3.306	26.842	8,12
1998	3.286	28.028	8,53
1999	3.171	30.306	9,56
2000	3.141	32.415	10,32
2001	3.124	34.420	11,02
2002	3.201	34.942	10,91
2003	3.186	36.908	11,58
2004	3.216	39.101	12,16
2005	3.354	41.668	12,42
2006	3.507	43.321	12,35
2007	3.554	44.433	12,50

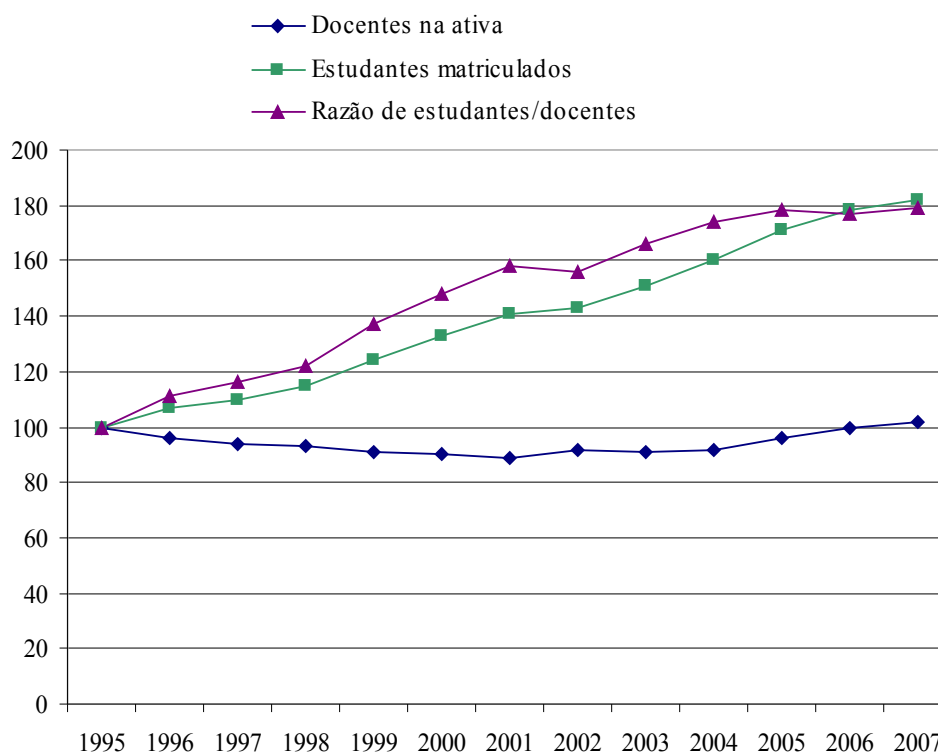
Fonte: Anuário Estatístico da UNESP: anos 2002 e 2008.

\*Referimo-nos ao total de estudantes matriculados na graduação e na pós-graduação.

Devemos atentar ainda para o movimento de redução do número de docentes na ativa, que caiu entre 1995 e 2001 – quando alcançou a menor quantidade de docentes em atividade – aproximadamente 11%, enquanto a quantidade de estudantes matriculados no mesmo período subia 41%. Esse movimento de estagnação do número de docentes em atividade, em oposição ao enorme crescimento dos estudantes matriculados explica o crescimento de 79% da razão de estudantes por docentes de 1995 para 2007. No Gráfico 1, a seguir, percebe-se que estes dados mostram a política de ampliação de vagas na UNESP utilizando apenas as capacidades já existentes<sup>14</sup>.

**Gráfico 1 – Evolução, frente ao ano anterior, do número de docentes na ativa, estudantes matriculados e da razão estudantes por docentes – UNESP, 1995-2007.**

<sup>14</sup> Encontramos fortes indícios que corroboram nossos argumentos, quando são analisados dois projetos desenvolvidos pela UNESP: Expansão do Sistema Estadual Público de Ensino Superior e Pedagogia Cidadã (MENDONÇA, 2003).



Fonte: Anuário Estatístico UNESP: 2002 e 2008.

Ressaltamos que a necessidade de expansão do ensino superior é inquestionável. No entanto, as políticas de expansão para o ensino superior no estado de São Paulo e, particularmente, na UNESP, rumam para uma desqualificação do ensino e uma maior degradação das condições de trabalho e pesquisa para os docentes, estudantes, funcionários, além de colocar em risco a própria infra-estrutura da universidade.

Em 2001, o Conselho de Reitores das Universidades Públicas Paulistas (CRUESP) apresentou junto à Assembléia Legislativa o documento “Expansão do Sistema Estadual Público de Ensino Superior”, no qual a concepção de “democratização” do ensino superior baseava-se em cursos diversificados, menos dispendiosos e mais simples, oferecendo como “vantagem” a formação mais rápida em nível superior, tendo como justificativa o “alto custo” dos cursos de graduação que aliam o ensino à pesquisa e à extensão – caso das três universidades estaduais públicas, referência em qualidade de educação reconhecidas amplamente.

Torna-se explícita a defesa da existência de dois modelos diferenciados de ensino superior: um de qualidade, garantido pela indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e outro mais rápido, mais barato, mais simples para atender à crescente demanda social.

Essa investida do CRUESP mostra-se em consonância com o projeto neoliberal do MEC e do Banco Mundial cujos objetivos resumem-se na

desresponsabilização do Estado, privatização generalizada, privilégio da racionalidade técnica, restrição da democracia, exclusão social. Para esse projeto, a formação de professores prescinde da pesquisa. Alega-se que o modelo de formação de profissionais que considera a tríade ensino, pesquisa e extensão (sequer consolidado no país) é muito oneroso. Esse pressuposto, que também interfere no exercício da docência, é utilizado para justificar: 1) o não investimento de recursos públicos, 2) a necessidade de buscar outras fontes de financiamento e 3) a oferta de formas diferenciadas de educação superior. Daí algumas conseqüências que se desdobram em cascata. O não investimento na educação superior pública tem implicado o contingenciamento de verbas, o achatamento salarial e a diminuição de docentes e funcionários (MINTO; KAWASHITA; CAMARGO, 2000, p. 58).

O estudo “Vertente Atlântica”, realizado pelo ex-reitor da UNESP Antônio Manoel da Silva, foi a base da proposta de expansão dessa universidade, que criou oito novos *campi* em dois anos (2001 a 2003), nas cidades de Dracena, Itapeva, Ourinhos, Registro, Rosana, São Vicente, Sorocaba e Tupã, (ver Tabela 4, a seguir).

**Tabela 4 – Composição dos novos *campi* da UNESP, 2009.**

<i>Campus</i>	Cursos oferecidos	Ano de criação
<b>Experimental</b>		
Dracena	Zootecnia	2003
Itapeva	Engenharia Industrial, Madeireira, Pedagogia	2003
	Cidadã e pós-graduação <i>strictu sensu</i> .	
Ourinhos	Geografia	2003
Registro	Agronomia	2003
Rosana	Turismo	2003
São Vicente	Biologia Marinha e Gerenciamento Costeiro, pós-graduação <i>lato sensu</i> em gestão ambiental.	2001
	Engenharia Ambiental e de Controle e Automação,	
Sorocaba	pós-graduação <i>strictu sensu</i> e <i>latu sensu</i> .	2003
Tupã	Administração de empresas e agronegócio	2003

Fonte: Anuário Estatístico da Unesp, 2008.

Esses novos *campi* receberam o nome de Unidades Diferenciadas – atualmente são denominados de “Câmpus Experimentais” – e apresentam as seguintes características: estrutura acadêmico-administrativa concisa; parceria com municípios ou consórcio de municípios; contratos de trabalho com cláusula expressa de rescisão contratual no caso de extinção ou desativação da unidade; docentes das disciplinas básicas são remanejados das unidades da UNESP já existentes; estrutura curricular em módulos, entre outras (MENDONÇA, 2003).

De acordo com Sueli Mendonça (2003), o processo de discussão do projeto de expansão no Conselho Universitário caracterizou-se pela ausência de transparência e de democracia por parte da Reitoria, tendo sido aprovada em um ano, apesar da mobilização de resistência dos sindicatos de docentes e funcionários das universidades estaduais paulistas e do CEETPS, representados pelo Fórum das Seis Entidades<sup>15</sup>, e do movimento estudantil durante as sessões do CO, nas quais estes setores organizados enfrentaram a repressão policial chamada pelo próprio reitor – José Carlos Souza Trindade – para conter o movimento.

Deve-se ressaltar que, apesar desse enorme crescimento da UNESP, a porcentagem de recursos que a universidade recebe do governo do estado de São Paulo não aumentou, ou seja, a expansão ocorreu sem o devido incremento no orçamento do Estado, gerando conseqüências ainda mais profundas na instituição, podendo-se destacar: professores itinerantes na própria UNESP, recebendo um adicional em diária para ministrarem aulas, em resposta a não reposição de docentes; contratação em tempo parcial e aumento de professores substitutos como uma política em substituição ao regime de dedicação exclusiva – que se baseia no tripé ensino/pesquisa/extensão e, portanto, de maior investimento; precária infra-estrutura básica (bibliotecas, laboratórios, etc.); falta de moradia estudantil, bolsas de estudo, entre outros.

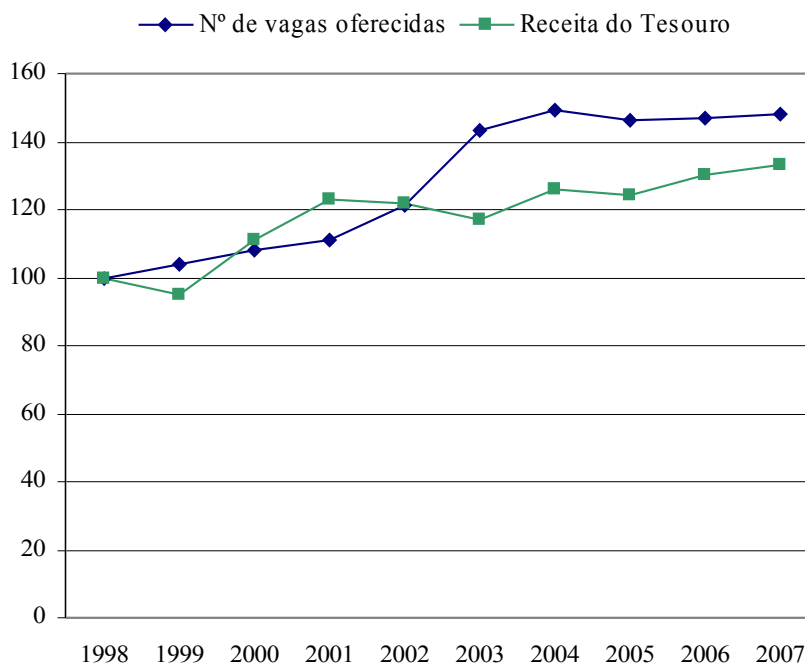
O Gráfico 2, a seguir, mostra a evolução do número de vagas oferecidas apenas pelos cursos de graduação em comparação à evolução do ínfimo crescimento da receita do Tesouro, recebida pela UNESP do governo do estado de São Paulo. Salta aos olhos a disparidade entre o aumento do número de vagas a partir de 2001, com o início da implantação do primeiro

---

<sup>15</sup> Cada categoria – docentes, funcionários e estudantes – possui uma entidade que os representa. No caso das universidades estaduais paulistas, cada categoria possui seu sindicato, que embora atuem autonomamente, mantêm pautas de lutas unificadas em vários momentos. Assim, as associações dos docentes da UNESP, UNICAMP e USP (ADUNESP, ADUNICAMP e ADUSP, respectivamente), mais os sindicatos dos trabalhadores técnico-administrativos dessas três universidades (SINTUNESP, STU e SINTUSP, respectivamente), mais a entidade representativa dos trabalhadores do Centro Paula Souza (SINTEPS) se organizam no “Fórum das Seis”, denominação esta mantida pela tradição de quando eram apenas seis entidades (as entidades estudantis e o SINTEPS ainda não participavam).

*campus*, localizado na cidade de São Vicente – fruto da expansão proposta pelo CRUESP – e a estagnação no valor dos recursos que universidade recebe para gerir todos seus custos.

**Gráfico 2 – Evolução do número de vagas oferecidas e da receita do Tesouro\* – UNESP, 1995-2007.**



Fonte: Anuário Estatístico da Unesp: 2002 e 2008.

\*Receita do Tesouro corrigida pelo INPC/IBGE<sup>16</sup> a preços de junho de 2009.

Cabe advertir ainda que quando do maior crescimento do número de vagas oferecidas pela universidade, ocorrido em 2003, houve queda no valor da receita do Tesouro – valor definido em consonância ao ICMS arrecadado pelo governo do estado de São Paulo. Esses dados mostram claramente como as políticas de expansão implantadas na UNESP não tiveram

<sup>16</sup> O Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) é mensurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), órgão governamental que a partir do Sistema Nacional de Preços ao Consumidor - SNIPC efetua a produção contínua e sistemática de índices de preços ao consumidor, tendo como unidade de coleta estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços, concessionária de serviços públicos e domicílios (para levantamento de aluguel e condomínio). O período de coleta do INPC estende-se, em geral, do dia 01 a 30 do mês de referência. A população-objetivo do INPC abrange as famílias com rendimentos mensais compreendidos entre 1 e 6 salários-mínimos, cujo chefe é assalariado em sua ocupação principal e residente nas áreas urbanas das regiões metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre, Brasília e município de Goiânia. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc\\_ipca/defaultinpc.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultinpc.shtm). Acesso em: 5 jul. de 2009.



o respaldo financeiro necessário à sua execução com qualidade, comprometendo o trabalho de docentes e funcionários, infra-estrutura, desenvolvimento escolar de discentes etc.

O Gráfico 2 mostra ainda que o crescimento do número de vagas<sup>17</sup> no ano de 2003, momento da implantação dos novos *campi* universitários em decorrência do plano de expansão da UNESP, cresceu vertiginosamente, da ordem de 43%, enquanto a receita do Tesouro crescia apenas 17% no período entre 1998 e 2003. Cabe ressaltar que em 2003 a receita sofreu uma queda de 5% em relação ao ano anterior, comprometendo ainda mais o orçamento da universidade e, em consequência, a enorme expansão que ocorria com brutais restrições financeiras. O arrocho nos recursos financeiros da UNESP, empregado pelo governo paulista continua desde então, tem levado a comunidade acadêmica a um nível de precariedade sem precedentes.

Outro aspecto a ser salientado é a relação entre docentes na ativa e aposentados. Primeiramente destacaremos a evolução da razão entre docentes ativos e “inativos”, demonstrando uma queda brusca entre 1995 e 2007, de 44%. Como mostra a Tabela 5, a seguir, em 1995 a razão de docentes ativos por inativos era 6,38, enquanto em 2007 esse número caiu para 2,78.

**Tabela 5 – Evolução da razão entre número de docentes na ativa e aposentados – UNESP, 1995-2007.**

<b>Ano</b>	<b>Número de docentes na ativa</b>	<b>Número de docentes aposentados</b>	<b>Razão docentes na ativa / aposentados</b>
1995	3.497	548	6,38
1996	3.372	607	5,55
1997	3.306	743	4,45

<sup>17</sup> O número de vagas relacionado para esse estudo refere-se somente aos cursos de graduação, pois não há dados estatísticos do número de vagas oferecidos nos cursos de pós-graduação, apenas o número de cursos oferecidos no mestrado e no doutorado. Considerando-se esses dados, o crescimento dos cursos de mestrado no período de 1998 a 2007 foi de 23%, enquanto o de doutorado foi de 28%. Portanto, podemos considerar que a defasagem da receita em relação ao número de vagas é ainda maior se pudéssemos considerar os dados da pós-graduação.

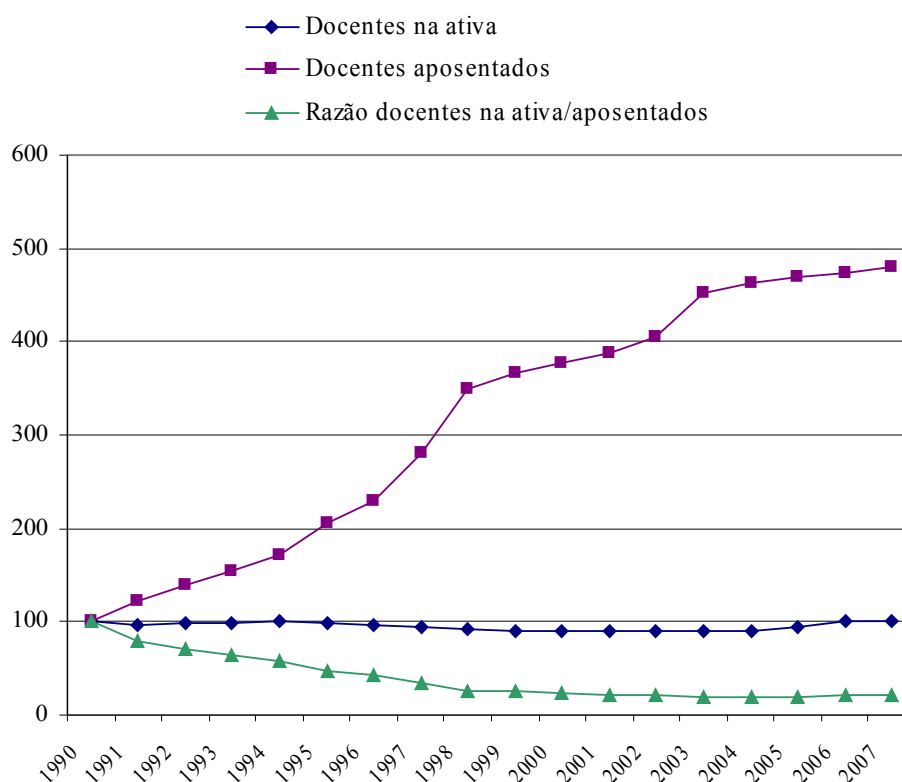
1998	3.286	928	3,54
1999	3.171	972	3,26
2000	3.141	1.000	3,14
2001	3.124	1.029	3,04
2002	3.201	1.078	2,97
2003	3.186	1.198	2,66
2004	3.216	1.226	2,62
2005	3.354	1.243	2,69
2006	3.507	1.256	2,79
2007	3.554	1.277	2,78

Fonte: Anuário Estatístico da UNESP: 2002 e 2008.

O crescimento do número de docentes aposentados também foi muito superior ao dos docentes na ativa, 133% contra 1,6%, respectivamente. No entanto, a partir de 2004 o número de docentes ativos retoma um crescimento contínuo até 2007, aumentando levemente a razão entre as duas categorias (o equivalente a 6%). Mas os dados continuam a saltar aos olhos, pois em 2007 temos menos de 3 professores em atividade para cada professor aposentado.

O período abordado nesse estudo não se refere aos anos anteriores a 1995, no entanto, se incluirmos os dados dos cinco primeiros anos da década de 90 (1990 a 1994) percebemos que o resultado é ainda mais calamitoso: enquanto em 1990 havia 13,22 docentes na ativa para cada aposentado, essa proporção cairia em 58% em apenas quatro anos, chegando a 7,69 docentes ativos para cada aposentado em 1994, como vemos no Gráfico 3, a seguir.

**Gráfico 3 – Evolução de docentes na ativa, de aposentados e da razão do número de docentes na ativa por docentes aposentados – UNESP, 1990-2007.**



Fonte: Anuário Estatístico da UNESP: 2002 e 2008.

Esses dados mostram-se extremamente importantes e preocupantes, na medida em que revelam o aumento vertiginoso de aposentadorias, causando impacto nos recursos para outras despesas, principalmente com docentes ativos<sup>18</sup>. Isso porque na implantação da autonomia das universidades paulistas foi feita a inclusão do pagamento dos aposentados nos recursos destinados a cada universidade, considerado um fato gravíssimo por todos aqueles que defendem a universidade pública de qualidade e a valorização dos professores universitários. Assim, temos que em 1995, 73,6% do orçamento da UNESP se destinavam ao pagamento de salários – incluindo os dos aposentados – e, em 2006, esse percentual chegou a 80,5%, um aumento de 9,4% no período (ver mais dados na Tabela 6, a seguir). Isso mostra, por um lado, um certo descaso para com o planejamento da instituição; por outro lado, mostra a necessidade de mais recursos, inclusive até para a UNESP continuar funcionando nos moldes atuais.

<sup>18</sup> Nada contra os aposentados, que contribuíram com a previdência, daí a reivindicação de que as aposentadorias desses contribuintes seja garantida pelos recursos da previdência.

**Tabela 6 – Evolução da participação percentual dos vencimentos de servidores na ativa sobre o total de despesas e sobre o total de despesas de pessoal – UNESP, 1995-2007.**

<b>Ano</b>	<b>Part. % sobre total de despesas</b>	<b>Part. % sobre despesa pessoal</b>
1995	61,83	78,38
1996	61,21	78,45
1997	59,38	76,97
1998	57,40	73,12
1999	55,67	68,93
2000	55,66	69,59
2001	55,10	70,18
2002	55,30	70,25
2003	52,39	68,13
2004	50,19	64,01
2005	52,82	66,34
2006	54,77	65,93
2007	54,72	67,32

Fonte: Anuário Estatístico da UNESP: 2002 e 2008.

Devemos destacar que o aumento da qualificação dos professores também influencia, já que eleva as despesas com a folha de pagamento de pessoal. No entanto, pela Tabela 6 podemos perceber que houve um decréscimo significativo de 7,11% da participação do pagamento de servidores<sup>19</sup> ativos em relação ao total de despesas executadas pela UNESP, e um declínio maior ainda em relação somente às despesas de pessoal (que incluem os salários dos servidores ativos, aposentados e todos os encargos a eles referentes) de 11,06%, mostrando que há uma defasagem tanto em relação às despesas totais, mas ainda maior em relação aos salários dos aposentados, que se apresenta de forma sempre ascendente.

Ora, se mais de 50% do montante dos recursos totais da universidade é destinado para o pagamento de seus servidores, o impacto da diminuição do financiamento da universidade por parte do Estado resulta diretamente em salários cada vez mais baixos, acentuando a desvalorização de seus funcionários e docentes.

Para esclarecer acerca da estagnação salarial que os docentes ativos vêm sofrendo, buscamos, junto à Seção Técnica de Desenvolvimento e Administração de Recursos Humanos da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da UNESP, campus de Araraquara e a Coordenadoria de Recursos Humanos da UNESP, os valores dos salários referentes à

<sup>19</sup> Utilizamos os dados apresentados nos Anuários Estatísticos da UNESP considerando os valores dos recursos destinados ao pagamento de salários tanto de docentes quanto de funcionários técnico-administrativos, englobados na categoria servidores, pois não há discriminação entre os dois valores.

categoria profissional MS3 – correspondente à função de Professor Assistente Doutor – com carga de 40 horas semanais de trabalho em regime de dedicação exclusiva (RDIDP)<sup>20</sup>. Assim, a Tabela 7, a seguir, apresenta a considerável perda de poder aquisitivo, provando que entre 1995 e 2008, o aumento do valor real do salário, considerando a inflação, foi de apenas R\$ 153,43, o que representa um crescimento de 2,35%.

Devemos salientar ainda, que a partir de 2002 os salários começaram a declinar, apresentando uma queda na ordem de 7% em 2004, em comparação com o maior valor de salário do período analisado, ocorrido em 2001. É exatamente a partir de 2002 quando tem início o plano de expansão da UNESP, provando o total descaso do governo estadual para com o ensino superior de qualidade. Desde então, apesar do aumento nominal nos valores, os docentes ainda não conseguiram recuperar o que ganhavam há 7 anos atrás, mostrando mais uma vez a política de arrocho nos recursos financeiros impetrada pelo governo paulista, não só da UNESP, mas das três universidades estaduais públicas do estado, haja vista a isonomia salarial. No entanto, tais perdas poderiam ser maiores caso não houvesse o movimento docente e a luta constante por melhores condições de trabalho.

**Tabela 7 – Vencimentos (em R\$) da categoria de docentes MS3 – UNESP, 1995-2008.**

<b>Ano</b>	<b>Titulação</b>	<b>Categoria</b>	<b>Salário Corrente</b>	<b>Salário* (em R\$ de 2009)</b>
1995	Professor Doutor	MS-3	2.400,75	6.516,54
1996	Professor Doutor	MS-3	2.583,90	5.980,58
1997	Professor Doutor	MS-3	2.842,34	6.151,03
1998	Professor Doutor	MS-3	2.927,58	6.047,81
1999	Professor Doutor	MS-3	2.927,58	5.861,03
2000	Professor Doutor	MS-3	3.475,16	6.604,67
2001	Professor Doutor	MS-3	3.864,09	6.816,66
2002	Professor Doutor	MS-3	4.173,14	6.752,34
2003	Professor Doutor	MS-3	4.776,06	6.416,52
2004	Professor Doutor	MS-3	4.975,77	6.367,32
2005	Professor Doutor	MS-3	5.519,11	6.605,04
2006	Professor Doutor	MS-3	5.660,13	6.592,42
2007	Professor Doutor	MS-3	5.938,61	6.678,04
2008	Professor Doutor	MS-3	6.325,31	6.669,96

Fonte: STDARH – FCLAr, UNESP e CRH/GTPDRH – UNESP.

\* Os valores foram corrigidos pelo INPC-IBGE a preços de junho de 2009.

<sup>20</sup> A categoria MS3 foi escolhida por ser a intermediária na escala de vencimentos de docentes, bem como pelo fato de apresentar um número expressivo de profissionais neste nível.

A estagnação não se torna tão clara se considerarmos os valores correntes, uma vez que de um ano para o outro, sempre há um aumento, mesmo que pequeno – exceto no ano de 1999, cujo valor permaneceu o mesmo do ano anterior. No entanto, ao corrigir os valores considerando a inflação do período, mostra-se a perda do poder aquisitivo do salário do professor de ensino superior, diante da intensificação da precariedade das condições do trabalho docente.

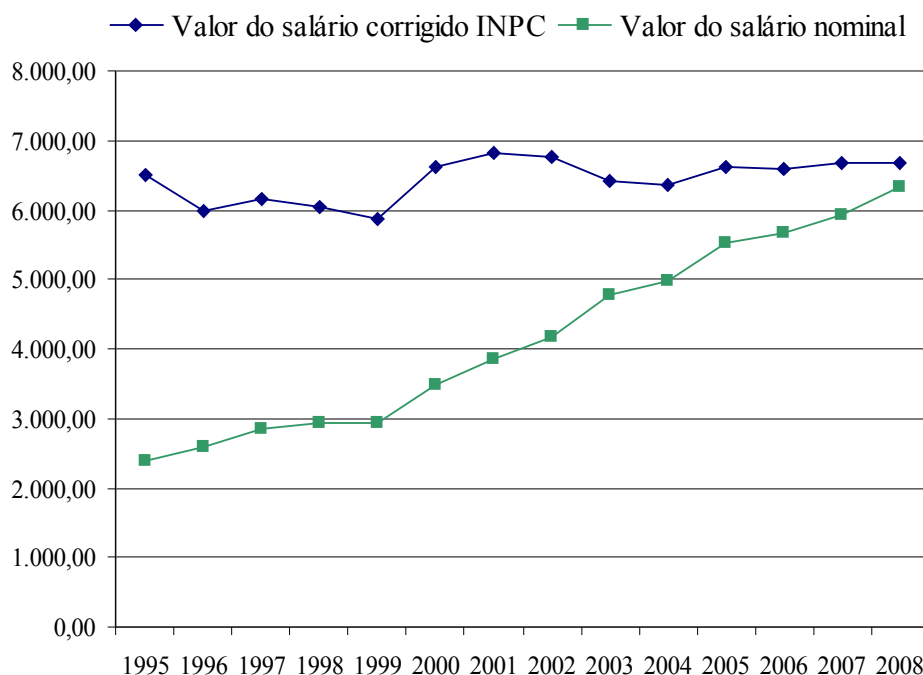
Cabe ressaltar, no entanto, que os docentes se organizaram e reivindicaram melhores condições de trabalho e salários dignos em diversas ocasiões, obtendo grandes conquistas para a categoria, o que pode ser visto no Gráfico 4, a seguir, quando há expressivo aumento do valor dos salários em 2000 e 2001, assim como uma pequena reposição em 2005, que não chegou a recuperar o poder aquisitivo alcançado em 2001 até a presente data. A campanha salarial de 2000, iniciada em abril, não obteve os resultados desejados junto ao CRUESP, cuja consequência foi a deflagração de greve, com ampla adesão das três categorias – docentes, funcionários e estudantes – nas três universidades estaduais públicas paulistas – USP, UNESP e UNICAMP –, assim como no CEETEPS (Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza) e nas FATECSP (Faculdades de Tecnologia de São Paulo). A greve persistiu por 53 dias, frente à dificuldade de negociação imposta pelo CRUESP.

No entanto, devido à forte repercussão na mídia e na opinião pública, o CRUESP cedeu, em negociação com o Fórum das Seis, resultando em ganho salarial expressivo, alcançando 24,52% de acréscimo sobre o salário de abril de 2000. Também é importante destacar que o acordo entre o Fórum das Seis e o CRUESP, que levou à suspensão da greve, estabeleceu uma política salarial para reajustes ao longo do ano. Foi a única categoria que conseguiu uma política salarial indexada em algum indicador, nesse caso, ao aumento de arrecadação do ICMS. Além disso, foi um dos maiores índices de reajuste concedido a uma categoria no país, naquele ano<sup>21</sup>.

**Gráfico 4 – Evolução do salário referente à categoria de docentes MS3 –  
UNESP, 1995-2008.**

---

<sup>21</sup> ADUSPNET. Disponível em: <http://www.adusp.org.br/Database/campanhas/2000/default.htm>. Acesso em: 10 de abr. de 2009



Fonte: Fonte: STDARH – FCLAr, UNESP e CRH/GTPDRH – UNESP.

A campanha salarial de 2004 também resultou em greve, quando o CRUESP, ao analisar a pauta de reivindicações entregue pelo Fórum das Seis, respondeu que não haveria reajuste. Mais uma vez, o movimento grevista, após 63 dias de paralisação, obteve reajuste de 7,06% acumulado sobre o valor do salário de maio de 2004, além de colocar em pauta na Assembléia Legislativa do estado a discussão sobre o aumento de 30% para 33% do percentual de impostos destinados à educação em geral, incluindo a ampliação do percentual do ICMS a ser repassado para as universidades para 11,6%; o repasse adicional de 2,1% do ICMS ao CEETEPS; a revogação do Decreto Lei 48.034/03, que diminui o valor bruto da arrecadação de ICMS, reduzindo o repasse para as universidades e todas outras receitas vinculadas, como Educação, Fapesp, Municípios<sup>22</sup>.

Em 1º de janeiro de 2007, José Serra assumiu o governo do estado, impetrando, via cinco decretos, forte restrição à autonomia universitária, conforme discutido em capítulo anterior. A greve iniciou-se a partir do movimento estudantil da USP-SP, questionando tais decretos. Diante da gravidade de tais medidas, docentes e servidores técnico-administrativos da mesma instituição se encorporaram à manifestação dos estudantes, incluindo também nas suas reivindicações o pedido de revogação de tais decretos. O prédio da reitoria foi ocupado

<sup>22</sup> Aduspnet. Disponível em: <http://www.adusp.org.br/Database/campanhas/2004/default.htm>. Acesso em: 10 de abr. de 2009

pelos estudantes e dada a grande repercussão ocorrida e diante da insatisfação face ao não atendimento de suas reivindicações os membros da comunidade universitária da UNESP e da UNICAMP também entraram em greve.

No final de maio, o governo publicou o chamado Decreto Declaratório nº 1, de 30 de maio de 2007, no qual se explicava o teor dos Decretos anteriores e recuava em algumas decisões que feriam a autonomia das universidades paulistas, no entanto, permanecendo o conteúdo para as FATEC. Essa foi uma grande conquista do movimento grevista. Entretanto, o governo não se colocava aberto ao diálogo com as categorias de estudantes, docentes e funcionários grevistas, usando de aparato policial coercitivo para reprimir as manifestações. Foi nesse contexto que o diretor, da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP de Araraquara, providenciou a entrada da tropa de choque, em plena madrugada do dia 21 de junho de 2007, para retirada dos estudantes que ocupavam a diretoria da faculdade, que foram levados à delegacia.

Esse movimento teve grande repercussão na mídia, permitindo que a população em geral soubesse da política de privatização das universidades públicas, que continua em curso, assim como da crescente tentativa de cercear a precária autonomia de que gozam as universidades estaduais paulistas.

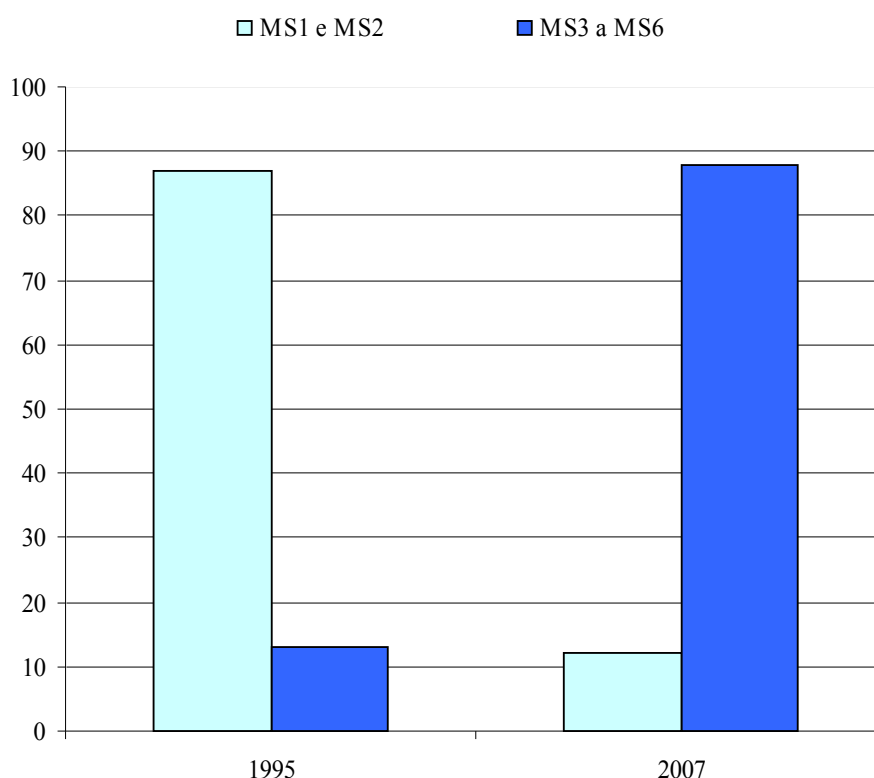
Apesar da crescente precariedade e do arrocho salarial, dados de extrema importância são os que se referem à titulação dos docentes ativos, uma vez que em 1995 a participação de docentes nas categorias<sup>23</sup> MS1 (Auxiliar de Ensino) e MS2 (Professor Assistente) era de 87%, enquanto em 2007 esse número caiu para 12%, como mostra o Gráfico 5, a seguir. É possível constatar a inversão que ocorre entre o percentual da participação de docentes com titulação mais alta, que nos anos de 1995 representavam a minoria, apenas 13%, enquanto em 2007 esse número representa 88% do total de docentes, demonstrando um crescimento de 568% no período. Consideramos esse crescimento positivo, uma vez que o corpo docente está buscando constante aperfeiçoamento, resultando em aumento da qualificação destes profissionais, bem como da qualidade do ensino, da pesquisa e da extensão da universidade.

**Gráfico 5 – Participação percentual dos docentes ativos por titulação –  
UNESP, 1995-2007**

---

<sup>23</sup> As categorias profissionais são: MS1 - Auxiliar de Ensino; MS2 – Professor Assistente; MS3 – Professor Doutor; MS5 – Professor Associado; MS6 – Professor Titular.



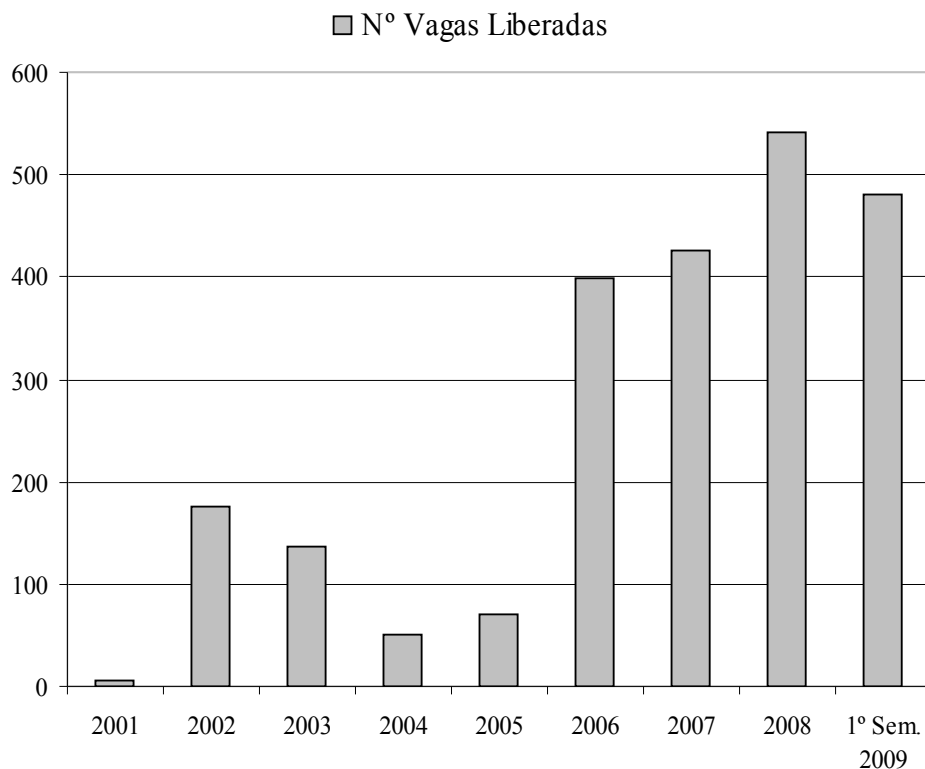


Fonte: Anuário Estatístico da UNESP: 2002 e 2008.

Ao contrário do movimento docente, que está em busca de melhor qualificação, como mostra o gráfico anterior, a medida adotada pelas consecutivas administrações da UNESP no período estudado, tem sido mais uma forma de precarização do trabalho docente. A crescente contratação de professores substitutos, em lugar de contratações de docentes efetivos, mostra-se em consonância com as políticas de privatização de serviços públicos pertencentes ao axioma neoliberal, promovendo forte precarização do trabalho docente, principalmente para os profissionais contratados nesse tipo de regime, mas certamente também com conseqüências negativas a própria universidade.

O Gráfico 6, a seguir, evidencia o enorme crescimento do número de vagas liberadas para a contratação de professores substitutos, que além de não possuírem estabilidade funcional, pois os contratos têm prazo determinado para expirar, ainda não se beneficiam de todos os direitos conquistados pelos professores efetivos. Deve-se salientar que o número de vagas liberadas em 2009 refere-se somente ao primeiro semestre do ano, o que já corresponde a 88% do total de vagas liberadas no ano de 2008.

**Gráfico 6 – Número de vagas liberadas pela UNESP para contratação de professores substitutos – UNESP, 2001-2009.**



Fonte: Homepage da Comissão de Contratação Docente da UNESP. Disponível em: <http://www.unesp.br/aci/ccd/>. Acesso em: 30 maio de 2009.

A contratação desses professores ainda resulta em mais uma consequência nefasta para a universidade, quando enfraquece o movimento político e sindical da categoria dos docentes, uma vez que as relações profissionais tornam-se diferenciadas, fazendo com que a categoria acabe se dividindo em grupos menores ou até mesmo dispersando as ações políticas e sindicais.

O crescimento do número de vagas liberadas para a contratação de professores substitutos na UNESP, de 2001 a 2008, foi da ordem de 1080%. É um aumento exorbitante, sendo fator de contribuição para o aprofundamento da precarização do trabalho docente nesta universidade.

O repasse que é feito pelo governo paulista às universidades estaduais refere-se apenas à subvinculação de um percentual do ICMS (atualmente em 9,57%) não garantida por lei, mas negociada a cada ano durante a tramitação da Lei de Diretrizes Orçamentárias. De acordo com Lalo Minto (2008, p. 90),

Ao menos nos últimos dois anos, a postura do governo paulista frente às negociações da LDO na Assembléia Legislativa, dá sinais de que a própria subvinculação dos 9,57% do ICMS pode não vir a ser cumprida em futuro breve. Essa situação ocorreu em 2005 quando o veto de Geraldo Alckmin sobre o dispositivo da LDO, que previa o aumento de recursos para a educação, implicou a ausência, na lei, do percentual do ICMS a ser repassado para as universidades no ano de 2006.

Vale ressaltar que são exclusivamente as receitas de impostos que financiam a educação no país e, por conseguinte, a educação superior do estado de São Paulo. Como já discutido anteriormente, as receitas que financiam as universidades públicas estaduais provêm de uma porcentagem da arrecadação do ICMS. Estudos realizados por José Marcelino de Rezende Pinto (2000), demonstram que somente este imposto representa aproximadamente 45% do total de impostos arrecadados no país, apresentando alta concentração apenas em alguns tributos.

O autor, analisando as fontes de recursos para a educação, ressaltou, ainda, que no país existem apenas 12 impostos, enquanto o número de contribuições sociais encontra-se por volta de 50. Ou seja, a não vinculação das contribuições à educação, limita as fontes de recursos, minando as possibilidades de expansão e de aprimoramento da qualidade de ensino.

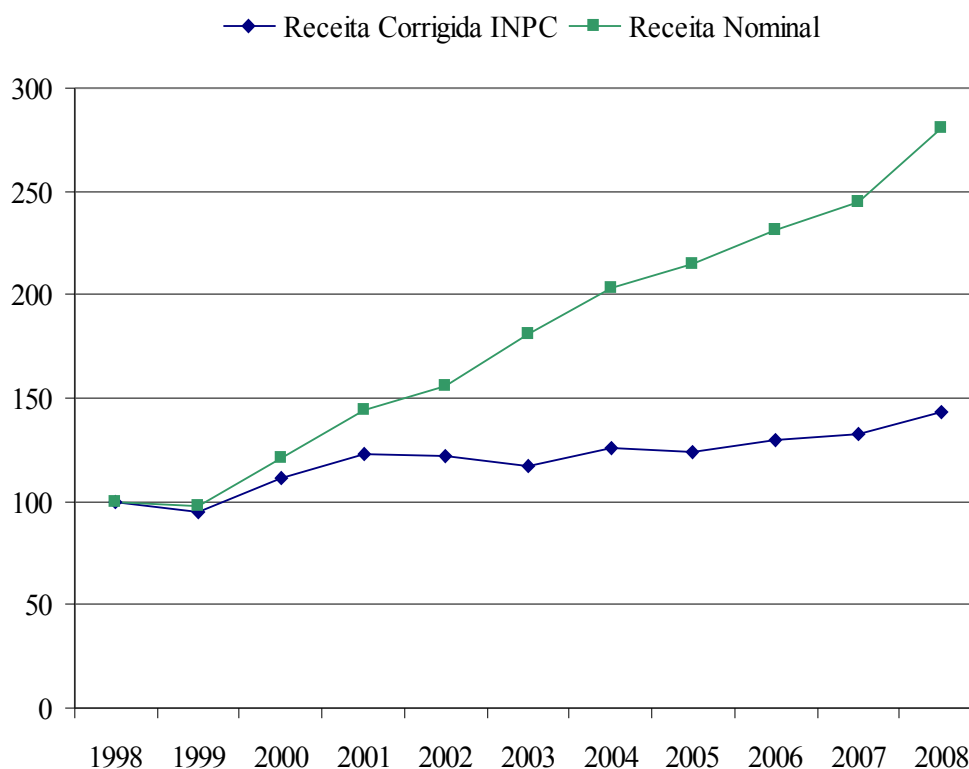
Diante desse quadro, destacamos os repasses feitos pelo governo paulista à UNESP, do período de 1998 a 2008<sup>24</sup>. O gráfico 7, a seguir, aponta que durante o período houve uma pequena oscilação nos valores dos recursos do Tesouro, caindo em 1999, resultando em seu menor valor e apresentando um tímido aumento até o ano de 2008, apesar de quedas leves nos anos de 2003 e 2005.

Cabe destacar ainda que, durante o período analisado, o crescimento percentual da receita do Tesouro foi de apenas 43%. Se compararmos com o crescimento exorbitante, tanto do número de docentes aposentados, da ordem de 133%, quanto do número de docentes ativos com alta titulação, de 568%, torna-se nítida a precarização do trabalho docente na instituição em estudo, por conta do comprometimento dos recursos.

**Gráfico 7 – Evolução, frente ao ano anterior, da receita do Tesouro\* –  
UNESP, 1998-2008.**

---

<sup>24</sup> Os dados dos anos de 1995 a 1997 não foram incluídos, pois não possuímos os dados referentes exatamente ao repasse do ICMS líquido, tendo apenas a soma deste último com as fontes de recursos próprios e de convênios.



Fonte: Anuário Estatístico da UNESP: 2002 e 2008. Execução Orçamentária de 2008.  
\*Os valores foram corrigidos pelo INPC/IGBE a preços de junho de 2009.

Dessa forma, o crescente declínio de investimentos governamentais nas universidades estaduais paulistas, especialmente na UNESP – objeto de estudo deste trabalho – causa impacto na qualidade do ensino, na diminuição de investimentos públicos em pesquisas, especialmente nas áreas de humanas – que não apresenta grande apelo mercadológico como as ciências biológicas e exatas, que têm maior relação com a área de tecnologia – na precarização do trabalho docente.

Tais impactos, juntamente com o incentivo das políticas públicas para o ensino superior do país e do estado paulista, aprofundam a privatização da educação no interior das IES públicas, principalmente com a venda de serviços e consultorias por parte dos docentes, via fundações privadas “de apoio”, além do oferecimento de cursos de especialização *lato sensu* e de extensão, administrados, quando não promovidos, por tais entidades. Dessa forma, o crescimento das fundações privadas ditas “de apoio” à pesquisa, ao ensino e à extensão são objeto de análise do próximo capítulo.

## Capítulo 4

### As fundações privadas na UNESP

Neste capítulo será discutida a expansão das fundações privadas na UNESP, atentando para o fato de que esse movimento está relacionado com a desresponsabilização por parte do Estado do financiamento das universidades públicas de um modo geral, transmutando a autonomia de gestão financeira e patrimonial das universidades estaduais paulistas em “liberdade” para angariar recursos junto ao mercado, como consequência da implantação de políticas neoliberais no país, cujo objetivo visa a diminuição dos gastos estatais em serviços públicos essenciais correspondentes aos direitos sociais.

A autonomia de gestão financeira da universidade não representa um fim em si mesmo, mas sim um meio para efetivar a autonomia didática e científica, verdadeiro fim da universidade. Quando a universidade se encontra sem os recursos necessários para atender suas demandas, alguns de seus setores – especialmente os de maior apelo mercadológico – ficam mais livres para recorrer aos recursos do mercado. Ora, a universidade pública é uma instituição social que, portanto, tem ou deveria ter na sociedade a base de regulamentação de seus objetivos. A partir do momento em que o mercado passe a lhe financiar, a universidade sofrerá interferências nos seus fins para atender os objetivos particulares do mercado, desviando-se dos interesses maiores da sociedade.

Assim, cria-se uma situação em que a universidade, incentivada pelas políticas públicas adotadas para o setor e na falta dos recursos necessários, adquire “liberdade” para obter recursos necessários por meio da prestação de serviços a entidades privadas, da cobrança de cursos, especialmente de pós-graduação *latu sensu* e de extensão, da comercialização de bens e projetos de cooperação, entre outros, resultando na perda de autonomia e na privatização dos conhecimentos gerados pela universidade, uma vez que serão as empresas, detentoras dos recursos investidos, que determinarão quais conhecimentos devem ser desenvolvidos na universidade.

É nesse contexto que ocorre uma intensa expansão de fundações privadas ditas “de apoio” à universidade. O intuito deste capítulo é entender qual a função e o significado dessa

entidade de direito privado dentro das universidades públicas, especialmente as que mantêm vínculos com a UNESP, a fim de averiguar as relações que se estabelecem entre tais fundações privadas e esta instituição, para analisar se há decorrências positivas nesse tipo de relacionamento para a universidade pública e para aqueles que a ela têm direito, ou seja, a sociedade paulista brasileira. Para tanto, faremos uma incursão, primeiramente histórica e posteriormente teórica, em seus aspectos jurídicos e administrativos, a fim de melhor compreender o contexto no qual as fundações se inserem. Após essa análise, serão discutidos os dados encontrados na UNESP e nas fundações a ela vinculadas, referentes às relações estabelecidas entre ambas.

#### **4.1. Histórico das fundações**

De acordo com José Eduardo Sabo Paes, desde os primórdios da história da humanidade, registraram-se atitudes de homens que, imbuídos pelo amor às artes, à sabedoria, à cultura ou ao próximo, destinavam bens para uma finalidade social. Assim, podem ser inicialmente explicadas as origens do instituto fundação, isto é, um instrumento pelo qual pode o ser humano, como pessoa física ou jurídica, transmitir à sociedade atual e às sucessivas gerações seus ideais e convicções e seguir atuando “como vivo, depois de morto” (2006, p. 193).

Os antecedentes do que hoje conhecemos como fundação podem estar localizados no antigo Egito, onde atos filantrópicos, próprios daquela civilização, foram institucionalizados, sendo depois cristalizadas com maior consistência na Grécia. Já nesta última civilização, proibiu-se inicialmente que as escolas de filósofos pudessem organizar-se de uma maneira permanente, a partir da constituição de fundos próprios, com o objetivo de difundir seus princípios, pelo temor, por parte dos poderes públicos gregos, de que tais instituições pudessem chegar a contribuir para uma alteração da ordem pública. Por isso, naquela época não era permitido que as comunidades constituídas por pensadores recebessem quaisquer doações ou possuíssem bens. Contudo, os filósofos encontraram um meio de perpetuar sua vontade mediante um sistema de fideicomissos<sup>25</sup> sucessivos, como fizeram Epicuro e Teofrasto, entre outros.

---

<sup>25</sup> Fideicomissos consiste na instituição de herdeiro com o encargo de transmitir os bens a uma outra pessoa a certo tempo, por morte ou sob condição preestabelecida. O herdeiro instituído denomina-se fiduciário e o destinatário remoto dos bens chama-se fideicomissário (PAES, 2006).

Em Roma, o instituto fundacional passou a ter contornos mais definidos por meio da assimilação pela instituição dos moldes anteriores, em face de a Grécia ter sido conquistada. As primeiras fundações romanas foram dedicadas, especialmente, ao culto funerário, à distribuição de alimentos, à manutenção de crianças pobres e aos jogos. No entanto, o surgimento da concepção de fundação com autonomia jurídica dá-se a partir do envolvimento do Cristianismo no Império Romano, quando aparecem as instituições genericamente denominadas *piae causae* ou estabelecimentos de misericórdia e caridade: hospitais, orfanatos, asilos e outros semelhantes (PAES, 2006).

As *piae causae* pareciam ser tratadas, na prática, como sujeito de direito dotado de capacidade própria, conseqüência de uma personalidade jurídica tácita. Podiam aparecer como proprietárias de bens móveis e imóveis que viessem a adquirir, bem como receber doações e legados, instituir herdeiros e comparecer em juízo. Cabe salientar, no entanto, que as instituições *piae causae* diferenciavam-se das atuais fundações, porque o patrimônio vinculado à finalidade não era independente, mas continuava sendo propriedade do benfeitor.

Ainda de acordo com o autor, a idéia de filantropia, o que hoje se chama de fundação orientada a finalidades de interesse geral, começou a se delinear na Idade Moderna, depois do Renascimento e da Reforma. As entidades *piae causae* começavam a perder sua força desde o aparecimento dos Estados Nacionais e na medida em que a Igreja perdia sua influência. Na Europa continental, as finalidades ou entidades de “mão morta” cresceram e enriqueceram muito em pouco tempo, uma vez que foram concebidas para adquirir ou receber bens, e sem capacidade ou com uma capacidade muito limitada para aliená-los. A própria Igreja, que secularmente havia acumulado um grande patrimônio junto às organizações beneficentes, preocupou os poderes públicos, que achavam que essa acumulação de bens resultava improdutiva (PAES, 2006).

Assim, tanto na França como na Espanha, criaram-se ordens para impor controles e registros precisos do funcionamento dessas organizações, freando o processo de criação e desenvolvimento das fundações, passando a existirem precariamente, sob o princípio de que a supremacia do Estado não devia ser enfraquecida. Cabe ressaltar que começa a partir desse momento o que se poderia denominar tecnicamente de sistema de concessão do Poder Público para a criação de fundação, em que atualmente se destaca o Ministério Público como instituição legalmente responsável pela autorização de sua existência (PAES, 2006).

Entretanto, a partir do século XVIII e nos séculos XIX e XX, as fundações ressurgem, se expandem e se consolidam. Os motivos são vários e diferenciados. Nos Estados Unidos, primeiro, foram os problemas sociais decorrentes da Guerra de Secessão (1861-1865), que

exigiram um considerável esforço do governo e de indivíduos, citando, entre os pioneiros das fundações americanas, Benjamim Franklin, doador de grandes somas de dinheiro às cidades de Boston e Filadélfia, em 1790; George Peabody, instituidor do *Peabody Educational Fund* em 1867; e a *Smithsonian Institution*, fundada por James Smithson e inaugurado em 1846.

Nas palavras de José Eduardo Sabo Paes

As fundações americanas decorrem, por certo, não só do extraordinário progresso econômico dos Estados Unidos, mas também das grandes fortunas que, concentradas nas mãos de alguns magnatas, foram, por concepção religiosa, por culpa ou compaixão humana, ou até mesmo por arrependimento, destinadas às fundações, como forma de fazer com que a comunidade a que pertenciam participasse dessa riqueza (2006, p. 201).

Deve-se ressaltar, ainda, que outro motivo para o crescimento das fundações deveu-se ao fato de grandes empresas e sociedade comerciais, que enriqueceram extraordinariamente no período pós Guerra de Secessão, encontrarem na legislação uma forma de diminuir seus lucros tributáveis, resguardando, assim, vultosas somas de dinheiro, que ao invés de serem pagas diretamente ao Estado, sob a forma de tributos, configuravam espécie de “pagamento indireto”, já que se “dava diretamente” à comunidade o benefício social, com a criação e manutenção de unidades de ensino, de pesquisa, de cultura, de saúde, de assistência social etc. Pode-se citar como exemplos emblemáticos dessa expansão de fundações: a Fundação Carnegie, criada em 1911; a Fundação Rockefeller, criada em 1913; a Fundação W. K. Kellogg, criada em 1930 e a Fundação Ford, criada em 1936.

Na Inglaterra, segue-se a mesma linha de comportamento observada nos Estados Unidos, estando naquele país algumas das fundações mais antigas: *Rowntree Trusts*, criada em 1904; *Rhodes Trust*, criada em 1902; e *Lever-Hulme Trust Fund*, criada em 1925. Durante a metade do século XX, a expansão de fundações é acentuada na Europa e nos Estados Unidos, sendo duas as circunstâncias: a primeira refere-se às empresas que, motivadas pelos incentivos tributários e em reavaliação de seu papel social, se sobrepõem aos indivíduos no momento de se constituir novas fundações; e a segunda refere-se à mudança de concepção dos fins que devem ter uma fundação, que do campo da caridade se desloca para o campo da ciência de investigação, da cultura, dos direitos humanos, do meio ambiente etc.

Além disso, a política neoliberal com vistas a diminuir o campo de atuação do Poder Público, principalmente nas áreas sociais, que se “transformam” em serviços oferecidos pela iniciativa privada, busca uma alternativa mais barata para os investimentos diretos do Estado em políticas públicas sociais, incentivando o Terceiro Setor, isto é, aquele que não constitui



nem o mercado nem o Estado. Dessa maneira, o Estado, mantendo uma via de solidariedade obrigatória, o imposto, solicita e promove uma “solidariedade voluntária”, que se expressa de modo muito definido na atividade das fundações. Dessa forma, surgem grandes fundações na Europa: Volkswagen, Konrad, Bosch, e Krupp na Alemanha; Fritz Thyssen na Suíça; Fundação Nobel na Suécia; Agnelle e Olivetti na Itália, entre outras (PAES, 2006).

No Brasil, a primeira iniciativa de fundação data de 1738, quando Romão de Matos Duarte, solteiro milionário, decidiu separar parte de seu patrimônio para formar um fundo com o objetivo de auxiliar, exclusivamente, órfãos cariocas. Funcionando junto à Santa Casa de Misericórdia do Rio de Janeiro, mas com patrimônio próprio, nasceu a Fundação Romão de Matos Duarte, que ao instalar uma caixa giratória – mecanismo que ficou conhecido como “roda” – que permitia a entrega de recém-nascidos pela parte exterior do prédio, quer para evitar a identificação da mãe, quer para dar proteção à criança, de onde as enfermeiras os recolhiam e os tornavam seus afilhados.

Contudo, a despeito de patrimônio próprio, do nome de Fundação e mesmo da ala especial no interior do hospital, a entidade não conseguia personalidade jurídica autônoma. O mesmo aconteceu, com maior ou menor vinculação, a vários testamentos que foram feitos nas cidades de São Paulo e Santos, e em várias outras capitais dos estados brasileiros onde existiam “Santas Casas de Misericórdia”, com patrimônios para servirem a determinadas finalidades, previamente escolhidas pelo próprio testador, mas que, em realidade, se tornou apenas um fundo, em apêndice do legatário (PAES, 2006).

Foi somente no início do século XX que se registrou o marco legal sobre fundações com o advento do Código Civil Brasileiro, em 1º de janeiro de 1916. Entretanto, a Lei nº 173, de 10 de setembro de 1893, já conferia personalidade jurídica às associações que se fundassem para fins religiosos, morais, científicos, políticos ou de simples recreio. Assim, houve a consolidação no ordenamento jurídico positivo do instituto fundacional como pessoa jurídica de direito privado, dotada de um patrimônio composto por bens livres, destinados a uma finalidade social determinada, figurando no Brasil como as fundações mais antigas: a Fundação Pão dos Pobres de Santo Antônio, em Porto Alegre, de 1867; o Abrigo Cristo Redentor, no Rio de Janeiro, de 1923, destinado a prestar assistência a mendigos e menores desamparados; e a Fundação Getúlio Vargas, de 1944, com finalidade técnico-educativa (PAES, 2006).

Para melhor compreender o universo em que se inserem as fundações, suas finalidades, obrigações e funcionamento, faz-se necessário adentrar em seus aspectos

jurídicos e administrativos. Assim, pode-se ter uma visão completa da teoria para, então, serem analisados os dados referentes às fundações privadas “de apoio” à UNESP.

#### **4.2. Aspectos jurídicos e administrativos**

Primeiramente, destaca-se que não há no ordenamento jurídico brasileiro uma definição legal de fundação, não sendo encontrada nem no Código Civil (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002). Entretanto, ressalta-se que apesar do Código não definir este ente jurídico, ele o regulamenta por meio de artigos. Dessa forma, coube aos doutrinadores e à jurisprudência a definição dessa entidade. Paes cita diversos autores que se incumbiram de definir a entidade fundacional, colocando que esses se expressam no sentido de que a fundação se trata de um patrimônio personalizado, destinado a um fim social, cuja definição depende da vontade de seu instituidor (PAES, 2006).

A característica marcante da fundação, portanto, é possuir um patrimônio, que adquire personalidade jurídica, capaz de desempenhar funções de ordem social, como saúde, educação, cultura, meio ambiente, assistência, entre outras, cujos benefícios são desfrutados por terceiros, estranhos à entidade. É importante explicitar que a fundação diverge da corporação ou da sociedade porque estas são formadas pela convergência da vontade de diversas pessoas, que administram e dirigem o conjunto, ao passo que a fundação advém da resolução de pessoa física ou jurídica, que destina um patrimônio para se constituir e manter a instituição por ele almejada, com administração independente de seu instituidor.

Paes (2006), com o objetivo de esclarecer os tipos de fundações, apresenta a classificação dessas entidades em duas grandes categorias, quais sejam: as fundações de direito público ou instituídas pelo poder público, dotadas de personalidade jurídica de direito público ou privado; e as fundações de direito privado – que na opinião do autor, se remetem ao histórico das fundações – criadas e instituídas em conformidade com as regras estabelecidas nos artigos 62 a 69 do Código Civil<sup>26</sup>. A designação de fundação de apoio à universidade, para este autor,

reflete a posição das fundações de direito privado que foram instituídas por pessoas físicas (entre os quais professores universitários) ou pessoas jurídicas (entre as quais as próprias

---

<sup>26</sup> Esses oito artigos do novo Código Civil brasileiro referem-se especialmente às normas legais necessárias para a criação de fundações.

universidades ou as próprias instituições de ensino superior), visando a auxiliar e fomentar os projetos de pesquisa, ensino e extensão das universidades federais e das demais instituições de ensino superior, públicas ou privadas. Têm elas a natureza jurídica de fundações privadas, particulares, ou seja, regidas pelo Código Civil e pelo Código Processual Civil e criadas mediante a aprovação dos atos de instituição e do respectivo estatuto pelo Ministério Público onde se situa sua sede. (PAES, 2006, p.227).

Já para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2004), a classificação das fundações recebe uma outra categoria quando se trata de fundações privadas de apoio à universidade, por apresentarem características muito particulares. A autora define que existem as fundações públicas, que fazem parte da administração pública indireta e que, desta forma, estão sujeitas a todas as normas da administração pública, como licitação, concursos, regras da contabilidade pública, controle pela administração direta e pelo Tribunal de Contas da instância correspondente. No extremo oposto, existem as fundações privadas que obedecem, exclusivamente, às normas do Código Civil e de Processo Civil e são fiscalizadas pelo Ministério Público (MP), não recebendo nenhum tipo de controle pelo Tribunal de Contas.

Entretanto, as fundações de apoio à universidade a autora classifica em uma terceira categoria, que estaria entre a pública e a privada, enquadrando-as, inclusive, entre as entidades que compõem o terceiro setor. Juntamente com as fundações, encontram-se no terceiro setor as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), as Organizações Sociais (OS) e as Entidades Filantrópicas. Todas, na opinião da autora, apresentam as mesmas características e, portanto, podem ser, em sua opinião, classificadas na mesma categoria (DI PIETRO, 2004).

Tais características referem-se ao caráter privado dessas entidades, à constituição por particulares, com recursos também privados e ao desempenho de serviços sociais não exclusivos do Estado, no sentido de que educação e saúde, apesar de serem serviços públicos obrigatórios, também podem ser oferecidos pela iniciativa privada, ainda de acordo com a autora. Outra característica se relaciona ao fato dessas entidades prestarem serviços, embora privados, mas de interesse público, isto é, atuam ao lado do Estado, pois prestam serviços privados de interesse público – submetendo-se, portanto, ao controle de órgãos fiscalizadores estatais – mas sem participarem de sua administração direta (DI PIETRO, 2004).

As fundações de apoio se enquadram no terceiro setor, ainda de acordo com Di Pietro, pois normalmente recebem algum tipo de ajuda ou incentivo do Estado. Elas podem receber subsídios financeiros, utilizar bens públicos ou servidores públicos, ou algum outro tipo previsto em lei, adquirindo um vínculo com o poder público – no caso das fundações de apoio

o vínculo existe por meio do concessão travado entre as entidades e a universidade – ficando sujeitas a algumas normas do direito público. É por essa razão que a autora as caracteriza no terceiro setor, pois estão entre o público e o privado:

o seu regime é de direito privado, no sentido de que elas podem celebrar contratos com terceiros sem fazer licitação, podem contratar pessoal sem concurso público, não têm que obedecer a normas de contabilidade pública, mas, parcialmente, elas têm que obedecer às normas da universidade, sejam postas por resoluções, sejam estabelecidas no próprio convênio (DI PIETRO, 2004, p. 28).

Contudo, para efeito deste trabalho, defende-se que as fundações de apoio não são um terceiro tipo, misto, entre fundações públicas e privadas. Mas sim, como será demonstrado posteriormente com dados referentes ao desempenho dessas fundações nos *campi* da UNESP, representam uma distorção e não uma situação peculiar, não correspondendo a uma nova modalidade de fundação, revelando um desvirtuamento de sua instituição – opinião também defendida pela assessoria jurídica da ADUSP em evento promovido pela associação em 2004, compilado no documento intitulado *Universidade Pública e Fundações Privadas: aspectos conceituais, éticos e jurídicos*, no qual defendem que:

É certo que parcela da receita das fundações privadas advém de fontes públicas - Secretarias de Estado, prefeituras, bancos públicos, etc. – além da utilização da infra-estrutura pública e de recursos humanos para o pleno desenvolvimento de suas atividades. As receitas originárias provenientes de recursos públicos e a dependência do pleno desenvolvimento de suas atividades ao serviço público são o condão do entendimento de que essas fundações não podem ser doutrinariamente consideradas privadas, porquanto a dependência de suas atividades dos recursos, quais sejam, públicos, eliminando ao mesmo tempo a concepção defendida de que as mesmas não devem prestar contas à Administração Pública. Essa forma de instituição e atuação descaracteriza a essência da definição de fundação privada (FERREIRA e INÁCIO, 2004, p. 136).

A previsão constitucional de fundação pública expressa no art. 37, inciso XIX<sup>27</sup>, veio superar um antigo debate doutrinário dos estudiosos do tema que se posicionavam pela impossibilidade quanto à existência das fundações públicas, sob regime de direito público,

---

<sup>27</sup> Dispõe o artigo 37, da CF:

XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;

XX - depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada (BRASIL, 1988).

posto que, sob inspiração do direito privado, uma fundação, por definição, somente poderia ser privada, isto é, se submeter às regras de direito civil, sendo vetado ao Estado a criação de fundações. Uma vez a fundação pública tendo sido consagrada constitucionalmente, o debate de que as fundações somente podem ser privadas foi ultrapassado e, portanto, na opinião de Lorena Ferreira, advogada e membro da assessoria jurídica da ADUSP, “seria um equívoco jurídico supor que existam fundações apenas formalmente privadas, embora efetivas fundações públicas” (FERREIRA; INÁCIO; PEREIRA, p. 35).

Dessa forma, temos que as fundações podem ser públicas ou privadas quanto à pessoa que as criou, mas serão públicas ou privadas de acordo com o regime jurídico que devem se submeter, já que não é o ente criador determinante para distinguir o tipo de fundação. Portanto, as fundações públicas podem ser criadas por entes públicos, enquanto as fundações privadas podem ser criadas tanto pelo poder público quanto por particular. Cabe ressaltar que o ato constitutivo das fundações públicas, explicitado no art. 37, inciso XIX, da CF, é a própria lei, enquanto o das fundações privadas, segundo o Código Civil, pode ser tanto por testamento quanto por escritura pública.

O artigo 5º, inciso IV do Decreto-lei nº 200/67, que dispõe sobre a organização da Administração Federal estabelece:

IV – Fundação pública é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes (BRASIL, 1967).

De acordo com parecer da assessoria jurídica da ADUSP, a impropriedade do artigo acima citado enseja à polêmica jurídica que o instituto ocasiona, uma vez que viabiliza a criação de uma fundação privada, com recursos públicos, mediante autorização legislativa, podendo passar até a integrar a administração indireta. Entretanto, os pareceristas atentam para o fato de que emerge deste a necessidade de autorização legislativa para a criação de fundação cujas atividades não devam ser executadas exclusivamente por entes públicos quando seu funcionamento for custeado por recursos públicos, em atenção e respeito ao princípio da legalidade.

Portanto, se uma fundação privada de apoio receber participação de bens ou recursos públicos no momento de sua constituição, oriundos da própria universidade, sem a devida e

obrigatória autorização legislativa na composição de seu patrimônio inicial, descaracteriza-se a sua natureza jurídica e incorre em ato ilícito, uma vez que toda fundação que tenha participação de um órgão público, integra a administração direta e, para ser criada, depende de lei. Dessa forma, se houver participação da universidade na constituição do patrimônio inicial da fundação, esta só poderá ser criada por lei.

De acordo com Ferreira

Trata-se de um requisito a mais para ser cumprido e não suprimido pelo fato de ser fundação privada. Tal exigência é acolhida quando a fundação tiver sido criada por ente público, também o deveria quando criada por particular, em especial que mantém estreito vínculo de dependência com serviço público, de acordo com a natureza das atividades executadas e a relação de promiscuidade com os recursos públicos e recursos humanos do serviço público com que se relacionarão (FERREIRA; INÁCIO, PEREIRA, 2006, p. 39).

Paes defende que essas fundações criadas sem a necessária previsão legal devam ser objeto de análise específica para verificar-se a possibilidade de sua convalidação, por reforma de seus atos constitutivos, ou mesmo sua extinção (PAES, 2006).

Em linhas gerais, a fundação pública somente pode ser instituída pelo poder público, custeada por recursos públicos e se constituir mediante lei. Resta evidente, portanto, que deve se submeter às normas do direito público. Para Celso Antonio Bandeira de Mello, a fundação pública é pessoa de direito público de capacidade exclusivamente administrativa e, sendo assim, são verdadeiras autarquias, diferenciando-se apenas pela sua forma de criação. Na opinião do jurista

Fundações são autarquias quando o regime dela está atrelado às limitações e controle da pessoa de direito público e foram batizadas de direito privado para se evadir deste controle moralizador ou para permitir que seus agentes acumulassem cargos e empregos, vedados se fossem pessoas de direito público (MELLO, 1991, p. 144).

Já a fundação privada se instituída por particulares, com orçamento e custeio privado, é regida e submetida às normas e ao regime jurídico de direito privado. Porém, quando instituídas pelo poder público, necessita de autorização legislativa para permitir a dotação patrimonial. O grande problema que tem acirrado o debate reside nas fundações que, embora criadas por particulares, mantêm estreito vínculo com o serviço público essencial, como é o caso das fundações privadas “de apoio” ao ensino superior.

Como afirmado anteriormente, não consideramos as fundações privadas “de apoio” uma terceira modalidade de fundação, mas sim, pertencentes ao gênero das fundações privadas, quando instituídas por particulares, devendo ser instituída por escritura pública, obedecendo ao regime jurídico de direito privado, ou mediante autorização legislativa, se criada por ente público, sob a influência das regras ao regime jurídico de direito público. Dessa forma, defendemos que a fundação privada “de apoio”, criada por particulares e que exerça atividade na esfera do serviço público, vinculada ou dependente de alguma forma de recursos públicos, ou que somente por meio da Administração Pública suas atividades possam ser viáveis, deva seguir os mesmos passos daquela criada pelo poder público.

Atualmente, essas fundações criadas por particulares têm-se constituído exclusivamente por meio de escritura pública, isto é, sem autorização legislativa e têm se submetido apenas às regras de direito civil. Porém, de acordo com Ferreira (2006) devemos atentar para o fato de que as fundações “de apoio” não preenchem os requisitos para que sua constituição seja feita exclusivamente por escritura pública, pois

As atividade que executam, a finalidade que perseguem, suas relações internas com terceiros e com o poder público, seu patrimônio e receita com vínculo tão estreito com a Administração Pública, exigem autorização legal para sua atuação.

E continua

Sendo criadas para atuar em colaboração com atividade de serviço público, perseguir o interesse coletivo (público), e em grande parte, recebendo recursos públicos de alguma forma, seja mediante subvenções, ocupação de espaço público, ou utilização dos recursos humanos do serviço público, se aproximam mais das características das fundações públicas do que das privadas (FERREIRA; INÁCIO; PEREIRA, 2006, p. 43).

Vale ressaltar ainda que mesmo tendo patrimônio próprio e receitas próprias, se houver relação de dependência da Administração Pública à qual está vinculada, está claro que não há liberdade de atuação e constituição tal como uma fundação privada propriamente dita, principalmente, se aquelas fundações realizarem atividades de serviço público.

O promotor público aposentado Carlos Francisco Bandeira Lins, em entrevista publicada na Revista Adusp, em janeiro de 2006, afirmou sua preocupação com a proliferação das fundações de apoio e, em conversa com o reitor da USP, propôs como primeiro pré-requisito para a constituição de novas fundações naquela universidade – quando ainda exercia

o cargo de promotor da Curadoria de Fundações da Capital –, que a comunidade universitária, representada pelo reitor, afirmasse a conveniência da criação de cada fundação (BANDEIRA LINS, 2006).

Bandeira Lins vai além em sua crítica a tais entidades ao recordar as origens das fundações, que visavam a fins altruísticos de seu instituidor, defendendo que no caso das fundações de apoio não existe esse caráter benemerente por parte de seus instituidores. O ex-promotor julga

inconveniente que se chame de fundação um patrimônio que foi concebido não com um espírito altruístico, que sempre caracterizou a existência das fundações [...] essas chamadas fundações de apoio na verdade parecem ter sido todas criadas com objetivo de propiciar aos seus instituidores e aos continuadores desses instituidores mais uma fonte de renda além da que lhes propicia o cargo de professor da universidade pública. Por isso, mesmo as que sejam excelentemente administradas e sempre tenham se preocupado com a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico, acho questionável que devam ser reconhecidas como fundações. Fundação é um termo que deve ficar restrito àquelas entidades criadas por alguém que pega uma parte do seu patrimônio e coloca a serviço da comunidade (BANDEIRA LINS, 2006, p. 101).

Diante de posições divergentes e de diversas irregularidades apuradas pelos órgãos fiscalizadores das fundações “de apoio”, em 20 de dezembro de 1994, foi promulgada a Lei nº 8.958, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio, estabelecendo as bases do marco regulatório sobre a matéria. No entanto, em assuntos de extrema importância, a Lei foi redigida de maneira muito vaga, possibilitando diversas interpretações e, por conseguinte, gerando possibilidades de apropriação privada de bens, recursos e uso indevido da coisa pública.

### **4.3. O marco regulatório da Lei nº 8.958/1994**

Já no primeiro artigo, esse tipo de situação conflituosa torna-se claro. Diz o artigo 1º

As instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica poderão contratar, nos termos do inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666<sup>28</sup>, de 21 de junho de 1993, e por prazo determinado, instituições

<sup>28</sup> O artigo 24 da Lei nº 8.666/93 diz: “É dispensável a licitação:” e o inciso XIII completa: “na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento



criadas com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse das instituições federais contratantes (BRASIL, 1994).

O artigo qualificou como fundações de apoio todas as fundações de direito privado já existentes, ou a serem constituídas, que contivessem, ou viessem a conter, entre suas finalidades estatutárias, o apoio a projetos de pesquisa, de ensino, de extensão e o desenvolvimento institucional, científico e tecnológico. O grande problema, amplamente criticado, apresentado por este artigo é a falta de definição do que seja desenvolvimento institucional, o que vem ocasionando a contratação de fundações de apoio para os mais diversos serviços na universidade, que não tinham nenhum vínculo com a finalidade de desenvolvimento da pesquisa, do ensino e da extensão, especialmente por não ocorrer licitação no processo de contratação, como: automatização de procedimentos, aquisição de equipamentos mais eficientes, reforma das instalações de uma unidade, ampliação das opções de atendimento aos “clientes”, treinamento de servidores, entre outros.

Alerta para a enorme irregularidade existente no relacionamento das fundações de apoio e de suas respectivas universidades, o Tribunal de Contas da União (TCU) – órgão responsável pela fiscalização das fundações privadas no âmbito federal – manifestou-se, com base nos autos do TC 017.537/1996-7 (Decisão 881/97 – Plenário, Ata nº 52) a fim de impor uma interpretação rigorosa do artigo citado, de modo a exigir que a entidade contratada tenha objetivos condizentes com o objeto da contratação e estrutura que comporte o cumprimento pessoal dos compromissos assumidos. Baseado nessa premissa, o Ministro Marcos Vilaça submeteu ao Plenário, com aprovação unânime, a Decisão 830/98 (Ata nº 4/1998), onde, uniformizando posicionamentos divergentes no TCU, firmou o entendimento de que a dispensa de que trata o referido inciso apenas é admitida “quando, excepcionalmente, houver nexos entre este dispositivo, a natureza da instituição e o objeto a ser contratado” (TCU, 2008, p. 26).

#### **4.3.1. Do termo “desenvolvimento institucional”**

---

institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994).

Em 14 de setembro de 2004, quase dez anos após a edição da Lei nº 8.958/1994, o governo federal editou o Decreto nº 5.205/2004, regulamentando a lei de regência. Uma das principais inovações do novo regulamento foi explicitar o entendimento do Poder Executivo Federal sobre o controvertido conceito de desenvolvimento institucional. No entanto, o conceito de desenvolvimento institucional contido no Decreto supracitado traria novas incertezas jurídicas quanto à regularidade e a finalidade dos ajustes realizados com as fundações de apoio. Vejamos o que diz o Decreto:

Art. 1º - As instituições federais de apoio de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica poderão celebrar com as fundações de apoio contratos ou convênios, mediante os quais essas últimas prestarão às primeiras apoio a projetos de ensino, pesquisa e extensão, e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, por prazo determinado.

[...]

§3º Para fins deste Decreto, entende-se por desenvolvimento institucional os programas, ações, projetos e atividades, inclusive aqueles de natureza infra-estrutural, que levem à melhoria das condições das instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica para o cumprimento da sua missão institucional, devidamente consignados em plano institucional aprovado pelo órgão superior da instituição (BRASIL, 2004).

Ora, desenvolvimento institucional, no caso de uma universidade – instituição pública criada para gerar, disseminar e transferir conhecimento e tecnologias, promover a formação acadêmica e profissional de qualidade, é todo ato ou ação que visa a fortalecer a missão principal da instituição e não qualquer ato que venha a colaborar no seu custeio ou na sua manutenção como, por exemplo, a manutenção do parque computacional, serviços genéricos de consultoria organizacional, serviços de jardinagem, cozinha, limpeza e vigilância predial ou mesmo a construção de um hospital, como vêm acontecendo em várias fundações privadas ditas de apoio (PAES, 2006).

No âmbito do TCU o entendimento reiterado pelo voto do Ministro Guilherme Palmeira no Acórdão 1934/2004, sessão de 1º/12/2004 é que o Decreto nº 5.205/04, regulamentando a Lei nº 8.958/94, trouxe para a expressão “desenvolvimento institucional” um escancaramento da exceção insculpida no inciso XII do art. 24 da Lei de Licitação, “um notável elastério às instituições de apoio com uma atuação polivalente que parecer ser infinita”, posição reafirmada pelo mesmo Ministro no Acórdão 700/2005, sessão de 1º/06/2005 (TCU, 2008, p. 31).

Paes, ao tratar sobre o tema concorda com a posição adotada pelo Ministro do TCU quando afirma que

[...] cabe perquirir se cabível é a conceituação de desenvolvimento institucional trazida pelo novel decreto. A resposta é negativa. Trouxe o poder executivo demasiada elasticidade à expressão desenvolvimento institucional não só ao abrir seu campo de incidência para programas, ações, projetos e atividades, até de **natureza infra-estrutural**, como também ao condicionar como pressuposto apenas a situação de que *levem à melhoria das condições das instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica para o cumprimento de sua missão institucional* (2006, p. 239, grifos do autor).

Corroborando esta afirmação, o autor cita os artigos 6º e 7º da Resolução nº 10<sup>29</sup>, de 11 de março de 2002, da Câmara de Educação Superior (CES) do Conselho Nacional de Educação (CNE), a fim de comprovar que a acepção da expressão desenvolvimento institucional no contexto de um plano de desenvolvimento institucional (PDI) ganha uma amplitude que não cabe à ação das fundações de apoio. Isto ocorre porque há procedimentos, objetivos e atividades do PDI que não apresentam produtos que se caracterizam por alguma melhoria mensurável da eficácia e eficiência no desempenho da IFES desenvolvendo-a de forma institucional (PAES, 2006).

Após ampla pesquisa, a linha predominante no TCU é pela admissão de dispensa de licitação para contratação de fundações de apoio para projetos de desenvolvimento institucional apenas quando o produto resultar em efetivo aprimoramento da IFES, qualificado pela melhoria mensurável da eficácia e eficiência no desempenho de suas atribuições, com expressa vedação de contratações sob esse critério destinadas ao desenvolvimento de atividades de manutenção da entidade apoiada, devidamente consignados em plano institucional aprovado pelo órgão superior da instituição (TCU, 2008).

Ainda, o Tribunal tem deliberado pela definição precisa e clara dos objetos a serem contratados com as fundações de apoio e pela conexão com atividades de ensino, pesquisa, extensão ou desenvolvimentos institucional, vedando a utilização de contratos “guarda-chuva” que caracterizem mera gerência financeira de recursos pela entidade contratada e de contratos para a prestação de serviços ou fornecimentos de bens que possam ser realizadas por outras empresas do mercado (TCU, 2008).

---

<sup>29</sup> Esses dois artigos da Resolução nº 10 tratam das especificações e os limites de elaboração dos PDI. Este, por sua vez, decorre de regra expressa do artigo 17, II, b, do Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001, que regulamenta a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional para a educação superior (PAES, 2006).

#### **4.3.2. Constituição, credenciamento e fiscalização das fundações privadas**

O artigo 2º da Lei nº 8.958/1994 prevê que as instituições apoiadoras devem estar constituídas na forma de fundações de direito privado, sem fins lucrativos, sendo regidas e fiscalizadas pelo Ministério Público, nos termos do Código Civil e do Código de Processo Civil, além de se sujeitarem ao prévio registro e credenciamento no Ministério da Educação e do Desporto e no Ministério da Ciência e Tecnologia, renovável bienalmente. O Decreto nº 5.205/2004 complementa em seu art. 8º que os pedidos de credenciamento de fundações de apoio e seus respectivos registros devem ser instruídos com a ata da reunião do conselho superior competente da instituição federal a ser apoiada, na qual manifeste a prévia concordância com o credenciamento da interessada como sua fundação de apoio. Cabe ressaltar, que na mesma data da edição do referido Decreto, foi baixada a Portaria Interministerial nº 3.185, de 7 de outubro de 2004, firmada pelos Ministros da Educação e da Ciência e Tecnologia, disciplinando os requisitos de registro e credenciamento das fundações de apoio.

No artigo 2º da referida Portaria foram estabelecidas seis condições a serem comprovadas para a obtenção do credenciamento:

- I - finalidade não lucrativa e exercício gratuito dos membros da diretoria e dos conselhos;
- II - regularidade fiscal comprovada por intermédio das certidões expedidas pelos órgãos públicos competentes;
- III - inquestionável reputação ético-profissional atestada por autoridade pública ou pessoa jurídica de direito público;
- IV - ata da reunião do conselho superior da instituição apoiada manifestando prévia concordância com o credenciamento da interessada;
- V - comprovação de boa e regular capacidade financeira e patrimonial, mediante apresentação do balanço patrimonial e de demonstrações contábeis do último exercício social, acompanhados das respectivas atas de aprovação pelo órgão de deliberação máxima da Fundação, vedada à substituição por balancetes provisórios;
- VI – demonstração, especialmente por meio de relatórios de atividades, o apoio da fundação às IFES na consecução dos seus objetivos.

No entanto, mesmo após essas regulamentações, estoura uma crise na Universidade de Brasília, quando desvios de recursos públicos, por parte do reitor da universidade e da

Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos (FINATEC), vinculada à instituição, foram apurados pelo Ministério Público e pelo TCU. No contexto da crise, foi editada a Portaria MEC/MCT nº 475, de 14 de abril de 2008, introduzindo novas condições de credenciamento:

- I - estatuto referendado pelo conselho superior da instituição apoiada;
- II - órgão deliberativo superior da fundação integrado por, no mínimo, um terço dos membros designados pelo conselho superior da instituição apoiada;
- III - demonstrações contábeis do exercício social, acompanhadas de parecer de auditoria independente, bem como relatório anual de gestão;
- IV - projetos de pesquisa ou extensão com a participação de no mínimo 2/3 de pessoal da instituição apoiada;
- V - incorporação de parcela sobre projetos captados ao orçamento da instituição apoiada, à conta de recursos próprios, na forma da legislação orçamentária.

Em tabela encontrada na homepage do MEC, aparentemente desatualizada – pois não se encontram dados de renovação de credenciamento após o ano de 2002 –, contamos 167 fundações. A única fundação vinculada à UNESP que consta como credenciada nesta tabela é a FUNDUNESP (Fundação para o desenvolvimento da UNESP), e os dados da FINATEC, a mesma envolvida em vultoso desvio de dinheiro público, ainda aparece como credenciada<sup>30</sup>.

Vale salientar que, no tocante à fiscalização da regularidade do credenciamento de fundações de apoio, o TCU rejeitou a proposta de determinação para que o MEC e o MCT realizassem esta verificação, tendo em vista a inexistência de dispositivo legal ou mesmo infralegal que atribua essa tarefa àqueles ministérios. A jurisprudência do Tribunal tem determinado às IFES que se abstenham de firmar contratos ou convênios, fundamentados na Lei nº 8.958/94, com fundações de apoio não credenciadas junto ao MEC/MCT, fato corriqueiramente encontrado nos contratos e convênios analisados na última Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) realizada pelo TCU em treze estados<sup>31</sup> do país, cujos resultados encontram-se no Acórdão 2731/2008 (TCU, 2008).

O artigo 3º da Lei 8.958/1994 e seus quatro incisos referem-se à prestação de contas das fundações de apoio aos devidos órgãos quando houver uso de recursos públicos. Dessa forma, as instituições apoiadoras devem observar a legislação federal que institui normas para licitações e contratos da administração pública, referentes à contratação de obras, compras e serviços, na execução de convênios, contratos, acordos e/ou ajustes; devem prestar contas dos

<sup>30</sup> Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/credenciada.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2009

<sup>31</sup> Os estados da federação analisados são: Amazonas, Acre, Bahia, Ceará, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, Minas Gerais, São Paulo, Santa Catarina, Paraná, Goiás e Roraima.

recursos aplicados aos órgãos públicos financiadores; devem submeter-se ao controle finalístico e de gestão pelo órgão máximo da IFES ou similar da entidade contratante; além de submeterem-se à fiscalização da execução dos contratos pelo TCU e pelo órgão de controle interno competente.

De acordo com Marlon Weichert, Procurador da República

os controles internos, embora normalmente bem estruturados e muito ágeis, estão, na outra ponta, mais sujeitos a pressões de cunho político. Isso acontece porque são cargos, são estruturas que, muitas vezes, não gozam de autonomia e estão numa situação de direta influenciabilidade pelo chefe de governo que esteja de plantão naquele mandato (WEICHERT, 2004, p. 94).

Já os órgãos de controle externo referem-se aos Tribunais de Contas e Ministérios Públicos (MP), cuja autonomia está garantida pela CF de 1988. Apesar dessa autonomia garantida, deve-se salientar que nem sempre os objetivos da sociedade estão em primeiro plano e são prontamente atendidos. Para elucidar esta afirmação, tem-se a experiência da ADUSP, que representou junto ao Ministério Público Estadual (MPE) instrução de dados, documentos e informações obtidos por ampla pesquisa realizada por aquela instituição em referência às fundações privadas vinculadas à Universidade de São Paulo em 2002. Além dos achados da FOC realizada pelo TCU, que serão citadas mais adiante, cujas instruções resultaram em vários acórdãos que continuam sendo desrespeitados pelas fundações privadas.

No entanto, desde a entrada em vigor da Lei nº 8.958/94, as fundações de apoio, instituídas pelas IFES, estão desobrigadas de apresentar prestações de contas diretamente ao Tribunal de Contas da União. Cabe apenas ação do TCU caso seja verificada a ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, ou ainda a prática de qualquer fato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, isto é, cabe ao TCU não a fiscalização dos atos de tais fundações, mas a apuração dos fatos quando se houver observado, por algum órgão financiador, mau uso da verba pública.

É preciso esclarecer ainda que os princípios da administração pública que devem ser observados pelas fundações de apoio, quando esta valer-se de verbas públicas, estão firmados na Constituição Federal de 1988, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. São aplicáveis às fundações de apoio além dos princípios acima referidos, os princípios implícitos: finalidade, razoabilidade e proporcionalidade. No entanto, deve-se atentar para o fato de que a fundação de apoio, quando vende serviços à instituição de ensino ou pesquisa, não submete a remuneração respectiva aos princípios acima referidos.

#### **4.3.3. Da participação de servidores públicos em projetos da fundação de apoio.**

O artigo 4º da Lei 8.958/1994 e seus três parágrafos tratam dos requisitos de participação dos servidores das instituições federais contratantes: que não apresentem prejuízo de suas atribuições funcionais, fora da jornada de trabalho a que estão sujeitos – excetuada a colaboração esporádica –, podendo as fundações conceder bolsas de ensino, de pesquisa e de extensão, sendo vedada a utilização desses contratados para prestarem serviços ou atender necessidades de caráter permanente das IFES contratantes, de acordo com normas previamente aprovadas pelo órgão de direção superior da instituição federal contratante.

O artigo 5º complementa o anterior vedando às instituições federais de pagamento de débitos contraídos pelas fundações e da responsabilidade a qualquer título, em relação ao pessoal por estas contratado, inclusive na utilização de pessoal da instituição. A participação de docentes e funcionários das universidades públicas, especialmente, àqueles docentes em regime de dedicação integral ao ensino e à pesquisa, por ser considerado um tema polêmico, teve no Decreto regulamentador nº 5.205/04 dois artigos especificando a matéria: os dois parágrafos do art. 4º referem-se à proibição de se remunerar os membros da diretoria e dos conselhos das fundações de apoio, sendo permitido aos servidores das universidades, sem prejuízo de suas atribuições funcionais, ocuparem tais cargos desde que autorizados pela universidade, sem levar em consideração o regime de trabalho a que está submetido o servidor em questão. Já o art. 5º esclarece que a colaboração deve ser sempre de caráter esporádico, dependente de autorização da universidade, não criando vínculo empregatício de qualquer natureza, podendo a fundação de apoio conceder bolsas.

A matéria também foi analisada e esclarecida pelo TCU por meio do Acórdão 1.651/2005 referente, especificamente, aos docentes sob o regime de dedicação exclusiva. A conclusão do Tribunal foi que esta categoria de docentes não pode se dedicar de forma continuada a qualquer outra atividade além do magistério superior, admitindo-se apenas, em caráter eventual, a participação em outros tipos de atividades desde que no âmbito da própria universidade em que está lotado; vedação inclusive à prestação de serviços, remunerados ou não, para as fundações de apoio às universidades; possibilidade, desde que juridicamente possível e de interesse da universidade, da mudança de regime de trabalho para aqueles docentes que desejam exercer outras atividades de caráter não esporádico (PAES, 2006).

O Acórdão nº 700/2005, referente à participação de docentes e servidores em atividades das fundações de apoio, decidiu que as IFES devem melhorar o controle sobre as

atividades extrafuncionais de seus servidores, especialmente docentes, de modo a não serem incompatíveis com o regime de trabalho por eles desenvolvidos; além de assegurar que a participação de pessoal docente e de técnicos administrativos somente ocorra com a finalidade de dar apoio às atividades previstas em lei, que sejam de interesse para as IFES, por prazo determinado nos referidos ajustes e desde que não interfira na jornada de trabalho a que estão sujeitos, com exceção das colaborações esporádicas que tratem de assuntos afetos à especialidade de cada servidor participante (PAES, 2006). A mesma posição é reiterada no Acórdão 2731/2008, quando o TCU afirma deliberar pela firme aplicação dos requisitos exigidos pela Lei nº 8.958/94, isto é, prazo determinado, fora da jornada de trabalho, excetuada a colaboração eventual, sem prejuízo de suas atribuições funcionais (TCU, 2008).

Primeiramente, deve-se atentar para o fato de que a permissão de docentes, em regime de dedicação exclusiva, em atividades de ensino, pesquisa e extensão em fundações privadas implica em desvio de sua função pública, uma vez que estará fazendo o trabalho para o qual foi contratado na universidade, isto é, o desenvolvimento de conhecimentos e sua transmissão por meio de pesquisa, ensino e extensão à comunidade, porém em uma instituição privada. Há inclusive duplicidade de pagamento quando servidores públicos, principalmente docentes em RDIDP, participam de cursos de longa duração, – no entanto, podem-se incluir os cursos esporádicos, afinal, ensino é ensino, seja ele ministrado em cursos esporádicos ou de longa duração – promovidos por meio de convênios e contratos celebrados por fundação de apoio, uma vez que a participação nestes cursos já integram as atribuições inerentes ao cargo e o fato de receberem remuneração pelos referidos cursos considera-se duplicidade no pagamento<sup>32</sup> (PAES, 2006).

Em palestra proferida na USP em 2004, o procurador da República do estado do Ceará, Alessandro Sales, mostrou os resultados nefastos para a universidade do uso do corpo docente da instituição em cursos oferecidos pelas fundações de apoio à Universidade Federal do Ceará (UFCE) – e que podemos estender para qualquer universidade que mantenha relações com as fundações de apoio e ofereçam cursos de qualquer natureza por meio destas.

Alguns de seus apontamentos revelam que os professores da UFCE, inclusive àqueles em RDIDP, estavam atuando nesses cursos dentro da sua carga horária normal, contratual, acarretando, por consequência, em prejuízo da sua carga horária junto ao ensino de graduação. Essa constatação foi comprovada pelos documentos expedidos pela universidade e pela fundação de apoio que demonstravam o choque de horários dos docentes que assumiam responsabilidades nas duas instituições, isto é, foram encontrados registros de professores que

---

<sup>32</sup> Fato constante do relatório da Decisão 404/2002-1 e presente no Acórdão 418/2005 (PAES, 2006).



estavam ao mesmo tempo ministrando aulas da graduação e na pós-graduação (cursos de especialização oferecidos pelas fundações privadas).

Nas palavras do procurador

A realidade era que o professor não estava presente. Ele tinha que estar presente em dois locais e ele não conseguia. Então, o que era feito? Nesta aula da graduação, como o pagamento é resultante de uma contratação, os professores deixavam monitores ou alunos de mestrado e iam dar as suas aulas na pós-graduação, paga. E recebiam o pagamento a título de hora-aula (SALES, 2004 In: ADUSP, 2004, p. 70).

Este mesmo problema foi constatado na FOC realizada pelo TCU em 2008, sendo os requisitos de participação dos servidores das instituições federais contratantes desvirtuados pela alocação continuada de servidores das IFES em projetos, com a percepção perene de bolsas e a caracterização de contraprestação de serviços (TCU, 2008).

#### **4.3.4. Da contratação de pessoal pela fundação de apoio**

O Decreto nº 5.205/04 especificou em seu artigo 3º a possibilidade de contratação de pessoal não integrante dos quadros da instituição apoiada, observadas as normas estatutárias e trabalhistas. No entanto, em diversas fiscalizações do TCU tendo como objeto de avaliação as fundações de apoio às universidades federais foram constatadas irregularidades, especificamente, contratações e subcontratações com dispensa de certames licitatórios, cuja execução do objeto de ajuste é completamente delegada a terceiros.

Nesse caso, o TCU tem deliberado pela irregularidade da subcontratação total do objeto de ajustes realizados pelas IFES com suas fundações de apoio por intermédio de dispensa de licitação, bem como pela subcontratação que delegue a terceiros a execução do núcleo do objeto contratado, por constituir burla ao regular procedimento licitatório. Ainda, a jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que a execução de obras de engenharia civil é incompatível com as finalidades institucionais das fundações de apoio pelas razões já expostas (TCU, 2008). Na FOC realizada pelo mesmo Tribunal os achados evidenciam que o pessoal contratado para os projetos, não integrantes dos quadros da IFES apoiada, tem sido muitas vezes deslocado para o exercício de atividades permanentes ou inerentes aos planos de cargos das IFES, configurando a terceirização irregular de serviços, constituindo burla à

licitação e, a contratação indireta de pessoal, constituindo burla ao instituto do concurso público.

A evolução mais recente da jurisprudência é no sentido de que as IFES evitem novas contratações, por intermédio de fundações de apoio, para o exercício de atividades inerentes ao seu plano de cargos e salários, promovendo, na forma do cronograma homologado pelo Acórdão nº 1520/2006 – P, a gradual substituição dos contratados por servidores públicos concursados (TCU, 2008, p. 29). Tem, ainda, o Tribunal, condenado a prática da contratação, por intermédio de fundação de apoio, de serviços passíveis de terceirização regular (limpeza, vigilância, conservação e manutenção predial etc.), por constituir burla a licitação (TCU, 2008, p. 29).

Os fatos relatados pelo procurador Alessandro Sales também demonstram irregularidades na contratação de pessoal docente não pertencente aos quadros da UFCE para ministrarem aulas nos cursos de especialização oferecidos pelas fundações “de apoio”, dentro da universidade como se fossem professores desta instituição (SALES, 2004 In: ADUSP, 2004).

#### **4.3.5. Das bolsas de ensino, pesquisa e extensão**

A Lei 8.958/94 em seu art. 4º, § 1º permite às fundações concederem bolsas de ensino, pesquisa e extensão. O Decreto regulamentador especifica em seu artigo 6º que as bolsas de ensino, pesquisa e extensão constituem-se em doação civil a servidores das IFES para a realização de estudos e pesquisas e sua disseminação à sociedade, cujos resultados não revertam economicamente para o doador ou pessoa interposta, nem importem contraprestação de serviços. Trouxe ainda, em seus três parágrafos, definição para os tipos de bolsa:

§ 1º A bolsa de ensino constitui-se em instrumento de apoio e incentivo a projetos de formação e capacitação de recursos humanos.

§ 2º A bolsa de pesquisa constitui-se em instrumento de apoio e incentivo à execução de projetos de pesquisa científica e tecnológica.

§ 3º A bolsa de extensão constitui-se em instrumento de apoio à execução de projetos desenvolvidos em interação com os diversos setores da sociedade que visem ao intercâmbio e ao aprimoramento do conhecimento utilizado, bem como ao desenvolvimento institucional, científico e tecnológico da instituição federal de ensino superior ou de pesquisa científica e tecnológica apoiada (BRASIL, 1994).

O artigo ainda distinguiu como bolsas somente aquelas que estiverem previstas, identificados valores, periodicidade, duração e beneficiários, no teor dos projetos estipulados no artigo e esclareceu que são isentas do imposto de renda, conforme o disposto no art. 26 da Lei nº 9.250<sup>33</sup>, de 26 de dezembro de 1995, não integrando a base de cálculo de incidência da contribuição previdenciária prevista no art. 28, incisos I a III, da Lei nº 8.212<sup>34</sup>, de 24 de julho de 1991.

#### **4.3.6. Da utilização de bens e serviços da instituição federal contratante**

A Lei nº 8.958/1994 permitiu em seu art. 6º que as fundações de apoio, por meio de instrumento legal próprio, utilizem de bens e serviços da instituição federal contratante, mediante ressarcimento e pelo prazo estritamente necessário à elaboração e execução do projeto de ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de efetivo interesse das instituições federais contratantes e objeto do contrato firmado entre ambas.

Paes (2006) ao analisar a matéria defende que a razão desse dispositivo é dar cumprimento ao disposto no art. 218 da CF, quando se estabelece que o “Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas”, acrescentando ainda que o § 4º do referido artigo corrobora esse entendimento ao colocar que a “lei apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País, formação e aperfeiçoamento de seus recursos humanos” (BRASIL, 1988).

Ora, sabe-se que muitas fundações “de apoio” nasceram dentro das universidades a que se vinculam, utilizando-se de toda a infra-estrutura oferecida pela instituição de ensino

---

<sup>33</sup> Art. 26 – Ficam isentas do imposto de renda as bolsas de estudo e de pesquisa caracterizadas como doação, quando recebidas exclusivamente para proceder a estudos ou pesquisas e desde que os resultados dessas atividades não representem vantagem para o doador, nem importem contraprestação de serviços.

<sup>34</sup> Art. 28. Entende-se por salário-de-contribuição:

I - para o empregado e trabalhador avulso: a remuneração auferida em uma ou mais empresas, assim entendida a totalidade dos rendimentos pagos, devidos ou creditados a qualquer título, durante o mês, destinados a retribuir o trabalho, qualquer que seja a sua forma, inclusive as gorjetas, os ganhos habituais sob a forma de utilidades e os adiantamentos decorrentes de reajuste salarial, quer pelos serviços efetivamente prestados, quer pelo tempo à disposição do empregador ou tomador de serviços nos termos da lei ou do contrato ou, ainda, de convenção ou acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa;

II - para o empregado doméstico: a remuneração registrada na Carteira de Trabalho e Previdência Social, observadas as normas a serem estabelecidas em regulamento para comprovação do vínculo empregatício e do valor da remuneração;

III - para o contribuinte individual: a remuneração auferida em uma ou mais empresas ou pelo exercício de sua atividade por conta própria, durante o mês, observado o limite máximo a que se refere o § 5º. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8212cons.htm). Acesso em: 4 jul. 2009.

sem ao menos custear suas despesas fixas como água, energia, telefonia, limpeza, ou pagar pelo uso do imóvel ou das salas de aulas e salas dos departamentos das IES públicas. Sabe-se inclusive, que muitas delas, por não apresentarem esse tipo de custo em suas despesas – além de apresentarem altíssima margem de lucro, conseguiram comprar prédios próprios fora da universidade e se transformarem em fundações independentes das IES que as instituíram.

No Acórdão nº 2.731/2008, encontra-se no conjunto de achados da FOC que o ressarcimento pelo uso de bens e serviços próprios da instituição federal contratante tem sido constantemente solapado, quando não esquecido, pelo estabelecimento de percentuais fixos de remuneração sobre os valores contratados e pela sua retenção em contas privadas das fundações de apoio (fundos de apoio institucional), contrariando o princípio da unidade de caixa que impõe o recolhimento de receitas públicas ao caixa único do Tesouro Nacional (TCU, 2008).

Di Pietro (2004) narra a dificuldade de localizar as salas da USP em que as suas fundações “de apoio” estão instaladas, quando era membro da Consultoria Jurídica (CJ) da mesma universidade, evidenciando a situação irregular quando os locais de trabalho, a sede, o horário de trabalho se confundem, isto é, os docentes dão aula na mesma universidade, no mesmo departamento, na mesma sala de aula e, inclusive, no mesmo horário em que deveriam dar aulas para a universidade pela qual foi contratado por concurso público, mas o faz agora para as fundações privadas que oferecem cursos utilizando-se de toda a estrutura pública que a universidade oferece (DI PIETRO, 2004).

O promotor Marcelo André Azevedo (2004) ao explicar sobre “fundações de apoio e moralidade administrativa” em evento promovido pela ADUSP, chama a atenção para o uso indevido que as fundações privadas fazem do nome da universidade, ao divulgarem os cursos que oferecem com infra-estrutura da universidade, com uso de pessoal docente da universidade, com o uso do nome da universidade, porém, cuja cobrança de mensalidades dos estudantes que se propõem a realizá-los são revertidas para os fundos privados de tais fundações.

Na fala do promotor, a utilização do nome da universidade é uma

tentativa de legitimar atividade de ensino superior. Ora, uma fundação de apoio não é uma instituição de ensino superior, não está autorizada a certificar, nem a conferir diplomas de mestrado, de doutorado. Que ela faz então? Apóia-se na universidade e assume sua atividade-fim. É uma aberração jurídica criada para beneficiar alguns poucos privilegiados (AZEVEDO, 2004, p. 47).

Azevedo ainda ressalta que

Estão formando castas dentro do magistério público superior. E utiliza-se a marca da universidade pública para desenvolver essas atividades. Isso viola o princípio da moralidade administrativa. Há um descumprimento do dever de honestidade e lealdade da universidade pública com o cidadão. Porque se está desrespeitando preceitos constitucionais de direitos fundamentais do ser humano (AZEVEDO, 2004, p. 47).

#### **4.3.7. Da cobrança dos cursos de pós-graduação *lato sensu***

As constatações anteriores demonstram que existem diversos desvios e infrações legais sendo cometidos pelas fundações privadas “de apoio” às universidades públicas. Além de tudo o que já foi discutido, torna-se extremamente alarmante as denúncias e constatações de cobranças de matrícula, mensalidades e outras taxas nos cursos de pós-graduação – incluindo cursos de especialização e alguns cursos de mestrado profissionalizante – fixados pelas fundações privadas que os oferecem em nome da universidade a que está vinculada. O tema tem gerado diversas discussões e tem sido matéria de regulamentação de diversos órgãos públicos. A fim de entender melhor a questão, serão feitas algumas considerações dos aspectos jurídicos da questão, com base na legislação que rege a matéria.

O artigo 208 da Constituição Federal de 1988 diz ser dever do Estado garantir o ensino fundamental, gratuito e obrigatório, isto é, todas as crianças em idade escolar obrigatória (6 a 14 anos) e também aquelas que não tiveram acesso na idade esperada têm o direito de receber esse ensino. É também dever do Estado garantir progressiva universalização do ensino médio gratuito, ou seja, a gratuidade do ensino médio não é afiançada pelo dispositivo para a totalidade da população, assim como não o é a educação infantil. Em relação ao ensino superior o inciso V garante o acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um, quer dizer, a pessoa interessada se submete a um processo seletivo em uma IES pública – predominantemente, na forma de vestibular – e, se aprovado, tem garantido o direito de usufruir o ensino superior gratuito. Diz-se ensino superior gratuito em IES públicas, pois este é um princípio constitucional garantido pelo artigo 206, inciso IV: gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais (BRASIL, 1988).

Constata-se, até o momento, que ao Estado cabe garantir ensino gratuito em estabelecimentos oficiais nos três níveis de ensino. O ensino fundamental é o único que detém o status de público, gratuito e obrigatório, devendo abarcar a totalidade da população. O ensino médio tende à universalização, enquanto o acesso ao ensino superior se dá segundo capacidade de cada um. A educação básica compreende a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio. Cabe indagar, no entanto, o que compreende o ensino superior? Para responder tal questionamento, recorre-se à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394/1996, cujo artigo 44 fixa a abrangência do ensino superior nos seguintes cursos e programas: cursos seqüenciais para diplomados no ensino médio; cursos de graduação; de pós-graduação compreendendo programas de mestrado e doutorado, de especialização, de aperfeiçoamento e outros para diplomados na graduação; e os cursos de extensão abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos em cada caso pelas instituições de ensino (BRASIL, 1988).

Ora, se o ensino superior compreende os programas de pós-graduação de mestrado e doutorado, sem fazer distinção sobre o mestrado profissionalizante, além dos cursos de especialização e aperfeiçoamento, e deve ser gratuito em estabelecimentos oficiais de ensino, cabe inquirir por que tais estabelecimentos estão cobrando por esses cursos, especialmente os de especialização e mestrados profissionais, desobedecendo a dispositivos constitucionais e legais. Além disso, ao cobrarem por tais cursos, estariam ainda esquivando-se de cumprir o princípio de acesso de acordo com a capacidade de cada indivíduo, como prevê o artigo 208 citado anteriormente, impondo mais um limite, o econômico, para o ingresso nesse nível de ensino. Cabe perquirir ainda por que as universidades públicas estão delegando o ensino, uma atividade-fim dessas instituições, para fundações de direito privado.

Essas três questões sintetizam a brutal privatização ilegal que está ocorrendo nas universidades públicas do país, seguindo as ordenações dos organismos ditos multilaterais, apoiadas pelas políticas públicas (já discutidas em capítulos anteriores) que muito têm contribuído para o desmonte do ensino superior público, gratuito e de qualidade. No entanto, deve-se ressaltar que diversas entidades e movimentos da sociedade brasileira têm lutado no sentido oposto a essas políticas privatizantes, cabendo destacar aqui o posicionamento do TCU, de procuradores e promotores, além do excelente trabalho de levantamento de dados e mobilização promovidos pela ADUSP e pelo ANDES-SN.

Aqueles que defendem a cobrança de taxas e mensalidades nos cursos voltados para a especialização profissional apegam-se aos termos ensino regular e não regular, para defender que os cursos de especialização e mestrado profissional, por apresentarem um caráter de

formação profissional e serem oferecidos conforme a demanda do mercado de trabalho, não se caracterizam como regulares, uma vez que não ocorrem de forma contínua e “regular” como os cursos de pós-graduação *stricto sensu*. Essa, inclusive, é a posição do MEC, por meio de pareceres elaborados pelo CNE, concordando e defendendo a cobrança de taxas e mensalidades pelas IES públicas de seus estudantes nos cursos de especialização.

Diz o Parecer nº CNE/CES 0364/2002:

os cursos de especialização e aperfeiçoamento, ou seja, de pós-graduação *lato sensu*, não se configuram como atividade de ensino regular e, por conseguinte, tem-se por correta a cobrança efetuada pelas universidades públicas pelos instrumentos que, no exercício de sua autonomia constitucional definirem (2002, p. 5-6).

Ora, em nenhum momento a Constituição ou a LDB afirmam que a pós-graduação *strito sensu* é regular e a pós-graduação *lato sensu* não o é. Ao contrário, as duas são consideradas modalidades do Ensino Superior, portanto, estão sujeitas a gratuidade nos estabelecimentos oficiais. Além disso, cabe ressaltar o artigo 43 da LDB que trata da finalidade da educação superior:

**IV – promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos** que constituem patrimônio da humanidade e **comunicar o saber através do ensino**, de publicações ou de outras formas de comunicação (LDB, 1996, grifo nosso).

Uma vez que a realização de cursos de pós-graduação *lato sensu* têm como objeto, justamente, o aperfeiçoamento do corpo discente, mediante a transmissão do arcabouço cultural e científico desenvolvido no âmbito acadêmico, resta evidente o enquadramento de tais atividades no conceito de ensino, razão pela qual seu oferecimento na esfera das instituições públicas deve ocorrer de forma gratuita, conforme certifica o artigo 206, IV, da CF/88. Devemos ressaltar, ainda, que a competência para legislar sobre a educação é da União, por meio do poder legislativo, sendo que o MEC (ou o CNE) tem essa competência para definir normas que não contrariem a Constituição, quando isto acontecer a norma deve ser rejeitada por inconstitucionalidade, uma vez que extrapola sua competência de normatizar o que lhe compete legalmente, opondo-se à legislação suprema do país.

Marlon Weichert, procurador da República (SP) afirma que o argumento de classificar os cursos de pós-graduação *lato sensu* como sendo não regulares não convence

porque ou é ensino ou não é ensino. Não é o adjetivo ao ensino que vai mudar a natureza jurídica do que é a atividade de ensino. A dicotomia que vai ter que existir, que nem é dicotomia, já é uma divisão por três, é aquela que a CF coloca: ensino, pesquisa e extensão.

E conclui que

Curso de especialização é transmissão de um conhecimento, é a formação, é uma etapa de ensino após a graduação que visa não a formar especificamente mestres ou doutores, mas, sim, gerar um conhecimento agregado ao exercício profissional na maior parte das vezes. Qualquer tentativa de desclassificar isso é diversionismo (WEICHERT, 2004, p.91-92).

Em diversas ações analisadas pelos Tribunais Regionais Federais contra cobranças de cursos de especialização e mestrados profissionalizantes, a jurisprudência sempre tende a garantir a gratuidade dessas modalidades da educação superior, corroborando com a legislação vigente sobre a matéria. Sobre os cursos de mestrado profissionalizante, ressaltaremos a decisão do Tribunal Regional da 2ª Região

A regra é o ensino gratuito nas instituições de ensino oficial, regra esta que vale para o ensino fundamental, médio e superior. O mestrado profissionalizante, ao que tudo indica, encontra-se no âmbito do ensino superior. Afinal, se a lei não excepcionou, não deve o intérprete fazê-lo. É de se concluir que a portaria 80<sup>35</sup> da Capes, ao estabelecer a vocação para o autofinanciamento dos mestrados profissionalizantes, não autorizou que os mesmos sejam financiados pelos alunos através do pagamento de contraprestações. Por outro lado, a cobrança de mensalidades inviabiliza o amplo acesso de alunos menos favorecidos aos cursos, o que não se harmoniza com a regra de gratuidade inerente às instituições de ensino (MALISKA citando a decisão do Tribunal, 2004, p. 39).

Já o TCU, no Acórdão nº 2731/2008 determina a todas as IFES que efetuem os procedimentos para adequação dos cursos de pós-graduação *lato sensu* ligados às suas correspondentes Pró-Reitorias de ensino nesse nível, ainda que realizadas em parceria administrativa e financeira com fundações de apoio. No entanto, o Tribunal acata o Parecer CNE/CES nº 364/2002, que regula a cobrança de taxas e mensalidades nessa vertente de ensino, determinando às IFES a cumprir as exigências deste Parecer e da Resolução CNE/CES nº 1/2007, que exige um percentual mínimo de professores, em cada curso, de 50% de mestres e doutores. Ainda, determina que as IFES abstenham-se de permitir a inclusão

---

<sup>35</sup> O Tribunal refere-se ao art. 6º, da Portaria nº 80, de 16 de dezembro de 1998, que diz: os cursos da modalidade tratada nesta portaria possuem vocação para o autofinanciamento. Este aspecto deve ser explorado para iniciativas de convênios com vistas ao patrocínio de suas atividades.



desses cursos em qualquer sistemática aplicada à vertente acadêmica de extensão, dado que o artigo 44 da LDB, em seus incisos III e IV, aponta explicitamente para sua inclusão no ensino.

Importante é destacar que a Resolução CNE/CES nº 1, de 8 de junho de 2007, estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação *lato sensu*, em nível de especialização, e em seus 8 artigos não se encontram nenhuma normatização sobre a obrigatoriedade da gratuidade no oferecimento de tais cursos. Também, não há nenhuma indicação sobre a possibilidade de haver cobrança de taxas e mensalidades nessa modalidade de ensino, ou seja, a Resolução se esquivava de tratar do problema.

A determinação do TCU em acatar o Parecer do CNE apresenta-se contrária à jurisprudência atual sobre o tema, na qual, se tem o posicionamento oposto de diversos Tribunais Regionais Federais, amparados pela CF e pela LDB, em proibir a cobrança de cursos oferecidos pelas IES públicas, uma vez que qualquer tipo de ensino público, não havendo na legislação diferenciação entre ensino regular e “não regular”, deve ser gratuito em estabelecimentos oficiais. Para corroborar tal afirmação, encontram-se citados diversos acórdãos proferidos pelos Tribunais Regionais Federais, em documento produzido pelo ANDES-SN (CAD. ANDES, 2006, p. 95-96).

Convém ressaltar que o oferecimento dos cursos de especialização por intermediação das fundações privadas de apoio conveniadas com as IES públicas não possibilita o afastamento do princípio da gratuidade de ensino, pois tais cursos além de conferirem a seus participantes certificados em nome de determinada instituição pública de ensino superior, são ministrados por docentes vinculados a esta em suas instalações físicas. Tais características essenciais à totalidade das atividades de ensino desempenhadas no âmbito estatal denotam de forma nítida o caráter de oficialidade inerente aos cursos mencionados.

O parecer da assessoria jurídica do ANDES-SN sobre cobrança de cursos de pós-graduação *lato sensu*, defende que

tendo em vista, que na prática, o oferecimento dos sobreditos cursos se dá pela instituição pública de ensino, mediante a utilização de seus recursos humanos e materiais, resta evidente que a participação de fundação privada de apoio nesse processo não afasta o princípio de gratuidade insculpido no art. 206, IV, da Carta Magna (CAD. ANDES, 2006, p. 94).

A delegação de uma atividade-fim da universidade, aqui ressaltando o ensino – mas podemos inserir a pesquisa e a extensão em maior e menor grau, dependendo de cada universidade e fundação privada –, também é uma forma de seguir os preceitos neoliberais

propagados pelos organismos ditos multilaterais de incumbir cada vez mais a iniciativa privada pelos serviços públicos, direito de todo brasileiro garantido pela CF/88. A privatização da educação superior está ocorrendo por um movimento inclusive interno das universidades, quando grupos de docentes controlam tais fundações privadas a fim de aumentar seus ganhos salariais e concentrá-los em poucas mãos.

Quando as fundações privadas se responsabilizam pelo oferecimento e gerenciamento de cursos de pós-graduação pagos, usando recursos humanos e materiais das universidades a que estão vinculadas, se torna clara a privatização do ensino público superior brasileiro. Além disso, não existe o devido controle por parte das IES públicas sobre esses cursos que estão sob total responsabilidade das fundações privadas, restando, à universidade, inclusive, o dever de assinar os diplomas fornecidos pelas próprias fundações.

Essas constatações estão relacionadas entre os achados da FOC realizada pelo TCU em 2008, já citada anteriormente, na qual couberam as seguintes conclusões:

- I – são frágeis, quando não inexistentes, os mecanismos de transparência e de prestação de contas dos contratos/convênios firmados pelas IFES com suas fundações de apoio;
- II – é patente, pelo conjunto significativo de achados, que os gestores têm desprezado as deliberações emanadas dos órgãos de controle interno e externo;
- III – restou evidenciada a debilidade da fiscalização exercida pelas curadorias de fundações dos ministérios públicos estaduais, fato de extrema relevância tendo em vista que um efetivo controle destas entidades de natureza privada deve alcançar o conjunto das finanças e da contabilidade fundacional, competência privativa do Ministério Público (TCU, 2008, p. 69-70).

Diante deste quadro de debilidade de fiscalização interna e externa, o TCU conclui que é imprescindível a retomada da agenda positiva da autonomia universitária, a adoção, pelo poder executivo federal e pelos órgãos responsáveis, de medidas indutoras de controle e transparência na execução de projetos das IFES realizados por intermédio de fundações de apoio, com fundamento na Lei 8.958/1994, em especial aquelas que possibilitem o autocontrole pela própria comunidade acadêmica.

Um dos órgãos de fiscalização interna das IES públicas são as suas procuradorias. Na opinião de Di Pietro, é fundamental

para a função da procuradoria, para a defesa da legalidade, que os procuradores ocupem cargos efetivos, que eles tenham estabilidade. Eles não podem ocupar uma função de confiança, de maneira que, ou eles dizem aquilo que os órgãos de direção querem, ou eles perdem o cargo. Então, é

fundamental que todos os procuradores do Estado, todos os advogados públicos, entrem por concurso público. Tem que ter estabilidade, justamente para garantir essa independência e atuarem realmente como filtro dessas ilegalidades, que são muito comuns dentro da administração pública (DI PIETRO, 2004, p. 62).

Em consonância com o que diz Di Pietro, o procurador federal Marcos Augusto Maliska afirma que

As procuradorias e os princípios da legalidade da administração e da moralidade ganham muito com essa autonomia do procurador, porque efetivamente o Reitor não manda mais, o Reitor pede. [...] Como o parecer não é vinculado, não vincula a decisão da administração — só vincula nos casos das licitações, nesses outros casos não. O Reitor pode desconsiderar o parecer e entender de outra forma, só que ele vai responder perante o TCU mais à frente, quando houver a fiscalização. Então, a procuradoria tem um papel importante (MALISKA, 2004, p. 63).

#### **4.3.8. Da impossibilidade de remunerar a fundação por meio de taxa de administração**

Em referência aos contratos firmados entre as fundações de apoio e as instituições federais de ensino superior, o TCU consolidou o entendimento de que taxa de administração é proibida em convênios e, no caso de contratos, a remuneração das fundações de apoio deve ter previsão contratual e ser fixado com base em critérios claros, definidos com base em custos operacionais, pois não se conforma com a Lei de Licitações e Contratos. O pagamento de taxa de administração à fundação de apoio ligada a IFES não tem amparo legal, não importando se o vínculo do projeto entre as duas instituições se dê por meio de convênio ou de contrato, ainda que para cobrir seus custos operacionais não encontra respaldo nas normas vigentes que regulam a celebração de convênio, em especial a IN/STN nº 01/1997 e o Decreto nº 93.872/1986 (PAES, 2006).

O TCU tem deliberado pela impossibilidade do estabelecimento de remuneração de fundação de apoio fundada em taxa de administração, comissão, participação ou outra espécie de recompensa variável, que não traduza preço certo fundamentado nos custos operacionais dos serviços prestados. É possível e legal a existência de cláusula contratual que preveja critérios claramente definidos para a remuneração dos custos operacionais que efetivamente ocorram em um contrato, como remuneração mensal de custos que vierem a ser levantados. Ainda, deve-se levar em conta, qualquer que seja a contratação e mesmo que dispensada de licitação, que o preço pago pela contratante deve corresponder às despesas suportadas mais a

retribuição admissível, isto é, o preço deve ser justo, equilibrado, sem que acarrete prejuízos ou enriquecimento indevido a uma das partes (PAES, 2006).

Ora, se a remuneração é um percentual calculado sobre uma base qualquer, não se pode ter certeza de que signifique um padrão aceitável e que um aumento na produção das quantidades de um item muitas vezes não implica um acréscimo proporcional de custos, sendo a economia de escala um exemplo dessa situação. Devemos também atentar para o fato de que as fundações de apoio possuem finalidade não lucrativa, sendo esse mais um motivo e agravante para que se verifique a adequação do preço pago.

#### **4.3.9. Achados relevantes do Acórdão nº 2.731/2008**

As irregularidades encontradas por meio da FOC realizada pelo TCU em 2008 apontam que apenas a regulamentação e fiscalização das atividades empreendidas pelas fundações de apoio não estão sendo suficientes para mantê-las obedecendo aos seus fins – oferecer apoio às universidades vinculadas –, nem sendo suficientes para obedecer às leis que regem suas atividades. Além disso, cabe ressaltar que, a legislação que rege especificamente a relação das fundações de apoio e as IFES (Lei nº 8.958/1994, Decreto nº 5.205/2004, Portarias Interministeriais nº 3.185/2004 e Parecer CNE/CES nº 364/2002) mostra-se em consonância com os interesses dos particulares que se beneficiam dos convênios e contratos firmados entre as fundações e as universidades.

Dessa forma, serão salientadas as irregularidades apontadas pela FOC que resultou no Acórdão 2731, cujos temas ainda não foram tratados nesse estudo. A primeira diz respeito à arrecadação de receitas públicas pelas fundações que não são depositadas na conta única do Tesouro Nacional. Na jurisprudência do TCU se aceita somente que as receitas oriundas de ações conjuntas das IFES com suas fundações de apoio constituem, em regra, receitas públicas e que, portanto, devem ser recolhidas à conta única do Tesouro Nacional como receitas próprias arrecadadas, em especial as decorrentes de taxas de matrícula e mensalidades de cursos de especialização, pós-graduação *lato sensu* e de inscrições no vestibular, bem como saldos de fundos de reserva apurados em cada contrato/convênio ou recursos carreados para fundos paralelos em contas das fundações, como os chamados fundos de apoio institucional (TCU, 2008).

O TCU tem deliberado pela irregularidade da contratação de entidades de natureza privada, inclusive fundações de apoio, sem licitação, para a realização do concurso vestibular,

por se tratar de atividade rotineira que não se enquadra no conceito de desenvolvimento institucional, não agregando qualquer novo valor às rotinas e aos procedimentos usualmente adotados pelas IFES.

Mais uma irregularidade apontada pelo referido Acórdão é o repasse antecipado de recursos para a fundação por meio de contratos, pois se caracteriza como liquidação antecipada da despesa, contrariando a IN 01/1997 da Secretaria do Tesouro Nacional (TCU, 2008). A persistência da prática irregular de empenho de recursos para fundações de apoio, com dispensa de licitação, com o objetivo de assegurar a execução de recursos transferidos intempestivamente para as IFES ao final do exercício financeiro é outro tipo de irregularidade encontrada pela FOC. O TCU tem condenado o empenho de recursos para fundações de apoio, em licitações dispensadas, com o objetivo de assegurar a execução de recursos transferidos intempestivamente para as IFES ao final do exercício financeiro (TCU, 2008).

Não é demais lembrar que a legislação exposta anteriormente refere-se somente às instituições federais de ensino superior e suas correspondentes fundações de apoio. Todas as outras instituições de ensino públicas ou privadas e suas respectivas fundações de apoio não são regulamentadas pelas leis citadas, estando somente regulamentadas pelo Código Civil e Código Processual Civil, bem como pela legislação interna às instituições.

A partir das considerações expostas vê-se que as relações entre o público e o privado, considerando-se as fundações privadas “de apoio” à universidade estão se aprofundando, inclusive com o aval da legislação que rege a matéria. Dessa forma, podemos perceber claramente o caráter classista do Estado, uma vez que este tem, por meio de seus governantes, incitado por meio de leis, decretos, pareceres, instruções e normas correlatas, a crescente privatização do ensino superior público brasileiro, favorecendo a reprodução do capital ao permitir que a educação, em ritmo acelerado, se transforme em mercadoria.

A fim de averiguar o que vem ocorrendo nas relações instituídas entre as fundações privadas e a UNESP, sob os aspectos anteriormente expostos, serão analisados os dados empíricos das entidades que mantêm vínculos com a universidade.

#### **4.4. Dados empíricos da relação entre as fundações privadas e a UNESP**

Ao iniciar a pesquisa sobre as fundações privadas de apoio à UNESP, percebemos a dificuldade de encontrar uma relação atual e completa sobre as fundações que atuam na

instituição. A relação publicada no Anuário Estatístico da UNESP de 2008 refere-se somente a 12 fundações. Já no Relatório elaborado por comissão especial para o estudo das fundações na UNESP, de 1999, encontra-se um total de 17 fundações em atividade naquele momento. Ao pesquisar os cursos de especialização oferecidos pelas diversas unidades da Unesp com interveniência de fundações, foi localizada uma fundação que não constava em nenhuma outra relação, localizada no *campus* de São José dos Campos. Ao solicitar para a Secretaria Geral da UNESP documentos referentes à totalidade das fundações privadas, deparamo-nos com a indisponibilidade justamente do processo da Fundação Joseense para o Ensino e Pesquisa em Odontologia (FUJEPO).

Outro caso que merece destaque é o da Fundação UNI (FUNI) que também não consta em nenhuma relação oficial da UNESP, apesar de seu processo estar devidamente registrado na Secretaria Geral e ser a única fundação vinculada à universidade que disponibiliza em sua *homepage* oficial alguns documentos financeiros da entidade, como prestações de contas dos últimos 5 anos. O desencontro de dados nas fontes mencionadas nos mostra a complexidade da temática e a dificuldade em controlar tais instituições. Portanto, sintetizamos a relação das fundações que atualmente mantêm vínculo com a UNESP, com base nos achados apontados anteriormente, na Tabela 8, a seguir.

**Tabela 8 – Quadro das fundações que atuam na UNESP, 2008<sup>36</sup>**

Ano	Sigla	Nome da Fundação	Unidade	<i>Campus</i>
1979	VUNESP	Fundação para o vestibular da UNESP	Reitoria	São Paulo
1980	FEPAF	Fundação de Estudos, Pesquisas Agrícolas e Florestais	FCA/Bo	Botucatu

<sup>36</sup> Todas as fundações que constam da Tabela 8 obedecem ao regime jurídico de direito privado.

1981	FUNEP	Fundação Estudos e Pesquisa em Agronomia, Medicina Veterinária e Zootecnia	FCAV/J	Jaboticabal
1981	FAMESP	Fundação para o desenvolvimento Médico e Hospitalar	FM/Bo	Botucatu
1986	FUNVET	Fundação de apoio aos hospitais veterinários	FCAV/J, FM/Bo e FMVZ/Bo	Botucatu
1987	FUNDUNESP	Fundação para o desenvolvimento da UNESP	Reitoria	São Paulo
1987	FEU	Fundação Editora da UNESP	Reitoria	São Paulo
1989	FDCT	Fundação para o desenvolvimento Científico e Tecnológico	FE/G	Guaratinguetá
1991	FAEPO	Fundação Araraquarense de Ensino e Pesquisa em Odontologia	IQ/Ar	Araraquara
1994	FEPISA	Fundação de Ensino e Pesquisa de Ilha Solteira	FE/IS	Ilha Solteira
1994	FUNDACTE	Fundação de Ciência, Tecnologia e Ensino	FCT/PP	Presidente Prudente
1994	FUNDECIF	Fundação para o desenvolvimento das Ciências Farmacêuticas	FCF/Ar	Araraquara
1995	FUNDEB	Fundação para o desenvolvimento de Bauru	FE/Ba	Bauru
1995	FUNDIBIO	Fundação do Instituto de Biociências	IB/Bo	Botucatu
1995	FUNDEPE	Fundação para o desenvolvimento do Ensino, Pesquisa e Extensão	FFC/M	Marília
1996	FAPERP	Fundação de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão de São José do Rio Preto	Ibilce/SJRP	São José do Rio Preto
1997	FACTE	Fundação de apoio à Ciência, Tecnologia e Educação	FO/Ar	Araraquara
1997	FUNI	Fundação UNI	FM/Bo	Botucatu
2001	FUJEPO	Fundação Joseense para o Ensino e Pesquisa em Odontologia	ISJC	São José dos Campos

Fonte: Anuário Estatístico da UNESP, 2008; Relatório Final da Comissão de Estudos sobre as Fundações da UNESP, 1999; Estatutos Sociais das Fundações.

A partir desses dados, percebe-se que a maioria das fundações está concentrada nas áreas de saúde – medicina, medicina veterinária, odontologia, farmácia, biociências – e de tecnologia, ligada especialmente às faculdades de engenharia.

Trataremos da forma de atuação das fundações privadas “de apoio” à UNESP, a fim de apontar os problemas que se apresentam à medida que em essas entidades privadas avocam, indevidamente, as regras civis, ao mesmo tempo que se beneficiam de regras de natureza jurídica diversa, de direito público, ou seja, obedecem a normas de direito civil ou de direito público de acordo com a conveniência ou favorecimento, em decorrência da confusão do tratamento jurídico dado a estas entidades.

#### **4.5. Análise dos estatutos das fundações privadas “de apoio” à UNESP**

Cabe lembrar que a fundação consiste em um complexo de bens destinados à consecução de fins sociais, ou seja, é uma instituição de fins determinados – finalidade esta que depende da vontade do instituidor –, formada pela atribuição de personalidade jurídica a um complexo de bens livres, que é o patrimônio, o qual será administrado por órgãos autônomos de conformidade com as previsões do estatuto. As principais características de uma fundação de direito privado são: a finalidade ou os fins; a origem ou a forma de criação; o patrimônio; o modo de administração; o velamento do Ministério Público.

A finalidade será permanente, uma vez que após definida pelos instituidores, em escritura ou testamento, não poderá ser modificada pelos administradores. A origem de uma fundação dá-se pela manifestação de liberdade de pessoas físicas ou jurídicas, que são seus instituidores. O patrimônio é de primordial importância na caracterização da pessoa jurídica fundacional, e deve ser composto por bens livres, doados pelos instituidores, para que ela possa, com aquela dotação inicial, realizar as suas finalidades. O modo de administração ou organização administrativa é característica basilar do ente fundacional, pois, ao vincular-se um patrimônio a um fim, verificou-se a necessidade de se diferenciar os instituidores dos administradores e de organizar esses órgãos com as funções: deliberativas, executoras e de controle. Por fim, cabe ao Ministério Público por lei, velar, acompanhar, intervir e fiscalizar as fundações (PAES, 2006). Portanto, interessa sempre a origem dos bens, o seu instituidor e o destino a que ele instituiu.

A escritura pública ou o testamento é formalidade indispensável e primeiro requisito essencial para a constituição de uma fundação. O art. 62 do Código Civil estabeleceu que para



criar uma fundação o seu instituidor – que poderá ser pessoa física ou jurídica – fará, por meio de escritura pública ou testamento, uma dotação especial de bens livres, especificando, no mesmo ato, o fim a que se destina, e declarando, se quiser a maneira de administrá-la. A dotação inicial da fundação deve ser por bens livres, isto é, bens móveis ou imóveis que sejam legalmente disponíveis, bens estes que deverão ser suficientes para propiciar o pleno funcionamento da entidade.

Entretanto, não há na legislação brasileira qualquer indicação precisa do que seja a dotação inicial mínima indispensável e suficiente para a instituição de uma fundação, ou seja, não existe um critério norteador para a fixação da quantidade e expressão monetária do patrimônio inicial de uma fundação. Nesse ponto, Paes entende que

o parâmetro deve ser o valor necessário a propiciar que a fundação possa cumprir com suas finalidades durante, pelo menos, os primeiros anos de sua existência, vindo a gerar receitas que permitam a continuidade de suas atividades fundacionais, entre as quais os acréscimos ao seu patrimônio e o pagamento de suas despesas administrativas (PAES, 2006, p. 319).

Sobre o assunto, Bandeira Lins afirmou que, enquanto promotor de fundações no Ministério Público de São Paulo, fixou um valor de US\$ 100.000,00, em meados dos anos 1990, para a instituição de fundações com objetivos bem restritos, e se os objetivos fossem mais abrangentes, a quantia exigida também seria maior. Afirma que “enquanto em outros países nota-se uma generosidade maior do instituidor de fundações, no Brasil são poucas as fundações que já se criam com um patrimônio que seja suficiente plenamente para alcançar o fim proposto pelo instituidor” e aponta que a maioria das fundações se originam com patrimônios insuficientes para atingir suas finalidades (BANDEIRA LINS, 2006, p. 101).

#### **4.5.1. Da insuficiência dos bens da dotação inicial**

Como discutido anteriormente, as fundações privadas vinculadas às universidades foram criadas para dar apoio ao ensino, pesquisa e extensão realizadas nestas instituições. No entanto, analisando seus estatutos, atualmente 61% das fundações não apresentam sede própria, utilizando-se da infra-estrutura da universidade para suas ações, quer para objetivos administrativos – ou seja, a sede da fundação privada localiza-se em uma das salas da universidade pública e, algumas vezes de prédios inteiros – quer para executar suas

finalidades estatutárias, como “realização” de cursos valendo-se dos recursos materiais públicos que a universidade possui, além dos recursos humanos.

É necessário esclarecer que os estatutos analisados nesse trabalho foram obtidos por meio de fontes diversas, uma das quais foi a consulta às *homepages* disponibilizados pelas seguintes 11 fundações, a saber: as fundações FDCT, FEPAF, FUJEPO, FAMESP, FEPISA, FUNVET, FUNDEPE, FUNDUNESP, FAPERP, FUNEP e FUNI disponibilizam em suas *homepages* o conteúdo integral de seus estatutos sociais. A FEU, FACTE e FUNDIBIO enviaram seus estatutos em resposta ao ofício encaminhado a todas as fundações solicitando estas informações.

Caso específico mostra-se o da FUNDEB, que disponibiliza em sua *homepage* um documento referente ao seu estatuto, cujo arquivo encontra-se em branco, somente com os carimbos do cartório de registro, praticamente ilegíveis. Assim, não foi possível analisar o estatuto da FUNDEB e da VUNESP, pois as duas fundações não responderam ao ofício enviado solicitando tais informações. O estatuto da FUNDECIF foi obtido junto ao 1º Cartório Oficial de Registro Civil de Pessoa Jurídica de Araraquara, pois também não respondeu ao ofício. Os estatutos da FUNDACTE e da FAEPO foram obtidos por meio da Comissão Especial para analisar as fundações privadas na UNESP, instituída pela reitoria em 2006, que já havia feito tal solicitação.

Dessa forma, temos que 11 fundações: FEPAF, FUNEP, FAMESP, FDCT, FEPISA, FUNVET, FUNDACTE, FUNDEB, FUNI, FUJEPO e FUNDIBIO estão localizadas dentro dos respectivos *campi* da UNESP. As três fundações localizadas em Araraquara, FACTE, FUNDECIF e FAEPO, bem como a FAPERP e a FUNDEPE saíram recentemente dos respectivos *campi* em que estavam instaladas, sendo que algumas construíram sede própria, como no caso da FAEPO. Considerando-se apenas o momento da criação, 88% das fundações privadas instalaram suas sedes em imóveis públicos, mostrando que o vetor do apoio, desde a criação destas entidades, parte das universidades para as fundações, do público para o privado, e não ao contrário como defendem seus administradores.

Dispõe o artigo 63 do Código Civil que quando insuficientes para constituir a fundação, os bens a ela destinados serão, se de outro modo não dispuser o instituidor, incorporados em outra fundação que se proponha a fim igual ou semelhante (BRASIL, 2002). Ora, se as fundações de apoio à UNESP já se originam sem patrimônio suficiente para alcançar suas finalidades, demonstrado pela ocupação do espaço público por instituições privadas, como poderão colaborar para o desenvolvimento das universidades se já nascem dependentes da estrutura pública?

Um exemplo emblemático de fundação vinculada à UNESP com insuficiência de patrimônio é o da FUNDACTE (Fundação de Ciência, Tecnologia e Ensino), criada em novembro de 1994, por vinte e nove docentes da Faculdade de Ciência e Tecnologia da UNESP, *campus* de Presidente Prudente. No artigo 8º de seu estatuto consta como dotação inicial da fundação o valor de R\$ 100,00, o que corresponde atualmente a R\$ 309,68<sup>37</sup>. Para Bandeira Lins essas entidades não deveriam ser reconhecidas como fundações e lamenta não ter podido implantar sua visão enquanto promotor, uma vez que essa situação já se encontrava consumada.

O ex-promotor defende que a implantação dessas “fundações” seja revertida, isto é, que não seja mais possível que casos como o da FUNDACTE, uma entidade que se diz sem fins lucrativos, com insuficiência de patrimônio, com sede administrativa em prédio da UNESP, venham a ser considerados como fundação, por não apresentar os requisitos fundamentais para se constituir como tal. Dessa forma, Bandeira Lins levanta a necessidade de haver uma ampla discussão no congresso nacional a fim de abrir possibilidades para o consenso na matéria sobre fundações privadas “de apoio” às universidades públicas (BANDEIRA LINS, 2006).

#### **4.5.2. Da natureza jurídica das fundações “de apoio”**

Cabe esclarecer que a única fundação criada como pessoa jurídica de direito público foi a FUNDIBIO, instituída pelo CO da UNESP, tendo como seu representante o então reitor Artur Roquete de Macedo, em 1995, que doou para a criação da fundação o valor de R\$ 10.000,00<sup>38</sup>. Enquanto as fundações de direito privado adquirem personalidade por meio da inscrição do seu estatuto no Registro Civil das Pessoas Jurídicas, as fundações públicas ingressam no mundo jurídico por vontade do Poder Público, manifestada por autorização legislativa, nos expressos termos do inciso XIX, do art. 37, da Constituição Federal, e atualmente, com a redação dada pela EC nº 19/98<sup>39</sup> (PAES, 2006). Porém, à fundação privada criada pelo poder público se impõe a necessidade da realização de escritura pública, condicionada à autorização legislativa para a dotação patrimonial, e obedece sua instituição à

---

<sup>37</sup> Valor corrigido a preços de junho de 2009 pelo INPC/IBGE.

<sup>38</sup> O valor corrigido a preços de junho de 2009 pelo INPC/IBGE corresponde a R\$ 25.368,28.

<sup>39</sup> Dispõe o inciso XIX que somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação.

lei que a criou, norteador-se por grande carga de direito público, em razão da sua natureza peculiar.

Nesse contexto, a criação da FUNDIBIO se deu por meio de escritura pública de instituição e constituição de fundação, obtendo aprovação de seu estatuto pelo promotor de justiça signatário dos documentos, Eduardo José Daher Zacharias, no dia 5 de outubro de 1995, sem, contudo, ter sido autorizada por lei. No artigo 1º do estatuto consta que a FUNDIBIO é pessoa jurídica de direito público com autonomia administrativa e financeira. Ora, antes de ser elaborado o estatuto da fundação, é necessário que haja uma lei que lhe dê origem, o que não aconteceu, ferindo a legislação.

Outra incongruência encontrada nos documentos da FUNDIBIO refere-se ao conteúdo do artigo 3º do estatuto social da FUNDIBIO quando dispõe que o regime jurídico da fundação não poderá ser alterado e nem poderão ser suprimidos seus objetivos institucionais. No entanto, em certidão do 1º Tabelião de Notas e de Protesto de Letras e Títulos consta que em 1998, o então reitor Antonio Manoel dos Santos Silva, em nome da instituidora da FUNDIBIO, a Unesp, pediu a alteração de diversos dispositivos do estatuto, entre eles do artigo 1º, cujo conteúdo foi modificado, constando a seguinte redação: “A **Fundação do Instituto de Biociências de Botucatu** (FUNDIBIO) é entidade jurídica de Direito Privado, com autonomia [sic] administrativa e financeira” (FUNDIBIO, 1998).

Outra retificação foi feita no Artigo 8º, inciso I, referente ao patrimônio da FUNDIBIO, no qual foi incluído uma subvenção complementar na dotação inicial que não fora mencionada no estatuto original, de mais R\$ 10.000,00 (dez mil reais), nos termos da Portaria UNESP nº 185 de 24.10.96<sup>40</sup>. A FUNDIBIO foi instituída por vontade do Poder Público, pelo representante da Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, o reitor Artur Roquete de Macedo, que doou dos cofres da universidade os recursos para criar a entidade. Ora, não há dúvidas que se trata de burla à legislação, pois foi criada por vontade do poder público com recursos financeiros também públicos. No entanto, não seguiu o que prescreve a Constituição Federal, quando dispõe que é necessária legislação específica para criar tal tipo de instituição.

Além disso, o termo de retificação do estatuto, que já era ilegal, feriu ainda suas próprias normas, especificamente o art. 3º, quando o próprio reitor resolve mudar o regime jurídico da fundação, passando-o de público para privado, ao mesmo tempo em que declara ter recebido mais uma subvenção da UNESP para a constituição de seu patrimônio inicial.

<sup>40</sup> O conteúdo desta Portaria não se encontra disponível no banco de dados legislativo *online* da UNESP. Disponível em: [http://madona.reitoria.unesp.br/CGI-IN/om\\_isapi.dll?clientID=519404&infobase=PORTTI.NFO&softpage=Browse\\_Frame\\_Pg42](http://madona.reitoria.unesp.br/CGI-IN/om_isapi.dll?clientID=519404&infobase=PORTTI.NFO&softpage=Browse_Frame_Pg42). Acesso em: 5 ago. de 2009.

Não é demais lembrar que todas essas retificações, de acordo com a certidão, tiveram o acompanhamento e novamente a aprovação do promotor de justiça da comarca de Botucatu, Eduardo José Daher Zacharias.

A FUNDUNESP e a FEU, ambas fundações instituídas pela reitoria da UNESP, revelam-se exemplos semelhantes ao da FUNDIBIO. A UNESP, representada pelo reitor Jorge Nagle, em 1987 – as duas entidades foram criadas no mesmo ano –, instituiu as fundações com recursos públicos, doados pela UNESP, como constam em seus respectivos estatutos. Além disso, a UNESP, prevê em seu orçamento, recursos financeiros mensais para custear as despesas administrativas das duas fundações desde suas origens. Contudo, encontra-se no artigo 1º do estatuto da FEU que a fundação é uma entidade civil, portanto de origem privada, com personalidade jurídica de direito privado. O mesmo conteúdo também é encontrado no art. 1º do estatuto da FUNDUNESP. Não consta nos documentos disponíveis nenhuma menção a autorização legislativa necessária para a criação das respectivas fundações, uma vez que instituídas por um ente público, com recursos públicos, para fins vinculados a serviços públicos.

#### **4.5.3. Das finalidades das fundações “de apoio”**

Encontram-se indícios das finalidades das fundações já em seus respectivos nomes. Assim, temos fundações voltadas ao apoio de áreas específicas, como VUNESP (vestibular), FEPAF (agrícola e florestal), FUNEP (agrícola, medicina veterinária e zootecnia), FAMESP e FUNI (médico e hospitalar), FUNVET (hospitais veterinários), FAEPO e FUJEPO (odontologia), FUNDIBIO (biociências), FUNDECIF (farmácia), FEU (editora da UNESP); enquanto outras fundações ampliam seu campo de atuação, tanto quanto possível: FDCT (desenvolvimento científico e tecnológico), FUNDEPE e FAPERP (apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão), FACTE (ciência, tecnologia e educação), FEPISA (ensino e pesquisa de Ilha Solteira) e FUNDEB (desenvolvimento de Bauru). Por fim, temos a FUNDUNESP, com o objetivo específico de desenvolver a própria universidade.

Consta no art. 3º de seu estatuto o seguinte conteúdo:

A FUNDUNESP tem por objetivo exclusivo de utilidade pública o apoio e o desenvolvimento das atividades da UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JULIO DE MESQUITA FILHO” – UNESP, na realização direta, constante e ativa da pesquisa, do ensino, da extensão universitária, do

desenvolvimento institucional e da prestação de serviços à comunidade (FUNDUNESP, 2005, p. 3, grifos do documento).

Com base no artigo 3º acima descrito, torna-se evidente que a UNESP criou uma fundação para apoiar seu desenvolvimento em qualquer das três funções essenciais por ela realizadas (ensino, pesquisa e extensão), tendo como objetivo exclusivo o seu próprio desenvolvimento. Além disso, dispõe o art. 2º do estatuto que a FUNDUNESP tem sede e foro na cidade de São Paulo, podendo constituir filiais em outras cidades do estado de São Paulo, bem como da federação, com atuação em qualquer parte do território nacional (FUNDUNESP, 2005).

Ora, se a própria reitoria da UNESP criou uma fundação para viabilizar o desenvolvimento por completo da universidade, podendo ter representações em cada uma das 23 cidades onde possui *campi* universitários, unidades complementares e auxiliares, e mesmo em qualquer outra parte do território nacional, se assim julgar conveniente para a consecução de seus objetivos, resta-nos indagar: qual a necessidade de todas as outras fundações privadas “de apoio” à universidade? Ou, ainda, podemos perguntar: por que a universidade teria necessidade de uma fundação privada para funcionar normalmente, regularmente?

Os defensores das fundações privadas ditas, “de apoio”, afirmam que o objetivo precípua das universidades brasileiras na contratação dessas entidades é o de assegurar maior autonomia administrativa, sobretudo na gestão de atividades de pesquisa. Como pessoas jurídicas de direito privado, as fundações possuem enorme flexibilidade na gestão de compras, importações, contratação de pessoal celetista e prestação de contas, conferindo maior agilidade na prestação de serviços. Desde a desregulamentação do Estado, com a implantação das políticas neoliberais no início dos anos 1990, gestores de fundações incluíram no rol de “qualidades” de tais entidades, a capacidade de captar recursos fora dos orçamentos das universidades, destinados, sobretudo, à complementação salarial de servidores e ao reforço dos escassos orçamentos dos departamentos universitários.

Cabe lembrar que a CF 88 garantiu autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial às universidades, em seu art. 207, como foi discutido em capítulos anteriores. Isso quer dizer que a universidade deveria reivindicar esta autonomia, uma vez que pouco se fez para sua efetiva implementação. Além disso, existem entraves na administração pública que acabam por torná-la mais lenta e burocrática que a administração privada, como licitação, contratação por concurso público etc., pois é ela a responsável pela administração do patrimônio público e pelo oferecimento de serviços públicos.

Na opinião de Di Pietro

existe uma hipocrisia, uma grande imoralidade quando se diz que administração pública funciona mal. Ela é ineficiente porque tem amarras, tem que obedecer licitação, concurso, tudo. E por que são impostas essas restrições todas? Porque a administração pública está administrando patrimônio público, está prestando serviço público. São amarras que o constituinte considerou importantes para quem vai administrar a coisa pública. Então, qual é a justificativa para eu permitir que uma entidade privada administre o mesmo patrimônio público, o mesmo dinheiro público, preste a mesma atividade, sem essas amarras? Se essas amarras são ruins, devemos tirá-las da administração pública (DI PIETRO, 2004, p. 61).

Claro está que se a universidade buscar a efetivação da autonomia administrativa que lhe é garantida constitucionalmente, juntamente com uma proposta que, respeitadas as regras básicas de transparência do uso do dinheiro público, agilizem essa administração, não há sequer razão para a existência de fundações privadas vinculadas à universidade. Quando estas fundações administram o patrimônio público sem as restrições impostas à administração pública, incorre-se na possibilidade desses recursos não serem administrados com a devida transparência, bem como serem aplicados para outros fins que não os destinados originalmente.

#### **4.5.4. Da promoção e cobrança de cursos de especialização pelas fundações na UNESP**

Uma grande fonte de recursos que as fundações vêm administrando refere-se àquela gerada pelos cursos de especialização, em nível de pós-graduação, e os de extensão à comunidade. A cobrança de taxas e mensalidades por esses cursos, especialmente os cursos de especialização, têm gerado muito debate e polêmica nos meios acadêmico e político. Dessa forma, faz-se necessário discutir neste trabalho, uma vez que se trata de temática relativa às fundações. Para tanto, analisaremos as Resoluções emitidas pela UNESP concernentes aos cursos de pós-graduação *lato sensu*, modalidade especialização, bem como dados sobre os cursos oferecidos e administrados pelas fundações “de apoio”.

Desde 1998, as resoluções que tratam dos cursos de especialização na UNESP já foram reformuladas 5 vezes<sup>41</sup>. Atualmente, cabe à Resolução UNESP nº 78, de 8 de novembro de 2007, a regulamentação de tais cursos. No art. 2º, a resolução dispõe que os cursos de

<sup>41</sup> Resolução UNESP nº 48, 4/9/98; Resolução UNESP nº 8, 23/2/2000; Resolução UNESP nº 71, 6/9/2001; Resolução UNESP, nº 52, 13/5/2005; Resolução UNESP nº 115, 15/12/2005; Resolução UNESP nº 78, 8/11/2007.

especialização deverão compreender **estudos** avançados no domínio da especialidade oferecida. O estatuto da UNESP também classifica os cursos de especialização como ensino, uma vez que afirma no art. 66A, §1º que “os cursos de especialização, destinados a graduados, têm por objetivo o aprofundamento em um ou mais domínios do conhecimento” (UNESP, 2008, p. 34).

Percebe-se que a resolução trata os cursos de especialização como estudos avançados, tornando-se impossível a sua classificação como pesquisa, pois não está sugerindo a busca por novos conhecimentos, mas sim a transmissão de conhecimentos já consolidados nas respectivas áreas do saber. Tampouco se trata de extensão, uma vez que extensão é aquela atividade em que a universidade se abre para a sociedade, com programas ou políticas que visam aplicar à sociedade ou permitir à sociedade a fruição do conhecimento desenvolvido na instituição. Concluimos, portanto, que a UNESP considera os cursos de especialização como uma atividade de ensino, assim como os cursos de graduação, como consta de seu estatuto.

No art. 3º, inciso I, consta que o corpo docente deverá ser constituído por

no mínimo setenta e cinco por cento de professores da ativa, portadores de titulação mínima de Doutor, em Regime de Dedicção Integral à Docência e à Pesquisa (RDIDP), pertencentes aos quadros da UNESP, com formação adequada ao plano geral do curso e aos programas das disciplinas pelas quais forem responsáveis e produtividade acadêmica (produção científica e participação em Programas de Pós-Graduação *stricto sensu*, quando couber) [...];

Ora, nada mais lógico que sejam os docentes ativos responsáveis pelas aulas a serem ministradas em tais cursos, uma vez que são atividades de ensino, em nível de pós-graduação, cuja responsabilidade é inerente ao cargo de professor na universidade<sup>42</sup>. No entanto, encontra-se no §6º do art. 13 que

O pagamento de docentes pode ser previsto no orçamento do curso de Especialização e o valor recebido mensalmente não poderá ultrapassar trinta por cento do salário inicial de docente MS-3.

Se os cursos de especialização são parte do ensino que a universidade se coloca como tarefa, e a atuação dos docentes no ensino é inerente ao seu cargo ou função, esse parágrafo, que permite uma remuneração a mais para os docentes que atuem nessa modalidade de ensino, fere a isonomia salarial, incorre em desvio de função pública e prevê dupla remuneração a esses profissionais, como já foi discutido. Devemos salientar ainda, que não

<sup>42</sup> Ver art. 77 do Estatuto da UNESP.



são todos os docentes que podem ministrar aulas em tais cursos, uma vez que o art. 3º, I, define os requisitos acadêmicos necessários para a referida participação. Dessa forma, além de quebrar a isonomia salarial, somente alguns professores são privilegiados por tal burla à legislação. Assim, torna-se possível, mais uma vez, o enfraquecimento do movimento docente como categoria, na luta por melhores condições a todos, pois se acentua a dicotomia entre os docentes que podem participar dos cursos de especialização, usufruindo de seus benefícios financeiros, e aqueles que estão excluídos do processo.

O art. 13 prevê a cobrança de taxas e mensalidades dos estudantes que se matriculam nos cursos de especialização:

Art. 13 - É permitida, **nos termos da legislação em vigor**, a cobrança de taxas e/ou mensalidades aos alunos matriculados nos cursos de Especialização, desde que aprovadas pela Congregação (UNESP, 2007, s/n, grifo nosso).

Este artigo certamente é um dos mais relevantes para a discussão aqui proposta. Primeiramente, cabe salientar que a expressão grifada diz basear-se na legislação em vigor para permitir a cobrança de taxas e/ou mensalidades aos estudantes matriculados nos cursos de especialização, sem contudo discriminar a qual legislação se refere. Como já discutido anteriormente, a legislação que rege os cursos de especialização não permite nenhum tipo de cobrança, já que são considerados como ensino, oferecidos em estabelecimento oficial – isto é, na UNESP, uma universidade pública –, devendo, portanto, ser gratuito. Entretanto, é necessário trazer à discussão dois dispositivos ainda não mencionados.

O primeiro diz respeito aos objetivos da UNESP, estipulados no art. 2º, inciso II do estatuto, no qual consta como dever da UNESP “oferecer ensino público, gratuito e de qualidade, sem discriminação de qualquer natureza” (UNESP, 2008, p. 1). Ora, o estatuto é documento legal, cujo conteúdo deve respeitar a legislação que rege a autarquia (UNESP), bem como deve ser respeitado pela comunidade acadêmica e por todos com quem ela mantém relações. Dessa forma, resta evidente que o *caput* do art. 13 fere, não apenas a CF e a LDB, mas também o próprio estatuto da universidade.

Além disso, a Resolução CNE/CES nº 1, de junho de 2007, que estabelece normas para o funcionamento dos cursos de pós-graduação *lato sensu*, em nível de especialização, em seus 8 artigos, não faz menção a nenhum tipo de permissão de cobrança de tais cursos, sendo mais um dispositivo legal que não permite esse tipo de cobrança. O art. 3º, inciso I, da LDB (Lei nº 9394/96), e o art. 206, inciso I, da CF 88 dispõem sobre a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola como um dos princípios que deverá ser obedecido pelas

instituições que ofereçam o ensino. Ora, ao cobrar por cursos de especialização, fere-se este preceito legal, uma vez que aqueles sem condições financeiras para arcar com os custos desses cursos não terão igualdade de condições de acesso.

Apesar de infringir diversas leis e seu próprio estatuto, encontram-se em andamento na UNESP, no ano de 2009, 93 cursos de especialização, dos quais apenas 8 são completamente gratuitos. Desses 8 cursos gratuitos, somente 1 apresenta interveniência de fundação privada, sendo esta a FUNDUNESP; os outros cursos envolvem convênios com órgãos governamentais como o Ministério da Saúde, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e a Prefeitura de São Paulo. As mensalidades dos cursos cobrados variam entre R\$ 70,00, por um curso na área de geografia, e R\$ 2.000,00 na odontologia.

Dentre os 85 cursos de especialização pagos oferecidos pela UNESP, apenas 7 não têm a interferência de alguma fundação privada vinculada à universidade. Dessa forma, tem-se que apenas 8,6% dos cursos de especialização são gratuitos, quando todos deveriam ser gratuitos, se seguissem às leis e ao próprio estatuto da universidade, enquanto entre os cursos pagos, apenas 8,2% são oferecidos diretamente pela UNESP. Ora, se existem cursos sendo oferecidos diretamente pela universidade, sem necessidade de interveniência de alguma fundação, cabe inquirir por que a UNESP continua delegando a promoção e a administração de cursos de especialização para as fundações privadas?

Ainda, é necessário ressaltar que há 29 cursos de especialização entre os 93 em andamento na UNESP, que já tiveram mais de 5 edições, isto é, 31% dos cursos se caracterizam como cursos regulares, uma vez que seu caráter deixa de ser esporádico ao encontrarmos cursos com 24 edições. Esvai-se dessa maneira, mais um argumento que costuma povoar o discurso daqueles que defendem a cobrança dos cursos de especialização por possuírem um caráter não regular, esporádico, como já foi discutido anteriormente. Considerando que 41 cursos estão em sua primeira edição, tem-se 56% dos cursos de especialização em andamento na UNESP sendo oferecidos, no mínimo, pela segunda vez.

**Tabela 9 – Relação dos 74 cursos de especialização oferecidos pelas fundações privadas, UNESP – 2009**

<b>Fundação</b>	<b>Sede</b>	<b>Nº de cursos</b>	<b><i>Campus</i> atendidos</b>
FUNDUNESP	São Paulo	16	IA - São Paulo FCL – Araraquara

			FHDSS – Franca IB - Rio Claro C. Exp. - São Vicente
FUNDEB	Bauru	14	FE e FC – Bauru CERAT – Botucatu C. Exp. - Sorocaba e Tupã
FAEPO	Araraquara	11	FO - Araraquara
FAPERP	São José do Rio Preto	8	FO – Araçatuba IBILCE – S. J. Rio Preto
FDCT	Guaratinguetá	6	FE - Guaratinguetá
FUNEP	Jaboticabal	5	FO - Araçatuba FCAV –Jaboticabal CEA - Rio Claro
FUNDACTE	Presidente Prudente	5	FCT - Presidente Prudente
FUNDEPE	Marília	3	FCL - Assis FFC – Marília
FEPAF	Botucatu	2	FCA - Botucatu
FACTE	Araraquara	2	C. Exp. - Sorocaba
FUNVET	Botucatu	1	FMVZ - Botucatu
FEPISA	Ilha Solteira	1	FE - Ilha Solteira

Fonte: Assistência Técnica/PROPG, 2009. Disponível em: [http://www.unesp.br/propg/lato/cursos-lato-sensu\\_aprovados-CCPG\\_andam\\_junho\\_09.xls](http://www.unesp.br/propg/lato/cursos-lato-sensu_aprovados-CCPG_andam_junho_09.xls). Acesso em: 30 jun. de 2009.

Este quadro evidencia a polivalente atuação da FUNDUNESP nas diversas faculdades e unidades universitárias que não possuem a sua “própria” fundação. Oferecendo 16 cursos, em 5 cidades diferentes, resta claro que a FUNDUNESP é capaz de ampliar sua atuação e servir ao exclusivo objetivo colocado pela reitoria que a instituiu, que se resume no apoio e no desenvolvimento das atividades da UNESP. Outra questão crucial levantada pelo quadro é a ampla atuação da FUNDEB, localizada em Bauru, que com 14 cursos não disponibilizou nenhum dos documentos solicitados por esta pesquisa, além de não disponibilizá-los em seu

*site* na internet. Ou seja, é uma fundação que apenas em 2009, está atuando em 3 *campi* diferentes da UNESP, promovendo cursos de especialização e, no entanto, não está disponível para a divulgação das normas que a regem, bem como do montante de recursos que recebe e administra.

Além de todos esses agravantes, há uma questão crucial que permeia a privatização da UNESP, que se refere ao controle exercido pelas fundações privadas na promoção e administração desses cursos. Esse agravante foi corroborado pelos resultados da análise dos objetivos imiscuídos nos estatutos das fundações, mostrando que 94% dos documentos contêm o termo “promoção” de cursos de especialização ao invés de apoio à promoção de cursos de especialização pela universidade. Isto é, as fundações, já nos estatutos, estão tomando para si a responsabilidade de promover cursos de especialização, além, obviamente, de administrá-los, apropriando-se de atividade-fim da universidade, que se traduz no ensino.

Assim, temos que nos estatutos das fundações FAMESP, FEPAF, FUNVET, FDCT, FUJEPO, FUNDEPE, FUNDUNESP, FUNI, FAPERP, FEPISA, FEU, FAEPO, FUNDACTE, FACTE, FUNDIBIO e FUNDECIF encontram-se como um dos objetivos dessas entidades a “promoção” de cursos de especialização, bem como de cursos de extensão universitária, de simpósios, de seminários, de conferências, da divulgação de conhecimentos produzidos pela universidade por meio de publicações técnicas, de periódicos, de monografias, entre outros. A única fundação a não se apropriar, em seu estatuto, da promoção desses cursos foi a FUNEP (Jaboticabal), tendo como objetivo o apoio à promoção de cursos pela universidade.

Ora, para ser capaz de promover cursos legalmente é necessário que a instituição exerça atividades de ensino, que depende de uma delegação específica e própria do poder público, sendo que a CF 88 e a LDB de 1996 fixam quais são as entidades destinatárias dessa incumbência, no caso das entidades de natureza privada. Quando as entidades são de natureza pública, são criadas pelo próprio poder público, quer pela União, pelos estados ou municípios. Para efeito legal, são consideradas instituições de ensino, capazes de promover cursos e expedir certificados e diplomas as universidades, os centros universitários, as faculdades integradas, as faculdades, escolas e institutos isolados e as faculdades tecnológicas, sejam elas públicas ou privadas. No entanto, as fundações privadas “de apoio”, mesmo aquelas abrigadas pela Lei nº 8.958/1994, não possuem competência legal para realizar atividades de ensino.

Segundo o advogado, membro do coletivo jurídico do ANDES-SN, Marcelo Chalreo, ao promoverem cursos de especialização e ao expedirem certificados, as fundações privadas “de apoio” infringem à legislação, pois

essas instituições ou entidades não têm capacidade legal para ministrar esse tipo de atividade, porque não foram constituídas para tal. Não estão credenciadas com esse tipo de objetivo, não têm isso nos seus instrumentos de constituição e funcionamento.

O referido advogado vai além em suas críticas e afirma que tais atitudes representam

um grosseiro desvio de finalidade, para não dizer até mesmo um abuso de poder daqueles que estão atuando via essas entidades de anteparo para na verdade levar milhares de pessoas ao engodo (CHALREO, 2004, p. 80)

O TCU, após realizar auditoria em treze universidades federais para analisar a legalidade e legitimidade de atuação de suas fundações de apoio, expediu a Decisão nº 655/2002, delimitando os aspectos essenciais para contratações firmadas pelas IFES com suas fundações de apoio, por intermédio da dispensa de licitação prevista do art. 1º da Lei nº 8.958/1994, considerando condição indispensável que a fundação, enquanto contratada, deve desempenhar apenas o papel de escritório de contratos de pesquisa, viabilizando o desenvolvimento de projetos sob encomenda, com a utilização do conhecimento e da pesquisa do corpo docente das IFES, ou o de escritório de transferência de tecnologia, viabilizando a inserção, no mercado, do resultado de pesquisas e desenvolvimentos tecnológicos realizados no âmbito das universidades (TCU, 2008).

Entende-se, portanto, que cabe às fundações, conforme a delimitação do TCU, oferecer somente os serviços administrativos, nos quais seus defensores baseiam a implantação dessas entidades nas universidades, agilizando processos que por meio das autarquias demorariam a serem executados – devido aos “impedimentos” da administração pública –, podendo até inviabilizar tais projetos. Apesar de já termos discorrido sobre o assunto, concluindo que as fundações são dispensáveis, cabe salientar que, para o TCU, a atuação das fundações privadas “de apoio” é permitida, desde que sirvam estritamente aos propósitos elucidados pela Decisão nº 655/2002. Isto é, essas entidades não possuem permissão legal para promover cursos de nenhuma natureza, pois não têm o ensino como finalidade, não são instituições de ensino e, portanto, incapazes juridicamente de exercer tais atividades.

#### **4.5.5. Da duplicidade de funções**

O estatuto de uma fundação privada é peça de primordial importância para a entidade. Primeiro, porque por meio dele são estabelecidas as normas gerais e específicas pelas quais serão regidas as atividades da fundação. Segundo, porque é com o registro da norma estatutária, em cartório, que a fundação adquire personalidade jurídica (PAES, 2006). Isso significa que as normas estatutárias devem estar de acordo com a legislação que rege a matéria. Além disso, o estatuto só pode ser aprovado após receber a aprovação do promotor responsável pelas fundações na comarca em que se localiza a sede da fundação.

As fundações, como todas as pessoas jurídicas, necessitam de órgãos para manifestar sua vontade e exercer seus poderes. Esses órgãos fazem parte da administração da entidade, são indispensáveis para a existência e o funcionamento da entidade fundacional, e já poderão constar da escritura pública de constituição. A administração de toda fundação deve ser composta, no mínimo, por três órgãos: um Conselho Curador ou Conselho Deliberativo, que é o responsável por traçar as linhas mestras dos trabalhos da fundação; um Conselho Diretor ou Diretoria, responsável pela execução e administração do ente fundacional; e um Conselho Fiscal, responsável pelo controle das contas dessa pessoa jurídica. Todos os Conselhos são igualmente responsáveis pelo cumprimento das finalidades que foram estabelecidas na escritura e no estatuto da fundação (PAES, 2006).

Analisados os estatutos das fundações<sup>43</sup> “de apoio” à UNESP, temos que: FUNDUNESP, FUNDACTE, FEPAF, FUNDEPE, FUNEP, FUNI e FEPISA prevêem os três conselhos – curador, diretor e fiscal – para a organização das respectivas entidades. Contudo, as fundações FEU, VUNESP, FACTE, FUNDECIF, FAEPO, FUNDIBIO, FAMESP, FDCT, FUJEPO, FUNVET e FAPERP não têm constituídos seus conselhos fiscais, o que pode sugerir uma certa predisposição de dificultar a transparência de informações referentes aos recursos financeiros e à própria idoneidade da instituição.

É imprescindível, após especificar as competências de cada Conselho no estatuto da fundação, explicitar em artigo específico que o exercício das funções de membro da Diretoria, do Conselho de Curadores e do Conselho Fiscal não será remunerado, a qualquer título. Dessa forma, os achados da análise de tais documentos revelam que as seguintes 15 fundações proíbem a remuneração a qualquer um dos cargos e funções de seus órgãos administrativos respeitando a legislação: FAMESP (art. 6º, §3º), FEPAF (art. 10), FEPISA (art. 9º), FUJEPO

---

<sup>43</sup> Os dados da VUNESP foram obtidos junto à *homepage* da fundação na internet, cujos nomes dos membros do Conselho Curador e da Diretoria encontram-se disponíveis, sendo possível verificar a composição dos órgãos administrativos da entidade. Entretanto, os dados referentes à FUNDEB não nos foram disponibilizados e não se encontram publicados em *homepage* da fundação na internet.

(art. 19), FUNDEPE (art. 13), FUNDUNESP (art. 15), FUNEP (art. 14), FUNI (art. 12), FUNVET (art. 6º, §3º), FUNDIBIO (art. 12), FAEPO (Art. 19), FUNDECIF (art. 19), FACTE (art. 13, §1º), FUNDACTE (art. 14), FEU (art. 11).

Já no estatuto da FAPERP (art. 10) consta que apenas o exercício dos membros do conselho curador não será remunerado, sugerindo a possibilidade de remunerar os membros da diretoria. A possibilidade de remuneração do cargo de diretor pela FEU se expressa no art. 11, §2º, cujo conteúdo ressalta que pelo exercício da fundação de Diretor-Presidente, será atribuída uma gratificação de representação, a ser aprovada e eventualmente majorada pelo Conselho Curador (FEU, art. 11, §2º). Por fim, em artigo do estatuto da FUNDEPE (art. 13 §1º) excluem-se da proibição do *caput* os ressarcimentos de despesas autorizadas de transporte, alimentação e hospedagem, quando no desempenho das funções e em consonância com os objetivos da FUNDEPE.

Ora, todas as entidades de interesse social têm como características a ausência de lucro e o atendimento a fins sociais – no qual se inserem as fundações de direito privado. A despeito de proibirem a remuneração a qualquer um dos cargos dos órgãos administrativos, algumas fundações permitem que diretores e conselheiros prestem serviços profissionais remunerados à própria entidade, desde que distintos das funções estatutárias inerentes aos respectivos cargos e funções, a contratação seja tecnicamente recomendável, a preço de mercado e, por fim, tenha prévia aceitação do Conselho Curador.

As 11 fundações que permitem tal disparate são: FEPISA (art. 9º, parágrafo único), FUJEPO (art. 19, §1º), FUNDEPE (art. 13, §2º), FUNDUNESP (art. 15, parágrafo único), FUNEP (art. 14, parágrafo único), FAEPO (art. 19, §1º), FUNDECIF (art. 19, parágrafo único), FACTE (art. 13, §6º), FUNDACTE (art. 14, parágrafo único), FEU (art. 11,) e FEPAF (art. 10, parágrafo único). Claro está que os dirigentes estão legislando em causa própria, uma vez que permitem que o próprio conselheiro que será contratado pela fundação, vote, ele mesmo, por tal permissão, incorrendo, no mínimo, em falta de ética profissional.

Cabe lembrar que os órgãos são compostos de membros ou integrantes e, no âmbito de uma fundação, têm como função primordial administrar o patrimônio em conformidade com as finalidades e diretrizes estabelecidas pelos instituidores, não sendo possível, como acontece nas associações ou sociedades, que a vontade dos sócios seja soberana e capaz de modificar todo o arcabouço da entidade. Sendo assim, na fundação não existe assembleia, “os órgãos da fundação servem, não ditam o que se há de fazer” (PAES, 2006, p. 301).

Entretanto, entre os órgãos administrativos estatutários da FDCT (art. 9º, alínea a), FUNDEPE (art. 12, I) e FUNDACTE (art. 13, I), encontra-se a Assembleia Geral, constituída

por todos os “membros” das respectivas fundações, que, para se inscreverem, devem preencher uma ficha cadastral e recolher uma contribuição inicial (FUNDEPE - art. 6º, parágrafo único e FUNDACTE - art. 7º).

No estatuto, também deverá ser consignado artigo dispendo sobre a responsabilidade subsidiária dos membros dos Conselhos e da Diretoria pelas obrigações que forem assumidas pela fundação. Entretanto, dos 17 estatutos analisados, 15 registram que os membros da diretoria, considerados individualmente, não responderão, nem mesmo subsidiariamente, pelas obrigações assumidas pela fundação: FDCT (art. 11), FAPERP (art. 10, parágrafo único), FEPAF (art. 11), FEPISA (art. 1º, §1º), FUJEPO (art. 20), FUNDEPE (art. 2º, parágrafo único), FUNDUNESP (art. 16, parágrafo único), FUNEP (art. 52), FUNI (art. 13), FUNDIBIO (art. 12, parágrafo único), FAEPO (art. 20), FUNDECIF (art. 20), FACTE (art. 13, §2º), FEU (art. 11, §3º).

Nos outros dois estatutos, não foi encontrada nenhuma menção a este requisito formal básico de constituição da fundação, regulamentado pelo art. 46, inciso V<sup>44</sup>, do Código Civil. Dessa forma, FUNVET e FUNDACTE deixam de satisfazer a legislação que regulamenta o instrumento que garante a personalidade jurídica da fundação, o estatuto. Convém ressaltar que apenas 5 fundações incluem a possibilidade dos membros de seus órgãos administrativos responderem pelos prejuízos que causarem por violação da Lei ou do respectivo estatuto, sendo estas: FDCT (art. 11, parágrafo único), FEPAF (art. 11), FUNEP (art. 52), FUNI (art. 13) e FACTE (art. 13, §2º).

Mais uma vez, resta-nos perquirir se uma fundação pode celebrar convênios, contratos, acordos, protocolos, ajustes, prestar serviços etc., como pode isentar os membros dos órgãos que tomam essas decisões, que assinam tais termos em nome da fundação, isto é, que colocam em prática as finalidades da entidade, de responderem subsidiariamente pelas obrigações assumidas? Essa é uma falha do próprio artigo citado, que permite que os membros não respondam subsidiariamente, pelas obrigações sociais.

Via de regra, a representação judicial e extrajudicial, ativa e passiva, indispensável para qualquer pessoa jurídica é competência da Diretoria Administrativa, na pessoa de seu diretor-presidente, com qualquer outra denominação que possa vir a ter, como atesta o art. 17 do Código Civil. Dessa forma, temos nos estatutos da FEPISA (art. 21, I), FUNI (art. 30, I), FUNDIBIO (art. 24, I), FACTE (art. 26, I) e FUNDACTE (art. 28, I) a previsão de que o diretor-presidente ou cargo semelhante representa a fundação ativa e passivamente, em juízo ou fora dele. Já os estatutos das seguintes fundações apresentam somente a representação do

---

<sup>44</sup> Artigo 46, V – se os membros respondem ou não, subsidiariamente, pelas obrigações sociais.



mesmo cargo em juízo ou fora dele: FAMESP (art. 27, II), FUJEPO (art. 37, I), FUNDEPE (art. 27 I), FUNDUNESP (art. 32, II), FUNEP (art. 30, II), FUNVET (art. 22, II), FAEPO (art. 37, I), FUNDECIF (art. 37, I) e FEU (art. 19, VI).

Todos os órgãos, apesar de distintas atribuições, devem trabalhar em sintonia, resultando em dependência de suas atuações. Há, obviamente, uma restrita autonomia à competência de cada um deles, mas sua vinculação está sempre presente. Um exemplo desta vinculação é verificado quando o órgão executivo (diretoria administrativa) cumpre as metas e diretrizes elaboradas e traçadas pelo órgão de deliberação (conselho curador). Assim, cumpre a cada um dos órgãos perseguirem os fins estatutários e zelar pelos interesses da fundação, procurando adotar, nos casos concretos em que tenham que agir e decidir, o procedimento mais conveniente ao normal desenvolvimento do seu trabalho dentro da instituição. Assim, as atividades de conselheiro, presidente e diretor de uma fundação de direito privado, recorrem na obrigação de integrarem e representarem judicialmente e extrajudicialmente uma fundação de direito privado, bem como seus interesses e finalidades.

Para além da discussão sobre a contratação de pessoal docente, em regime de RDIDP, já realizada anteriormente, concluindo que se trata de burla à legislação vigente, outro aspecto que envolve a temática sobre participação de docentes em fundações refere-se à acumulação de cargos ou funções públicas por parte de detentores de cargos de direção e representação em fundações, ou seja, de pessoas ocupantes de cargos executivos nas universidades públicas, exercendo, ao mesmo tempo, cargo de membro, presidente ou diretor de Conselho Curador ou Administrativo de fundação. Essa situação configura um conflito de interesses entre o exercício de cargos executivos de uma instância pública e o exercício de cargos em órgãos administrativos das fundações privadas.

Ao utilizarem de bens públicos, recursos públicos e servidores públicos para o seu funcionamento, as fundações privadas descaracterizariam seu regime jurídico privado, e deveriam, portanto, reger-se sob as normas do direito público e da administração pública, como já foi aventado anteriormente neste trabalho. Nesse sentido, estaria caracterizada a acumulação de cargos e empregos públicos pelos docentes e funcionários que atuam nas duas instituições.

De acordo com parecer jurídico elaborado pela advogada Lara Lorena Ferreira, membro da assessoria jurídica da Adusp, em 2004, deflagra-se a existência de ilegalidade quando os agentes da administração da universidade (chefes de departamentos, diretores, conselheiros, pró-reitores ou reitor) ocupam cargos, simultaneamente, na diretoria ou no conselho curador destas fundações, ou ainda quando os estatutos e escrituras públicas das

fundações privadas estabelecem responsabilidades para servidores das universidades (ADUSP, 2004).

Na opinião da advogada

Vale dizer, a defesa do regime jurídico de direito privado aplicado às fundações de apoio se trata, na verdade, de meio de driblar a vedação constitucional do artigo 37, inciso XVII<sup>45</sup>, que estabelece a proibição de acumular cargos públicos (FERREIRA, 2004, p. 149).

E continua

[...] defendemos sua ilegalidade e antes ainda, a falta de ética nessa atuação. Trata-se, em suma, de questionar a legalidade em se vincular as atividades dos servidores públicos na atuação da fundação de apoio (FERREIRA, 2004, p. 149).

Em relação aos estatutos sociais das fundações de apoio que estabelecem responsabilidades para servidores das universidades, especialmente para aqueles agentes que se encontram em cargos de chefias, deve-se explicitar que por serem entidades privadas, instituídas por vontade de particulares, estas instituições, legalmente, não têm competência para atribuir tais responsabilidades. Isto porque, ao servidor das universidades públicas estaduais paulistas cabe responder estritamente ao prescrito no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de São Paulo (Lei nº 10.261 de 28 de outubro de 1968), bem como de seus próprios estatutos e regimentos internos. Assim, as atribuições conferidas pelos estatutos das fundações aos servidores não advêm de disposição legal, e os servidores públicos devem obediência estrita ao princípio da legalidade (ADUSP, 2004).

A fim de elucidar a questão, estão transcritos os artigos do Estatuto que regem a matéria:

Artigo 10 – É vedado atribuir ao funcionário serviços diversos dos inerentes ao seu cargo, exceto as funções de chefia e direção e as comissões legais.

[...]

Artigo 243 - É proibido ainda, ao funcionário:

<sup>45</sup> Art. 37 – (...)

XVI – é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto quando houver compatibilidade de horários:

a) a de dois cargos de professor;  
b) a de um cargo de professor com outro técnico-científico;  
c) a de dois cargos privativos de médico;

XVII – a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações mantidas pelo poder público (BRASIL, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em: 15 jun. 2009.

I - fazer contratos de natureza comercial e industrial com o Governo, por si, ou como representante de outrem;

II - participar da gerência ou administração de empresas bancárias ou industriais, ou de sociedades comerciais, que mantenham relações comerciais ou administrativas com o Governo do Estado, sejam por este subvencionadas ou estejam diretamente relacionadas com a finalidade da repartição ou serviço em que esteja lotado;

III - requerer ou promover a concessão de privilégios, garantias de juros ou outros favores semelhantes, federais, estaduais ou municipais, exceto privilégio de invenção própria;

IV - exercer, mesmo fora das horas de trabalho, emprego ou função em empresas, estabelecimentos ou instituições que tenham relações com o Governo, em matéria que se relacione com a finalidade da repartição ou serviço em que esteja lotado;

[...]

XI - valer-se de sua qualidade de funcionário para desempenhar atividade estranha às funções ou para lograr, direta ou indiretamente, qualquer proveito (ESTADO DE SÃO PAULO, 2004, p. 20, 79 e 80).

Está explícito na Lei, portanto, que a participação, contratação ou imposição de obrigações a servidores públicos, por parte de fundações privadas, ferem a legislação exposta em vários aspectos, tornando-se claro que os servidores públicos só têm obrigações em atividades a eles designadas legalmente e não por convenção de terceiros. Em complementação, Ferreira arremata afirmando que

No caso, as atividades em associações, sociedades civis, bem como fundações, mesmo que regidas pelo regime jurídico de direito público, são alheias e estranhas ao cargo público, posto que entidades estranhas à Universidade (FERREIRA, 2004, p. 147).

Já os cargos de chefia, direção, membros de conselhos deliberativos, pró-reitorias e reitoria das IES públicas devem zelar pelos objetivos dispostos nos estatutos de cada universidade, que de uma forma geral podem ser sintetizados na criação, preservação, organização e transmissão do saber e da cultura por meio do ensino, da pesquisa e da extensão e no oferecimento do ensino público, gratuito e de qualidade, sem discriminação de qualquer natureza. Além disso, compete a cada uma das funções acima citadas suas particularidades, entretanto, aos diretores de *campi*, aos membros dos conselhos deliberativos e ao reitor da universidade cabe a responsabilidade de responderem judicialmente por suas instâncias, além de possuírem o encargo de manifestarem-se sobre acordos, convênios e contratos, e de homologá-los, no caso do reitor ouvidos os membros do Conselho Universitário (CO).

Queremos salientar que são funções que têm sob sua responsabilidade zelar pelo patrimônio público e pela execução dos objetivos das universidades. Dessa forma, é

incompatível com o exercício de um cargo público – pois sua função é representar interesses da população – os cargos assumidos em uma fundação privada, cujos interesses, apesar dos fins sociais, representam particulares e estão no âmbito privado.

Na opinião de Di Pietro, o exercício concomitante desses dois tipos de funções – de chefia nas universidades e de chefia nas fundações privadas - implica em uma

demonstração do conflito de interesse, porque, realmente, o pessoal das fundações já tomou conta praticamente de todos os órgãos colegiados da universidade, ou seja, eles estão legislando em causa própria. Há realmente um conflito de interesses que fere o princípio da moralidade administrativa (DI PIETRO, 2004, p. 54).

Dessa forma, passamos ao estudo dos estatutos sociais das fundações “de apoio” à UNESP. A análise buscou primeiramente identificar como são feitas as escolhas dos membros da Diretoria Executiva e do Conselho Fiscal das entidades, para, em um segundo momento, identificar quais fundações vinculam diretamente cargos executivos da UNESP a cargos executivos nas fundações privadas “de apoio”, que em sua maioria estão vinculados ao Conselho Curador das últimas, pois compete a estes exprimir e expressar a vontade dos instituidores da fundação, zelando interna e externamente para que as finalidades sociais sejam efetiva e fielmente observadas e cumpridas. Importante salientar que em algumas fundações os membros do Conselho Curador são escolhidos entre os próprios instituidores dessas entidades (FUNDACTE, FACTE, FAEPO, FDCT, FUNEP, FUJEPO, FUNDECIF e FEPAF).

Os resultados mostram que cabe ao Conselho Curador das seguintes fundações a indicação ou eleição dos membros de suas Diretorias e Conselhos Fiscais: FUNEP (art. 18, I); FUNI (art. 28, § 1º); FUNVET (art. 16, II)<sup>46</sup>; FEPAF (art. 14, II) e FEPISA (art. 16 e 18). Enquanto o Conselho Curador da FUJEPO (art. 28, a), FUNDEPE (art. 18, II)<sup>47</sup>, FAMESP (art. 18, IV), FUNDIBIO (art. 15, II), FUNDACTE (art. 24)<sup>48</sup>, FACTE (art. 18), FAEPO (art. 28, § 3º, a), FAPERP (art. 16, II), FDCT (art. 19, § 2º)<sup>49</sup> e FUNDECIF (art. 32) indicam ou elegem apenas os membros das respectivas Diretorias. A exceção fica a cargo das duas fundações ligadas diretamente à reitoria, sendo que os membros da Diretoria e do Conselho

<sup>46</sup> Apesar de previsto no Estatuto, a FUNVET não apresenta um Conselho Fiscal em exercício.

<sup>47</sup> O Conselho Fiscal da FUNDEPE será eleito pela Assembléia Geral e não pelo Conselho Curador (art. 21, § 1º).

<sup>48</sup> O Conselho Fiscal da FUNDACTE será eleito pela Assembléia Geral e não pelo Conselho Curador (art. 22, § 1º).

<sup>49</sup> A Diretoria Executiva da FDCT será composta por 4 (quatro) membros, sendo que apenas o diretor-presidente será designado pelo Diretor da FE/G, conforme explicitado no parágrafo posterior, enquanto os outros 3 membros serão escolhidos pelo Conselho Curador da entidade.

Fiscal da FUNDUNESP (art. 24, § 1º, art. 28) e da FEU (art. 16, § 1º e § 3º) são indicados pelo voto exclusivo do Reitor.

FUNDEPE (art. 15 e 16) e FEPISA (art. 11 e 12) não evidenciaram a forma de constituição do Conselho Curador. Os documentos da FAPERP (art. 12), da FUNDACTE (art. 16), da FACTE (art. 15) e da FAEPO (art. 25) mostram que a escolha dos membros dos órgãos administrativos das respectivas entidades não estão vinculados a nenhum cargo executivo da Universidade. A FAPERP possui um Conselho Curador diversificado, integrado por diversas áreas do conhecimento, sendo que apenas 3 dos seus 10 membros titulares e 2 entre 3 diretores são docentes da Unesp. Já os membros do Conselho Curador e da Diretoria da FUNDACTE, FACTE e FAEPO devem ser escolhidos entre os docentes das respectivas faculdades a que estão vinculadas, entre os membros instituidores das três fundações.

Os membros do Conselho Curador da FDCT (art. 15, § 1º), FUNEP (art. 15) e FEPAF (art.12, II) deverão ser indicados pela Congregação das unidades a que se vinculam cada fundação, entre os docentes instituidores das respectivas entidades. Deve-se ressaltar, no entanto, que o diretor-presidente da FDCT (art. 19, § 1º) será designado pelo diretor do *campus* da Faculdade de Engenharia de Guaratinguetá, dentre os membros da fundação; enquanto o Diretor da Faculdade de Ciências Agrícolas de Botucatu será presidente nato da FEPAF (art. 12, I).

A constituição do Conselho Curador da FUJEPO (art. 25, § 1º) prevê apenas a possibilidade de que um dos membros do Conselho Curador seja o Diretor ou o Vice-Diretor da Faculdade de Odontologia de São José dos Campos. Entretanto, o estatuto da FUNDECIF (art. 25, § 1º) normatiza que o Diretor ou o Vice-Diretor de Faculdade de Ciências Farmacêuticas de Araraquara será membro nato do Conselho Curador.

O Conselho Curador da FAMESP (art. 14) tem como membros natos: o Diretor da Faculdade de Medicina de Botucatu, que será o seu Presidente; o Supervisor do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Botucatu - Unesp; o Diretor Executivo do Hospital Estadual Bauru; o Diretor Técnico do Serviço de Ambulatórios Especializados e Hospital Dia de AIDS; um representante indicado pelo Reitor da Unesp; um representante indicado pelo Diretor da Faculdade de Medicina da Unesp; um representante indicado pelo Supervisor do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Botucatu - Unesp; dois representantes docentes da Faculdade de Medicina de Botucatu, e respectivos suplentes indicados pela Congregação da Faculdade de Medicina de Botucatu - Unesp; um representante acadêmico da Faculdade de Medicina de Botucatu (estudante ou residente), eleito por seus pares; um

representante técnico administrativo da Faculdade de Medicina de Botucatu eleito por seus pares.

Ao analisar as responsabilidades do Conselho Curador da FUNDECIF (art. 29), encontramos os seguintes encargos:

Art. 29 – [...]

I – observar e fazer cumprir a lei, este Estatuto, o Regimento Interno da Fundação, os regulamentos e as resoluções das autoridades competentes;

[...]

V – deliberar sobre a aceitação de doações com encargos;

[...]

VII – deliberar sobre os relatórios finais de atividades e de prestação de contas e sobre o balanço geral da Fundação em cada exercício.

No estatuto da FAMESP encontramos as seguintes atribuições para o mesmo conselho:

Artigo 18: Ao Conselho Curador compete:

[...]

VI – aprovar a assinatura de convênios, contratos e acordos que envolverem entidades governamentais, federais, estaduais e municipais;

[...]

VIII – aprovar, anualmente, o plano de trabalho, a proposta orçamentária e o relatório elaborados pela Diretoria;

IX - aprovar a prestação de contas elaborada pela Diretoria;

X - determinar as normas para a aplicação das verbas próprias oriundas de convênios, contratos, doações, legados e outros, no que diz respeito à consecução de seus objetivos enumerado no Artigo 2º do presente estatuto.

Os artigos citados elucidam que os conselheiros devem obedecer à legislação da UNESP, quando firmados contratos ou convênios entre a fundação e a universidade; lidar com os recursos recebidos como doações, sendo que estes podem vir da própria UNESP, inclusive da própria unidade a que se vincula a fundação (no caso a Faculdade de Ciências Farmacêuticas de Araraquara e da Faculdade de Medicina de Botucatu); além de determinar e encaminhar os relatórios finais de atividades e prestação de contas e o balanço geral da fundação para a Unidade vinculada, quanto para a reitoria da UNESP<sup>50</sup>.

Diante do exposto, faz-se necessário explicitar quais são as atribuições dos Diretores e Vice-Diretores de faculdades da UNESP, definidas no Estatuto da Universidade.

<sup>50</sup> Segundo o artigo 1º a Resolução UNESP nº 33, de 06 de maio de 1997: todas as fundações vinculadas à Universidade deverão encaminhar ao Conselho Universitário suas prestações de contas, referentes ao exercício anterior, para conhecimento, na terceira sessão ordinária do ano.

Artigo 48 - Ao Diretor compete:

- I - administrar e representar a Unidade;
- II - zelar, no âmbito de sua competência, pela execução deste Estatuto, do Regimento Geral e do Regimento da Unidade;
- III - cumprir e fazer cumprir as decisões da Congregação;
- IV - exercer o poder disciplinar no âmbito de sua competência;

Artigo 49 - Ao Vice-Diretor compete exercer as atribuições definidas neste Estatuto, no Regimento Geral, no Regimento da Unidade, bem como as que lhe forem delegadas pelo Diretor.

O Regimento Geral da UNESP completa as competências da Diretoria, incluindo o Diretor e Vice-Diretor de Unidades no artigo 43:

- I - representar a unidade em quaisquer atos públicos e acadêmicos;
- II - administrar a unidade universitária;
- [...]
- VI - zelar pelo cumprimento do regime de trabalho do corpo docente e técnico-administrativo;
- [...]
- VIII - encaminhar aos órgãos superiores, anualmente, relatório completo das atividades da unidade universitária;
- [...]
- XVIII - executar a dotação orçamentária da Unidade;

Ao contrastar as responsabilidades dos conselheiros da FUNDECIF e da FAMESP, dentre os quais deverão estar o Diretor ou o Vice-Diretor da FCF/Araraquara como, respectivamente, membro nato e presidente, e as atribuições do próprio Diretor e do Vice-Diretor de Unidade da UNESP, torna-se claro que aos últimos recaem competências de fiscalização e de velamento dos objetivos, recursos materiais e humanos da universidade pública que se chocam diretamente com os objetivos de uma fundação privada, cujos recursos materiais e humanos são de natureza particular.

Dessa forma, cabe ressaltar que a Diretoria da Unidade deve fiscalizar os recursos financeiros, uma vez que executa a dotação orçamentária da Unidade; os recursos humanos da universidade, observando os regimes de trabalho, especialmente os docentes sob RDIDP de 40 horas semanais; e as atividades de pesquisa, ensino e extensão da Unidade, pois é a responsável pelo encaminhamento dos relatórios completos para a Reitoria.

Ora, como um diretor ou vice-diretor de Unidade pode desempenhar essas competências inerentes aos cargos públicos que ocupam, se serão eles mesmos que elaborarão os relatórios de atividades de ensino, pesquisa e extensão da fundação privada em que atuam “em parceria” com a UNESP a serem enviados para a Unidade que administram? Ou se são

eles os responsáveis pela aprovação de doações que a Fundação venha a receber, mesmo que os recursos venham da própria Unidade vinculada? Independente do instrumento jurídico utilizado entre a UNESP e as fundações, se convênio ou contrato<sup>51</sup>, ninguém pode representar bem qualquer um dos lados, se tem interesses no outro também. Resta-nos dizer que é, no mínimo, passível de discussão no terreno da ética.

No estatuto da FUNI (art. 15) consta que vários membros do Conselho Curador estão vinculados a cargos executivos da UNESP. Devem ser representados, dessa forma, a reitoria da UNESP; a Diretoria da Faculdade de Medicina de Botucatu; a Congregação da Faculdade de Medicina de Botucatu; o Conselho do Curso de Graduação em Medicina; o Conselho do Curso de Graduação em Enfermagem; a Supervisão do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Botucatu; a Diretoria do Centro de Saúde - Escola de Botucatu; a Diretoria do Centro Acadêmico da Medicina (CAMED) e a Diretoria do Centro Acadêmico da Enfermagem (CAENF).

Rege o art. 14 do estatuto da FUNVET que o Conselho Curador deverá ser composto por 7 (sete) membros, todos relacionados a cargos executivos da UNESP: o Diretor da Faculdade de Medicina Veterinária e Zootecnia de Botucatu (FMVZ/Bo); o Diretor da Faculdade de Odontologia de Araçatuba (FO/Araçatuba); o Supervisor do Hospital Veterinário da FMVZ/Bo; o Supervisor do Hospital Veterinário da FO/Araçatuba; um representante indicado pelo CO da UNESP; um representante indicado pela Congregação da FMVZ/Bo e um representante indicado pela Congregação da FO/Araçatuba.

O art. 14 da FUNDIBIO prescreve o diretor do Instituto de Biociência de Botucatu (IBB) como membro nato; um representante do supervisor das unidades auxiliares do IBB e seu respectivo suplente eleitos por seus pares; um membro e seu respectivo suplente indicados pelo reitor da UNESP, referendados pelo CO; um membro e seu respectivo suplente indicados pela Congregação do IBB da UNESP; um membro docente e seu respectivo suplente do IBB da UNESP, eleitos por seus pares; um membro e seu suplente indicados pelos Conselhos das Unidades Auxiliares do IBB e um membro técnico-administrativo e suplente do IBB, eleitos por seus pares.

O estatuto da FEU (art. 13) indica o reitor da UNESP como presidente nato do Conselho de Curadores; o vice-reitor da UNESP, seu vice-presidente nato e 5 representantes de diferentes áreas de conhecimento, indicados pelo reitor da UNESP, ouvido o CO. Entretanto, o Conselho de Curadores da FUNDUNESP (art. 17) é formado por 9 membros

---

<sup>51</sup> De acordo com o Manual Básico de Repasse de Recursos Públicos ao Terceiro Setor do TCE-SP, no contrato os interesses das partes contratantes são opostos e contraditórios, enquanto no convênio são recíprocos (TCE/SP, 2007).



docentes dos quadros da UNESP, sendo o seu presidente um representante do reitor e indicado por ele; além de o reitor indicar um representante de cada uma das seguintes áreas: ciências biológicas e de saúde, ciências agrárias e veterinárias, ciências humanas, filosofia, letras e artes, ciências exatas e tecnológicas. Já o CO indica um representante de cada uma das respectivas áreas: ciências biológicas e de saúde, ciências agrárias e veterinárias, ciências humanas, filosofia, letras e artes, ciências exatas e tecnológicas.

Evidenciamos acima as contradições que surgem ao vincular Diretor ou Vice-Diretor de Unidades da UNESP a cargos no Conselho Curador das fundações privadas vinculadas à universidade. No entanto, FUNI, FUNVET, FUNDIBIO, FEU e FUNDUNESP, incluem membros em seus cargos executivos da mais alta hierarquia da UNESP, sendo os Conselheiros Universitários, Reitor e Vice-Reitor. Destarte, passemos à análise do estatuto da UNESP em relação às competências do Conselho Universitário, instância superior da universidade:

Art. 18 - São atribuições do Conselho Universitário:

I - traçar as diretrizes gerais e exercer a jurisdição superior da Universidade;

[...]

V - aprovar a proposta orçamentária da Unesp;

[...]

XVIII - homologar acordos e convênios;

As responsabilidades do reitor estão enumeradas no art. 34:

Art. 34 - Ao Reitor compete:

I - dirigir e administrar a Universidade e representá-la em juízo ou fora dele;

II - zelar pelo cumprimento da legislação em vigor;

III - convocar e presidir o CO e as Assembléias Universitárias;

[...]

XI - cumprir e fazer cumprir as decisões do CO;

[...]

XIII - ordenar o empenho de verbas e respectivas requisições de pagamento;

[...]

XV - autorizar alienação de bens móveis;

Em relação às atribuições do vice-reitor, explicita o artigo 35 que

Ao Vice-Reitor compete exercer as atribuições definidas neste Estatuto e no Regimento Geral, bem como as que lhe forem delegadas pelo Reitor.

Dessa forma, temos que aos presidentes do Conselho Curador das fundações compete representar a fundação em juízo e fora dela, como já fora aventado anteriormente. Entretanto, no caso da FEU e da FUNDUNESP, os presidentes dos respectivos Conselhos de Curadores é

o próprio reitor da UNESP, que ao firmar convênio com as fundações, terá responsabilidade administrativa sobre os atos da universidade e judicial e extrajudicial sobre os atos administrativos. Ao mesmo tempo, pode ser o responsável em juízo pelos atos das duas fundações. Figura, assim, em termos de responsabilidade e representatividade legal em ambos os pólos, contratante e contratado, no mesmo contrato. Ora, não há, como dito anteriormente, boa representação em um dos lados, se houver interesses no outro lado também.

Tendo o estatuto da fundação a possibilidade de convencionar o seu representante legal, é este um fato gerador de incompatibilidade e impedimento legal evidente. Os administradores públicos, em especial o reitor da universidade, não podem conciliar as duas administrações, de uma autarquia pública e de uma fundação privada que se interrelacionam. De acordo com Ferreira

é irregular a acumulação de cargos ou funções públicas por particulares detentores de cargos de direção e representação em fundações privadas, ou seja, de pessoas ocupantes de cargos públicos, exercendo, ao mesmo tempo, cargo de membro, presidente ou diretor de Conselho Curador ou Administrativo de fundação. Outrossim, é ilegal impor obrigações aos servidores públicos (art. 10 da Lei 10.361/68), no exercício de chefia ou não, a quaisquer atividades que não lhe são afetas por determinação legal, como participar de atos de fundações privadas, que não são atividades-fim ou atividades-meio da Universidade (2004, In: ADUSP, 2004, p. 11).

Cabe evidenciar que o acúmulo dessa dupla atividade não encontra amparo legal, nem em razão de ato institutivo da fundação privada, tampouco por decisão administrativa de órgão colegiado. Ao contrário, tal prática é coibida, como elucidado no estatuto dos servidores públicos e entre as normas e princípios da Administração Pública.

Após avaliar a composição dos órgãos administrativos das fundações privadas “de apoio” à UNESP, foram analisados, com base nos dados fornecidos pelas próprias entidades e averiguados os Currículos Lattes e dados encontrados na *homepage* da própria instituição, se existem atualmente, na composição dos órgãos administrativos das fundações, docentes ocupando cargos executivos na UNESP, bem como o regime de trabalho a que estão submetidos. Dessa forma, as seguintes fundações não forneceram os dados relativos a composição de seus órgãos administrativos: FUNDEB, FACTE e FUNDECIF. FUNDIBIO e FEU enviaram as informações impressas via correio em julho de 2009, enquanto as demais foram obtidas junto às *homepages* das respectivas fundações na internet em agosto de 2009.

Na FUNDEPE oito entre nove membros do Conselho Curador estão sob RDIDP de 40 horas semanais. Um conselheiro é membro da Congregação da Faculdade de Filosofia e

Ciências do *campus* de Marília. Os cargos referentes à Direção Executiva da entidade não estavam disponíveis.

A composição dos órgãos da FEPISA subdivide-se em quatro membros da Diretoria Executiva, três membros do Conselho Fiscal e sete membros do Conselho Curador, todos sob RDIDP de 40 horas semanais. Não há nenhum membro exercendo cargos de chefia na universidade.

Na FAPERP encontram-se três membros titulares da UNESP no Conselho Curador sob RDIDP de 40 horas semanais. Dos 3 membros da diretoria, apenas o presidente não é da UNESP, estando os outros dois sob RDIDP de 40h.

Todos os treze membros dos órgãos administrativos da FUNDACTE estão sob RDIDP de 40 horas semanais. O Diretor-Presidente da entidade exerce a função de Chefe de departamento na Faculdade de Ciências e Tecnologia de Presidente Prudente. O Diretor Secretário é o primeiro substituto do Diretor da FCT/PP. Um membro do Conselho Curador é Chefe de departamento, dois são Vice-Chefes de departamento enquanto o último é Vice-Diretor da FCT/PP. O Diretor da Faculdade é membro do Conselho Fiscal da fundação.

Na FAEPO dos doze membros da Diretoria e do Conselho Curador, onze estão sob RDIDP de 40 horas semanais. O Diretor Presidente e o Diretor Vice-Presidente da fundação são, respectivamente, chefe de departamento e membro da Congregação da Faculdade de Odontologia do *campus* de Araraquara. A vice-diretora da FO compõe o Conselho Curador da entidade.

Todos os quatro membros da Diretoria e os cinco do Conselho de Curadores da FDCT estão sob RDIDP de 40 horas semanais. Apenas um Diretor é membro da Congregação da Faculdade de Engenharia de Guaratinguetá.

Na FUNEP todos os nove membros do quadro administrativo, sendo seis pertencentes ao Conselho Curador e três da Diretoria estão sob RDIDP de 40 horas semanais. Um membro do Conselho exerce a Chefia de Departamento da Faculdade de Ciências Agrárias e Veterinárias de Jaboticabal, outro membro é Vice-Chefe de Departamento, mais um membro exerce a Vice Presidência da Câmara Central de Extensão Universitária da UNESP ligada à Reitoria. Deve-se lembrar que os membros do Conselho Curador são indicados pela Congregação da FCAV/Jaboticabal.

A FEPAF apresenta os três membros da Diretoria e cinco de seis do Conselho Curador sob RDIDP de 40 horas semanais. O Diretor-Presidente exerce a coordenação de um curso de pós-graduação na Faculdade de Ciências Agrônomicas de Botucatu. Apesar de não vincular cargos executivos da Universidade em seu estatuto, a fundação, em 2009, conta com o Diretor

da FCA/Bo em sua Direção. O terceiro Diretor exerce a Vice-Chefia de Departamento e é membro da Congregação na mesma Faculdade. Um dos conselheiros é o Vice-Diretor da FCA/Bo e outro é membro da Congregação.

Todos os docentes que estão à frente da administração da FUJEPO trabalham na UNESP em Regime de Tempo Parcial (RTP) de 24 horas semanais, sendo seis membros do Conselho Curador e quatro entre cinco da Diretoria Executiva. Um conselheiro exerce a Vice-Chefia de Departamento na Faculdade de Odontologia de São José dos Campos.

Todos os cargos do Conselho Curador da FAMESP são membros natos e vários estão vinculados a cargos executivos da UNESP. Dez entre onze membros dos dois órgãos administrativos estão sob RDIDP de 40 horas semanais, pois um não pertence aos quadros da universidade.

A composição do Conselho Curador da FUNI é diversificado, sendo apenas sete entre vinte e cinco docentes da UNESP. No entanto, os cargos estão ligados a representantes da reitoria da UNESP, da diretoria da Faculdade de Medicina de Botucatu, diretoria de hospitais e centros de saúde da Universidade e de membros da Congregação da FM/Bo. Os sete membros estão sob RDIDP de 40 horas semanais.

Na FUNVET os seis membros do Conselho Curador estão sob RDIDP de 40 horas semanais. Os docentes que ocupam cargos executivos da UNESP relacionados no estatuto da fundação estão em exercício na administração da entidade. O supervisor do Hospital Veterinário também é membro da Congregação da FMVZ/Bo. Dos três membros da Diretoria, dois estão sob RDIDP de 40 horas semanais.

Todos os membros do Conselho Curador da FUNDIBIO estão sob RDIDP de 40 horas semanais, sendo que sua composição não é eletiva e possui membros natos relacionados a cargos executivos da universidade. Os três membros da Diretoria também estão sob RDIDP de 40 horas semanais. O Diretor Executivo exerce a Chefe do departamento de morfologia do IBB. O Diretor Executivo é o Chefe do STI do IBB, enquanto o Diretor Presidente é representante docente junto à Congregação do Instituto.

A composição do Conselho Curador da FUNDUNESP é feita por indicação de cinco membros pelo reitor da UNESP e de quatro pelo CO. Assim temos os nove conselheiros sob RDIDP de 40 horas semanais. Dois conselheiros são Chefes de departamento nas respectivas faculdades (Farmácia/Araraquara e FO/Araçatuba). Um é membro da Câmara Central de Pós-Graduação ligado à Reitoria (CCPG). Dos três membros da Diretoria, dois são docentes em RDIDP de 40 horas semanais, sendo o terceiro um cargo técnico.

Como não nos foi fornecido o estatuto da VUNESP, não é possível saber como se compõe os órgãos de sua administração. No entanto, os dados encontrados no site da entidade permitiram constatar que o Conselho Curador é formado por nove membros que estão sob RDIDP de 40 horas. O Vice-Presidente do Conselho é Pró-Reitor de administração (PRAd) e um dos conselheiros exerce a Vice-Diretoria da FCT/PP. Interessante notar que entre os 18 membros do Conselho de Curadores (nove titulares e nove suplentes) encontra-se apenas um representante das áreas de humanas, do *campus* de Franca. Todos os outros são das áreas de saúde ou exatas. Os quatro membros da Diretoria também estão sob RDIDP de 40 horas semanais. Um deles é membro do CO da UNESP, outro é membro da Congregação da FE.

Não há dúvidas, diante dos dados acima descritos que conflitos de interesse proliferam, na medida em que autoridades da UNESP (reitores, diretores, chefes de departamento, conselheiros, membros de congregação, coordenadores), às quais caberia fiscalizar as fundações e seu relacionamento com a universidade, em diversos casos são membros da administração dessas entidades privadas e habitualmente até seus dirigentes.

#### **4.6. Da prestação de contas das fundações privadas**

Vimos que as fundações privadas de apoio às universidades federais devem obedecer a uma legislação específica, que não se aplica às fundações privadas de apoio às universidades estaduais paulistas. Dessa forma, as últimas se guiam, basicamente, pelo Código Civil, favorecendo os diversos conflitos apontados ao longo desse estudo, resultado de uma relação que permite a alternância entre as regras da administração pública e da privada sem muitas amarras e de uma forma um tanto nebulosa. A grande proliferação dessas entidades no seio da UNESP suscitou a preocupação de alguns setores da comunidade acadêmica, resultando, em abril de 1998, na constituição de uma Comissão especialmente designada pelo reitor da UNESP para proceder estudos e elaborar propostas acerca das relações Universidade-Fundações Internas à UNESP.

Os resultados dos estudos da Comissão levaram à elaboração de um relatório, cujo conteúdo continha a proposta de encaminhamento de duas Minutas de Resolução que tratava da relação entre a UNESP e as fundações “de apoio”. Contudo, as duas minutas não foram aprovadas e, atualmente, poucas são as resoluções da universidade que tratam sobre o tema. As principais preocupações da Comissão referiam-se a falta de controle finalístico e de gestão, de fiscalização de ajuste e de prestação de contas das fundações para a Universidade.

Um dos achados descrito no Relatório refere-se ao que já mencionamos anteriormente, a falta de patrimônios iniciais significativos ao se instituírem fundações privadas “de apoio” à UNESP, decorrendo em dependência da infra-estrutura e/ou do pessoal da universidade para que pudessem operar.

O quadro atual permanece o mesmo. As fundações que ainda se utilizam da infra-estrutura da universidade são: FEPAF, FUNEP, FAMESP, FDCT, FEPISA, FUNVET, FUNDACTE, FUNDEB, FUNDIBIO, FUNI e FUJEPO, pois possuem sedes em salas e em prédios inteiros da UNESP. Entre as 8 fundações que não se encontram localizadas em *campi* universitários, apenas 3 já nasceram com sede própria: FEU, VUNESP e FUNDUNESP, enquanto FUNDECIF, FACTE, FUNDEPE, FAPERP e FAEPO transferiram sua estrutura para os arredores das unidades às quais são vinculadas e, em alguns casos, como o da FAEPO, conseguiram inclusive construir prédio próprio para fixar suas novas instalações. Contudo, cabe ressaltar que as 3 fundações que já nasceram com sede própria são as fundações criadas por deliberação do CO e que permanecem sob administração da reitoria da universidade.

Estão registradas 20 fundações no relatório, subdivididas em seis entidades que foram instituídas a partir de deliberação do Conselho Universitário (FEU, FUNDUNESP, VUNESP, FUNVET, FUNDIBIO e FAMESP), duas criadas por docentes e órgãos governamentais e/ou empresariais (FUNI e LUCENTIS) e outras doze criadas por docentes da UNESP (FEPAF, FUNEP, FDCT, FAEPO, FUNDACTE, FEPISA, FUNDECIF, FUNDEPE, FUNDEB, FACTE, FUNDEP e FAPERP). Cumpre salientar que o CO refere-se às fundações por ele instituídas como “fundações vinculadas à UNESP”, talvez para distingui-las de quaisquer outras também de apoio à universidade. A única fundação que está relacionada no documento, porém não está mais ativa na UNESP, é a Fundação Lucentis, criada por docentes, empresários e pelo Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP), no município de Botucatu.

Ainda em relação à nomenclatura e, principalmente, à dificuldade em classificar as fundações, haja vista que a FAMESP, FUNDIBIO e FUNVET foram criadas pelo CO, mas não são por ele controladas e a FEPAF, FDCT e FUNEP foram criadas por docentes em cujos órgãos diretivos interferem Colegiados locais e dirigentes da UNESP, foram encaminhadas à consideração do CO, pela Comissão, duas propostas de regulamentação: uma dispendo sobre as relações UNESP e fundações instituídas pelo CO e outra sobre as relações UNESP e fundações de apoio à UNESP criadas por docentes.

A proposta de Resolução elaborada pela Comissão tinha em vista: assegurar que as atividades da fundação conveniada se fizessem para e com a UNESP; assegurar à UNESP o controle da gestão dessa fundação; facultar o acesso de pesquisadores e docentes da UNESP à mesma; assegurar à UNESP participações nas receitas e informações expedidas sobre as atividades das fundações conveniadas e condições para fiscalizar a execução dos convênios e avaliar seus resultados.

A Comissão fez uma ressalva no caso da Fundação Editora UNESP (FEU), que por ter sido instituída para viabilizar um projeto de autonomia editorial, administrativa e financeira da Editora UNESP, se propôs a construir uma estrutura para que no prazo mínimo de cinco anos alcançasse a autonomia financeira. A fim de resguardar as condições especiais de tal fundação, criou-se um dispositivo na minuta de Resolução para que ela não precisasse destinar os recursos da receita bruta auferida para a universidade.

Um item importante a ser destacado da proposta diz respeito à previsão de vedar aos membros da Diretoria da Fundação o exercício de funções na UNESP de Chefe de Departamento, de Dirigente de Unidade Universitária, Complementar e Auxiliar, de Coordenador de Conselho de Curso e de Presidente de Comissão Assessora de Congregação. Vimos em discussão anterior que, atualmente, esse é um hábito exercido em praticamente todas as fundações privadas “de apoio” à universidade. Ora, os próprios dirigentes e executivos administrativos que atuam nas duas instituições, autarquia pública e fundação privada, são, em sua maioria, os mesmos que legislam na universidade sobre tais regras, uma vez que ocupam cargos em Colegiados Superiores deliberativos. Portanto, não é de se espantar que essas propostas estejam engavetadas há mais de 10 anos.

No que tange à prestação de contas pelas fundações privadas “de apoio” para a universidade, há um dispositivo sucinto e genérico que regula a matéria. A Resolução UNESP nº 33, de 06 de maio de 1997 dispõe sobre o encaminhamento ao Conselho Universitário das prestações de contas de fundações vinculadas à UNESP, sendo composta por três artigos que transcrevemos abaixo:

Artigo 1º - Todas as fundações vinculadas à Universidade deverão encaminhar ao Conselho Universitário suas prestações de contas, referentes ao exercício anterior, para conhecimento, na terceira sessão ordinária do ano.

Artigo 2º - A falta de cumprimento ao estabelecido no artigo 1º acarretará a suspensão imediata de repasses de verbas por parte da Universidade e a aplicação das sanções cabíveis.

Artigo 3º - Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação, com efeito retroativo à data de sua aprovação, revogadas as disposições em contrário.

Cabe salientar que não foi encontrado nenhum documento da Universidade que se refere ao procedimento a ser seguido pelas fundações a fim de se vincularem à UNESP.

O primeiro artigo solicita que as fundações prestem contas à universidade, no entanto, não especifica quais são os documentos necessários para cumprir tal exigência. Paes (2006) descreve que a prestação de contas é o conjunto de documentos e informações sobre a fundação nos aspectos patrimonial, financeiro, operacional, fiscal, jurídico, trabalhista e previdenciário, de âmbito anual, devendo ser submetida ao Conselho de Curadores até o final do primeiro trimestre de cada ano, com base nos demonstrativos contábeis encerrados no ano anterior. O autor explica que a prestação de contas da fundação deverá conter os seguintes elementos: relatório circunstanciado de atividades; balanço patrimonial; demonstração dos resultados do exercício; demonstração das origens e aplicações de recursos; relatório e parecer de auditoria externa; quadro comparativo entre a despesa fixada e a realizada; e parecer do Conselho Fiscal.

Ao fazer um levantamento, junto aos documentos da Secretaria Geral da UNESP, percebe-se que ao não explicitar quais os documentos necessários para a prestação de contas das fundações, a Resolução permite que cada entidade apresente aqueles que julgarem elas próprias necessários. Deve-se esclarecer que foram levantados os processos de 17 fundações. O processo da FAPERP não estava disponível para consulta no dia 7 de julho de 2009, previamente agendado com a Secretaria Geral e o processo da FUJEPO não foi encontrado. O conhecimento sobre a FUJEPO, como já mencionado anteriormente, deu-se por meio de uma planilha, na qual constam as fundações intervenientes dos cursos de especialização oferecidos pela UNESP. Para o levantamento das prestações de contas das fundações foi feita uma análise prévia das atas *online* do CO na *homepage* da universidade, onde havia os números dos processos de cada fundação, durante o mês de maio de 2009.

No entanto, a FUJEPO também não aparece entre esses documentos, sendo o número do seu processo, até aquele momento, desconhecido. Ao percebermos que o processo da FUJEPO não estava junto aos outros solicitados, foram pedidas informações, que surpreendentemente, resultaram na descoberta de que não se sabia o número do processo, tampouco sua localização. Após muita insistência e horas de pesquisa, foi encontrado o número do processo da mencionada fundação, porém o processo em si não foi localizado. Fizemos o pedido à pessoa responsável, da Secretaria Geral, para que disponibilizasse tal processo, no entanto, esta alegou que não tinha tempo para nos atender de prontidão, impossibilitando o estudo do processo da FUJEPO.



Devemos ressaltar, entretanto, que o pedido para análise de tais dados foi agendado com antecedência de 7 dias, demonstrando a dificuldade em obter informações relativas às fundações “de apoio” à UNESP por parte da própria universidade, que deveria ser a maior interessada na questão, uma vez que são seus recursos financeiros, infra-estrutura e corpo docente que estão sendo utilizados pelas entidades privadas, além de evidenciar a fragilidade do sistema de fiscalização da universidade sobre suas fundações ditas “de apoio”.

Os achados sobre as prestações de contas das fundações em estudo mostram que a maioria submete apenas o balanço patrimonial e a demonstração dos resultados do exercício. Raríssimas são as que enviam relatórios de atividades e parecer do Conselho Fiscal, uma vez que nem todas as fundações apresentam esse órgão em sua administração, ainda que obrigatório. Nenhuma fundação enviou parecer de auditoria externa ou quadro comparativo entre a despesa fixada e a realizada.

Entretanto, o achado mais importante refere-se à constatação de que diversas fundações não prestavam contas para a universidade há anos, retomando a prática após serem cobradas em ofício pela reitoria, em 2006. Esse movimento deu-se em razão da instituição da terceira comissão criada com a finalidade de estudar e disciplinar a relação entre a UNESP e as fundações privadas que atuam em seus *campi* ou em parceria com suas unidades. Foi por iniciativa desta comissão que diversos documentos e informações foram solicitados às fundações. As primeiras análises dos documentos encaminhados por algumas fundações revelaram irregularidades, como falta de prestação de contas e a inexistência de convênios (ADUSP, 2007).

Em entrevista à Revista ADUSP, a professora Sueli Guadalupe de Lima Mendonça, representante dos docentes na direção da comissão, revelou que mais de 90% das fundações apresentam alguma irregularidade (ADUSP, 2007). Com o intuito de adquirir mais informações sobre o andamento dos estudos da Comissão, a professora foi contatada, informando que a averiguação sobre a situação das fundações está parada desde 2007, quando o então reitor Marcos Maccari arquivou os documentos (MENDONÇA, 2008)<sup>52</sup>.

Com a atualização da prestação de contas das fundações privadas para a UNESP em 2007, apenas duas entidades, das 17 analisadas, não prestam contas desde 2001: FUNDEB e FUNDACTE. Cabe salientar que esta última disponibilizou relatório de atividades referente aos anos de 1994 a 2004, em que consta dados financeiros, contudo, não demonstrados observando os Princípios Fundamentais de Contabilidade e as Normas Brasileiras de Contabilidade, além de estarem incompletos.

---

<sup>52</sup> Refere-se a anotações feitas pela própria autora, a partir de conversa via telefone, em 27 de outubro de 2008.

Os dirigentes das fundações privadas “de apoio” defendem que o objetivo de tais entidades é garantir maior autonomia administrativa à universidade, especialmente na gestão de atividades de pesquisa, assegurando maior agilidade nas tramitações burocráticas que “emperram” a administração pública e grande capacidade em captar recursos fora dos orçamentos oficiais das instituições de ensino superior. Isto é, as fundações são entidades que visam aumentar o volume de recursos financeiros da universidade, uma vez que os atuais são insuficientes para melhorar o padrão de qualidade do ensino, pesquisa e extensão oferecidos.

A fim de averiguar se as fundações privadas “de apoio” à UNESP estão cumprindo com tais objetivos, foram solicitadas cópias simples dos balanços patrimoniais e demonstração dos resultados dos exercícios dos últimos cinco anos, de 2003 a 2007, a 18 entidades vinculadas à UNESP. A VUNESP, FEPAF, FUNEP, FUNVET, FAEPO, FUNDACTE, FUNDEPE, FACTE, FUJEPO e FUNDECIF não responderam ao ofício. A FAPERP enviou por *email* os jornais em que foram publicados os documentos solicitados com as respectivas datas, no entanto, não foi possível a obtenção dos exemplares.

A FAMESP respondeu via *email* que os balanços anuais são fornecidos somente aos órgãos competentes. A FUNDEB, FEPISA e FUNDUNESP pediram mais informações sobre o trabalho antes de enviar os dados. Apesar do envio das informações, nenhuma resposta foi recebida. A FEU, FDCT e FUNDIBIO enviaram a relação completa dos documentos solicitados. Todos os dados estudados nesse trabalho (Estatuto, Composição dos Órgãos Administrativos e Balanços Patrimoniais e Demonstrações de Resultados do Exercício) estão disponíveis na *homepage* da FUNI, sendo desnecessário, portanto, o pedido para esta fundação. Caso especial foi o da FUNVET que respondeu ao ofício nos seguintes termos

Tomamos ciência de sua solicitação que trata de ter acesso aos dados de nossa Fundação, referentes aos últimos cinco anos. Adiantamos ao Senhor que estes dados estarão à disposição de sua orientada [...], com apenas uma ressalva: que a sua orientada viesse até Botucatu para coletá-los. Justificamos a ressalva pela escassez de funcionários que temos (ROCHA, 2009).<sup>53</sup>

A falta de interesse em colaborar, disponibilizar e enviar os documentos e dados referentes às fundações por parte das fundações “de apoio” e da própria UNESP, nos possibilita inferir que os processos e procedimentos que regem as relações entre as entidades privadas e a autarquia pública não são transparentes, sofrem por falta de uma fiscalização eficiente e constante, permitindo que irregularidades com os recursos e bens públicos sejam

<sup>53</sup> Refere-se à resposta da Presidente da FUNVET, Profª. Dra. Noeme Sousa Rocha, ao ofício encaminhado com o pedido dos dados da FUNVET, em 6 de julho de 2009.

apropriados de forma privada sem quaisquer impedimentos. A fim de comprovar tais fatos, faremos uma análise dos documentos enviados pela FDCT e pela FUNDIBIO e os disponibilizados *online* pela FUNI.

#### **4.7. Análise dos documentos financeiros das fundações privadas “de apoio”**

Ao analisar os documentos financeiros das fundações privadas “de apoio” à UNESP, temos como principal objetivo verificar se os fins das entidades privadas, quais sejam: de apoio à pesquisa, ao ensino e à extensão da UNESP estão sendo concretizados, uma vez que a razão primeira de tais fundações privadas no seio das universidades públicas, de acordo com seus defensores, é proporcionar a obtenção de recursos financeiros que sejam convertidos para o tripé pesquisa-ensino-extensão que caracteriza a universidade brasileira, a fim de melhorar a qualidade dos serviços oferecidos pela instituição, haja vista a insuficiência dos recursos obtidos junto ao poder público, se materializando no governo estadual paulista, no caso da UNESP.

Serão analisados os Balanços Patrimoniais e Demonstrações de Receitas e Despesas dos exercícios de 2003, 2004 2005, 2006 e 2007 referentes à FDCT e à FUNDIBIO. Os documentos da FUNI não serão analisados, pois suscitaram diversas dúvidas que não foram possíveis de serem solucionadas a fim de estudá-los. Devido às particularidades de cada fundação, analisaremos os dados das entidades em separado e ao final do estudo, realizaremos uma análise mais ampla contrapondo os dados encontrados às finalidades das fundações “de apoio” à UNESP. Cabe ressaltar que recebemos uma assessoria contábil para a consecução de tal análise.

##### **4.7.1. Análise dos documentos da FDCT**

Faremos uma avaliação, ano a ano, dos dados fornecidos pela Fundação para o desenvolvimento Científico e Tecnológico (FDCT), localizada no *campus* de Guaratinguetá, a fim de facilitar a compreensão da totalidade das informações em cada exercício financeiro. Dessa forma, iniciaremos o estudo pelo ano de 2003, seguindo até 2007. O valor total de receitas arrecadadas pela FDCT em 2003 foi de R\$ 515.524,81, enquanto o valor total das

despesas efetuadas pela fundação foi de R\$ 509.698,05, gerando um superávit de R\$ 5.826,76.

**Tabela 10 – Origem das Receitas da FDCT, 2003.**

ORIGEM DAS RECEITAS	Valor em R\$
Ganho com aplicações financeiras	47.690,89
Juros recebidos	3.003,52
Serviços de Ensino Mecânico	3.808,06
Serviços Prestados	24.484,00
Cursos	333.758,78
Projetos	83.106,10
Congresso CLAGTEE	19.673,52
<b>TOTAL DAS RECEITAS</b>	<b>515.524,81</b>

Fonte: FDCT.

A partir dos valores encontrados como origem de receitas da FDCT em 2003, constatamos que 65% do total de recursos arrecadados pela Fundação são provenientes de cursos promovidos por ela, encontrados nas rubricas Cursos e Serviços de Ensino Mecânico, utilizando a infra-estrutura, o nome da Faculdade de Engenharia e o corpo docente da Unidade, uma vez que sua sede encontra-se dentro do *campus* da UNESP, em Guaratinguetá. Outra fonte importante de recursos foi obtida junto a Projetos em que a Fundação é interveniente e a um Congresso organizado por ela, representando mais 20% do total das receitas. Temos, portanto, que 85% do total da receita da FDCT foram obtidos a partir de atividades que visam o desenvolvimento da UNESP, como ensino e pesquisa.

Agora, vejamos como esses recursos foram aplicados na universidade.

**Tabela 11 – Quadro das Despesas da FDCT com a UNESP, 2003.**

DESPESAS COM A UNESP	Valor em R\$
Doações para FEG-UNESP	109.239,19
Bolsa/Estágio	4.760,00
Taxa de Contr. Des. UNESP-	3.237,90
TCDU	
<b>TOTAL DESPESAS COM A</b>	<b>117.237,09</b>
<b>UNESP</b>	

Fonte: FDCT.

Primeiramente, devemos ressaltar que a UNESP fixou na Resolução nº 85, de 28 de julho de 2000, os percentuais e valores de taxas a serem recolhidos à universidade em decorrência da participação de docentes em atividades remuneradas e em consonância ao exercício do RDIDP. Esta medida foi justificada tendo em vista a necessidade de se definir com clareza a ordenação e o controle do exercício de atividades remuneradas que sejam compatíveis com o exercício do RDIDP; o reconhecimento de que as atividades externas arroladas na Resolução UNESP nº 85/99<sup>54</sup> constituem formas de interação demandadas pela sociedade, cabendo à Universidade realizar o seu atendimento com controle qualitativo e justo; a possibilidade de que algumas atividades de extensão e de prestação de serviços, além de seu mérito como meios de transferência de conhecimento à sociedade e de retroalimentação do ensino e da pesquisa na Universidade, podem ser custeadas pelas entidades ou pessoas promotoras ou beneficiárias de seus resultados (UNESP, 2000).

Assim diz o artigo 5º da referida Resolução

Taxa de Administração será recolhida diretamente pela Unidade ou por meio da entidade conveniada, podendo ser de, no máximo, 10% do custo total da atividade e as Unidades que atribuírem taxas de administração direta, inferiores a 3,0% do valor total da atividade, devem apresentar a exposição de seus motivos no Relatório a ser encaminhado ao Setor competente (UNESP, 2000, s/n).

E o artigo 6º adiciona que a Taxa de Contribuição ao Desenvolvimento da UNESP (TCDU) deverá ser de, no mínimo, 5,0% do valor total do projeto (UNESP, 2000). Dessa forma, as fundações que remuneram docentes em RDIDP nas atividades que promovem devem recolher à UNESP os valores acima determinados. Temos o valor de R\$ 3.237,90 referente à TCDU, contudo, ao calcularmos os 5% sobre os valores de Projetos temos R\$ 4.155,30, sobre o valor dos cursos promovidos pela fundação temos R\$ 16.878,34, que juntos representam R\$ 21.033,64. Não estamos incluindo o cálculo sobre a rubrica Serviços Prestados pela Fundação, pois, ao contrário do que determinam às Normas Brasileiras de Contabilidade (NBCT 10.4 – Fundações) elaboradas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), esta deveria ser esclarecida por uma “nota explicativa” a fim de identificar quais tipos de serviços foram prestados pela Fundação e se docentes da Universidade foram envolvidos

---

<sup>54</sup> A Resolução UNESP nº 85, de 4 de novembro de 1999, dispõe sobre os regimes de trabalho dos docentes da UNESP, especifica como atividades externas passíveis de remuneração por entidade distinta da UNESP a difusão de idéias e conhecimentos, o exercício de atividades docentes e assessoria, prestação de serviços e participação em projetos, decorrentes de ajustes de cooperação (UNESP, 2009).

nessas atividades. Dessa maneira, somente em relação à TCDU não foram pagos R\$ 17.795,74.

Considerando que as despesas referentes a Bolsas e Estágios estejam relacionadas à UNESP, o valor que retornou à universidade representa 23% do total arrecadado pela Fundação. Vejamos outras despesas relevantes da Fundação:

**Tabela 12 – Quadro das Despesas da FDCT, 2003.**

DESPESAS DIVERSAS	Valor em R\$
Despesas com diárias	56.519,00
Serv. Prest. p/ pessoas físicas	184.636,31
Serv. Prest. p/ pessoas jurídicas	1.650,00
<b>TOTAL</b>	<b>242.805,31</b>

Fonte: FDCT.

Estes três itens representam a remuneração camuflada dos docentes envolvidos com a fundação, primeiramente por, mais uma vez, não especificar quais os tipos de serviços prestados por pessoas físicas e jurídicas que estão sendo remunerados e, pela despesa com diárias representar 46 vezes o valor gasto com hospedagem, de R\$ 1.206,03. Portanto, a soma dos três itens representa 47% do valor total de receitas, provando que a maior parte dos recursos obtidos pela fundação são apropriados de forma privada pelos docentes envolvidos com a FDCT.

Passemos ao ano de 2004. O total de receitas neste ano foi de R\$ 491.811,57, o total das despesas foi R\$ 483.463,07, gerando um superávit de R\$ 8.348,50. Podemos salientar que houve uma queda de 5% do total da receita em relação ao ano anterior.

**Tabela 13 – Origem das Receitas da FDCT, 2004.**

ORIGEM DAS RECEITAS	Valor em R\$
Ganho com aplicações financeiras	23.402,88
Juros recebidos	1.945,12
Serviços de Ens. Mecânicos	43.199,89
Serviços Prestados	1.218,35
Cursos	211.908,35
Projetos	159.248,66
Congresso CLAGTEE	50.080,73

Taxa Membro Agregado	807,59
<b>TOTAL DAS RECEITAS</b>	<b>491.811,57</b>

Fonte: FDCT.

A queda em 2004, em relação ao valor da receita com cursos promovidos pela fundação comparado à 2003, foi de 13%, representando 52% do total de recursos da fundação. Em compensação o valor obtido com projetos aumentou em 92%, assim como os recursos com o congresso organizado pela fundação, em 154%. Dessa forma, o valor com projetos e congresso representa 43% do total das receitas em contrapartida aos 20% do ano anterior.

Cabe salientar o aparecimento de uma fonte inusitada de receita referente à taxa de membro agregado da fundação. Ora, a fundação é um ente jurídico que, ao contrário da associação, não prevê a Assembléia como órgão administrativo, pois à sua administração cabe servir aos fins estabelecidos pelo instituidor da fundação e não a sua determinação. Dessa forma, a FDCT recorre em ilegalidade ao formar tal órgão, além de cobrar taxas de membros que queiram se “associar” à fundação, como já foi discutido no item sobre a “duplicidade de funções”.

Vejamos as despesas que retornaram à universidade.

**Tabela 14 – Quadro das Despesas da FDCT com a UNESP, 2004.**

DESPESAS COM A UNESP	Valor em R\$
Doações para FEG-UNESP	129.193,05
Bolsa/Estágio	5.280,00
Taxa de Contr. Des. UNESP- TCDU	3.176,06
<b>TOTAL DESPESAS COM A UNESP</b>	<b>137.649,11</b>

Fonte: FDCT.

O valor que retornou à universidade representa 28% do total arrecadado pela Fundação. Apesar do aumento de 5 pontos percentuais em relação ao ano de 2003 dos recursos repassados à UNESP, o valor repassado pela TCDU foi novamente muito baixo em relação ao valor dos cursos, projetos e evento obtidos pela fundação, devendo ter sido

recolhido o montante de R\$ 13.686,38. O déficit foi de R\$ 10.509,78. Vejamos outros itens das despesas.

**Tabela 15 – Quadro das Despesas da FDCT, 2004.**

DESPESAS DIVERSAS	Valor em R\$
Despesas com diárias	62.938,63
Serv. Prest. p/ pessoas físicas	151.289,11
<b>TOTAL</b>	<b>214.227,74</b>

Fonte: FDCT.

Em 2004, não houve gastos com serviços prestados por pessoa jurídica e os gastos com diárias representaram 629 vezes o valor gasto com hospedagem, na ordem de R\$ 100,00. Dessa forma, temos que 43% do total de receitas foram destinadas à remuneração de docentes, representando novamente a maior parte da receita, apesar da queda em 4 pontos percentuais em relação ao ano de 2003.

No ano de 2005 o total de receitas foi R\$ 496.206,26, enquanto o total de despesas foi R\$ 505.687,57, gerando um déficit de R\$ 9.481,31 e um crescimento no total de receitas da ordem de 0,89% em relação ao ano anterior. Importante ressaltar que nesse ano, apesar de sofrer um déficit de quase R\$10.000,00, a fundação obteve R\$ 65.311,02 de ganhos com aplicações financeiras, o que representa 13% do total das receitas do exercício.

**Tabela 16 – Origem das Receitas da FDCT, 2005.**

ORIGEM DAS RECEITAS	Valor em R\$
Ganho com aplicações financeiras	65.311,02
Juros recebidos	1.396,04
Serviços de Ens. Mecânicos	14.404,02
Serviços Prestados	61.350,08
Cursos	191.218,09
Projetos	132.967,01
Jornada, Workshop	5.560,00
Outros	24.000,00
<b>TOTAL DAS RECEITAS</b>	<b>496.206,26</b>

Fonte: FDCT.



Os valores obtidos com cursos pela FDCT em 2005 representaram 41% da receita total, apresentando uma queda de 11% em relação a 2004. O montante referente a projetos significou 27%, enquanto o montante referente a eventos representou 1% do total da receita em 2005. Assim, temos em relação ao ano de 2004, uma queda de 16% nos valores de projetos e de 89% nos valores de eventos. Aproximadamente 5% do total da receita estão indicados como “outros”, novamente sem nenhuma nota explicativa, impossibilitando a identificação da origem de R\$ 24.000,00 conseguidos pela FDCT.

**Tabela 17 – Quadro das Despesas da FDCT com a UNESP,2005.**

DESPESAS COM A UNESP	Valor em R\$
Doações para FEG-UNESP	55.906,78
Bolsa/Estágio	22.390,00
Taxa de Contr. Des. UNESP- TCDU	1.940,00
<b>TOTAL DESPESAS COM A UNESP</b>	<b>80.236,78</b>

Fonte: FDCT.

Verificamos uma queda abrupta no total repassado à UNESP no ano de 2005 em relação ao ano anterior, equivalente a 42%. Tendo em vista que o montante da receita, praticamente, não apresentou oscilação, salta aos olhos a queda dos investimentos na universidade, uma vez que o fim da fundação é apoiar as atividades fim da instituição: pesquisa, ensino e extensão. Apesar do crescimento no valor de bolsas e estágios, que para fins desse trabalho, estamos considerando como sendo transferência de recursos para a universidade, o valor das doações diretas à instituição caiu drasticamente de R\$ 129.193,05 para R\$ 55.906,78, o equivalente a 57%.

**Tabela 18 – Quadro das Despesas da FDCT, 2005.**

DESPESAS DIVERSAS	Valor em R\$
Despesas com diárias	91.857,80
Serv. Prest. p/ pessoas físicas	161.142,67

<b>TOTAL</b>	<b>253.000,47</b>
--------------	-------------------

Fonte: FDCT.

Em compensação, os ganhos dos docentes que ministram cursos ou prestam serviços via fundação, aumentaram de R\$ 214.227,74 em 2004 para R\$ 253.000,47 em 2005, o que representa 18%. Ou seja, mesmo sem aumento considerável da receita, percebemos que os docentes estão se apropriando de uma parcela cada vez maior da receita total e diminuindo o valor repassado à universidade, que deveria ser o principal objetivo da fundação. Dessa forma, o que, provavelmente, refere-se a remuneração dos docentes, ultrapassa, pela primeira vez, a metade de toda a receita, o equivalente a 51% dos recursos.

Em 2006 o total das receitas chegou a R\$ 653.970,02, um crescimento frente ao ano de 2005 da ordem de 31%. A despesa total foi de R\$ 643.745,94, gerando um superávit de R\$ 10.224,08.

**Tabela 19 – Origem das Receitas da FDCT, 2006.**

<b>ORIGEM DAS RECEITAS</b>	<b>Valor em R\$</b>
Ganho com aplicações financeiras	18.810,75
Juros recebidos	1.754,67
Serviços de Ens. Mecânicos	20.832,20
Serviços Prestados	299.173,35
Cursos	202.054,47
Projetos	111.344,58
<b>TOTAL DAS RECEITAS</b>	<b>653.970,02</b>

Fonte: FDCT.

Cumprе salientar que o valor recebido por serviços prestados aumentou consideravelmente frente ao ano de 2005, passando de R\$ 61.350,08 para R\$ 299.173,35, crescimento equivalente a 388%, e representando 46% do total da receita, mostrando que os fins da fundação para com o apoio à universidade estão, paulatinamente, rumando para os serviços prestados pela entidade privada. A rubrica de cursos representou 34% enquanto a de projetos 17% do valor total da receita.

**Tabela 20 – Quadro das Despesas da FDCT com a UNESP, 2006.**

DESPESAS COM A UNESP	Valor em R\$
Doações para FEG-UNESP	68.896,16
Bolsa/Estágio	32.790,00
Taxa de Contr. Des. UNESP- TCDU	2.600,00
Desp. Dept. Materiais e Tecnologia	6.924,90
Desp. Dept. DPD	6.239,77
<b>TOTAL DESPESAS COM A UNESP</b>	<b>117.450,83</b>

Fonte: FDCT.

Aceitando que as despesas com os departamentos signifiquem contribuições ou doações da FCDT a eles, temos que o repasse total à universidade foi de R\$ 117.450,83 ou o equivalente a 18% da receita total da fundação. Mais uma vez, o valor da TCDU foi diminuído em R\$ 14.111,56, sendo que o total a ser recolhido pela fundação à UNESP tendo em vista os valores dos cursos e projetos, seria, no mínimo, de R\$ 16.711,56, equivalente aos 5% previstos na Resolução.

**Tabela 21 – Quadro das Despesas da FDCT, 2006.**

DESPESAS DIVERSAS	Valor em R\$
Despesas com diárias	98.690,00
Serv. Prest. p/ pessoas físicas	250.959,06
<b>TOTAL</b>	<b>349.649,06</b>

Fonte: FDCT.

Estes dois itens que, provavelmente, representam a remuneração dos docentes totalizam R\$ 349.649,06, valor equivalente a 53% da receita total. Portanto, ainda que a fundação tenha repassado 18% de seus ganhos à UNESP, o montante apropriado privadamente pelos participantes da fundação foi muito maior, consumindo mais de metade de toda a receita.

As receitas em 2007 sofreram uma pequena queda em relação ao ano de 2006, totalizando R\$ 616.074,92, um decréscimo de 6 pontos percentuais. O total das despesas foi de R\$ 605.463,37; o superávit alcançou os R\$ 10.611,55.

**Tabela 22 – Origem das Receitas da FDCT, 2007.**

ORIGEM DAS RECEITAS	Valor em R\$
Ganho com aplicações financeiras	48.276,35
Juros recebidos	1.893,78
Serviços de Ens. Mecânicos	13.326,00
Serviços Prestados	206.708,71
Cursos	259.583,30
Projetos	86.286,78
<b>TOTAL DAS RECEITAS</b>	<b>616.074,92</b>

Fonte: FDCT.

O valor dos serviços prestados pela fundação sofreu uma redução de 31 pontos percentuais, em relação ao ano anterior, contudo, é o segundo maior valor arrecadado pela fundação em 2007, representando 33% de toda a receita. Neste ano, somando os recursos obtidos com ensino, chegou-se em R\$ 272.909,30 ou o equivalente a 44% do total da receita, enquanto os projetos representaram apenas 14%.

**Tabela 23 – Quadro das Despesas da FDCT com a UNESP, 2007.**

DESPESAS COM A UNESP	Valor em R\$
Doações para FEG-UNESP	62.475,62
Bolsa/Estágio	35.240,00
Taxa de Contr. Des. UNESP-	8.246,41
TCDU	
Despesas Dept. Mat. e Tecnologia	846,27
Despesas Dept. Produção	9.361,77
Despesas Dept. Mecânica	2.541,00
Despesas Dept. Matemática	1.129,45
Despesas Dept. Energia	100,00
Despesas Dept. Eng. Elétrica	55,00
<b>TOTAL DESPESAS COM A</b>	<b>119.995,61</b>
<b>UNESP</b>	

Fonte: FDCT.

Alguns departamentos da Faculdade de Engenharia entraram na lista de despesas da fundação. Considerando que estes valores referem-se a repasses efetuados em benefício da UNESP, o repasse total à universidade foi de R\$ 119.995,61, o equivalente a 19% da receita

total da fundação, contudo, o crescimento frente ao ano anterior foi de apenas 2%. Isto é, ampliam-se as áreas a serem contempladas com recursos pela fundação, ao mesmo tempo em que se mantém o montante dos recursos a serem repassados.

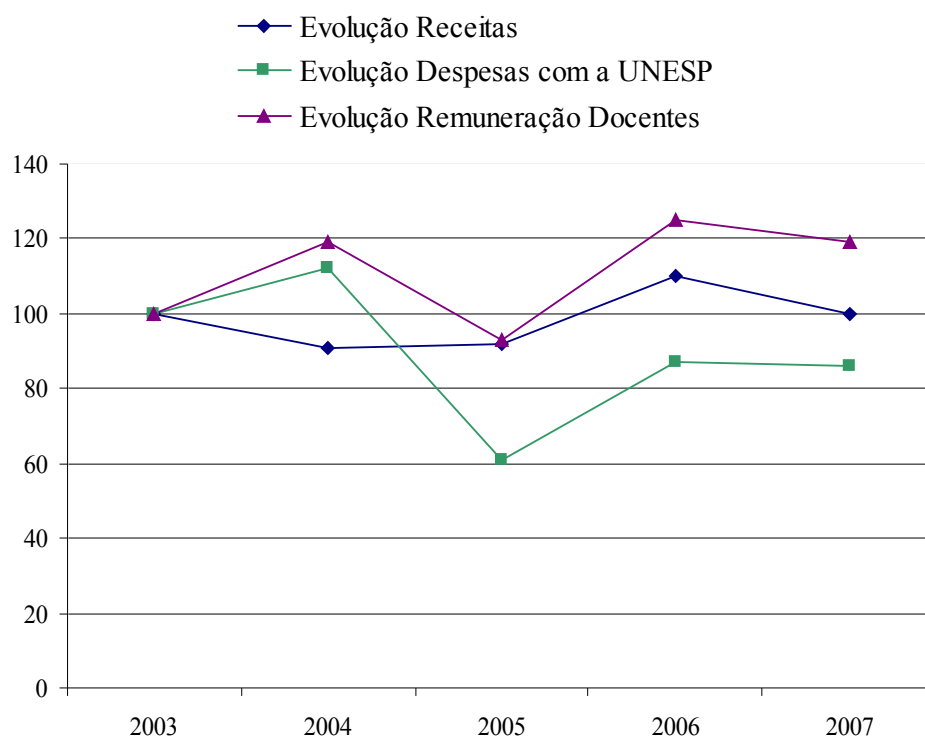
**Tabela 24 – Quadro das Despesas da FDCT, 2007.**

DESPESAS DIVERSAS	Valor em R\$
Despesas com diárias	104.931,90
Serv. Prest. p/ pessoas físicas	190.706,99
Serv. Prest. p/ pessoas jurídicas	50.128,40
<b>TOTAL</b>	<b>345.767,29</b>

Fonte: FDCT.

Estes três itens totalizam R\$ 345.767,29, portanto equivalem a 56% da receita total. Isso quer dizer que, embora a receita total tenha caído, de 2006 para 2007, o montante destinado à remuneração dos docentes cresceu quase três pontos percentuais, de 53% para 56% de toda a receita.

**Gráfico 8 – FDCT: Evolução da receita total, das despesas com a UNESP e da remuneração dos docentes, 2003-2007.**



Fonte: FDCT.

Compilando os dados analisados da FDCT nos anos de 2003 a 2007, percebemos, a partir do gráfico 8, que a remuneração dos docentes esteve muito acima do crescimento da receita, exceto em 2005, quando se equiparou. Entretanto, as receitas repassadas para a UNESP estiveram aquém do crescimento da receita, com exceção do ano de 2004, em que o montante repassado à UNESP foi superior ao crescimento da receita total da fundação. Dessa forma, pode-se concluir que ao priorizar a remuneração dos docentes partícipes da entidade e repassar valores que não acompanham o crescimento do total de receitas, a FDCT, por meio de seus órgãos administrativos, deixa claro que a prioridade não é o apoio à UNESP, mas sim, a apropriação privada dos recursos obtidos pela entidade, mesmo tendo previsto em estatuto, o princípio de renúncia ao lucro e à sua distribuição a qualquer título<sup>55</sup>.

<sup>55</sup> Utilizamos os valores referentes às prestações de serviços por pessoas físicas e jurídicas com o fim de identificar a remuneração de docentes uma vez que os dados encontrados nos relatórios contábeis das fundações analisadas não discriminam tais rubricas de forma clara e precisa. Baseamo-nos, para tanto, nos diversos estudos e reportagens realizados pela Revista Adusp, referente às fundações privadas da USP, que embora sejam relativos a outra universidade, apresentam semelhanças que nos possibilitam generalizar a situação para as fundações privadas da UNESP. Em especial ver: Revista Adusp nº 31, de novembro de 2003, especificamente artigos sobre a FUNBEO e FUNDACE e Revista Adusp nº 40, de abril de 2007, especificamente artigo sobre a FIA.

#### 4.7.2. Análise dos documentos da FUNDIBIO

O mesmo percurso metodológico será seguido em relação aos dados fornecidos pela Fundação do Instituto de Biociências, do *campus* de Botucatu. Assim, iniciaremos a análise pelo ano de 2003, seguindo até 2007. A receita total da fundação em 2003 foi de R\$ 1.183.896,65, enquanto as despesas totais somaram R\$ 979.023,67, gerando um superávit de R\$ 204.872,98. Importante notar que nos relatórios financeiros da FUNDIBIO, encontram-se as nomenclaturas contábeis “lucros” e “prejuízos”, utilizadas por aquelas entidades que têm como finalidade a obtenção de ganhos financeiros. As NBCT 10.4 – Fundações indicam para as instituições sem fins lucrativos se utilizarem de nomenclaturas compatíveis com tal característica, como “superávit” e “déficit”, como o fez a FDCT.

**Tabela 25 – Origem das Receitas da FUNDIBIO, 2003.**

ORIGEM DAS RECEITAS	Valor em R\$
Receitas Financeiras	123.626,22
Convênios	1.060.270,43
<b>TOTAL DAS RECEITAS</b>	<b>1.183.896,65</b>

Fonte: FUNDIBIO.

As origens dos recursos obtidos pela FUNDIBIO decorrem, majoritariamente, de convênios, representando 89% do total da receita. Em 2003, de acordo com as informações dos relatórios financeiros, a fundação firmou 25 convênios. A fim de esclarecer algumas dúvidas em relação aos convênios firmados, entramos em contato, via telefone, com Márcia Ricardo de Freitas<sup>56</sup>, responsável pela área administrativa e financeira da entidade. A funcionária esclareceu que todos os convênios firmados pela fundação têm como concedente<sup>57</sup> a UNESP, explicitando que os convênios que não carregam o nome do departamento do IBB conveniado, receberam o nome de projetos, caso dos convênios intitulados “Porto Primavera”, “Duke Morfologia” e “Natura”.

<sup>56</sup> Refere-se a anotações feitas pela própria autora, a partir de conversa via telefone, em 22 de outubro de 2009.

<sup>57</sup> De acordo com a IN/STF nº 01/1997, concedente é o órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, responsável pela transferência dos recursos financeiros ou pela descentralização dos créditos orçamentários destinados à execução do objeto do convênio.

Ainda em relação aos convênios, percebemos que estavam relacionados 3 com o nome da própria FUNDIBIO neste ano. O “convênio FUNDIBIO” recebeu R\$ 118.714,49, o “convênio FUNDIBIO Diversos” recebeu R\$ 3.710,56 e o “convênio FUNDIBIO biblioteca” recebeu mais R\$ 45.200,77, totalizando R\$ 167.625,82 ou o equivalente a 14% de toda a receita. Ora, cabe perquirir como a fundação pode celebrar um convênio consigo mesma.

Para responder esta indagação, recorreremos à Técnica em contabilidade, Maria Isabel M. Ballarin<sup>58</sup>, responsável pela elaboração dos documentos da FUNDIBIO. Via telefone, ela nos informou que o “convênio FUNDIBIO” diz respeito a taxas administrativas cobradas pela entidade para gerir os recursos dos convênios celebrados com a UNESP e que o “convênio FUNDIBIO biblioteca” referia-se aos recursos da biblioteca do IBB geridos pela fundação. Entretanto, não soube esclarecer quais as origens do montante recebido pelo “convênio FUNDIBIO diversos”, justificando que deveriam ser localizadas as notas referentes especificamente a esse convênio.

Ao fazermos o levantamento dos valores relativos às Taxas Administrativas, claro ficou que o “convênio FUNDIBIO” não se refere a esse valor, uma vez que a fundação recebeu como taxas o valor de R\$ 89.286,19 no mesmo ano em que a receita do respectivo convênio foi de R\$ 118.714,49. Além disso, é impróprio nomear como convênio recursos oriundos de taxas administrativas, mesmo que se tivesse sido comprovadas como origem de tais recursos.

Resta claro, portanto, que os recursos listados como convênios que levam o nome da própria fundação são no mínimo, obscuros. Seria necessária uma investigação profunda pelos órgãos competentes em fiscalizar as fundações privadas “de apoio”, como o Ministério Público e o Tribunal de Contas da jurisdição responsável, a fim de averiguar a legalidade das contas apresentadas pela FUNDIBIO.

**Tabela 26 – Quadro das Despesas da FUNDIBIO com a UNESP.**

DESPESAS COM A UNESP	Valor em R\$
Despesas com bolsistas	71.420,60
Auxílio Pesquisa	105.500,00
<b>TOTAL DESPESAS COM A</b>	<b>176.920,60</b>
<b>UNESP</b>	

Fonte: FUNDIBIO.

<sup>58</sup> Refere-se a anotações feitas pela própria autora, a partir de conversa via telefone, em 22 de outubro de 2009.



Seguindo nossa análise, encontramos os itens de despesas com bolsistas e auxílio pesquisa, somando R\$ 176.920,60. Considerando que esses itens são os investimentos feitos pela fundação na UNESP, a fim de apoiar a pesquisa, o ensino e à extensão, o valor equivale a 15% da receita total.

**Tabela 27 – Quadro das Despesas da FUNDIBIO, 2003.**

<u>DESPEASAS DIVERSAS</u>	<u>Valor em R\$</u>
Taxa administrativa	89.286,19
Despesas diversas	221.567,34
Serv. Prest. p/ pessoas físicas	106.107,06
Serv. Prest. p/ pessoas jurídicas	15.149,20
<u>TOTAL</u>	<u>432.110,39</u>

Fonte: FUNDIBIO.

E considerando que as despesas com taxas administrativas, serviços prestados por pessoas físicas e serviços prestados por pessoas jurídicas dizem respeito à remuneração dos docentes envolvidos com a fundação, temos que a soma dessas rubricas chega a R\$ 210.542,45 ou 18% do total da receita. Entretanto, ao verificar o valor total gasto com a rubrica “despesas diversas” desconfiamos que esse possa ser mais uma forma de camuflar o montante apropriado pelos docentes.

Em relação a tais despesas, Maria Isabel esclareceu que é vontade dela e dos dirigentes da fundação que, paulatinamente, os valores com despesas diversas sejam remanejados para as contas a que realmente pertencem, pois se tratam de “pequenos” gastos aleatórios. Ora, em 2003, encontramos na relação de despesas somente do convênio celebrado com o Centro Virtual de Toxinologia (CEVAP) o valor de R\$ 6.697,67 gastos com despesas diversas, enquanto o total de despesas desse convênio foi da ordem de R\$ 9.570,01. Ou seja, somente com a rubrica “despesas diversas” a fundação gastou 70% do total de despesas do supracitado convênio. Mais um exemplo emblemático refere-se às despesas do convênio com o Departamento de Parasitologia do IBB. O total de despesas do convênio somou R\$ 2.831,83 enquanto foi gasto somente com despesas diversas o valor de R\$ 2.279,34 ou o equivalente a 80% da despesa total do convênio.

Assim, ao considerarmos também o valor gasto com despesas diversas como parte da remuneração dos docentes, haja vista os altos valores encontrados e a obscuridade de suas

aplicações, passamos para R\$ 432.110,39 ou o equivalente a 36% do total de receitas da fundação.

Em 2004 a FUNDIBIO arrecadou um total de R\$ 1.180.647,55, gastou R\$ 1.017.474,51, apresentando um “lucro” de R\$ 163.173,04. Uma observação a ser feita em relação aos documentos Demonstrações de Resultados do Exercício da FUNDIBIO refere-se à falta de especificação dos totais das receitas e despesas. Nos documentos encontramos apenas os valores das receitas obtidas com convênios e as receitas financeiras, enquanto o total de despesas sequer é relacionado. Ao final do documento, encontramos a rubrica referente aos “lucros” ou “prejuízos” obtidos pela fundação.

**Tabela 28 – Origem das Receitas da FUNDIBIO, 2004.**

ORIGEM DAS RECEITAS	Valor em R\$
Receitas Financeiras	72.969,20
Convênios	1.107.678,35
<b>TOTAL DAS RECEITAS</b>	<b>1.180.647,55</b>

Fonte: FUNDIBIO.

Na relação de convênios de 2004 encontramos 5 relacionados à FUNDIBIO. O “convênio FUNDIBIO” angariou R\$ 124.678,36, o “convênio FUNDIBIO diversos” mais R\$ 35.785,76, o “convênio FUNDIBIO Biblioteca” R\$ 39.938,36, e as duas novas rubricas referentes ao “convênio FUNDIBIO IB” recebeu R\$ 2.508,44 enquanto o “FUNDIBIO eventos” arrecadou R\$ 15.188,68. Assim, temos que somente os chamados “convênios” que a fundação celebrou consigo mesma, somam R\$ 218.099,60 ou o equivalente a 18% do total da receita.

**Tabela 29 – Quadro das Despesas da FUNDIBIO com a UNESP, 2004.**

DESPESAS COM A UNESP	Valor em R\$
Despesas com bolsistas	78.407,00
Auxílio Pesquisa	98.400,00
<b>TOTAL DESPESAS COM A</b>	<b>176.807,00</b>
<b>UNESP</b>	

Fonte: FUNDIBIO.

Os dois itens, que estamos considerando como retorno para a UNESP, representaram em 2004, somente 15% de toda a receita da fundação, equiparando-se ao percentual do ano gasto no anterior.

**Tabela 30 – Quadro das Despesas da FUNDIBIO, 2004.**

DESPESAS DIVERSAS	Valor em R\$
Taxa administrativa	89.528,86
Despesas diversas	169.152,91
Serv. Prest. p/ pessoas físicas	139.765,09
Serv. Prest. p/ pessoas jurídicas	27.377,59
<b>TOTAL</b>	<b>425.824,45</b>

Fonte: FUNDIBIO.

Em compensação, os gastos com a remuneração dos docentes permanecem altos, representando 36% do total da receita. Cabe salientar que, assim como no ano de 2003, os gastos com a rubrica “despesas diversas” representa o maior percentual entre as despesas que consideramos remuneração camuflada dos docentes, o equivalente a 40% do total destas despesas.

Em 2005 a fundação arrecadou R\$ 1.112.975,93, enquanto o total de despesas chegou a R\$ 1.319.260,88, gerando um “prejuízo” de R\$ 206.284,95.

**Tabela 31 – Origem das Receitas da FUNDIBIO, 2005.**

ORIGEM DAS RECEITAS	Valor em R\$
Receitas Financeiras	106.388,18
Convênios	1.006.587,75
<b>TOTAL DAS RECEITAS</b>	<b>1.112.975,93</b>

Fonte: FUNDIBIO.

Neste ano, as 5 rubricas de convênios que levam o nome da própria fundação continuaram presentes nos documentos. Assim, temos que o “convênio FUNDIBIO” recebeu a quantia de R\$ 111.220,04, o “convênio FUNDIBIO diversos” R\$ 78.266,08, o “convênio FUNDIBIO biblioteca” R\$ 27.207,66, o “convênio FUNDIBIO IB” R\$ 3.111,24 e o “FUNDIBIO eventos” R\$ 18.866,12. A soma dessas rubricas totaliza R\$ 238.671,14. Esse

montante equivale a 21% do total de toda a receita da fundação, apresentando um aumento de 3 pontos percentuais em relação ao ano anterior.

**Tabela 32 – Quadro das Despesas da FUNDIBIO com a UNESP, 2005.**

DESPESAS COM A UNESP	Valor em R\$
Despesas com bolsistas	68.047,00
Auxílio Pesquisa	118.053,48
Doações UNESP	298.612,70
<b>TOTAL DESPESAS COM A UNESP</b>	<b>484.713,18</b>

Fonte: FUNDIBIO.

Uma novidade referente às despesas efetuadas com a UNESP em 2005 materializa-se na rubrica “Doações UNESP”, com o montante de R\$ 298.612,70, o equivalente a 62% do total de repasses feitos à universidade. Contudo, esse valor chama a atenção por constar pela primeira vez do relatório contábil justamente no ano em que a fundação apresentou um déficit da ordem de R\$ 206.284,95 e por ter representado um aumento de 28 pontos percentuais em relação ao investimento ocorrido em 2004, passando de 15% para 43% do total da receita.

**Tabela 33 – Quadro das Despesas da FUNDIBIO, 2005.**

DESPESAS DIVERSAS	Valor em R\$
Taxa administrativa	87.819,32
Despesas diversas	170.130,00
Despesas bancárias	14.184,36
Serv. Prest. p/ pessoas físicas	111.261,00
Serv. Prest. p/ pessoas jurídicas	11.769,73
<b>TOTAL</b>	<b>380.980,05</b>

Fonte: FUNDIBIO.

As despesas consideradas como remuneração dos docentes passaram a equivaler a 34% de toda a receita da fundação, um decréscimo de apenas 2 pontos percentuais em relação à 2004. Isso mostra que, apesar da dívida adquirida pela fundação, os docentes não estão dispostos a diminuir seus ganhos. Os gastos com “despesas diversas” continua sendo o maior dentre as despesas com remuneração de docentes, apresentando um acréscimo de 5

pontos percentuais em relação ao ano anterior, passando de 40% a 45% do total destas despesas. Assim, mais uma vez, a vontade proclamada pela contadora da FUNDIBIO, em diminuir os valores relacionados às despesas diversas da fundação, são contraditórias aos números encontrados nos relatórios elaborados por ela mesma.

Em 2006, o total das receitas chegou a R\$ 1.290.806,06, um crescimento frente ao ano de 2005 da ordem de 15%. A despesa total foi de R\$ 1.152.798,56, gerando “lucro” de R\$ 138.007,50.

**Tabela 34 – Origem das Receitas da FUNDIBIO, 2006.**

ORIGEM DAS RECEITAS	Valor em R\$
Receitas Financeiras	88.729,10
Convênios	1.202.076,96
<b>TOTAL DAS RECEITAS</b>	<b>1.290.806,06</b>

Fonte: FUNDIBIO.

Em 2006, os 5 convênios relacionados à FUNDIBIO continuaram presentes. Assim, o “convênio FUNDIBIO” recebeu R\$ 126.802,87, o “convênio FUNDIBIO diversos” mais R\$ 50.092,70, o “convênio FUNDIBIO Biblioteca” R\$ 29.305,33, o “convênio FUNDIBIO IB” angariou R\$ 1.689,98 enquanto o “FUNDIBIO eventos” arrecadou R\$ 27.181,01. Assim, temos que somente os chamados “convênios” que a fundação celebrou consigo mesma, somam R\$ 235.071,89 ou o equivalente a 18% do total da receita. O valor oriundo de taxas administrativas aumentou consideravelmente, chegando a R\$ 140.127,18 no ano, ultrapassando o valor do “convênio FUNDIBIO”. Mais uma prova de que as rubricas não se equivalem, pois seus valores não estão relacionados entre si.

**Tabela 35 – Quadro das Despesas da FUNDIBIO com a UNESP, 2006.**

DESPESAS COM A UNESP	Valor em R\$
Despesas com bolsistas	79.047,00
Auxílio Pesquisa	124.697,61
Doações UNESP	39.237,40
<b>TOTAL DESPESAS COM A</b>	<b>242.982,01</b>
<b>UNESP</b>	

Fonte: FUNDIBIO.

Os investimentos na UNESP em 2006 marcaram o restabelecimento dos índices anteriores, equivalente neste ano a 18% do total da receita. Excetuando-se o abrupto aumento ocorrido em 2005, de 28 pontos percentuais, nos anos de 2003 e 2004 os índices de repasses de recursos para a universidade se mantiveram em 15%.

**Tabela 36 – Quadro das Despesas da FUNDIBIO, 2006.**

DESPESAS DIVERSAS	Valor em R\$
Taxa administrativa	140.127,18
Despesas diversas	150.405,36
Serv. Prest. p/ pessoas físicas	112.257,27
Serv. Prest. p/ pessoas jurídicas	15.348,65
<b>TOTAL</b>	<b>428.777,96</b>

Fonte: FUNDIBIO.

As despesas consideradas como remuneração dos docentes passaram a equivaler a 33% de toda a receita da fundação, 1 ponto percentual abaixo do realizado em 2005. Os gastos com “despesas diversas” continua sendo o maior dentre as despesas com remuneração de docentes, apresentando um decréscimo de 10 pontos percentuais em relação ao ano anterior, passando de 45% a 35% do total destas despesas. Entretanto, um gasto que chama atenção na tabela 36 refere-se ao valor de despesas com a taxa administrativa, que passou no ano de 2005 de R\$ 87.819,32 para chegar em 2006 aos R\$ 140.127,18, um aumento de 60 pontos percentuais.

Em 2007 a fundação arrecadou R\$ 1.000.699,95, enquanto o total de despesas chegou a R\$ 1.054.221,11, gerando um déficit de R\$ 53.521,16. Neste relatório encontramos a nomenclatura “déficit” para designar os prejuízos da fundação no exercício. Importante ressaltar, que 2007 foi o ano em que a FUNDIBIO voltou a prestar contas para a UNESP, após 5 anos sem se manifestar, em desacordo com a Resolução que prevê a obrigatoriedade da prestação de contas pelas fundações vinculadas à UNESP, movimento que julgamos ser resultado da investida da Comissão para estudar as relações das fundações “de apoio” com a UNESP, instituída em 2006.

**Tabela 37 – Origem das Receitas da FUNDIBIO,2007.**

ORIGEM DAS RECEITAS	Valor em R\$
Receitas Financeiras	65.307,54
Convênios	935.392,41
<b>TOTAL DAS RECEITAS</b>	<b>1.000.699,95</b>

Fonte: FUNDIBIO.

O total da receita de 2007 apresentou uma queda de 22 pontos percentuais em relação ao ano anterior. Continuaram constando 5 rubricas referentes aos ditos “convênios” da FUNDIBIO nas origens dos recursos, no entanto, o convênio “FUNDIBIO eventos” apareceu com o nome de “FUNDIBIO Microscopia Eventos”. Assim, temos que as receitas destes convênios foram de: “convênio FUNDIBIO”: R\$ 125.096,91; “convênio FUNDIBIO diversos”: R\$ 98.165,55; “convênio FUNDIBIO biblioteca”: R\$ 53.340,58; “convênio FUNDIBIO IB”: R\$ 5.222,00; e “FUNDIBIO microscopia eventos”: R\$ 14.311,50. O valor total da receita arrecada pelos “convênios” que possuem o nome da própria fundação é de R\$ 296.136,54.

**Tabela 38 – Quadro das Despesas da FUNDIBIO com a UNESP, 2007.**

DESPESAS COM A UNESP	Valor em R\$
Despesas com bolsistas	55.550,00
Auxílio Pesquisa	203.725,00
Doações UNESP	3.784,00
<b>TOTAL DESPESAS COM A UNESP</b>	<b>263.059,00</b>

Fonte: FUNDIBIO.

O total de despesas referente aos repasses da FUNDIBIO para a UNESP representou em 2007 o equivalente a 26%, um acréscimo de 11 pontos percentuais em relação a 2006. Nota-se, no entanto, que os valores relacionados a rubrica “Doações UNESP”, desde 2005 vêm apresentando uma queda acentuada.

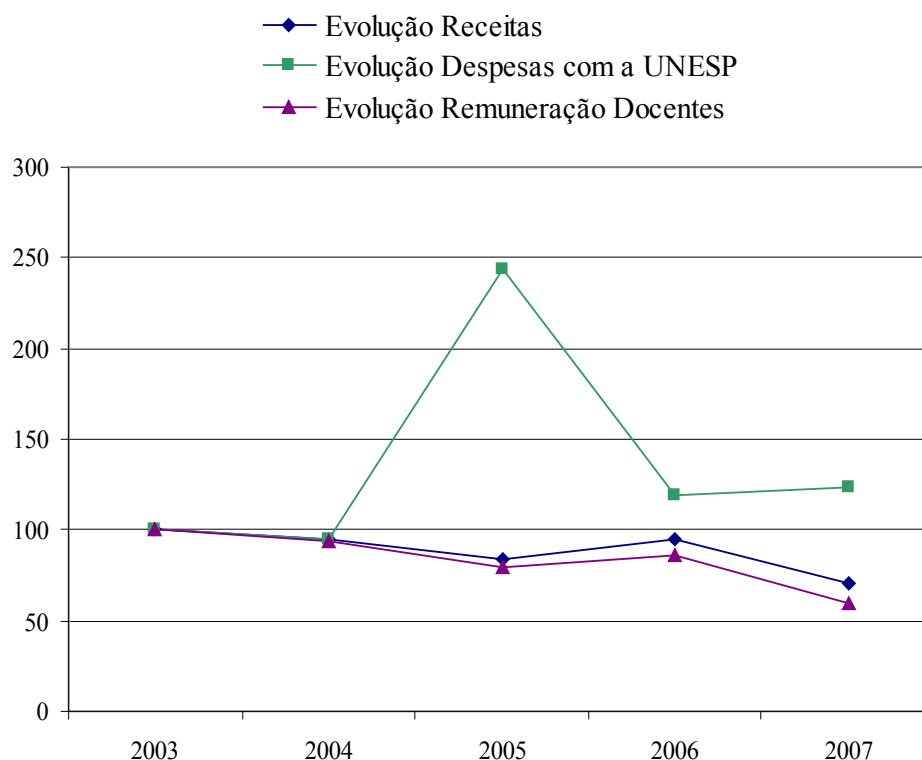
**Tabela 39 – Quadro das Despesas da FUNDIBIO, 2007.**

DESPESAS DIVERSAS	Valor em R\$
Taxa administrativa	83.884,02
Despesas diversas	117.739,37
Serv. Prest. p/ pessoas físicas	93.525,88
Serv. Prest. p/ pessoas jurídicas	13.206,33
<b>TOTAL</b>	<b>308.355,60</b>

Fonte: FUNDIBIO.

Os valores que representam a remuneração dos docentes também apresentou uma leve queda, equivalendo em 2007 a 31% do total da receita, enquanto em 2006 representava 33%. No entanto, mais uma vez, a rubrica de “despesas diversas” apresentou o maior percentual referente ao total de gastos para a remuneração dos docentes, representando 38%.

**Gráfico 9 – FUNDIBIO: Evolução da receita total, das despesas com a UNESP e da remuneração dos docentes, 2003-2007.**



Fonte: FUNDIBIO.

Ao compilar os dados analisados da FUNDIBIO nos anos de 2003 a 2007, percebemos, a partir do gráfico 9, que os valores repassados à UNESP pela fundação



estiveram equiparados ao crescimento da receita, apresentando uma oscilação que fugiu ao padrão estabelecido nos outros anos, justamente em 2005, quando os gastos da fundação foram tão altos, gerando um déficit ao final do exercício fiscal. Em compensação, a evolução dos valores que consideramos despesas com remuneração dos docentes seguiu o movimento de decréscimo da receita total no período, estando ainda um pouco abaixo desta. Deve-se ressaltar, no entanto, que a forma de contabilizar os gastos da FUNDIBIO não é compatível com as NBCT 10.4 – Fundações, o que gera confusão na interpretação dos dados, necessitando de um estudo mais aprofundado, incluindo uma auditoria externa e a ação de órgãos fiscalizadores das fundações privadas, como o Ministério Público e o Tribunal de Contas responsáveis pela jurisdição.

## Considerações Finais

O objetivo central deste trabalho consistiu em investigar os impactos do movimento de privatização do ensino superior paulista, na Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP, enfatizando a relação entre as fundações privadas ditas “de apoio” ao desenvolvimento da pesquisa, do ensino e da extensão oferecidos pela universidade e o movimento de precarização do trabalho docente. Partimos da hipótese de que as políticas públicas para o setor da educação superior brasileira e paulista, tendo como orientação o ajuste estrutural neoliberal, visaram produzir as melhores condições para a reprodução do padrão hegemônico de poder do capital e legitimar uma ordem social em que os direitos sociais universais são paulatinamente ressignificados e transferidos para a esfera privada na forma de “serviços”.

A partir da pesquisa bibliográfica, explicitamos e definimos os conceitos basilares que estruturam este trabalho, sob o referencial teórico marxista. Compreendendo a educação como uma atividade que possibilita tanto a reprodução do modo de produção capitalista quanto a criação de novos conhecimentos que viabilizem a sua superação, temos na universidade o *locus* privilegiado para que os homens debatam, pesquisem e procurem formas que buscam a superação da ordem societal capitalista, ensejando assim a realização de uma educação pública efetiva a fim de alcançar uma educação para a emancipação da humanidade.

Com efeito, a investigação incorporou o debate sobre a autonomia das universidades brasileiras, especialmente a paulista, tendo em vista a previsão constitucional e da legislação estadual paulista, que embora afirmem as universidades como entes autônomos, os governos nas esferas federal e estadual no período de 1995 a 2008 impuseram com mecanismos normativos autoritários – via decretos, pareceres e normas correlatas – obstáculos à sua efetiva consecução. Assim, as universidades brasileiras e a UNESP padecem de liberdade para gerir os recursos recebidos e para estabelecer suas diretrizes didáticas e administrativas, contribuindo para intensificação do padrão hegemônico de poder do capital.

O estudo procurou mostrar que as políticas públicas implantadas pelos governos federal e estadual paulista no período de 1995 a 2008, tendo como norteador o axioma

neoliberal, visaram a crescente deserção do Estado perante a educação superior pública, diminuindo sua atuação nas áreas sociais, ao mesmo tempo em que paulatinamente transferiam a responsabilidade de oferecimento de tais “serviços” para a iniciativa privada. Entendendo que, sob a ótica da teoria marxista, ao Estado cabe a legitimação e proteção da ordem capitalista, exercendo o controle e poder coercitivo a fim de possibilitar a reprodução e sobrevivência do capital, é necessário que a essa reprodução sejam postas à sua disposição todas as áreas da atividade humana, inclusive a educação.

Tem-se assim, que os governantes que controlam o Estado, a partir dos mecanismos permitidos pelos trâmites políticos, produzem os meios para que o capital se aproprie de áreas que, até então, estavam sob sua responsabilidade. Em um momento em que as universidades públicas, de forma geral, e as universidades estaduais paulistas, em particular, encontram-se duramente ameaçadas por reformas e medidas que visam aprofundar a privatização e mercantilização da educação superior brasileira, atentando contra a autonomia constitucionalmente assegurada a todas as universidades e, mais concretamente, contra a autonomia conquistada em 1989 pelas universidades estaduais paulistas, tornam-se ainda mais relevantes análises que explicitam as transformações de caráter privado operadas no âmbito das universidades.

Assim, a análise das políticas públicas buscou explicitar que o movimento de privatização da educação superior se aprofunda, causando impactos diretos no trabalho dos professores universitários. A crescente diminuição nos repasses de recursos às universidades gera um déficit específico nos salários dos servidores, uma vez que a maioria do total de recursos da universidade é destinada à remuneração do pessoal. Entretanto, a remuneração é apenas uma das conseqüências perversas desta derrocada.

A reestruturação do mundo do trabalho imposta por tais medidas, com mais intensidade a partir dos anos de 1990, gerou uma transformação nas atividades universitárias. A sobrecarga de tarefas, a substituição da contratação de docentes efetivos por substitutos e em quantidade reduzida, a avaliação por produtividade, afetam os sujeitos sociais em seus processos de trabalho, modificando práticas e culturas, solapando suas formas de organização e de lutas e fragilizando ainda mais a autonomia e os vínculos da universidade com um projeto transformador.

A transformação engendrada pelas políticas de cunho neoliberal promove, de forma devastadora, a privatização da educação, a partir do oferecimento de cursos pagos no seio da universidade, de prestação de serviços de assessoria, de consultoria e de desenvolvimento de produtos e pesquisas remunerados. Esse movimento mercantilista encontrou nas fundações

privadas “de apoio” à pesquisa, ao ensino e à extensão universitárias um meio de efetuar tais práticas aproveitando-se do modo obscuro pelos quais operam tais entidades. A legislação que normatiza as fundações privadas “de apoio”, em consonância com as políticas que visam o aprofundamento da privatização da educação em nível superior, tem sido permissiva na relação de promiscuidade impetrada por estas entidades, ora se beneficiando com as regras do setor público, ora com as regras do setor privado, de acordo exclusivo com seus próprios interesses.

Tivemos a intenção de apreender as contradições e o caráter desvirtuado assumido por estas entidades sem fins lucrativos ensejados pela atuação das fundações privadas “de apoio” na UNESP, por meio da análise de teor jurídico e administrativo, que ao viabilizarem a entrada direta dos interesses privados no seio da universidade, apoiando-se em regalias concedidas pelo poder público, impetram um mecanismo perverso de intensificação da precarização do trabalho docente, uma vez que ao controlar recursos da universidade, repassam a maior parte deles para uma pequena parcela dos docentes que estão a elas vinculados.

Portanto, ao contrário do discurso propalado pelos docentes e outros interessados em obter vantagens econômicas via fundações privadas ditas “de apoio” às universidades, de que estas entidades trarão novos recursos para complementar os repasses financeiros cada vez mais baixos efetuados pelo governo, as fundações têm sido um meio eficaz de concentrar e se apropriar dos poucos recursos da instituição pública e distribuí-los, por meio da apropriação privada de uma ínfima parcela dos professores da instituição e o beneficiamento de interesses privados. O caráter imanente de produção e socialização de conhecimentos que reveste a universidade, conseqüentemente, está passando paulatinamente a atender interesses mercantis em uma proporção que amplia os interesses capitalistas.

A universidade enquanto espaço público de produção e socialização de conhecimento requer o pleno exercício da autonomia, ou seja, plena capacidade de se auto-regular e de se autogovernar. Mas, a autonomia assim entendida contrasta com a idéia atualmente dominante de autonomia para atender aos desígnios do mercado ou a interesses particularistas, e requer, por sua vez, intensas lutas sociais para assegurá-la. Daí a necessidade das análises acima referidas, capazes de compreender como as políticas neoliberais e mercantis afetam o sujeitos sociais em seus processos de trabalho.

Dessa forma, percebemos que a precarização do trabalho docente e a expansão das fundações privadas ditas “de apoio” são faces de uma moeda que visa a crescente apropriação privada do espaço público a fim de viabilizar a reprodução do capital e a expansão da ordem

societal capitalista. Entretanto, tais constatações não são imutáveis, tampouco absolutas, pois a realidade é contraditória e enseja a possibilidade de mudanças se as lutas e embates em busca de uma sociedade mais justa, livre e igual permanecerem ativas. Resta-nos, portanto, a responsabilidade de seguir contestando e lutando para que haja condições de se efetivar uma educação para emancipação da humanidade.

## Referências

ADUSP. **Universidade pública e fundações privadas**: aspectos conceituais, éticos e jurídicos. Adusp: São Paulo, 2004.

\_\_\_\_\_. **Como e por quê as fundações privadas “de apoio” estão destruindo o caráter público e gratuito da USP**. São Paulo: Adusp, 2004. 32 p.

\_\_\_\_\_. **Fundações privadas x universidade pública**: parecer jurídico sobre a legalidade de vincular cargos executivos da Universidade às direções de fundações privadas “de apoio”. São Paulo: Adusp, 2004. 32 p.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da Educação Superior**: estado x mercado. São Paulo: Cortez; Piracicaba, SP: Editora UNIMEP, 2003.

ANDES-SN. Fundações privadas ditas de apoio às universidades públicas. Brasília, n. 23, fev. 2006.

\_\_\_\_\_. Fundações privadas x universidades públicas: uma relação incompatível. Brasília, abr. 2008. Edição especial.

\_\_\_\_\_. Proposta do ANDES-SN para a Universidade Brasileira. 3ª edição atualizada e revisada. Brasília: **Caderno Andes**, 2003.

ANTUNES, Ricardo; ALVES, Giovanni. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 25, n. 87, p. 335-351, maio/ago. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v25n87/21460.pdf>>. Acesso em: 5 dez. 2008.

AZEVEDO, Marcelo André. Fundações de apoio e moralidade administrativa. In: Universidade pública e fundações privadas: aspectos conceituais, éticos e jurídicos. **Revista ADUSP**: São Paulo, p. 43-51, nov. 2004.

BANDEIRA LINS, Carlos Francisco. “Só bloco 2 do Incor não explica dívida”, declara Bandeira Lins. In: Revista Adusp: **Dossiê fundações 2**. Parte I. São Paulo, n. 36, p. 99-106, jan. 2006.

BOBBIO, N.; METTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 5ª ed. Brasília: Editora UnB; São Paulo: Imprensa Oficial, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 15 set. 2008.

BRASIL. **Lei nº 5.540**, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior, sua articulação com a escola média e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5540.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5540.htm). Acesso em: 11 out. 2008.

BRASIL. **Lei nº 8.212**, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8212cons.htm). Acesso em: 4 de jul. 2009.

BRASIL. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 18 de abr. 2009.

BRASIL. **Lei nº 8.958**, de 20 de dezembro de 1994. Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8958.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8958.htm). Acesso em: 18 abr. 2009.

BRASIL. **Lei nº 9.250**, de 26 de dezembro de 1995. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas físicas e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9250.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9250.htm). Acesso em: 19 jun. 2009.

BRASIL. **Lei nº 9.637**, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L9637.htm>. Acesso em: 15 set. 2008.

BRASIL. **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 18 abr. 2009.

BRASIL. **Lei nº 10.861**, de 15 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.861.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.861.htm). Acesso em: 15 set. 2008.

BRASIL. **Lei nº 10.973**, de 02 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.973.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.973.htm). Acesso em: 11 out. 2008.

BRASIL. **Lei nº 11.079**, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de Parceria Público-Privada (PPP) no âmbito da administração pública. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm). Acesso em: 11 out. 2008.

BRASIL. **Lei nº 11.096**, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm). Acesso em: 11 out. 2008.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200/67**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso em: 11 out. 2008.

BRASIL. **Decreto nº 5.154**, de 23 de julho de 2004. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5154.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5154.htm). Acesso em: 11 out. 2008.

BRASIL. **Decreto nº 5.205**, de 14 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5205.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5205.htm). Acesso em: 11 out. 2008.

BRASIL. **Decreto nº 5.224**, de 1 de outubro de 2004. Dispõe sobre a organização dos Centros Federais de Educação Tecnológica e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5224.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5224.htm). Acesso em: 11 out. 2008.

BRASIL. **Decreto nº 93.872**, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto/D93872.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/D93872.htm). Acesso em: 21 ago. 2009.

BRASIL. MEC. CNE/CES. **Parecer nº 0364**, aprovado em 6 de novembro de 2002. Assunto: Regularidade da cobrança de taxas em cursos de Pós-Graduação, *lato sensu*, com base no art. 90, da Lei nº 9394/1996. PROCESSO(S) N.º(S): 23000.006324/2002-27. Disponível em: [http://www.ufrgs.br/propg/regulam/anexos/resolcne364\\_02.htm](http://www.ufrgs.br/propg/regulam/anexos/resolcne364_02.htm). Acesso em: 18 abr. 2009.

BRASIL. MEC. CNE/CES. **Resolução nº 1**, de 8 de julho de 2007. Estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação *lato sensu*, em nível de especialização. Diário Oficial da União, Brasília, 8 de junho de 2007, Seção 1, p. 9.

BRASIL. STN. **Instrução Normativa nº 1**, de 15 de janeiro de 1997. Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 31 de janeiro de 2007.

CARVALHO, C. H. A. Política de ensino superior e renúncia fiscal: da reforma universitária de 1968 ao PROUNI. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 28, Caxambu, 2005. **Anais...** Caxambu, 2005. Disponível em: <http://www2.uerj.br/~anped11>. Acesso em: 15 nov. 2008.



CATANI, Afrânio M.; OLIVEIRA, João F. A educação superior. In: OLIVEIRA, Romualdo P.; ADRIÃO, Theresa (org.). **Organização do ensino no Brasil**: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB. São Paulo: Xamã, 2002.

CHALREO, Marcelo. Cursos Pagos. In: Universidade pública e fundações privadas: aspectos conceituais, éticos e jurídicos. **Revista ADUSP**: São Paulo, p. 78-83, nov. 2004.

CHAUÍ, Marilena. **Escritos sobre a universidade**. São Paulo: Editora UNESP, 2001.

\_\_\_\_\_. **A universidade pública sob nova perspectiva**. Conferência de abertura da 26ª. Reunião Anual da ANPED. Poços de Caldas, MG, 05 de outubro de 2003.

CORBUCCI, Paulo R. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. **Educação & Sociedade**. Campinas, vol. 25, n. 88, p. 867-891, Especial - Out. 2004.

CUNHA, Luiz Antonio. **Qual universidade?** São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Autores Associados, 1989.

\_\_\_\_\_. **A universidade temporã**: o ensino superior da colônia à era Vargas. São Paulo: Editora UNESP, 2007a.

\_\_\_\_\_. **A universidade crítica**: o ensino superior na república populista. São Paulo: Editora UNESP, 2007b.

\_\_\_\_\_. **A universidade reformanda**: o golpe de 64 e a modernização do ensino superior. São Paulo: Editora UNESP, 2007c.

DAL RI, Neusa Maria. **Sindicato, autonomia e gestão democrática na universidade**. São Paulo, 1997. 221p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo, São Paulo. 1997.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Autonomia Agredida**. Blog dos estudantes que ocupam a reitoria da USP. Disponível em: <http://www.midiaindependente.org/pt/blue/2007/05/383351.shtml>. Acesso em: 05 de jun. 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 1998.

\_\_\_\_\_. O ensino público e as fundações “de apoio”. In: ADUSP. **Universidade pública e fundações privadas**: aspectos conceituais, éticos e jurídicos. p. 26-32. Adusp: São Paulo, 2004.

DOURADO, Luiz F.; CATANI, Afrânio M.; OLIVEIRA, João F. de (org.). **Políticas e gestão da educação superior**: transformações recentes e debates atuais. São Paulo: Xamã; Goiânia: Alternativa, 2003.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 3ª ed. São Paulo: Editora Centauro, 2006. [trad. Ruth M. Klaus].

FERREIRA, Lara Lorena; INÁCIO, Aparecido; PEREIRA, Moacir. Parecer da Assessoria Jurídica da ADUSP – Seção Sindical sobre fundações privadas ditas de apoio. In: **Cadernos ANDES**, São Paulo, n. 1, p. 35-50, fev. 2006.

FERREIRA, Lara Lorena; INÁCIO, Aparecido. In: **Fundações privadas x universidade pública**: parecer jurídico sobre a legalidade de se vincular cargos executivos da Universidade às direções de fundações privadas “de apoio”. São Paulo: ADUSP, p. 140-152, nov. 2004.

FÉTIZON, Beatriz Alexandrina de Moura; MINTO, César Augusto. Ensino à Distância: equívocos, legislação e defesa da formação presencial. **Universidade e Sociedade**. (Brasília), v. 39, p. 93-105, fev. 2007.

GEBARA, José Jorge. A Autonomia na UNESP. **Revista da Adunicamp**. Campinas, nº 1, jul. de 1999. Disponível em: <http://www.adunicamp.org.br/publicacoes/revista1/gebara.htm>. Acesso em: 17 de set. de 2008.

INEP. Censo da Educação Superior: 1995, 2002 e 2006. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/dealt.asp>. Acesso em 13 out. de 2008.

LÉDA, Denise Bessa. Universidade nova/plano de reestruturação e expansão das universidades federais: mais uma dose da reforma universitária? REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 30, Caxambu, 2007. **Anais...** Caxambu, 2007. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos/GT11-2936--Int.pdf>. Acesso em: 21 de nov. de 2008.

LEHER, Roberto. A universidade nos países periféricos e o projeto de autonomia do MEC. **Revista da Adunicamp**. Campinas, nº 2, nov. de 1999. Disponível em: <http://www.adunicamp.org.br/publicacoes/revista2/leher.htm>. Acesso em: 17 de set. de 2008.

\_\_\_\_\_. Para silenciar os *campi*. **Educação & Sociedade**. Campinas, vol. 25, n. 88, p. 867-891, Especial - Out. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v25n88/a11v2588.pdf>. Acesso em: 11 de out. de 2008.

LOBO, Thereza. Avaliação de processos e impactos em programas sociais: algumas questões para reflexão. In: RICO, Elizabeth Melo. **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1998.

LUCENA, Carlos (org.). **Capitalismo, estado e educação**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2008.

MAGALHÃES, Josiane. **Autonomia universitária**: uma análise da autonomia das universidades estaduais públicas paulistas, sua herança histórica, aspectos jurídicos, administrativos e políticos. Marília, SP, 1998. 137p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Filosofia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Marília, 1989.

MALISKA, Marcos Augusto. Limites e possibilidades da participação privada na educação pública superior segundo a Constituição brasileira. In: Universidade pública e fundações privadas: aspectos conceituais, éticos e jurídicos. **Revista ADUSP**: São Paulo, p. 33-42, nov. 2004.

MANCEBO, Deise. Reforma da educação superior no Brasil: análises sobre a transnacionalização e privatização. **Diálogo Educacional**, Curitiba/PR, v. 7, n. 21, p.103-123, maio./ago. 2007a.

\_\_\_\_\_. Trabalho Docente: Subjetividade, Sobreimplicação e Prazer. **Psicologia: Reflexão e Crítica**, Porto Alegre/RS, vol. 20, n. 1, p. 74-80, jan./abr. 2007b.

MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos de 1844**. São Paulo: Boitempo, 2004. [trad. de Jesus Ranieri].

\_\_\_\_\_. **O Capital**: crítica da economia política. 11ª ed. Livro Primeiro, V. I. São Paulo: Difel, 1987. [trad. de Reginaldo Sant'anna].

MARX, K. e ENGELS, F. **A ideologia alemã**: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas (1845-1846). São Paulo: Boitempo, 2007. [trad. de Rubens Enderle, Nélcio Schneider, Luciano Cavini Martorano].

\_\_\_\_\_. **Textos**. V. III. São Paulo: Sociais, 1976.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 13 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 1991.

MENDONÇA, Sueli G. de L. **Núcleos de ensino**: estratégias de interação universidade-sociedade: o caso UNESP. São Paulo, 1998. 300p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo. 1998.

\_\_\_\_\_. Expansão do ensino público superior paulista: um novo modelo de universidade? REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 26, Caxambu, 2003. **Anais...** Caxambu, 2003. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/26/trabalhos/sueliguadelupedelimamendonca.rtf>. Acesso em: 21 de nov. de 2008.

MÉSZÁROS, István. **Educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2005.

\_\_\_\_\_. **Marx: a teoria da alienação**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

MINTO, César Augusto; KAWASHITA, Nobuko; CAMARGO, Rubens Barbosa de. Caminhos e descaminhos da docência. **Revista Adusp**, São Paulo, n. 19, p. 54-61, março 2000.

MINTO, Lalo Watanabe. **O público e o privado nas reformas do ensino superior brasileiro**: do golpe de 1964 aos anos 90. Campinas, SP, 2005. 313p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP. 2005.

\_\_\_\_\_. Governo Serra, universidades paulistas e autonomia universitária. **Universidade e Sociedade** (Brasília), v. 41, p. 79-93, 2008.

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários**. 6 ed. rev., atual. e ampl. de acordo com o novo Código Civil Brasileiro. Brasília, DF: Brasília Jurídica, 2006.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. O ensino público e as fundações de apoio. In: ADUSP. **Universidade pública e fundações privadas: aspectos conceituais, éticos e jurídicos**. Adusp: São Paulo, 2004.

PINTO, José Marcelino R. **Os recursos para educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Editora Plano, 2000.

\_\_\_\_\_. O acesso à educação superior no Brasil. **Educação & Sociedade**. Campinas, vol. 25, n. 88, p. 727-756, Especial - Out. 2004.

OLIVEIRA, João F.; DOURADO, Luiz F. Educação Superior: o público e o privado na produção do trabalho e da vida acadêmica. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (org.). **O público e o privado na educação**. São Paulo: Xamã, 2005.

REVISTA ADUNESP. São Paulo, n. 1, set. 1996.

REVISTA ADUSP. São Paulo, n. 19, mar. 2000.

REVISTA ADUSP. São Paulo, n. 22, mar. 2001.

REVISTA ADUSP. São Paulo, n. 23, set. 2001.

REVISTA ADUSP. São Paulo, n. 24, dez. 2001.

REVISTA ADUSP. São Paulo, n. 27, out. 2002.

REVISTA ADUSP: Dossiê fundações 1. Parte I. São Paulo, n. 36, jan. 2006.

REVISTA ADUSP: Dossiê fundações 1. Parte II. São Paulo, n. 37, ago. 2006.

REVISTA ADUSP. São Paulo, n. 40, abr. 2007.

SALES, Alessandro. Cursos Pagos. In: Universidade pública e fundações privadas: aspectos conceituais, éticos e jurídicos. **Revista ADUSP**: São Paulo, p. 67-73, nov. 2004.

SÃO PAULO (ESTADO). Procuradoria Geral do Estado. Centro de Estudos. **Estatuto dos funcionários públicos civis do Estado**. São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, 2004. Série Documentos nº 22.

SANTOS, Maria Rosimary Soares dos. **Autonomia, participação popular e educação em um contexto de reforma do Estado**. 2007. 280p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, SP. 2007.

SGUISSARDI, Valdemar (org.). **Educação superior: velhos e novos desafios**. São Paulo: Xamã, 2000.

SILVA JR., José dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. **Novas faces da educação superior no Brasil**: reformas do Estado e mudanças na produção. Bragança Paulista: EDUSF, 1999.

TONET, Ivo. **Educação, cidadania e emancipação humana**. Marília, 2001. 217p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, SP. 2001.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 2731/2008**. Brasília, DF. 2008.

TRINDADE, Hélió. A autonomia segundo o MEC: fragilidade política e ambigüidade conceitual. In: TRINDADE, Hélió (Org.) **A universidade em ruínas na república dos professores**. Petrópolis: Editora Vozes, 1999. p. 171-176.

UNESP. Estatuto, de 19 de dezembro de 2008. Disponível em: [http://www.unesp.br/servico/estatuto\\_19-12-2008.pdf](http://www.unesp.br/servico/estatuto_19-12-2008.pdf). Acesso em: 15 jun. 2009.

UNESP. **Resolução UNESP nº 19**, de 13 de abril de 1998. Regulamenta a tramitação de propostas de Convênio, de Protocolo ou Acordo de Cooperação, bem como de Termo de Aditivo e de prorrogação de vigência desses ajustes, a serem celebrados pela Universidade, São Paulo, 1998. Mimeografado.

UNESP. **Resolução UNESP nº 33**, de 06 de maio de 1997. Dispõe sobre encaminhamento ao Conselho Universitário das prestações de contas de Fundações vinculadas à UNESP, São Paulo, 1997. Mimeografado.

UNESP. **Resolução UNESP nº 48**, de 04 de setembro de 1998. Regulamenta o funcionamento dos Cursos de Especialização na UNESP, São Paulo, 1998. Mimeografado.

UNESP. Pró-Reitoria de Extensão Universitária e Assuntos Comunitários. **Relatório final da Comissão especialmente designada pelo Magnífico Reitor da UNESP para proceder estudos e elaborar propostas acerca das relações Universidade-Fundações Internas à UNESP**. Dia 5 de maio de 1999. Edmundo José de Lucca – presidente da Comissão. São Paulo, 1999. (mimeog.).

UNESP. Assessoria de Planejamento e Orçamento (APLO). **Anuário 2002**. São Paulo: Gráfica Loyola, 2002.

UNESP. Assessoria de Planejamento e Orçamento (APLO). **Anuário 2007**. 4/9/08. Gráfica Loyola. Disponível em: <[http://unesp.br/aplo/int\\_conteudo\\_sem\\_img.php?conteudo=100](http://unesp.br/aplo/int_conteudo_sem_img.php?conteudo=100)> Acesso em: 15 de set. de 2008.

UNESP, APLO - Assessoria de Planejamento e Orçamento. **Anuário 2008**. São Paulo: Gráfica Loyola, 2008.

WEICHERT, Marlon. Controle e Fiscalização. In: Universidade pública e fundações privadas: aspectos conceituais, éticos e jurídicos. **Revista ADUSP**: São Paulo, p. 91-97, nov. 2004.

ZARUR, George. **Autonomia Universitária: para onde vai a universidade brasileira.** Disponível em: <<http://www.georgezarur.com.br/pagina.php/95>>. Acesso em: 23 de ago. de 2008.