

I Fórum sobre as Instituições Federais de Ensino Superior

O TCU promove a busca de soluções

Apoio:

Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação
Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras

Brasília, 2008

© Copyright 2007, Tribunal de Contas da União
Impresso no Brasil / Printed in Brazil
<www.tcu.gov.br>

Permiti-se a reprodução desta publicação, em parte
ou no todo, sem alteração do conteúdo, desde que
citada a fonte e sem fins comerciais.

Fórum sobre as Instituições Federais de Ensino Superior
(1. : 2007 : Brasília, DF).

I Fórum sobre as Instituições Federais de Ensino Superior / [realização do] Tribunal de Contas da União com o apoio da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação; Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior; Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras. -- Brasília : TCU, 2008.

148 p.

1. Ensino superior - Brasil. I. Brasil. Tribunal de Contas da União II. Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior III. Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior IV. Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras V. Título.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Ruben Rosa

Sumário

Prefácio — 4

Introdução — 6

Fontes de Financiamento

Autonomia e financiamento das IFES: desafios e ações — 10

Nelson Cardoso Amaral

Apontamentos sobre o financiamento das IFES no contexto da redemocratização brasileira — 38

Paulo Eduardo Nunes de Moura Rocha, Ricardo Jose Grossi Fabrino

Desempenho Institucional

1º Fórum sobre as Instituições Federais de Ensino Superior - o TCU promove a busca de soluções — 56

Ronaldo Tadêu Pena

1º Fórum Institucional TCU/IFES — 66

Hélgio Trindade

Gestão de Pessoas

Gestão de Pessoas — 84

Prof. Dr. Timothy Martin Mulholland, Dulce Maria Tristão, Profa. Cármen Regina Maia

Gestão de pessoas, papel do Estado e o modelo da (in)competência administrativa no processo de terceirização — 90

Nelson Luiz Oliveira de Freitas

Hospitais Universitários

Hospitais Universitários — 102

José Roberto Ferraro

O programa de reestruturação dos hospitais de ensino e o projeto de fundação estatal de direito privado — 108

Alberto Beltrame

Fundações de Apoio

A importância das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino

Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica — 118

Prof. Antonio Manoel Dias Henriques

Primeiro Fórum sobre as Instituições Federais de Ensino Superior - o TCU promove a busca de soluções — 132

José Eduardo Sabo Paes

Prefácio

É com grande satisfação que este Tribunal de Contas da União lança a publicação referente ao I Fórum sobre as Instituições Federais de Ensino Superior - *O TCU promove a busca de soluções*, onde se encontram os trabalhos apresentados pelos debatedores desse evento.

Inicialmente, destaco que a realização desse Fórum foi prontamente apoiada pela Presidência do Tribunal, desde o momento em que acenei para os vários problemas pelos quais passam aquelas instituições de ensino, percepção que tive por fazerem parte da minha lista de unidades jurisdicionadas como Ministro do Tribunal de Contas da União. Aliado a isso, esse assunto sempre esteve presente em minhas preocupações, mesmo à época da minha atividade parlamentar, por eu ser, antes de tudo, um professor universitário.

Foi esse contexto que impulsionou a ocorrência desse Fórum, nos dias 27 e 28 de novembro de 2007, com o propósito de discutir os vários aspectos organizacionais afetos às instituições federais de ensino superior, que pareceram, à época, mais problemáticos.

Para essa empreitada, contou-se com inestimável apoio da Secretaria de Ensino Superior do Ministério da Educação (SESu/MEC), da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) e do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), sem os quais não seria possível alcançar os resultados almejados.

Ao colher as opiniões desses parceiros, pôde-se definir cinco grandes temas para debate: Fundações de Apoio; Hospitais Universitários; Fontes de Financiamento e Autonomia Financeira e Orçamentária; Gestão de Pessoas e Desempenho Institucional.

A partir dessa definição, foi estabelecida a forma pela qual seriam expostos e debatidos. Adotou-se, para esse fim, a fórmula de exposição e contraposição, com a presença de um mediador.

Na abertura do evento, ocorreram proveitosas e informativas falas de ilustres convidados dos Ministérios mais diretamente envolvidos nos assuntos abordados. Para isso, contribuíram os Ministros da Educação, Fernando Haddad; do Planejamento Orçamento e Gestão, Paulo Bernardo; e, representando o Ministério da Saúde, o Secretário de Atenção à Saúde, José Carvalho de Noronha. Todavia, decidiu-se não publicar essas falas, vez que mais informais, optando por trazer, tão-somente, os trabalhos produzidos e apresentados pelos debatedores.

De outra parte, creio que fomos bastante criteriosos, e se permitem-me dizer, felizes, na escolha desses mediadores, porquanto estiveram presentes ao evento, atendendo gentilmente ao nosso convite, pessoas do grau de excelência de Adib Jatene (Hospitais Universitários), Senador Cristovam Buarque (Desempenho Institucional), Deputado Paulo Renato (Fontes de Financiamento), Deputado Gastão Vieira (Fundações de Apoio) e Deputado Pedro Wilson (Gestão de Pessoas).

Foi, também, preocupação da organização do Fórum a seleção dos debatedores, para o que se contou com a valiosa colaboração de nossos parceiros. Creio que isso se espelha nos textos produzidos. Agradeço a todos eles, por seus trabalhos e por suas contribuições para o alto nível dos debates, o que bem demonstra o grau de conhecimento de cada um em suas respectivas áreas.

É intenção que os textos aqui publicados possam oferecer um diagnóstico básico dos problemas debatidos. Daí porque, sugere-se a leitura desta publicação pelos órgãos e autoridades competentes, para que, de fato, esses possam encaminhar, em suas próprias instâncias, as soluções efetivas e necessárias às questões levantadas e debatidas.

Nós do Tribunal de Contas da União, dentro dos limites de nossas competências, estamos abertos a esse fim, da mesma forma que estivemos ao propor a realização desse Fórum, oportunidade em que registramos, além da presença maciça dos representantes das IFEs, o quanto se clama por soluções relevantes para os problemas das instituições de ensino superior.

Ministro Aroldo Cedraz
Coordenador do Fórum

Introdução

Senhoras e Senhores

Gostaria, inicialmente, em nome do Tribunal de Contas da União, de dar a todos as boas vindas e, sobretudo, de externar nossa satisfação em participar deste *I Fórum sobre as Instituições Federais de Ensino Superior*, promovido pelo TCU, com os apoios importantíssimos da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (SESu), da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (AndIFES) e do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB).

Este fórum lastreia-se na convicção de que educação é tema importante, talvez o mais merecedor da atenção do Estado e da sociedade, porquanto tem em vista a formação das futuras gerações. Os futuros cidadãos brasileiros agirão de acordo com os padrões de conhecimento neles inculcados e disseminados por esse importantíssimo setor.

Discutir educação, portanto, nunca será demasiado. Ocorre que, historicamente, o setor enfrenta dificuldades. A busca de soluções para tais problemas é interesse público geral e deve passar pelo envolvimento de vários órgãos e entidades, além dos membros da comunidade acadêmica, a fim de que a discussão possa abranger diferentes visões e perspectivas.

Nesse amplo debate - que se pretende o mais possível franco - em torno da educação no Brasil, merece relevo questões relacionadas às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), pela importância atribuída às universidades federais como fator de promoção do desenvolvimento social e econômico do País.

Sobretudo com relação ao relevante papel na propagação de ações voltadas à inclusão social, que visam à melhoria dos níveis de bem-estar e harmonia da sociedade, questões institucionais de alta relevância, que devem ser analisadas em confronto e em conjunto com temas concretos, a exemplo de fontes de financiamento; gestão de pessoas e de hospitais universitários; relacionamento das universidades com as fundações de apoio, entre outras.

No desempenho de nossa missão constitucional de controle externo, por dever de ofício, o TCU tem realizado o acompanhamento dessas instituições, por meio de trabalhos de auditoria e análise de contas. Há inegáveis

falhas sistêmicas, problemas recorrentes e dificuldades estruturais. Os dados coligidos impõem a realização de amplo debate, com a participação de todos os diferentes interlocutores do processo, uma vez que os objetivos, de inestimável interesse público, são altaneiros e comuns.

Nossa experiência aponta, também, no sentido de que as soluções, para serem perenes, devem ser construídas com a participação de todos os atores diretamente envolvidos e comprometidos no processo de estruturação de políticas públicas para a educação superior federal.

Nesses dois dias, serão discutidos aspectos administrativos e institucionais relevantes para a educação no País, bem como alinhavados novos entendimentos e soluções para os problemas de gestão das Instituições Federais de Ensino Superior.

Ao reunir, neste Tribunal, qualificados representantes das instituições interessadas, está-se a contribuir, para a desejada busca de soluções, a fim de que sejam superados pelo menos alguns entraves ao bom desempenho das universidades.

Acredito que este primeiro evento será deveras proveitoso para todos e permitirá reflexões novas sobre os rumos atuais e as perspectivas de melhoria da qualidade da gestão, no que se refere à educação superior no Brasil. Por questão de justiça, não poderia, ainda, deixar de referir-me ao Ministro Aroldo Cedraz, agradecendo a S. Exa. pela oportunidade desse importante fórum de discussão.

Muito obrigado a todos e, mais uma vez, sejam bem-vindos ao TCU.

Walton Alencar Rodrigues
Presidente

Discurso de abertura do seminário do qual esta publicação é resultante, proferido em 27 de novembro de 2007.



Fontes de Financiamento

Autonomia e financiamento das IFES: desafios e ações

Nelson Cardoso Amaral

Professor do Instituto de Física e do
Programa de Pós-Graduação em Educação da
Universidade Federal de Goiás (UFG)

1. Introdução

D grupo assessor em educação, do diretor-geral da Unesco, integrado por especialistas das diversas regiões do mundo, identificou, em 1995, grandes temas de debate sobre a educação superior, no final do século XX. Os tópicos levantados pelo grupo assessor foram os seguintes: o papel das ciências humanas na discussão dos rumos da sociedade; integração entre o ensino e a pesquisa; democratização; qualidade; diversificação; relações com o setor produtivo; educação continuada; independência intelectual e liberdade acadêmica; impactos da “globalização”; financiamento e a necessidade de abordá-lo com profundidade, devido ao fato de ele estar cada vez mais comprimido em muitos países etc. (BERNHEIM, 1995, p. 124-5).

Estudos do Banco Mundial e da Unesco analisaram a situação do ensino superior no mundo, fizeram críticas e apresentaram as perspectivas para o futuro desse nível de ensino: *La Enseñanza Superior: las lecciones derivadas de la experiencia*, do Banco Mundial

(BIRD, 1995); *Documento de Política para a Mudança e o Desenvolvimento na Educação Superior*, da Unesco (1995) e Anais da Conferência Mundial sobre o Ensino Superior - Paris, 5 a 9 de outubro de 1998. (Unesco e CRUB, 1999).

As principais críticas e/ou preocupações presentes nesses e em outros textos internacionais (UDUAL, 1995) relacionam-se aos seguintes aspectos das instituições de ensino superior: baixa relação aluno/professor nas universidades públicas; subutilização das instalações físicas e das habilidades dos docentes; duplicação desnecessária de programas e carreiras; altas taxas de evasão; altas taxas de repetência; excessiva soma de recursos destinada à residência estudantil, restaurantes, bolsas, subsídios etc.; objetivos que não concordam com as expectativas da sociedade; formação de profissionais nem sempre requeridos pelo mercado de trabalho; desenvolvimento de ações restritas a uma só parte da população; orientação basicamente intelectualizada e superespecializada; ênfase no acadêmico e não na redução

do isolamento com relação à sociedade e à vida; atuação que legitima a estratificação social existente; ação burocrática, autoritária e repressiva; passividade do estudante e ação unidirecional por parte dos professores, que centram o ensino na informação, na memorização, no conformismo e na homogeneidade, e não na crítica, na inovação e na criatividade; uso de tecnologia muito atrasada em comparação com a indústria; custos financeiros elevados e crescentes; ações escassas para desenvolver a consciência social e o espírito de solidariedade humana.

Muitos desses grandes temas apresentados pelo grupo assessor da Unesco, quanto às críticas/preocupações presentes em diversos textos, foram objeto de debates no interior das instituições universitárias e na sociedade brasileira, nas últimas duas décadas. Debateu-se sobre as normas que devem reger a autonomia universitária, refletiu-se sobre a estrutura organizacional das instituições e sua interação com a sociedade, especulou-se a respeito das fontes que podem financiar as suas atividades e apuraram-se custos, discutiu-se sobre a cobrança de mensalidades e sobre instrumentos de gestão, incluindo aí um processo de avaliação que viesse a contribuir para redefinir as funções das instituições, além de estabelecer parâmetros para aumentar a qualidade das atividades institucionais etc. A discussão de muitos desses temas, no Brasil, tem envolvido os conselhos superiores das instituições e seus dirigentes, os sindicatos, os governantes e o Parlamento. Em diversos momentos há uma grande participação da imprensa, promovendo um debate aberto à sociedade, principalmente quando o tema se relaciona a custo do aluno, cobrança de mensalidades e avaliação institucional.

Este estudo tem a finalidade de discutir o financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), analisar as fontes de recursos financeiros utilizados pelas instituições, apresentar os desafios existentes neste campo de estudo e apresentar possíveis ações a serem implementadas em relação a essas importantes instituições para o desenvolvimento do

País. Isso se efetivará utilizando-se dos seguintes tópicos: a) a origem do financiamento das IFES; b) a expansão do ensino superior e os limites impostos pela desigualdade social; c) a necessidade de expandir a educação superior; d) o desafio do financiamento; e) a função do estado na educação superior e a autonomia universitária; f) o financiamento das IFES no período 1995-2006; e g) considerações finais: desafios e ações.

2. A origem do financiamento das IFES

A origem das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), com a estruturação estabelecida hoje, está na Universidade do Rio de Janeiro, criada em 1920, transformada na Universidade do Brasil em 1937, e em Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), a partir de 1965. A Universidade do Brasil era:

entendida como o 'grande projeto universitário do Governo', a partir de 1931, e implantada, em 1937, como modelo para as demais instituições de ensino superior do País. (FAVERO, 2000, p.12).

Houve, entretanto, na origem das IFES, uma indefinição sobre as regras de seu financiamento. Não houve a vinculação de patrimônio, nem a constituição de fundos que garantissem a continuidade de recursos financeiros para a manutenção e o desenvolvimento das instituições. A obrigatoriedade do financiamento público ficou estabelecida em instrumentos legais da época, sem, entretanto, definir-se concretamente como seria o cumprimento dessa norma legal.

A situação hoje não é muito diferente; as instituições não possuem patrimônio e fundos que gerem recursos financeiros relevantes, quando comparados com os seus orçamentos. A Lei 9394/1996, a LDB, estabeleceu em relação às necessidades da universidade, em seu artigo 55, que "Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas", entretanto, não definiu concretamente a forma de se

estabelecer o montante de recursos que assegurem a manutenção e o desenvolvimento das instituições.

A garantia da autonomia de gestão financeira, isto é, o financiamento das atividades do meio universitário, é vital para as definições das suas políticas de ensino, pesquisa e de interação com a sociedade. A Comissão Parlamentar de Inquérito instituída em 1967 pelo Congresso Nacional para discutir a forma de organização jurídica das universidades públicas colheu depoimento de Zeferino Vaz sobre a opção entre as formas de autarquias ou fundações. O então reitor da Unicamp posicionou-se dizendo que a questão mais séria não era a forma de organização jurídica, mas sim, o “*quantum* que o governo põe à disposição” da universidade:

o problema não é ser autarquia ou fundação, mas é o *quantum* que o Governo põe à disposição [da universidade]. A função da universidade é produzir cultura e não dinheiro. O dinheiro deve ser suprido pelo Governo e hoje é suprido pelo Governo mesmo nas mais ricas universidades do mundo. As universidades de Harvard, de Columbia, da Califórnia, que são consideradas universidades riquíssimas e que têm patrimônio imenso, acumulado por séculos, hoje vivem sobretudo das subvenções do Governo Federal dos Estados Unidos e crescem cada vez mais. Portanto, é indiferente a estrutura de fundação ou autarquia. Não adianta ser fundação, se da dotação orçamentária de NCr\$ 15.000.000,00 o Governo entende de dar NCr\$ 10.000.000,00. (CPI, apud SGUISSARDI, 1993, p. 62; grifos nossos).

Com a determinação constitucional de 1988 que, em seu artigo 207, estabeleceu a autonomia universitária, esperava-se que houvesse, efetivamente, a discussão de vários problemas das instituições de ensino superior públicas, tais como a falta de autonomia para as mais simples ações administrativas e orçamentárias; a crônica escassez de recursos para o financiamento de suas ações e expansão do sistema; e a inexistência de ações colaborativas entre elas. Porém, a partir de 1990, os presidentes eleitos iniciaram, no Brasil, a

implantação das políticas presentes em orientações internacionais que foram elaboradas após a crise do Estado de bem-estar social europeu. Na economia, foram implantadas reformas que privatizaram empresas estatais, congelaram salários, protegeram o sistema financeiro e abriram o mercado nacional para produtos estrangeiros. No ensino superior, o que se viu foi, no contexto do “quase-mercado” educacional, uma pregação em favor do eficientismo, da competição entre as instituições, da implantação de um gerenciamento administrativo/acadêmico que segue padrões de empresas privadas, e da procura por fontes alternativas de financiamento que complementassem as do fundo público.

A Unesco, em sua Conferência Mundial sobre o Ensino Superior, realizada em Paris, de 5 a 9 de outubro de 1998, elaborou os documentos “Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI” (Unesco e CRUB, 1999) e “Marco referencial de ação prioritária para a mudança e o desenvolvimento do ensino superior” (idem, 1999), em que se faz uma análise dos compromissos e funções da educação superior. Sobre o aporte de recursos financeiros para a manutenção e o desenvolvimento do ensino superior, a Conferência concluiu que “o financiamento da educação superior requer recursos públicos e privados”:

O Estado mantém seu papel essencial nesse financiamento. O financiamento público da educação superior reflete o apoio que a sociedade presta a esta educação e deve, portanto, continuar sendo reforçado, a fim de garantir o desenvolvimento da educação superior, aumentar a sua eficácia e manter sua qualidade e relevância. Não obstante, o apoio público à educação superior e à pesquisa permanece essencial, sobretudo como forma de assegurar um equilíbrio na realização de missões educativas e sociais. (ibidem, 1999, p. 29).

Deve-se lembrar que a abrangência nacional das IFES constitui-se em importante fator de redistribuição da riqueza nacional, por permitir a formação de profissionais altamente qualificados em todo o território

nacional, além de desenvolver atividades de pós-graduação, pesquisa e de extensão locais, o que contribui para a redução da desigualdade tecnológica entre as regiões do País e para a dependência dos Estados que se encontram num estágio de formação de pesquisadores, em relação àqueles que já conseguiram consolidar as atividades que possibilitam a geração e a absorção de conhecimento. O fato de as instituições públicas de ensino superior brasileiras serem responsáveis por mais de 90% da produção científica do País mostra a sua importância no conjunto de ações a serem realizadas visando ao desenvolvimento econômico e social brasileiro. A Tabela 01 mostra a distribuição dos programas de pós-graduação nos Estados brasileiros e ilustra a importância das instituições federais de educação superior em minimizar as assimetrias regionais do País.

Tabela 01 – Número de programas de pós-graduação das IES em cada Estado

Estado	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Com/Conf/Filan
Rondônia	2	-	-	-	-
Acre	1	-	-	-	-
Amazonas	21	1	-	-	-
Roraima	-	-	-	-	-
Pará	29	-	-	2	-
Amapá	-	-	-	-	-
Tocantins	1	-	-	-	-
Maranhão	8	1	-	-	-
Piauí	6	-	-	-	-
Ceará	40	7	-	5	-
Rio Gr. do Norte	31	-	-	-	-
Paraíba	39	-	-	-	-
Pernambuco	64	2	-	-	3
Alagoas	10	-	-	-	-
Sergipe	7	-	-	-	-
Bahia	37	9	-	5	-
Minas Gerais	144	2	-	7	12
Espírito Santo	17	-	-	2	-
Rio de Janeiro	164	39	-	20	30
São Paulo	70	391	3	43	60
Paraná	49	54	-	4	12
Santa Catarina	46	6	4	-	7
Rio Gr. do Sul	112	-	-	1	57
Mato G. do Sul	15	-	-	2	3
Mato Grosso	9	-	-	-	-
Goiás	22	-	-	-	4
Distrito Federal	48	-	-	1	7
TOTAL	992	512	7	92	195

Fonte: CAPES, Avaliação Trienal 2004, DAV/CAA

O número de alunos de graduação de todas as IFES passou de 366.313 em 1995 para 553.320 em 2005, um aumento de 51%, expansão que não foi acompanhada de uma ação que ampliasse os recursos financeiros das instituições, visando a solução de muitos de seus problemas.

O que levou as instituições a aumentarem o número de alunos mesmo sem terem expansão dos recursos financeiros? Será que pressionadas pelas crises de hegemonia, de legitimidade e institucional (SOUSA, 1999, p. 190) e sob campanha pública difamatória? Outros fatores de pressão poderiam ainda colaborar para explicar a série crescente no número de estudantes de graduação: (1) a implantação de fórmulas dependentes

da produtividade individual que objetivam justificar a alocação dos recursos financeiros para as instituições, com forte dependência do número de alunos das IFES; (2) a pressão existente pelo aumento na quantidade de alunos considerando o baixo percentual brasileiro da população de jovens, com idade entre 18 e 24 anos, matriculados em ensino superior; e (3) a implantação da Gratificação de Estímulo à Docência (GED) que incentivou a elevação da carga horária dos professores; um valor financeiro só é incorporado ao salário se houver, em contrapartida, um determinado número de hora, do docente, a mais em salas de aula.

Não se pode, entretanto, falar de um conjunto de instituições de ensino superior públicas de um país, sem antes falar do que se espera desse conjunto de instituições. Em geral, o mais comum, e o que ocorre em países que conseguem elevados índices de desenvolvimento material e tecnológico, é esperar que essas instituições possam contribuir para o país enfrentar com êxito os desafios presentes na sociedade, no que diz respeito tanto ao desenvolvimento social, econômico e cultural, como à contribuição para assegurar a competitividade técnica da economia nacional, no contexto internacional (BERCHEM, 1990, p. 9; CONCEIÇÃO et al., 1998, p. iii).

3. A expansão do ensino superior e os limites à expansão privada impostos pela desigualdade social

Dados do PNAD/IBGE de 2006 informam que existiam no Brasil 24.285.000 jovens com idade entre 18 e 24 anos. Deste total de jovens, a pesquisa do IBGE mostrou que 673.000 (2,8%) são analfabetos e 7.704.000 (31,7%) estão estudando. Um percentual dos jovens nessa faixa etária já se graduou e exerce atividades diversas no mercado de trabalho. O perfil escolar desse contingente de estudantes pode ser examinado na Tabela 02.

Tabela 02 – Perfil escolar dos estudantes com idade entre 18 e 24 anos

Total	Ensino Fundamental	Ensino Médio*	Ensino Superior **
7.704.000	1.249.000	3.364.000	3.091.000

Fonte: PNAD/IBGE - 2006

* Inclusive os estudantes de pré-vestibulares.

** Inclusive os estudantes de mestrado e doutorado

Desses 7.704.000 jovens, 16,2% ainda estão matriculados no ensino fundamental e 43,7% estão matriculados no ensino médio. Portanto, do total de 24.285.000 jovens com idade entre 18 e 24 anos apenas 3.091.000 (12,7%) estão matriculados na educação superior. Deve-se lembrar que uma das metas do PNE a ser atingida em 2011 é que 30% desses jovens estejam matriculados na educação superior.

A pesquisa do IBGE mostra ainda que estavam matriculados na educação superior brasileira, em 2006, um total de 5.874.000 alunos, sendo que 1.439.000 (24,5%) estão matriculados em instituições públicas e 4.434.000 (75,5%) estão matriculados em instituições privadas.

A desigualdade na distribuição de renda do Brasil mostra números alarmantes (PNAD/IBGE, 2006): 20.157.000 brasileiros residem em domicílios em que o rendimento mensal domiciliar é de até um salário mínimo; 39.792.000 moram em domicílio cuja renda é de um a dois salários mínimos. Um percentual elevado da população, 70,3%, mora em domicílio cuja renda domiciliar mensal é de até cinco salários mínimos. Apenas 3,0% das pessoas vivem em domicílios em que a renda domiciliar é maior do que vinte salários mínimos.

A Tabela 03 mostra esse perfil de desigualdade, em que vive um total de 186.362.000 pessoas (idem, 2006).

Tabela 03 – Moradores em domicílios particulares, por classe de rendimento mensal domiciliar

CLASSE DE RENDIMENTO MENSAL DOMICILIAR DE TODAS AS FONTES (1) (Salário Mínimo = S.M.)	MORADORES (2)	%
Até 1 S.M.	20.157.000	10,8
Mais de 1 a 2 S.M.	39.792.000	21,4
Mais de 2 a 3 S.M.	33.090.000	17,8
Mais de 3 a 5 S.M.	37.886.000	20,3
Mais de 5 a 10 S.M.	31.884.000	17,1
Mais de 10 a 20 S.M.	12.692.000	6,8
Mais de 20 S.M.	5.644.000	3,0
Sem rendimentos (3)	1.197.000	0,6
Sem declaração	4.020.000	2,2
TOTAL	186.362.000	100,0

Fonte: IBGE, 2006

(1) Exclusive os rendimentos dos moradores cuja condição no domicílio era pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico.

(2) Inclusive os domicílios cujos moradores receberam somente benefícios.

Os rendimentos médios mensais desses moradores estão na Tabela 04. Nota-se, portanto, que as famílias que ganham até cinco salários mínimos não conseguiriam manter uma pessoa estudando em instituições particulares, pagando mensalidades.

Tabela 04 – Rendimento médio mensal das famílias residentes em domicílios particulares (R\$)

CLASSES DE RENDIMENTO MENSAL DOMICILIAR EM SALÁRIO MÍNIMO-S.M. (1)	VALOR EM R\$ (1)(2)
Até 1 S.M.	257
Mais de 1 a 2 S.M.	544
Mais de 2 a 3 S.M.	882
Mais de 3 a 5 S.M.	1.359
Mais de 5 a 10 S.M.	2.431
Mais de 10 a 20 S.M.	4.856
Mais de 20 S.M.	12.199

Fonte: IBGE, 2006

(1) Exclusive os rendimentos dos moradores cuja condição no domicílio era pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico.

Iremos estimar quantas famílias poderiam pagar mensalidades para uma pessoa estudando em uma instituição privada, considerando a elevada inadimplência (em torno de 30%) e o grande percentual de vagas do vestibular não preenchidas no setor privado (mais da metade). Para isso, consideraremos que somente aquelas famílias com renda a partir de cinco salários mínimos poderiam dirigir percentuais de seus rendimentos para efetivarem o pagamento de mensalidades para seus filhos, e, ainda, daqueles que ganham de cinco a dez salários mínimos somente a metade de salários mais elevados poderiam fazê-lo, teríamos

um total de 34.278.000 pessoas nessas condições. Supondo que deste total 13% são jovens com idade de 18 a 24 anos (mesmo percentual dessa faixa etária na população brasileira), teríamos 4.456.140 jovens que poderiam pagar mensalidades. Como já estão matriculados nas instituições privadas 4.434.000 estudantes e se supusermos que uma certa quantidade de jovens que poderiam pagar estão matriculados hoje nas instituições públicas, pode-se concluir que o limite de expansão do setor privado já está alcançado, pela impossibilidade de as famílias pagarem mensalidades.

4. A necessidade de expandir a educação superior

A grande ampliação das instituições privadas colaboram para oferecer à população uma maior oportunidade de acesso ao ensino universitário, por outro lado, deixam como resultados outros graves problemas a serem resolvidos: (1) o grande percentual de estudantes de graduação matriculados em instituições privadas e (2) a enorme quantidade de instituições utilitaristas atuando nesse nível de ensino.

Algumas comparações internacionais mostram a realidade relacionada ao primeiro problema. No Brasil, em 2006, o percentual de jovens entre 18 e 24 anos estudando na educação superior era de 12,7%. No Chile, esse percentual era de 20,6%; na Venezuela, 26%, e na Bolívia, 20,6% (PNE, 2001). A situação da Argentina, com um percentual de 40%, é especial e precisa ser ressaltada: “configura um caso à parte, uma vez que adotou o ingresso irrestrito, o que se reflete em altos índices de repetência e evasão nos primeiros anos.” (PNE, 2000).

Dessa informação pode-se concluir então que: a) se quiséssemos alcançar a meta - prevista no PNE - de 30% dos jovens com idade entre 18 e 24 anos matriculados na educação superior, precisaríamos ter matriculados nesse nível educacional, em 2006, no mínimo 7.285.500 estudantes; e b) e, simultaneamente,

te, fazer crescer o percentual de estudantes matriculados em instituições públicas que provoque, por exemplo, uma elevação do percentual de estudantes nas públicas, o que exigiria uma substancial elevação dos recursos do fundo público aplicados nesse nível de ensino. Este é um objetivo que para ser alcançado deverá contar com decisivas opções de política pública e com a existência de longos períodos de desenvolvimento do País - crescimento contínuo do PIB e de sua renda *per capita*.

O conjunto de dados explicitados anteriormente parece levar-nos à conclusão que se atingiria a meta de 30% dos jovens, com idade entre 18 e 24 anos, matriculados no ensino superior, apenas ampliando o número de vagas nas escolas privadas, uma vez que, à época, o Presidente Fernando Henrique Cardoso vetou a meta prevista no Plano Nacional de Educação (PNE), que planejava a expansão do ensino superior público: “Ampliar a oferta de ensino público de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% do total de vagas, prevendo inclusive a parceria da União com os Estados na criação de novos estabelecimentos de educação superior.” Atingir essas metas significaria termos 7.285.500 estudantes nesse nível de ensino e, destes, 40%, ou seja, um total de 2.914.200 matriculados em instituições públicas, o que significaria quase duplicar a quantidade atual de alunos que é de 1.439.000 (BRASIL.PNAD/IBGE, 2006) e 60%, ou seja, um total de 4.371.300 alunos matriculados nas instituições particulares.

A efetiva ampliação da educação superior pública justifica-se pela garantia do direito à educação e ainda pela limitação ao crescimento do número de alunos no setor privado, como já mostramos, imposta pela renda *per capita* brasileira e pela enorme desigualdade social no País - 10% mais ricos possuem 50% da riqueza e 50% mais pobres possuem 10% da riqueza. (NERI, 2000, p. 22).

As análises realizadas reforçam ainda mais a necessidade da existência de ações governamentais para

que ocorra uma vigorosa expansão do ensino superior público. O restabelecimento das metas de expansão previstas no PNE movimentaria os governantes, os parlamentares, e mobilizaria as instituições de ensino superior e a sociedade para que elas fossem alcançadas.

5. O desafio do financiamento

Um desafio existente no financiamento da educação superior pública federal é responder à seguinte pergunta: quais seriam os “recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento” das instituições mantidas pela União? Esta pergunta é feita em vista do que está contido no artigo 55 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que afirma: “Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas”. (Grifos nossos).

Encontrar o mecanismo de financiamento que responderia satisfatoriamente a esse questionamento é uma das mais complexas tarefas a ser enfrentada na implantação da autonomia prevista no artigo 207 da Constituição Federal.

Diversos autores classificam em quatro os mecanismos que os estados utilizam para financiar o ensino superior (CONCEIÇÃO et al, 1998; VELLOSO, 2000; JONGBLOES e MAASSEN, 1999): (1) financiamento incremental ou inercial; (2) financiamento por fórmulas; (3) financiamento contratual; (4) financiamento por subsídios às mensalidades dos estudantes.

No “financiamento incremental ou inercial”, os recursos financeiros a serem estabelecidos num determinado ano baseiam-se nos recursos do ano anterior. A definição do novo valor que é estabelecido unilateralmente pelo Governo, ou negociado entre o Governo e a instituição ou, simplesmente, especificado um percentual de incremento ano a ano.

No “financiamento contratual”, estabelece-se entre a instituição e o Estado materializado num contrato um acordo em que a IES se “compromete a concretizar um determinado programa ou a atingir determinados objetivos, recebendo para isso uma contrapartida do Estado.” (CONCEIÇÃO et al., 1998).

No “financiamento por subsídios às mensalidades dos estudantes”, utilizam-se os cheques educacionais. Esse método consiste no seguinte (idem, 1998):

a parcela de receitas que o Estado cobra em impostos e destina à educação é dividido em cheques, estes são repassados aos estudantes para freqüentarem as universidades que entenderem. Desta forma as universidades que têm que competir entre si, **sujeitando-se exclusivamente às regras de mercado**, dependentes apenas da escolha dos estudantes. Embora admitida freqüentemente como metodologia de financiamento, a dificuldade em prever as conseqüências da alteração da relação aluno/universidade resultantes da implementação do conceito tem limitado a sua concretização. (Grifos nossos).

O “financiamento por fórmulas” dá-se pelo estabelecimento de variáveis/ indicadores institucionais que participam de uma expressão lógica que indica no final qual percentual ou valor deve se direcionar para cada instituição que participa da distribuição. Velloso exemplifica essa metodologia:

podem envolver a combinação de um largo espectro de variáveis, relativas à manutenção da instituição, como o número de docentes e de alunos em cada instituição, até indicadores tidos como de desempenho, como a relação entre matrícula nova e o quantitativo de diplomados, passando por índices tidos como de eficiência, a exemplo das relações médias aluno/docente, por universidade ou área do conhecimento. (VELLOSO, 2000, p. 49).

A programação financeira das IFES dá-se por uma sistemática mista que mistura a do “financiamento

to incremental ou inercial” e a do “financiamento por fórmulas”. Os recursos financeiros a serem estabelecidos num determinado ano baseiam-se nos recursos do ano anterior; o volume de recursos é estabelecido pelo Governo Federal e aprovado pelo Congresso Nacional, sem nenhuma consulta sobre as reais necessidades das instituições. O MEC determina, separadamente, o volume de recursos para o pagamento de pessoal e o volume para manutenção e investimentos. No caso da distribuição dos recursos de manutenção e de investimentos entre as IFES, elas já vêm, há alguns anos, exercitando um modelo de “financiamento por fórmulas”, implantado em um acordo entre o MEC e a Associação Nacional de Dirigentes das IFES (Andifes). Este modelo considera parâmetros que procuram medir necessidades e desempenho (Andifes, 1994). Apesar de todas as deficiências presentes inicialmente em tal modelo e na sua reformulação ocorrida em 1999 exigindo, portanto, revisão e aprimoramentos, a sua implantação procurou deixar claras as “regras do jogo” para se obter recursos de manutenção e investimentos, abandonando-se regras desconhecidas que poderiam possibilitar negociações clientelistas.

6. A função do Estado na educação superior e a autonomia universitária

Com relação ao papel do Estado na educação superior, a orientação predominante a partir de 1989 foi sempre a de que este deveria ser reformulado, transformando-se em normatizador, fiscalizador e avaliador, em vez de executor. As instituições de ensino superior deveriam possuir maior autonomia, e esta estaria sujeita às ações de governo: credenciamento, recredenciamento, avaliação, fiscalização etc.

Em outubro de 1991, o governo Collor encaminhou ao Congresso Nacional uma proposta de emenda constitucional (PEC 56/1991) que procurava alterar vários artigos da Constituição, incluindo-se o artigo 207, que estabeleceu a autonomia universitária. São

alguns pontos desta PEC: as universidades passariam a gozar, também, de autonomia para gerir seus recursos humanos; aqueles que trabalham nas universidades teriam regime jurídico especial, ficando, portanto, excluídos do Regime Jurídico Único (RJU), Lei 8.112 de 1990; as universidades seriam entidades de natureza jurídica própria; as universidades receberiam percentuais fixos dos recursos destinados constitucionalmente à educação e nos seus orçamentos, não poderiam ser destinados mais do que 80% dos recursos ao pagamento de pessoal.

O MEC explicitava suas propostas na imprensa, em reuniões com reitores e em discussões com uma comissão da Andifes especialmente constituída para debater esta questão: 1) dos 18% dos recursos alocados para a educação no orçamento da União, 50% seriam dedicados ao ensino superior; 2) as universidades gerenciariam um orçamento global, com liberdade de transferir recursos de pessoal para custeio e capital e vice-versa; 3) para efetivar a distribuição de recursos entre as IFES, seria desenvolvido um modelo que consideraria número de formandos, número de mestres e doutores, conceito Capes para a pós-graduação, área física etc.; 4) as dívidas trabalhistas deveriam ter tratamento especial; e 5) a implantação dar-se-ia a partir de 1993.

Em março de 1992, no documento “Algumas observações sobre a autonomia universitária”, documento para discussão na Andifes, a comissão criada para negociar com o MEC apresentava sua desconfiança em relação às propostas governamentais e faziam as seguintes análises (Andifes, 1992):

Existe considerável desconfiança no seio da comunidade universitária sobre as reais vantagens de se efetivar, de imediato, a autonomia das IFES. A desconfiança é plenamente justificada, considerando-se o nível de incerteza que tem caracterizado a vida financeira das IFES nos últimos anos. Orçamentos não são cumpridos, recursos são contingenciados, repasses de verbas

são absolutamente irregulares e a própria execução orçamentária tem sofrido os prejuízos inevitáveis decorrentes dos grandes atrasos na aprovação e sanção do orçamento geral da União. (Grifos nossos).

Com o *impeachment* do Presidente Collor, em 1992, toda essa discussão foi interrompida.

Nessa época, elaborava-se a nova LDB em que também se abordava o tema da autonomia universitária. Entretanto, nenhuma das propostas contemplava objetivamente os assuntos relacionados a orçamento, finanças e pessoal. Ações políticas se realizaram para tentar a viabilização de uma lei complementar que pudesse regulamentar pontos importantes para o real exercício da autonomia, nos termos da Constituição Brasileira. Participaram do processo o Deputado Ubiratan Aguiar, pelo Projeto de Lei Complementar 119, de 1992, e o Deputado Florestan Fernandes, como relator.

Apresentavam-se os seguintes pontos na discussão (CRUB, 1992): 1) a dotação global para as IFES deveria ser definida a partir do percentual da receita de impostos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino; 2) a dotação global para cada instituição deveria assegurar recursos para pessoal e outros custeios e capital, de tal modo que estes equivalessem, no mínimo, a 25% daqueles; 3) uma parcela de 10% dos recursos totais de OCC seria alocada ao MEC, com a finalidade de fomentar o desenvolvimento institucional; 4) a repartição dos recursos entre as IFES utilizaria critérios que considerariam dimensão e desempenho; 5) haveria isonomia de carreiras e pisos salariais, com a possibilidade de diferenciação de remuneração, financiada com recursos financeiros obtidos pela instituição, além daqueles do Fundo Público Federal; 6) seriam fixados quadros de pessoal, em articulação com o MEC, de acordo com critérios de áreas, habilitações e dimensão; seriam estabelecidas relações obrigatórias entre dimensão do corpo técnico-administrativo e corpo docente (no máximo igual a 1,5) e de

despesas com ambos os corpos (no máximo igual a 1); 7) as contratações adicionais temporárias ou atribuições adicionais de regime de trabalho deveriam ser financiadas por outras fontes distintas da dotação global etc.

A indefinição de percentuais de recursos para a manutenção e o desenvolvimento das instituições; a utilização de critérios empresariais para a alocação de recursos; a objetividade matemática na determinação do quadro técnico-administrativo e docente; e a sinalização da ida ao mercado à procura de recursos complementares, entre outras, fizeram com que essas discussões não prosperassem. Há de se lembrar ainda que o ex-Presidente Itamar Franco havia assumido a Presidência da República para um mandato de dois anos, tempo insuficiente para se implantarem mudanças substanciais no que se refere às normas pertinentes ao quadro de pessoal.

Com a posse de novo governo, no ano de 1995, tendo à frente o ex-Senador Fernando Henrique Cardoso, foi apresentado o documento “A política para as Instituições Federais de Ensino Superior” (MEC, 1995), contendo os seguintes pontos “essenciais da política a ser implantada”:

- 1) Promover a plena autonomia de gestão administrativa e financeira das universidades federais, preservando sua condição atual de entidades de direito público.
- 2) A autonomia de gestão administrativa deverá incluir o poder de cada universidade decidir autonomamente sobre sua política de pessoal, incluindo contratações e remunerações, observando parâmetros mínimos comuns de carreira docente e de pessoal técnico-administrativo.
- 3) O governo federal definirá a cada ano um orçamento global para cada universidade, que será repassado em duodécimos e administrado autonomamente por cada uma delas.

4) O Governo Federal manterá pelo menos nos níveis reais atuais o gasto anual com as universidades e demais instituições de ensino superior.

5) O Ministério da Educação, ouvidos os Reitores das Universidades Federais, fixará os critérios para a distribuição dos recursos entre as instituições, levando em consideração a avaliação de seu desempenho e buscando estimular o aumento da eficiência na aplicação dos recursos públicos e a ampliação do atendimento à população.

6) As universidades serão estimuladas a buscar fontes adicionais de recursos em outras esferas do poder público e na iniciativa privada para ampliar o atendimento a outras demandas sociais que não o ensino.

7) Nas instituições públicas federais os cursos de graduação, mestrado e doutorado serão gratuitos.

8) Os hospitais de ensino serão subordinados academicamente às universidades, mas gozarão de autonomia administrativa com gestão profissional.

As instituições deveriam decidir sobre pessoal - contratações e remunerações; os orçamentos seriam globais, ou seja, os recursos poderiam ser transferidos de pessoal para manutenção e investimentos e vice-versa; não haveria aumento dos recursos financeiros do FPF para as IFES; os recursos seriam distribuídos utilizando-se critérios que buscassem a eficiência e a ampliação de atividades; as instituições deveriam procurar fontes adicionais ao FPF; os cursos de especialização e extensão deixariam de ser gratuitos e os hospitais de ensino seriam, administrativamente, separados das instituições.

No início do governo Fernando Henrique Cardoso, com o firme propósito de transformar as IFES em organizações sociais, sob a configuração apresentada até aqui, o MARE deu conhecimento à comunidade universitária de documento contendo 12 “etapas

para viabilização da aplicação da Lei de Organizações Sociais na recriação de Universidade Pública a ser administrada por Contrato de Gestão”.

Ocorreram muitos questionamentos a essa reestruturação das IFES e a idéia foi abandonada pelo governo federal.

No documento “Propostas de Reforma Constitucional”, apresentado em outubro de 1995, o MEC propõe uma alteração para o artigo 207 da Constituição do Brasil, que acrescenta a expressão “na forma da lei” ao texto constitucional. Grande reação a essa desconstitucionalização da autonomia universitária fez com que a proposta não obtivesse êxito.

A partir da rejeição à proposta do Governo, instala-se uma grande discussão nas diversas instâncias relacionadas à questão: MEC, Andifes, CRUB, Anup, Abruem, Fasubra e UNE. O primeiro embate se dá em torno da auto-aplicabilidade do artigo 207, e divergências de interpretação se apresentam em toda a extensão da discussão.

O caminho seguido pela Andifes foi o proposto por José Alfredo de Oliveira Baracho, em “Autonomia Universitária: questões constitucionais e legais à auto-aplicabilidade do artigo 207”, parecer fornecido à Andifes sobre aspectos da autonomia universitária:

Diante deste quadro, embora sendo desnecessária a regulamentação, é legítima a idéia de uma Lei Orgânica das Universidades, que venha melhor definir a autonomia, evitando que uma lei com conteúdo indesejável seja votada pelo Congresso diante da ausência de participação das Universidades neste processo, sendo que para sua elaboração não é necessária a alteração do texto constitucional. (BARACHO, 1996).

Trabalhando nessa perspectiva, em 1996, a Andifes apresentou ao MEC a proposta de um anteprojeto de lei: “Lei Orgânica das Universidades”, aprovado em

João Pessoa - PB, em 1º de outubro de 1996, contendo regulamentação sobre (Andifes, 1996): 1) a natureza jurídica das Universidades; 2) em que consiste a autonomia didático-científica, a autonomia administrativa e a autonomia de gestão financeira e patrimonial; 3) a existência de um Sistema Federal de Ensino Superior; 4) o regime jurídico dos professores e dos técnico-administrativos; 5) as regras para o financiamento etc.

Com relação ao item sobre o financiamento das IFES, a Andifes se conduziu com cautela. Nas estaduais paulistas, a implantação da autonomia deu-se com um aumento dos percentuais de recursos que se destinavam, historicamente, às Universidades. Os valores totais, até 1986, ficavam em torno de 5% do ICMS paulista; o valor de 1987 foi de 7,73%, e o valor de 1989, à época da implantação da autonomia, foi de 8,4%. Em 1992, ele passou para 9,0%, e hoje ele é de 9,57%, sendo que, em 1998, discutia-se a elevação desse percentual para 11,0%. Esses diversos aumentos em apenas oito anos aconteceram depois de longas discussões que envolveram os dirigentes, a comunidade universitária, as entidades sindicais, os poderes executivo e legislativo, e se justificaram tanto pela necessidade da melhoria das condições salariais e de trabalho quanto pela expansão das atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Um fato gravíssimo na implantação da autonomia das universidades paulistas foi a inclusão do pagamento dos aposentados nos recursos que se dirigiam a cada universidade. Na Unicamp, por exemplo, em 1989, 66% do orçamento destinava-se ao pagamento de salários - incluindo-se os dos aposentados - e, em 1998, esse percentual chegou a 95%. É claro que não só o pagamento de aposentados é responsável por essa situação; o aumento da qualificação dos professores, que praticamente dobrou o número de docentes com o título de doutor, fez também aumentar as despesas com a folha de pagamento de pessoal.

Admitindo-se que o orçamento das IFES seja global, a experiência paulista nos indica que as questões básicas a serem debatidas com relação ao financiamento são: 1) como definir o montante de recursos a ser distribuído? 2) como tratar os fundos, como o FEF que faz uma desvinculação orçamentária dos recursos para a educação? 3) como garantir a suficiência dos recursos ao longo do tempo? 4) quais os critérios a serem utilizados para distribuir entre as IFES o montante de recursos? e (5) como efetuar o pagamento dos aposentados?

Nova postura do MEC, entretanto, mudou o rumo das discussões; de uma discussão sobre a autonomia das universidades brasileiras, como estava em debate, passou-se a regulamentar apenas a autonomia das IFES, ou seja, somente das instituições públicas federais. A partir dessa decisão, o ponto central da definição do financiamento das IFES passa a se situar no estabelecimento de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior como um percentual dos recursos vinculados à educação, e sob a gerência da União. Essa discussão deu-se pelo Projeto de Emenda Constitucional 370, apresentada pelo Governo ao Congresso Nacional.

O próprio nome do Fundo gera polêmica, pois a manutenção e o desenvolvimento do ensino superior deixa-o aberto ao financiamento de crédito educativo, repasse para as instituições estaduais, municipais etc. Define-se que ele seria constituído de 75% dos recursos vinculados à educação e que fazem parte do FPF. Seria suficiente? Permitiria a expansão do sistema? Como incluir os recursos desvinculados pelos Fundos, como o FEF?

Em todas as propostas do MEC estava presente a retirada do pagamento de inativos e de pensionistas do cálculo do montante a ser destinado ao financiamento das instituições.

Entretanto, um ponto decisivo para a interrupção da discussão sobre a subvinculação de recursos para um fundo que financiaria as IFES ocorreu quando o Governo apresentou a proposta de que o fundo composto de 75% dos recursos vinculados constitucionalmente à União deixaria de existir após dez anos. Imediatamente, os apoios à proposta de constituição do fundo se esvaíram.

Com a posse do Governo Lula houve uma grande discussão do que se chamou de Reforma Universitária, mas nenhuma reformulação legal efetiva ocorreu e o projeto encontra-se no Congresso Nacional sem trazer nenhuma proposta de mudança essencial para as IFES, uma vez que ela se resume a subvincular recursos e, como antes, por dez anos.

Portanto, no que se relaciona ao cumprimento do artigo 207 da Constituição Federal, que estabelece a autonomia universitária, não houve nenhum avanço de 1989 a 2006. Primeiro, a comunidade universitária, incluindo os seus dirigentes, é permanentemente temerosa e crítica em relação às propostas emanadas do Poder Executivo e, depois, o próprio Governo parece não querer abrir mão do poder que ele detém sobre as instituições, quando gerencia os seus orçamentos.

Dessa forma, a regulamentação da autonomia financeira das IFES não se concretizou no período após a Constituição de 1988, e elas continuam a depender integralmente das definições orçamentárias estabelecidas pelo Poder Executivo e aprovadas pelo Congresso Nacional.

7. O financiamento das IFES no período 1995-2006

Os recursos do fundo público federal que financiam as atividades das IFES são divididos em recursos diretamente arrecadados, chamados de recursos próprios; recursos provenientes de convênios/con-

tratos com organismos públicos e/ou privados, e recursos oriundos das outras fontes, como impostos, taxas, contribuições etc., que são chamados de recursos do Tesouro Nacional. Os recursos próprios são provenientes de prestação de serviços pelas diversas unidades da instituição, prestação de serviços ao Sistema Único de Saúde (SUS) pelos Hospitais Universitários (HUs), taxas internas, aluguéis, doações, receitas resultantes de aplicações no mercado financeiro etc.

A separação entre recursos próprios e recursos do Tesouro Nacional tem o objetivo de deixar bem claro quais são os recursos que a própria instituição conseguiu diretamente pelas suas ações na sociedade - recursos próprios e convênios/contratos - e quais são aqueles que a instituição recebeu diretamente da arrecadação de tributos, chamados recursos do tesouro.

Serão analisados, primeiro, os recursos das IFES, excetuando-se os recursos próprios e, depois, os recursos próprios arrecadados e que foram executados via Orçamento Geral da União. Existe uma parcela de recursos das IFES que é intermediada por fundações de direito privado que apóiam as atividades das instituições. Esses recursos não fluem pela execução orçamentária institucional e, além de pagarem a execução de convênios/contratos, assessorias e consultorias, permitem uma complementação salarial aos professores e aos servidores técnico-administrativos que participam da execução dos projetos.

Excluindo-se, portanto, os recursos próprios, os recursos gastos com as IFES nos grandes blocos de despesa: pessoal e encargos sociais, encargos da dívida, outras despesas correntes, investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida estão na Tabela 05. O Gráfico 01 mostra o total de recursos das IFES no período 1995-2006.

Tabela 05 – Recursos das IFES, grandes blocos de despesa (1995-2006), excluindo-se os recursos próprios

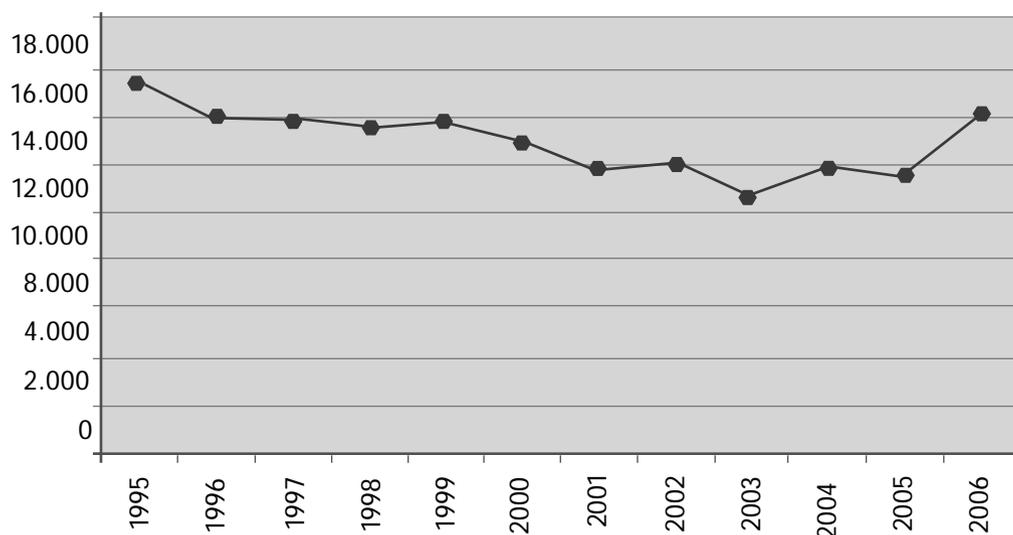
Valores em R\$ milhões, a preços de janeiro de 2007 (IGP-DI/FGV)

Ano	Pessoal e Encargos Sociais	Encargos da Dívida	Outras Despesas Correntes	Investimentos	Inversões Financeiras	Amortização da Dívida	TOTAL
1995	13.549	0,36	1.613	205	0,28	0,85	15.368
1996	12.095	-	1.581	270	1,07	-	13.947
1997	12.043	-	1.635	148	0,21	-	13.825
1998	11.876	-	1.647	11	-	-	13.534
1999	12.305	-	1.413	27	-	-	13.745
2000	11.521	-	1.344	94	0,01	-	12.959
2001	10.485	-	1.292	53	-	-	11.830
2002	10.996	-	1.041	42	2,45	0	12.081
2003	9.733	-	895	51	3,69	0	10.682
2004	10.632	-	1.096	99	0,34	0	11.828
2005	10.044	-	1.200	161	1,10	0	11.406
2006	12.663	-	1.309	180	-	0	14.152

Fonte: Recursos das IFES: 1995-2006:Execução Orçamentária da União - <http://www.camara.gov.br>

Gráfico 01 — Total de recursos das IFES (1995-2006), excluindo-se os recursos próprios

Valores em R\$ milhões, a preços de janeiro de 2007 (IGP-DI/FGV)



Os valores financeiros destinados aos encargos e à amortização da dívida e inversões financeiras são pequenos, quando comparados com os recursos de pessoal, outras despesas correntes e investimentos. Os recursos das IFES concentraram-se nos blocos que registram o pagamento de pessoal e os encargos sociais, que realizam as outras despesas correntes e no que efetiva as despesas de investimento.

Os recursos alocados no fundo público às IFES, excluindo-se os recursos próprios, tiveram o seu valor mais elevado em 1995, e, como resultado da pressão por redução dos gastos das IFES - o que significaria a redução dos

gastos fiscais do governo federal -, os valores foram sempre decrescentes até o ano de 2003. O aumento dos recursos nos anos de 2004 a 2006 reflete a contratação de novos professores e servidores técnico-administrativos e expansão dos *campi* situados no interior dos Estados. A queda da massa salarial dos trabalhadores das IFES se apresenta, a partir de 1995, como fruto de uma política salarial que não proporcionou reajustes regulares, e coibiu a abertura de concursos públicos para as vagas de aposentadoria. A elevação dos recursos de pessoal em 1999 seria devido à implantação da Gratificação de Estímulo à Docência (GED), pela Lei 9.678, de 3 de julho de 1998.

É necessário dirigir um olhar mais atento para os recursos de pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes e investimentos. No montante dos recursos gastos com pagamento de pessoal e encargos sociais, estão incluídos os pagamentos de inativos, pensionistas e precatórios; é preciso examinar que volume de recursos se destina ao pagamento daqueles que se encontram em atividade nas instituições. Incluídos nas outras despesas correntes estão os pagamentos dos chamados “salários indiretos”, como vale-transporte, auxílio-alimentação, vale-creche etc. Que montante de recursos se destina à efetiva manutenção das instituições? Um exame rápido da Tabela 08, na coluna relativa a investimentos, indica a gravidade da drástica redução dos valores que foram destinados à realização de obras, aquisição de equipamentos, material permanente, livros etc.

No montante de recursos de pessoal e encargos sociais estão incluídos os recursos para pagamento de inativos, pensionistas e precatórios.

O percentual dos gastos com inativos e pensionistas, em relação ao total dos gastos com pessoal, é da ordem de 30%, o que distorce análises que são realizadas a respeito dos custos das atividades realizadas pelas IFES. O valor gasto com o pagamento do pessoal em atividade, nas IFES, é, portanto, substancialmente menor do que aqueles da Tabela 05. A Tabela 06 apresenta os gastos com pessoal quando se subtrai o pagamento de inativos, pensionistas e precatórios:

Tabela 06 – Recursos de pessoal e encargos sociais das IFES retirando-se inativos, pensionistas e precatórios, excluídos os recursos próprios (1995-2006)

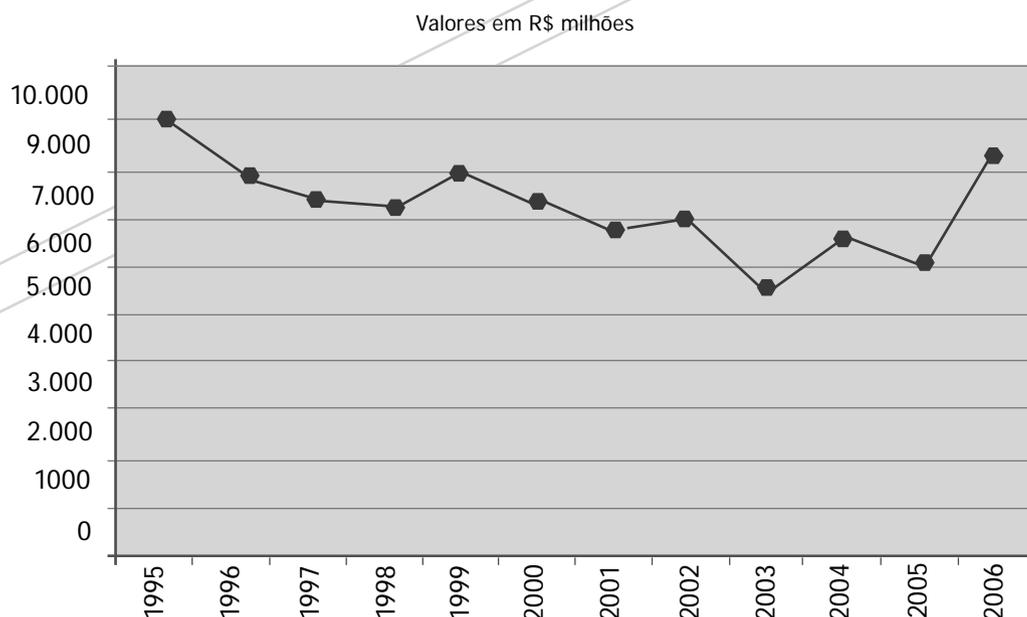
Valores em R\$ milhões, a preços de janeiro de 2007 (IGP-DI/FGV)

Ano	Rec. Pessoal e Enc. Sociais	Inat. Pens. e Precatórios	Rec. Pessoal Atividade
1995	13.549	4.300	9.249
1996	12.095	3.991	8.104
1997	12.043	4.530	7.513
1998	11.876	4.597	7.279
1999	12.305	4.458	7.847
2000	11.521	4.111	7.410
2001	10.485	3.759	6.726
2002	10.996	3.925	7.070
2003	9.733	4.299	5.433
2004	10.632	4.045	6.587
2005	10.044	3.878	6.166
2006	12.663	4.345	8.318

Fonte: Execução Orçamentária da União de 1995 a 2006 - <http://www.camara.gov.br>

O Gráfico 02 apresenta a evolução dos gastos com o pessoal em atividade:

Gráfico 02 – Recursos de Pessoal e Encargos Sociais das IFES retirando-se Inativos Pensionistas e Precatórios (1995-2006)



Explicita-se, portanto, um resultado claramente decrescente, de 1995 a 2003 para os recursos de pessoal e encargos sociais das IFES, quando se retiram os gastos com inativos, pensionistas e precatórios.

As outras despesas correntes são aquelas que se destinam à aquisição de material de consumo para os laboratórios, pagamento de água, luz, telefone, fotocópias, pagamento de serviços de terceiros, pagamento de professores substitutos (a partir de 1997) e etc. Nesse período, os gastos das IFES com esses itens foram os da Tabela 07 e Gráfico 03:

Tabela 07 – Recursos de outras despesas correntes das IFES, excluindo-se os recursos próprios (1995-2006)

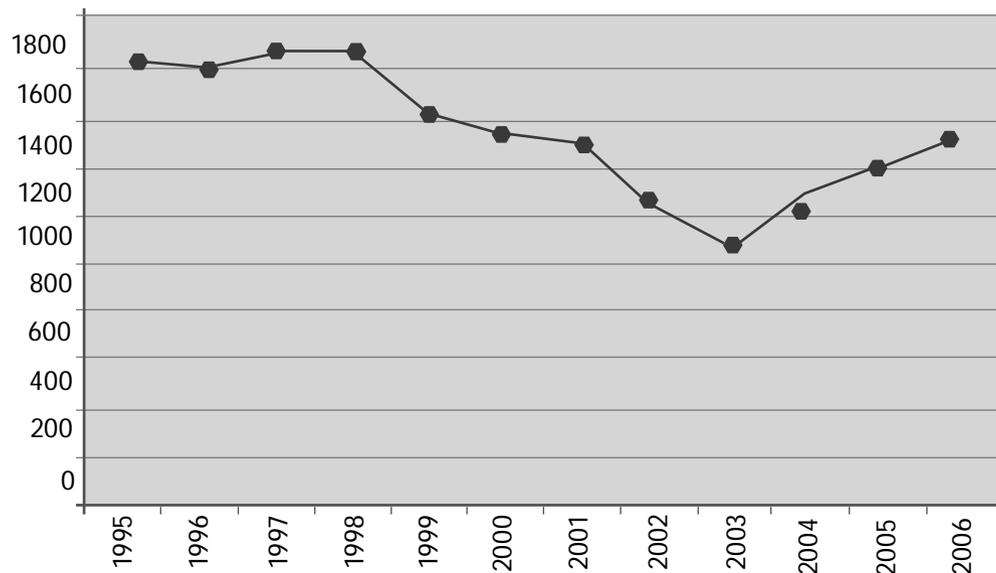
Valores em R\$ milhões, a preços de janeiro de 2007 (IGP-DI/FGV)

Ano	Recursos de Outras Despesas Correntes
1995	1.613
1996	1.581
1997	1.635
1998	1.647
1999	1.413
2000	1.344
2001	1.292
2002	1.041
2003	895
2004	1.096
2005	1.200
2006	1.309

Fonte: Execução Orçamentária da União de 1995 a 2006 - <http://www.camara.gov.br>

**Gráfico 03 — Recursos de outras despesas correntes das IFES,
excluídos os recursos próprios (1995-2006)**

Valores em R\$ milhões



Esses recursos permaneceram praticamente inalterados de 1995 a 1998, sofrendo quedas sucessivas de 1999 a 2003, o que provoca uma diminuição nas condições de as instituições elaborarem novos projetos e de implementá-los sem a presença de recursos de fontes oriundas do setor privado, o que exige a presença do serviço das fundações de apoio na gerência desses recursos.

Quando comparamos os valores de outras despesas correntes do período 1990 a 1994 - valores que flutuaram entre R\$ 767 milhões e R\$ 1.174 milhões -, com os valores do período 1995-2003 - valores entre R\$ 1.613 milhões e R\$ 895 milhões -, poderíamos ser levados a concluir que houve, num determinado período, uma elevação substancial nos recursos que se dirigiram para a modernização de laboratórios, aquisição de livros, construção de novas salas de aulas, aquisição de reagentes químicos para os laboratórios etc. Entretanto, nada disso ocorreu, como pode se verificar a seguir.

No contexto dos gastos de outras despesas correntes e investimentos, encontram-se, além daqueles que se destinam diretamente às finalidades acadêmicas, os chamados "salários indiretos" que são: vale-transporte, auxílio-alimentação, assistência médica e odontológica a servidores e seus dependentes, apoio à educação das crianças de 0 a 6 anos - chamado de vale-creche -, e o Pasesp, formação do patrimônio do servidor público. São itens de despesas que se caracterizam como benefícios aos servidores, muito deles implantados para amenizar a falta de reajustes salariais lineares. Além desses, são considerados como recursos de outras despesas correntes o pagamento de professores substitutos e o pagamento de médicos residentes. Os professores substitutos deveriam ser pagos com recursos de pessoal, o que ocorreu até 1996, alterando-se, a partir de 1997, para recursos de outras despesas correntes. O pagamento dos médicos residentes poderia ser caracterizado como bolsa-salário. A contratação de professores substitutos se fez necessária pela proibição de abertura de novos concursos públicos para a vaga dos professores que se aposentaram.

A efetiva manutenção das instituições é, portanto, realizada com os recursos resultantes da subtração de todos os valores associados a essas atividades. A Tabela 08 mostra os valores que resultaram para esse fim. O Gráfico 04 mostra o total de recursos para a efetiva manutenção das IFES.

**Tabela 08 – Recursos para efetiva manutenção das IFES (1995-2006),
excluindo-se recursos diretamente arrecadados**

Valores em R\$ milhões, a preços de janeiro de 2007 (IGP-DI/FGV)

Ano	Rec. de Outras Desp. e Investimentos	Benefícios a Servidores*	Pasep	Prof. Subst.	Res. Méd.	Ass.Méd. Odon.Ser.	Efetiva Manuten.
1995	1.818	634	33	-	131	2,1	1.017
1996	1.852	563	33	-	124	15,1	1.116
1997	1.783	511	16	160	128	11,0	956
1998	1.658	458	-	244	117	4,0	835
1999	1.440	406	0,2	169	97	-	767
2000	1.438	361	-	143	99	0,1	836
2001	1.345	374	-	159	-	0,3	812
2002	1.083	305	-	166	119	0,2	494
2003	946	283	-	141	105	0,1	417
2004	1.195	343	-	147	97	0,2	608
2005	1.361	332	-	152	95	0,2	782
2006	1.488	331	-	165	64	0,1	928

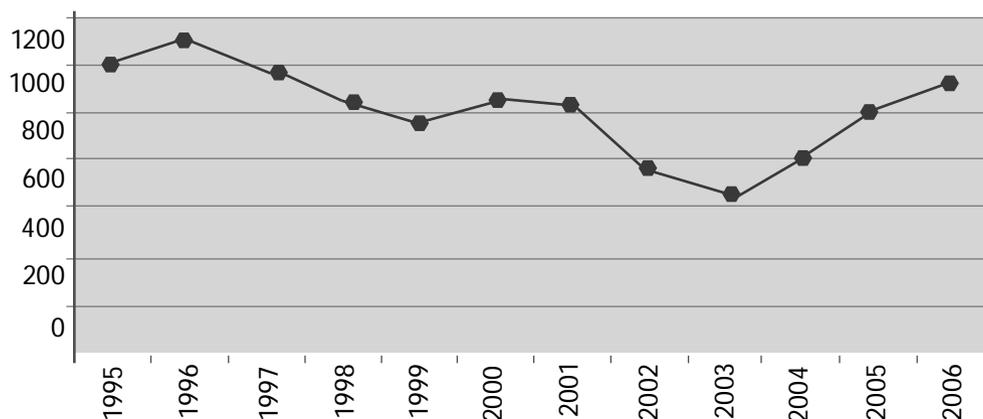
Fonte: Execução Orçamentária da União de 1995 a 2001 - <http://www.camara.gov.br>

Orçamentária da União de 1995 a 2006 - <http://www.camara.gov.br>

* Vale-Transporte, Auxílio-Alimentação e Vale-Creche

**Gráfico 04 – Total de recursos para efetiva manutenção da IFES (1995-
2006), excluindo-se recursos diretamente arrecadados**

Valores em R\$ milhões



Houve uma redução substancial nos recursos para a efetiva manutenção das instituições no período de 1995 a 2003. A implantação dos diversos benefícios ocorreu a partir de 1994, e a partir de 1995 os reajustes lineares dos servidores públicos foram praticamente desativados. Os benefícios, portanto, passaram a atuar como

“salários indiretos”. A drástica redução nesses recursos pode ser aquilatada verificando-se que em 1990 eles significavam 92,1% dos recursos de outras despesas correntes e investimentos e, em 2002, apenas 48% desses recursos. (AMARAL, 2003).

Os recursos de investimentos aplicam-se à aquisição de equipamentos, mobiliário, material bibliográfico, obras físicas etc. Esses recursos, excluídos os diretamente arrecadados pelas instituições, constam da Tabela 09 e do Gráfico 05.

Tabela 09 – Recursos de investimentos das IFES, excluindo-se os recursos próprios (1995-2006)

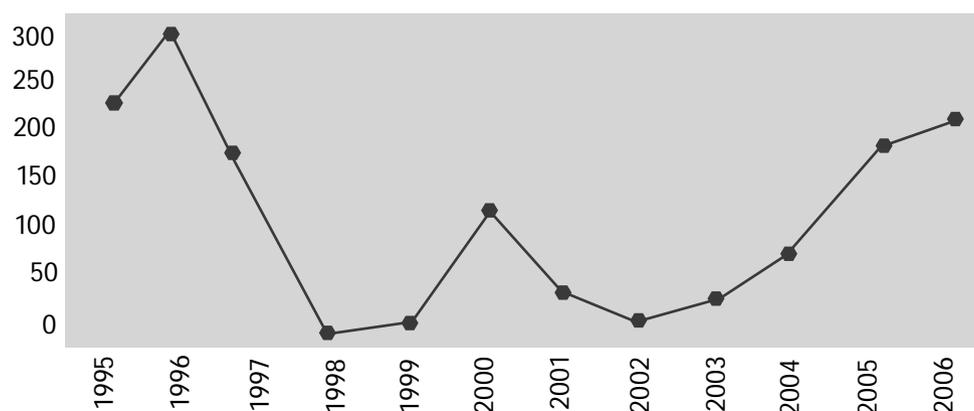
Valores em R\$ milhões, a preços de janeiro de 2007 (IGP-DI/FGV)

Ano	Investimentos
1995	205
1996	270
1997	148
1998	11
1999	27
2000	94
2001	53
2002	42
2003	51
2004	99
2005	161
2006	180

Fonte: Execução Orçamentária da União de 1995 a 2006 - <http://www.camara.gov.br>

Gráfico 05 – Recursos de investimentos das IFES, excluindo-se os recursos próprios (1995-2006)

Valores em R\$ milhões



O Gráfico 05 explicita a drástica redução ocorrida no período. Comparando-se 1996 com 2002, pode-se afirmar que eles se reduziram a 1/13 e, nos anos de 1998 e 1999, foram quase nulos, quando comparados com os de 1996.

Utilizando-se dos recursos próprios, aqueles arrecadados pela prestação de serviços, assessorias, consultorias, cursos, aplicação no mercado financeiro etc., as seguintes despesas foram realizadas pelas IFES, de 1995 a 2006 (Tabela 10 e Gráfico 06):

Tabela 10 – Recursos das IFES (1995-2006), originários da arrecadação própria

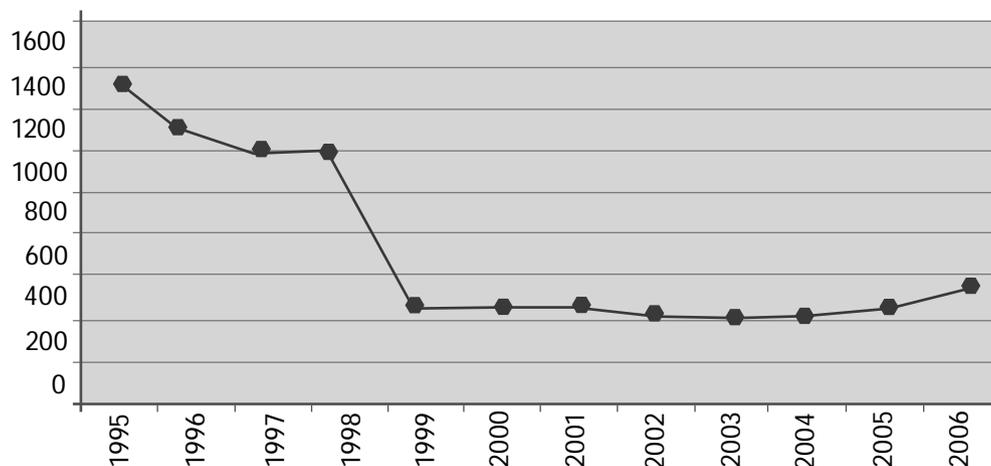
Valores em R\$ milhões, a preços de janeiro de 2007 (IGP-DI/FGV)

Ano	Pessoal e Encargos Sociais	Encargos da Dívida	Outras Despesas Correntes	Investimentos	Inversões Financeiras	Amortização da Dívida	TOTAL
1995	20,1	3,4	975	343	8,49	1,8	1.353
1996	-	4,6	1.050	62	1,09	1,9	1.120
1997	-	2,4	862	107	0,18	4,6	976
1998	6,9	1,5	899	98	0,07	1,6	1.007
1999	-	-	403	84	0,15	-	488
2000	-	-	390	67	0,22	-	457
2001	-	-	371	76	0,15	-	447
2002	-	-	358	44	0,13	-	402
2003	-	-	339	59	0,09	-	398
2004	-	-	387	50	0,06	-	437
2005	0	0	398	61	0,08	0	460
2006	0	0	477	77	0	0	555

Fonte: Recursos das IFES: 1995-2006: Execução Orçamentária da União - <http://www.camara.gov.br>
Desp. Correntes do FPF: Execução Orçamentária do Governo Federal e Balanço Geral da União.

Gráfico 06 – Total de recursos das IFES (1995-2006), originários de arrecadação própria

Valores em R\$ milhões, a preços de Janeiro de 2007



Os recursos próprios se dirigiram, prioritariamente, para o pagamento de outras despesas correntes e investimentos. Algumas instituições aplicaram recursos próprios em pagamento de pessoal e encargos sociais, encargos das dívidas, inversões financeiras e amortização de dívidas - pequenos valores, se comparados aos de outras despesas correntes e investimentos.

Sobre os recursos próprios, temos ainda a observar que a partir de 1995 houve uma “corrida” das IFES em direção às fundações de apoio, utilizando-as como veículo de “interlocação” entre as instituições e o mercado e que de alguma forma acentuam sua inserção no chamado quase-mercado educacional. A evolução do número de fundações credenciadas pelo MEC e pelo MCT, para atuarem conjuntamente com as IFES, credenciamento previsto na Lei 8.958 de 1994, nos dá uma idéia dessa “corrida”: em 1995 estavam credenciadas 42 fundações de apoio; em 1996, 52 fundações; em 1997, 61 fundações; em 1998, 68 fundações; em 1999, 79 fundações; em 2000, 88 fundações; e em 2001, 96 fundações de apoio às IFES. Houve, portanto, de 1995 para 2001, um crescimento de 129% no número de fundações de apoio credenciadas pelo MEC e MCT. São fundações de apoio com as mais variadas vinculações institucionais e que servem a objetivos os mais diversos. (AMARAL, 2003).

Três indicadores da riqueza nacional, o Produto Interno Bruto, as despesas correntes do fundo público federal e o total de arrecadação de impostos da União, permitem avaliar o que representou o financiamento das IFES no contexto da riqueza brasileira. A Tabela 11 e os Gráficos 07, 08 e 09 apresentam os recursos das IFES como percentual desses indicadores:

Tabela 11 – Recursos das IFES como percentual do PIB, das Despesas Correntes do FPF e da arrecadação de impostos da União

Valores em R\$ milhões, a preços de janeiro de 2007 (IGP-DI/FGV)

Ano	PIB	Despesas Correntes do FPF	IMPOSTOS	IFES			
				Recursos	%PIB	%FPF	% Impostos
1989	1.756.061.009	287.880	136.388	17.027	0,97	5,91	12,5
1990	1.757.030.199	286.686	168.568	13.859	0,79	4,83	8,2
1991	1.785.794.719	208.378	117.419	10.908	0,61	5,23	9,3
1992	1.740.201.792	230.359	70.937	9.861	0,57	4,28	13,9
1993	1.736.955.061	295.912	130.102	12.807	0,74	4,33	9,8
1994	1.716.357.111	285.966	173.764	15.573	0,91	5,45	9,0
1995	2.071.126.370	326.762	149.282	16.700	0,81	5,11	11,2
1996	2.229.733.565	337.549	149.390	15.067	0,68	4,46	10,1
1997	2.299.278.708	346.165	152.997	14.802	0,64	4,28	9,7
1998	2.307.815.657	381.385	170.702	14.534	0,63	3,81	8,5
1999	2.254.630.092	394.647	171.657	14.232	0,63	3,61	8,3
2000	2.194.743.789	369.225	156.565	13.416	0,61	3,63	8,6
2001	2.195.491.997	394.346	163.994	12.277	0,56	3,11	7,5
2002	2.195.253.919	389.950	175.044	12.484	0,57	3,20	7,1
2003	2.056.406.744	367.411	151.908	11.080	0,54	3,02	7,3
2004	2.146.770.261	384.103	155.209	12.264	0,57	3,19	7,9
2005	2.241.336.605	418.252	173.692	11.865	0,53	2,84	6,8
2006	2.382.711.481	516.778	187.441	14.706	0,62	2,85	7,8

Fonte: PIB: Banco Central do Brasil e IPEA - <http://www.ipeadata.gov.br>; Impostos: Arrecadação da Receita Administrada pela SRF. <http://www.receita.fazenda.gov.br>; Recursos das IFES: 1990-1994:MF/STN/CGC; 1995-2006: Execução Orçamentária da União - <http://www.camara.gov.br> Desp. Correntes do FPF: Execução Orçamentária do Governo Federal e Balanço Geral da União.

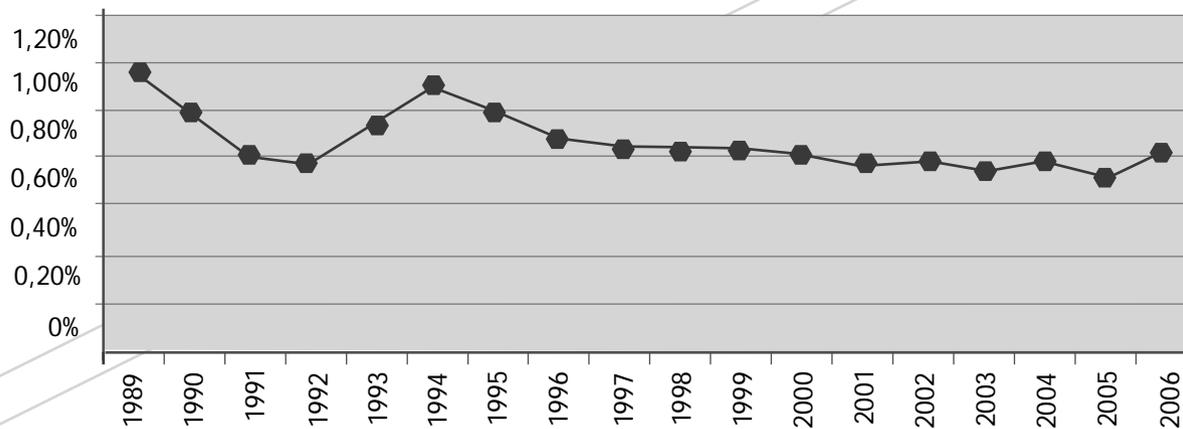
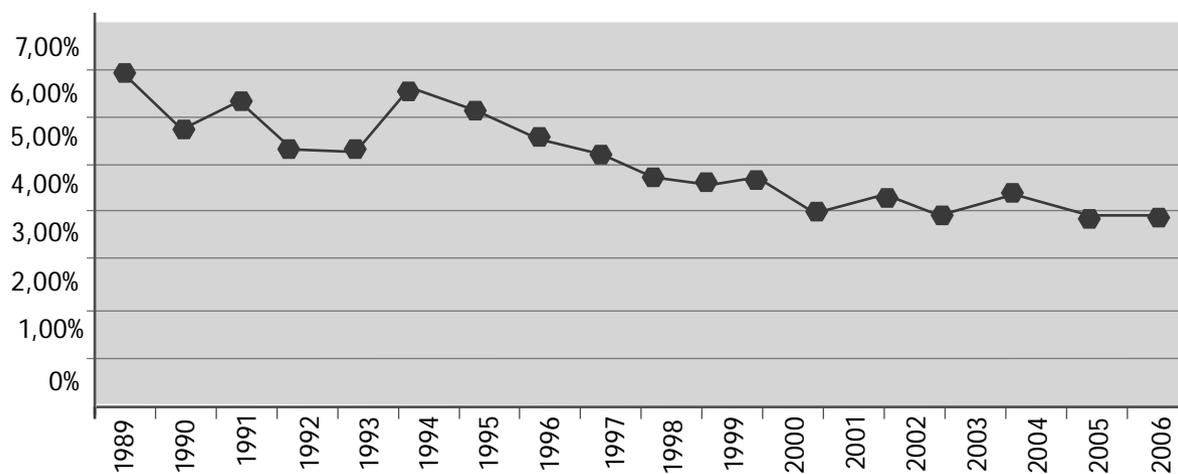
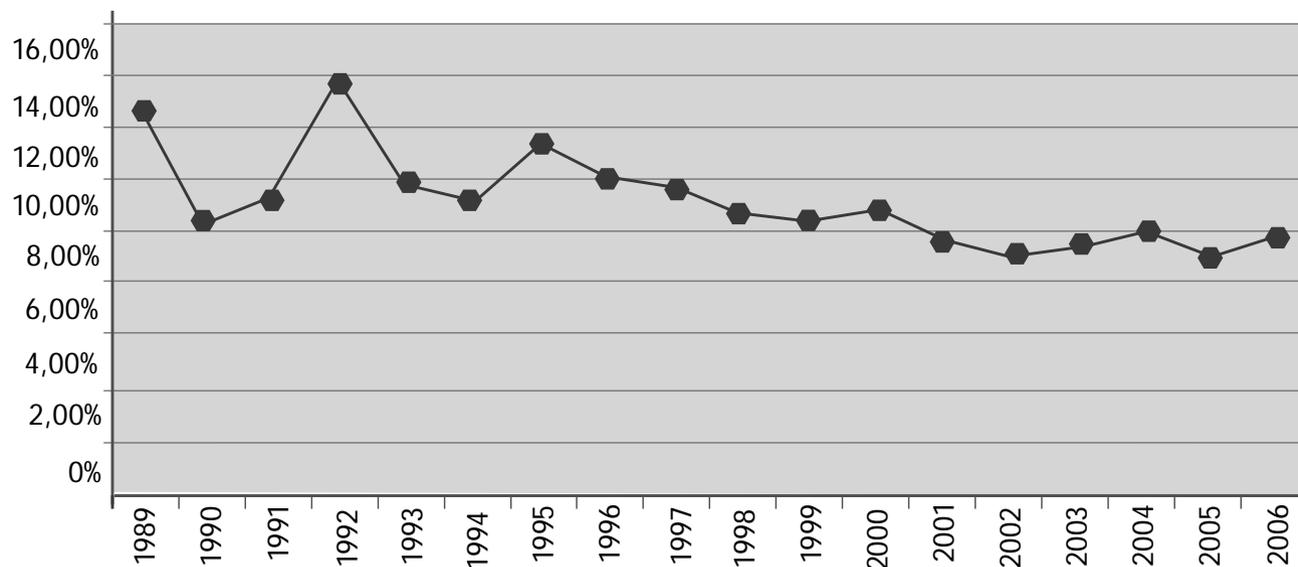
Gráfico 07 – Total de recursos das IFES, todas as fontes, como percentual do PIB**Gráfico 08 - Total de recursos das IFES, todas as fontes, como percentual das Despesas Correntes do FPF**

Gráfico 09 - Total de recursos das IFES, todas as fontes, como percentual dos impostos



Os recursos, em relação ao PIB, caíram de 0,97%, em 1989, para 0,62%, em 2006; em relação às despesas correntes do fundo público federal, caíram de 5,91%, em 1989, para 2,85%, em 2006; e em relação à arrecadação de impostos da União, caíram de 12,5%, em 1989, para 7,8%, em 2006.

Há, portanto, em relação à riqueza nacional, uma crônica redução dos recursos financeiros aplicados nas instituições federais de ensino superior brasileiras, o que está comprometendo o desenvolvimento dessas instituições, diminuindo a capacidade que elas possuem de intervenção na realidade do País, tornando-as obsoletas ante as inovações tecnológicas e mostrando que existe uma despreocupação de governantes, tanto do poder executivo quanto do poder legislativo, com relação a instituições que são fundamentais para a manutenção da Soberania Nacional.

8. Considerações finais: desafios e ações

São grandes, portanto, os desafios para se compreender a situação das IFES, bem como para definir uma política que estabeleça diretrizes e ações que garantam a manutenção e o desenvolvimento institucional, tendo por base a natureza dessas instituições, as necessidades concretas do País e a efetivação da autonomia universitária, conforme estabelece a Constituição Federal de 1998.

O papel a ser desempenhado, no contexto nacional, pelo conjunto das IFES precisa ser minimamente acordado entre sociedade, governantes e instituições. Nessa formulação, é preciso responder às seguintes indagações:

Como potencializar ainda mais a contribuição das IFES, visando a diminuir as desigualdades regionais?

Que colaboração mais direta poderia ser estabelecida entre as instituições para, também, diminuir a heterogeneidade existente entre elas?

Como alcançar um desejado equilíbrio entre a função cultural e a “função utilitarista”?

Como manter um controle sobre a chegada ao “quase-mercado” educacional?

Como “controlar” a presença das fundações de apoio e que recursos elas deveriam gerenciar?

A implementação de uma verdadeira “autonomia” exige a “definição clara do montante de recursos” a ser distribuído entre as instituições. Nesse sentido, faz-se necessário discutir em profundidade:

Quais fontes deveriam ser utilizadas para a obtenção desse montante de recursos? Um percentual dos impostos? Um percentual do PIB? Um percentual das despesas correntes do fundo público federal?

Como dividir o montante de recursos entre as instituições? Deveriam ser utilizadas fórmulas contendo indicadores quantitativos e qualitativos? Como definir indicadores qualitativos?

É preciso estabelecer o melhor caminho, nesse momento, para esse importante conjunto de instituições brasileiras, e abandonarmos a idéia já latente em muitas instâncias, inclusive dentro da própria instituição, de que a trajetória atualmente seguida é inevitável e que elas tendem a sucumbir e a diminuir sua importância para a formação de profissionais, para a geração de conhecimento e para o desenvolvimento científico, tecnológico e cultural da Nação.

Há, portanto, muitas indefinições e problemas a resolver.

As regras para o financiamento das IFES poderiam se dar num diálogo entre governo e instituições até que a execução orçamentária anual das IFES ultrapassasse o limite histórico de 1% do PIB.

No contexto desse aumento deveriam ser elaborados planos de desenvolvimento institucionais (PDI). Este, ao ser discutido com a participação e o envolvimento daqueles que o executarão, sem imposição de metas a serem alcançadas, constitui-se em um valioso instrumento da gestão universitária, por estabelecer princípios, diretrizes, metas e responsabilidades a serem alcançadas, colaborando para que os rumos estabelecidos, em cada instituição, sejam “perseguidos” por todos que possuem responsabilidade em sua execução.

A “autonomia” das IFES não se efetivou desde 1988, após a nova Constituição Federal, uma vez que elas continuam a depender integralmente das definições orçamentárias estabelecidas pelo poder executivo e aprovadas pelo Congresso Nacional na formulação do financiamento incremental ou inercial. Tal situação impõe a necessidade de garantir uma efetiva autonomia, o que implica mudanças significativas no

padrão de financiamento. Nesse cenário, a “desmercantilização” das IES públicas e das IFES, em particular, constitui-se imperativo nas opções a serem estabelecidas para a utilização do fundo público. Faz-se necessário também demarcar, de maneira mais clara, como o País utilizará e distribuirá a riqueza pública produzida e como estabelecerá formas de controle institucionais desses recursos, sobretudo se compreendermos a universidade como uma instituição social, científica e educativa, cuja identidade está fundada em princípios, valores, regras e formas de organização que lhe são inerentes.

Referências

AMARAL, N. C. *Financiamento da Educação Superior: Estado x Mercado*. São Paulo: Cortez; Piracicaba-SP: UNIMEP, 2003.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. *Algumas observações sobre a autonomia universitária*. Brasília: Andifes, 1992. Mimeografado.

_____. *Lei Orgânica das universidades*. Brasília: Andifes, 1996.

_____. *Matriz de alocação de recursos para as IFES*. Brasília: Andifes, 1994.

_____. *Proposta de expansão e modernização do sistema público federal de ensino superior*. Brasília: Andifes, 2003.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Autonomia universitária: questões constitucionais e legais à autoaplicabilidade do art. 207*. Parecer fornecido à Andifes. Brasília, 1996. Mimeografado.

BERCHEM, T. A missão das universidades na formação e no desenvolvimento culturais: a diversidade dentro da universalidade. In: *A missão da universidade hoje*. Rio de Janeiro: Gráfica da UERJ, 1990. (Cadernos Plurais, 5. Série Universidade-I.)

BERNHEIM, C. T. Una nueva visión de la educación superior. *Revista Educación Superior y Sociedad*, Caracas-Venezuela, v. 6, n. 1, p. 123-136, 1995.

BIRD. *La Enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. 1. ed. espanhol. Banco Mundial: Washington-DC, 1995.

BRASIL. Ministério da Educação. *A política para as Instituições Federais de Ensino Superior*. Brasília: MEC, 1995. Mimeografado.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio-PNAD*. Brasília: IBGE, 2006. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 2007.

_____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LEIS_2001/L10172.htm>. Acesso em: 2007.

CONCEIÇÃO, P., DURÃO, D.F.G., HEITOR, V.; SANTOS FILIPE. *Novas idéias para a universidade*. Lisboa: IST Press, 1998.

CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS (CRUB). Universidade: autonomia, qualidade e compromisso social. In: REUNIÃO PLENÁRIA DO CRUB, 55., set., 1992, Salvador. *Educação Brasileira*. Brasília, v. 14, n. 29, jul./dez., 1992.

FÁVERO, M. L. A. *Universidade do Brasil: das origens à construção*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2000.

JONGBLOES, B.; MAASSEN, P. *Funding of higher education in developing countries*. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DO PROGRAMA ALFA-BRACARA, 3., 1999, Mexico. Mimeografado.

NERI, M. Real não diminuiu desigualdades. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, jul. 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

TRISTA, Boris. *La Universidad Latinoamericana en el fin de siglo: realidades y futuro*. México-DF: Unión de Universidades de América Latina, 1995. 138 p. (Colección UDUAL).

TENDÊNCIAS da educação superior para o século XXI. In: CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE ENSINO SUPERIOR, 1998, Paris. *Anais...* Brasília: UNESCO, 1999. 720 p.

UNESCO. Documento de política para a mudança e o desenvolvimento na educação superior. *Revista Educação Brasileira*, Brasília, v. 17, n. 34, p. 153-221, 1995.

VELLOSO, J. Universidade na América Latina: rumos do financiamento. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 110, p. 39-66. jul. 2000.

.....

“Um desafio existente no financiamento da educação superior pública federal é responder à seguinte pergunta: quais seriam os ‘recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento’ das instituições mantidas pela União?”

Apontamentos sobre o financiamento das IFES no contexto da redemocratização brasileira

Paulo Eduardo Nunes de Moura Rocha,

Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília e subsecretário de planejamento e orçamento do Ministério da Educação (SPO/MEC).

Ricardo Jose Grossi Fabrino

Engenheiro, analista de planejamento e orçamento e coordenador de estudos, análises e diagnósticos da Coordenação-Geral de Planejamento da SPO/MEC.

1. Introdução

O presente trabalho tem por objetivo debater a evolução do financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) no período de estabilização monetária (de 1995 aos dias de hoje¹), considerando: 1) o volume, as fontes e os usos dos recursos; 2) a evolução do marco institucional e legal do financiamento das IFES, discutindo particularmente os principais obstáculos à gestão orçamentária e financeira das IFES.

A discussão da política de financiamento das IFES não pode ser feita sem considerar o volume total de recursos federais destinados ao financiamento do ensino superior, de forma a não deixar de perceber o contexto mais amplo em que ela se insere. Desse modo, para compreender melhor o papel do financiamento das IFES nas oportunidades de acesso ao ensino superior da juventude brasileira, particularmente as metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação, é preciso discutir também programas federais, como a Universidade Aberta do Brasil

(UAB), o PROUNI e o FIES. Isto será feito no tópico 2, a seguir.

Outro aspecto interessante do debate sobre o financiamento das IFES a ser considerado reside na minimização da importância dos mecanismos institucionais e legais para o melhor gerenciamento dos recursos disponibilizados pela sociedade. Efetivamente, enquanto todo o debate se dirige à insuficiência dos recursos disponibilizados para o cumprimento das missões institucional e social das IFES, a eficiência da utilização destes recursos não tem sido considerada variável relevante do debate. Em muitos casos não se trata de simples omissão, mas de opção conceitual e, portanto, ideológica. Trata-se, aqui, de colocar em evidência os mecanismos a serem criados, a definição de toda a legislação pertinente, para viabilizar a aplicação do princípio constitucional da autonomia universitária, definida nos termos do art. 207 da Constituição Federal, e já regulamentada parcialmente pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB)².

2. O financiamento público do ensino superior nos governos FHC e Lula

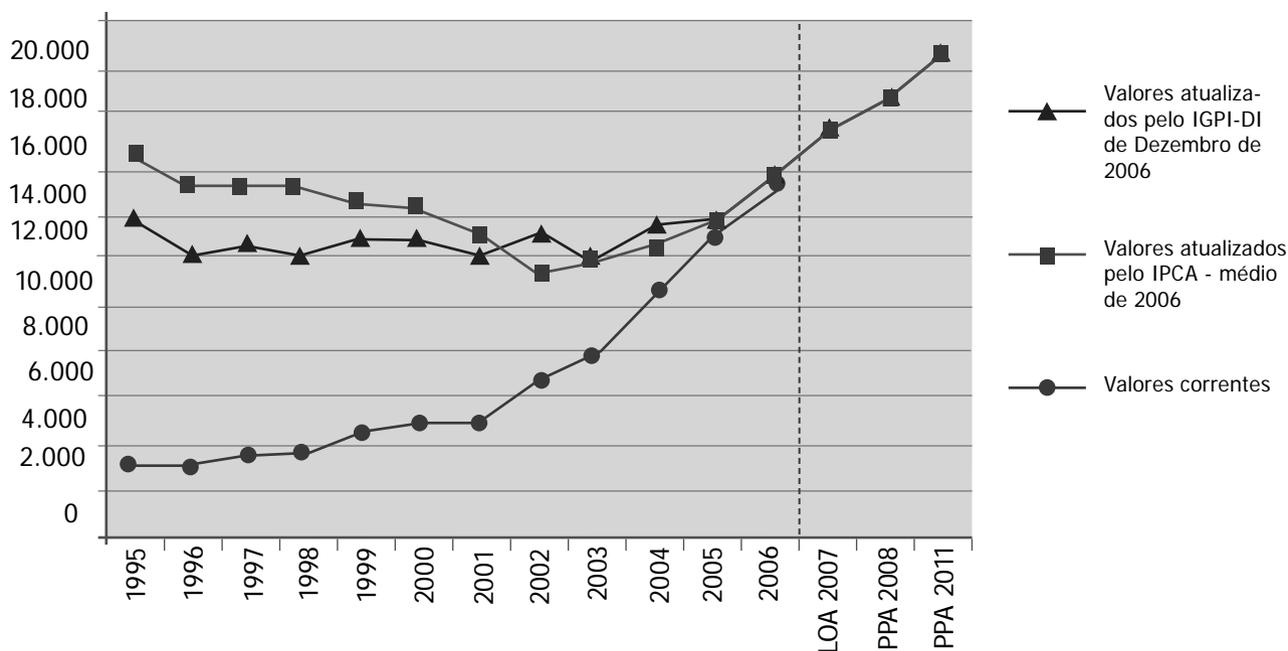
2.1 Os limites da expansão do sistema pelo setor privado

2.2 A recuperação do financiamento das IFES pelo Tesouro Nacional

Para a análise da evolução do financiamento das IFES no período recente, serão consideradas as despesas com pessoal (ativos, inativos e precatórios), outros custeios e capital, os recursos diretamente arrecadados, bem como os recursos repassados mediante convênio pelo Ministério da Educação (considerando-se repasses da Administração Direta, CAPES, INEP e FNDE). Cada componente da “carteira” de financiamento das atividades desenvolvidas pelas IFES possui regras próprias, específicas e independentes para sua alocação e execução orçamentária e financeira. Os gastos com pessoal, por exemplo, dependem das políticas salarial e de contratação de técnicos e professores destinados às instituições. (Isso para não falar do impacto de decisões judiciais sobre a folha de pagamento, ou do próprio TCU, como a decisão de incorporação dos “quintos”).

Série Histórica do Financiamento da IFES 1995-2006, Previsão LOA 2007, PPA 2008 e PPA 2011

Figura 1 - Financiamento das IFES (com 5 CEFETs/sem HCPA/sem recursos próprios) comparando-se atualizações entre 1995/2006 pelos indicadores de preços IGP-DI e IPCA Médio



**Tabela 1 - Instituições Federais de Ensino Superior* Execução orçamentária
- 1995 a 2006 / PPA 2008-2011 (Recursos do tesouro)**

Em R\$ milhões

ANO	PREÇOS CONSTANTES 2006 (IPCA / PREÇOS MÉDIOS)							
	PESSOAL ATIVO	PESSOAL INATIVO	DESPESAS CORRENTES			DESPESAS DE CAPITAL	OCC	TOTAL GERAL (sem Inativos)
			BENEFÍCIOS A SERVIDOR	OUTRAS DESPESAS (CUSTEIO)	TOTAL			
1995	7.298,0	2.779,0	494,8	664,2	1.159,0	82,5	1.241,5	8.539,5
1996	6.185,6	2.635,5	427,4	686,7	1.114,2	140,5	1.254,7	7.440,3
1997	5.804,2	2.701,4	394,3	738,4	1.132,7	53,7	1.186,4	6.990,6
1998	5.676,2	2.912,0	347,4	880,2	1.227,7	8,1	1.235,7	6.911,9
1999	6.474,2	3.145,4	324,3	794,0	1.118,3	21,1	1.139,5	7.613,6
2000	6.522,6	2.653,9	306,4	816,6	1.123,0	78,6	1.201,7	7.724,3
2001	6.105,2	2.625,6	293,4	815,1	1.108,5	44,2	1.152,8	7.258,0
2002	6.686,9	3.369,5	279,4	642,2	921,6	37,5	959,1	7.646,0
2003	6.288,5	3.291,1	277,9	598,9	876,8	50,1	926,9	7.215,5
2004	6.936,2	3.556,7	345,7	752,7	1.098,4	95,4	1.193,8	8.130,1
2005**	7.556,7	3.740,8	332,1	865,0	1.197,1	161,7	1.358,8	8.915,5
2006	8.456,6	4.071,6	327,3	1.010,8	1.338,2	175,5	1.513,6	9.970,3
LOA 2007	8.548,4	4.364,8	322,3	1.268,7	1.590,9	464,9	2.055,8	10.604,2
PPA 2008***	8.794,5	4.232,9	561,8	1.510,7	2.072,5	689,2	2.761,7	11.556,2
PPA 2011***	9.254,1	4.338,8	773,6	2.798,5	3.572,0	1.506,5	5.078,5	14.332,6

Fonte: SIAFI/STN.

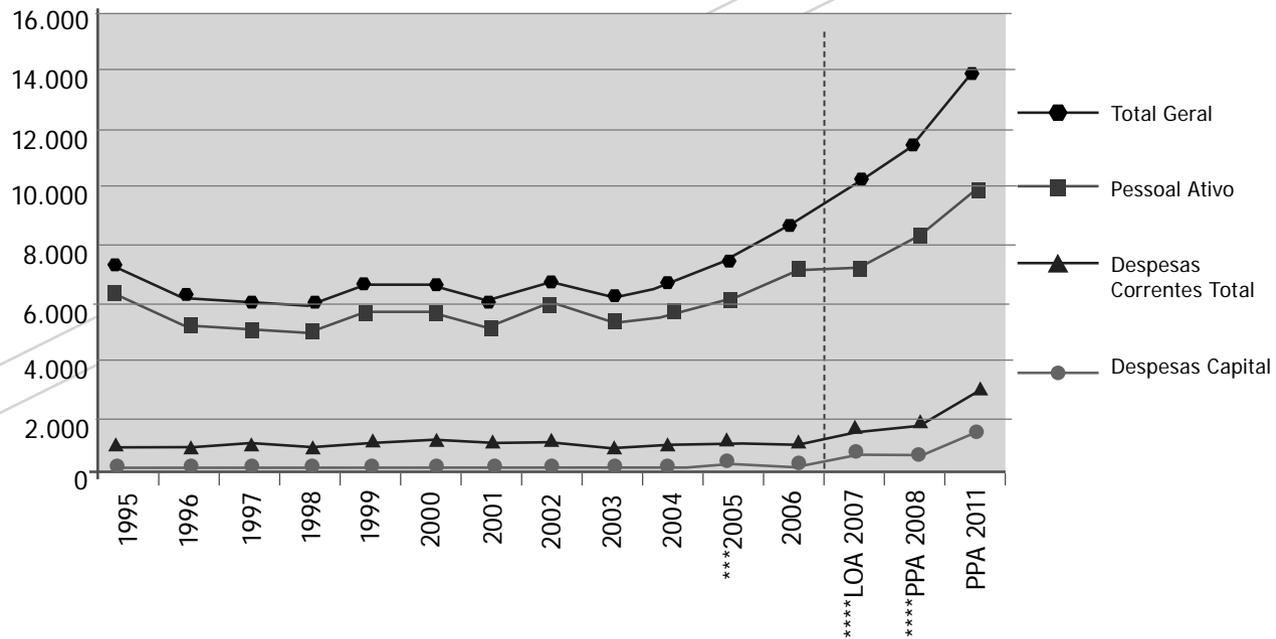
Notas:

* Inclusive as despesas do HCPA e os 5 CEFETs que integram o Sistema de Ensino Superior. Não inclui despesas com inativos, precatórios e receitas próprias diretamente arrecadadas pelas unidades do MEC.

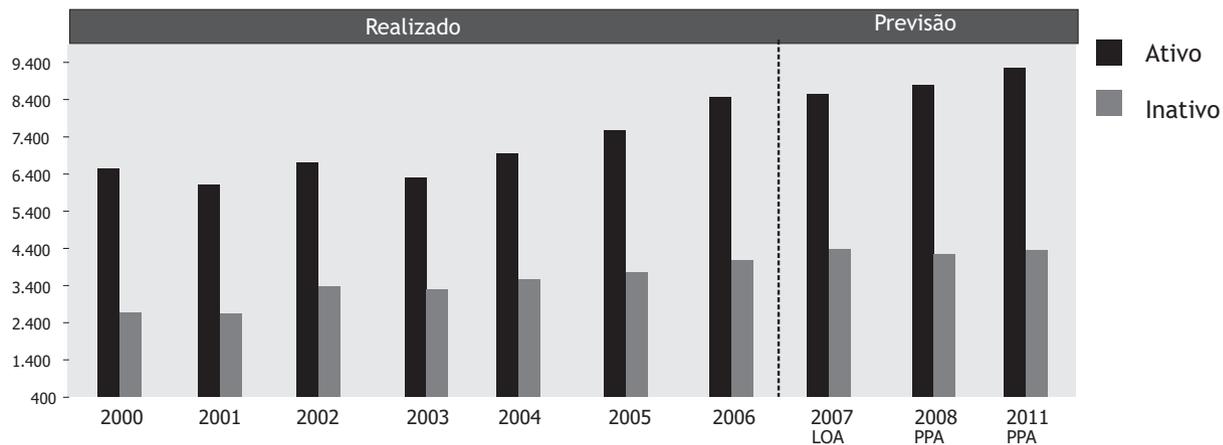
** Inclui parcela da Cota Patronal, cuja execução da despesa de 2005 não foi registrada integralmente, no SIAFI, na ação 09HB - Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais, conforme comunicado da STN o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais, conforme comunicado da STN

*** Inclui REUNI

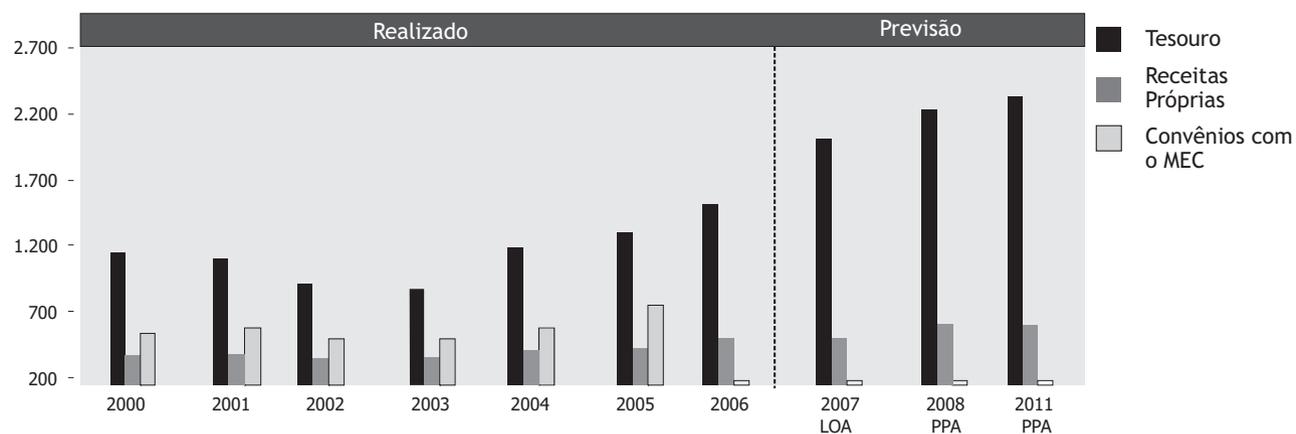
**Figura 2 — Pessoal ativo e encargos sociais, outros custeios e capital
(recursos do tesouro atualizados pelo IPCA a Preços Médios de 2006)**



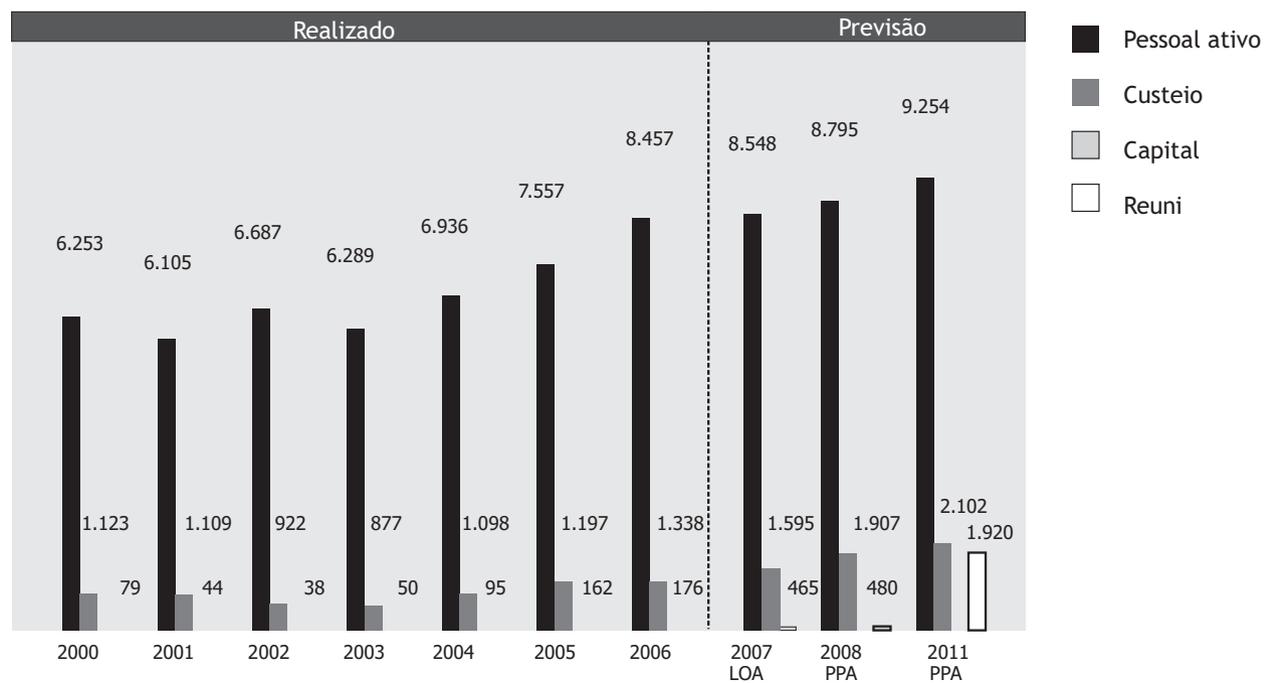
2.2.1 Pessoal e encargos sociais



2.2.2 Outros custeios e capital (OCC), por grupos de fontes, sem REUNI



2.2.3 Gastos totais das IFES incluindo o REUNI



2.3 A expansão do ensino superior (Interiorização das IFES)

Dados da Expansão Fase I

- Campi
- Territorialização
- Matrículas
- R\$

2.4 O Programa de Reestruturação e Expansão das IFES – REUNI

Dados REUNI

- Campi
- Territorialização
- Matrículas

- R\$

2.5 Universidade Aberta do Brasil – UAB

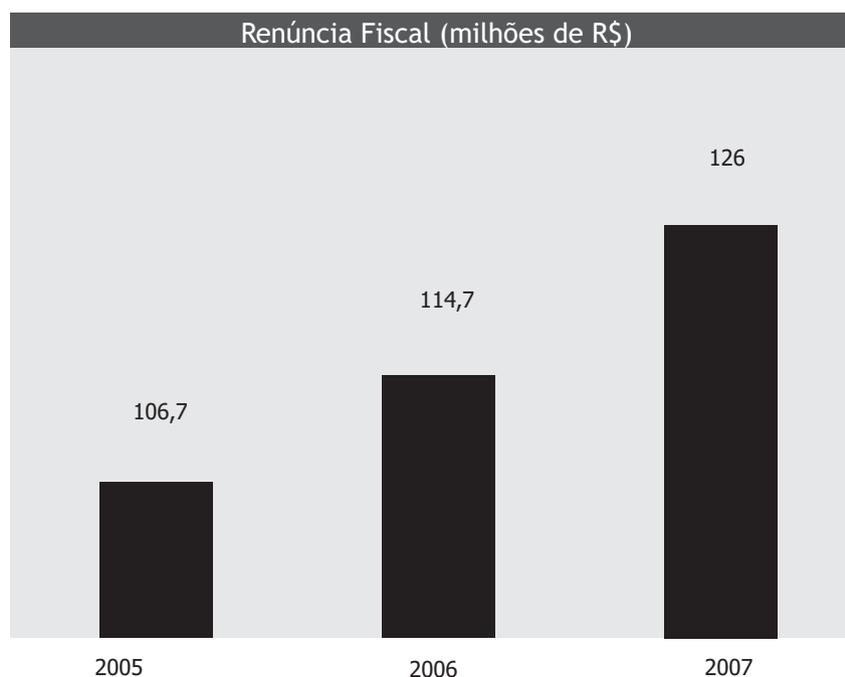
Dados UAB

- Campi
- Territorialização
- Matrículas
- R\$

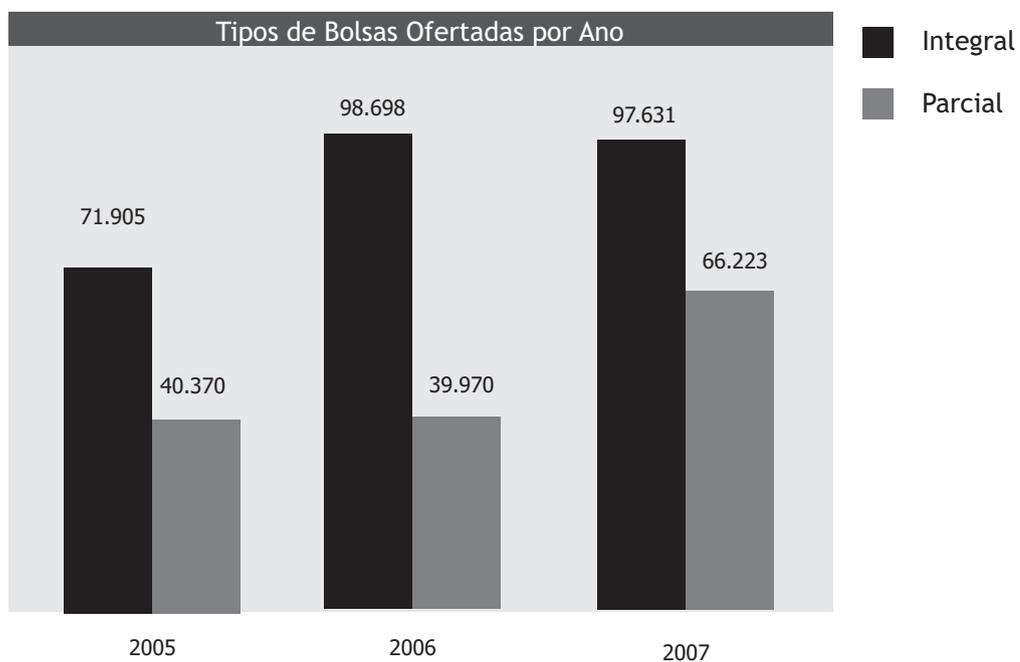
2.6 PROUNI

Dados PROUNI

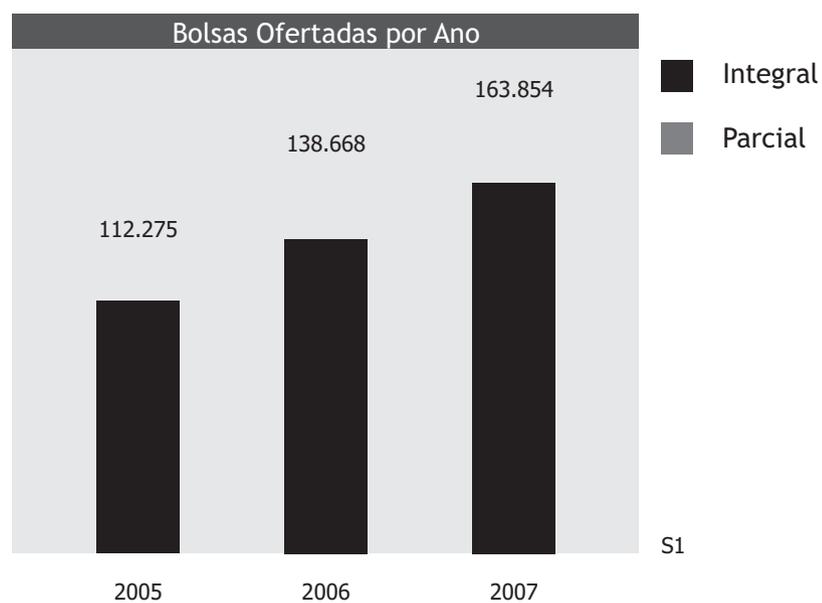
- R\$ Isenção do governo federal
- Matrículas



Fonte SISPROUNI 01/07/2007- Bolsas ofertadas pelo PROUNI 2005-2007



Fonte: SISPROUNI 01/11/2007
Bolsas Ofertadas pelo ProUni 2005-2007



Fonte SISPROUNI 01/07/2007- Bolsas ofertadas pelo PROUNI 2007

2.7 O FIES

Dados FIES

- R\$ Empréstimos
- R\$ Inadimplência
- Matrículas

O Relatório de Gestão do FIES/SESU³ fornece as seguintes informações:

A Carteira do FIES chegou em 31 de dezembro de 2006 com R\$ 377.662,00 (trezentos e setenta e sete mil e seiscentos e sessenta e dois) contratos ativos, os quais apresentavam saldo devedor da ordem de R\$ 4.165.565.495,21 (quatro bilhões, cento e sessenta e cinco milhões, quinhentos e sessenta e cinco mil, quatrocentos e noventa e cinco reais e vinte e um centavos), conforme composição demonstrada no quadro a seguir:

Composição da Carteira Ativa

Valores em R\$

Fase dos Contratos	Quantidade	Saldo Devedor
Em Desembolso	179.033	2.051.402.771,93
Suspensos	24.133	196.178.659,16
Encerrados	8.886	71.769.946,68
Em Amortização	165.610	1846.214.117,44
Total da Carteira	377.662	4.165.565.495,21

A inadimplência medida no exercício 2006 chegou a 12%, considerando o somatório dos saldos devedores, e a 15%, considerando a quantidade de contratos ativos, ou seja, a Carteira apresentava 55.018 contratos em atraso, que totalizaram R\$ 498.457.894,25 (quatrocentos e noventa e oito milhões, quatrocentos e cinquenta e sete mil, oitocentos e noventa e quatro reais e vinte e cinco centavos).

A inadimplência é calculada com base no critério de duas obrigações vencidas e não pagas, sendo que para os contratos em Desembolso, Suspensos e Encerrados é considerada a partir de 180 dias de atraso, e para os contratos em Amortização, 60 dias.

2.8 A política de recuperação do financiamento das IFES e as metas do PNE

- Total de matrículas federais projetadas para o PNE
- Total de matrículas federais criadas no governo Lula

3. Principais desafios para o financiamento das IFES: a autonomia em perspectiva

Em primeiro lugar é preciso contextualizar a definição da autonomia das Universidades Federais na Constituição Federal.

Ela ocorreu na contramão das decisões tomadas pela assembléia nacional constituinte, que adotou um modelo burocrático clássico de administração pública, altamente centralizado e rígido, que eliminava a autonomia da administração indireta. Este modelo adotado pelos constituintes foi resultado da percepção das forças democráticas de que a crise do estado tinha como um de seus vetores o processo de descentralização promovido pelo regime militar. Ao mesmo tempo em que a crise do regime aprofundou a desconfiança da sociedade com a burocracia estatal, que passou a ser identificada com o sistema autoritário.

Com as decisões da constituinte, perderam-se a flexibilidade de gestão e a cultura de gerenciamento por resultados, característicos do modelo gerencial da administração pública, introduzido no Brasil com a edição do Decreto-Lei nº 200 de 1967. Com o Decreto, foi dada ênfase à racionalização administrativa (mediante a instituição de um sistema de planejamento e orçamento), à descentralização administrativa e ao controle de resultados. Nas unidades descentralizadas, foram contratados empregados celetistas, submetidos ao regime privado de contratação de trabalho. A valorização da eficiência da administração indireta implicou uma crescente autonomia das empresas estatais e das fundações, que se expandiram consideravelmente (PEREIRA, 1996).

Mas a estratégia adotada pelos idealizadores do Decreto-Lei nº 2000 acabou por enfraquecer o núcleo central do estado, ao não se preocupar

com a administração direta, percebida como rígida e ineficiente. Ao mesmo tempo, ensejou a reprodução de práticas patrimonialistas e fisiológicas, facilitadas pela permissão às unidades descentralizadas para a contratação de funcionários sem concurso público. O patrimonialismo e o fisiologismo também se reproduziram nas relações político-administrativas dos governos bucrático-autoritários (O'Donnell e Oslack, 1976) com as esferas estadual e municipal, assim como nas respectivas administrações dessas outras esferas de governo. Este conjunto de fatores "permitiu tanto a realização de experiências bem-sucedidas no campo da gestão pública como usos indevidos das flexibilidades e autonomia, desvirtuando o objetivo proposto" (FERREIRA, 1996, p. 77).

Na constituinte, acabou por prevalecer a lógica burocrática e sua "forte preocupação com os meios e procedimentos administrativos e absoluto desinteresse pelos resultados finais da ação administrativa" (CAMPOS, 1990). Ou seja, os setores democráticos da sociedade brasileira optaram pela revalorização do modelo burocrático, na medida em que a nova Constituição eliminou toda a autonomia das autarquias e fundações públicas:

- Aumentou os controles burocráticos sobre as empresas estatais;
- Enrijeceu a ascensão funcional por carreira ao inviabilizar a destinação de vagas de concursos para a administração pública para funcionários já existentes; e
- Criou uma série de proteções aos funcionários públicos da administração direta e indireta, que visavam a protegê-los do comportamento patrimonialista de setores da esfera política, mas que acabaram por favorecer mais os funcionários do estado do que o interesse público. (PEREIRA, 1996).

Podemos, então, nos dedicar a examinar um segundo ponto: o atual estado da arte da discussão legal e conceitual da autonomia universitária. Cabe, portanto, revisitar o texto original que se pretende discutir, bem como o debate jurídico em torno do mesmo. O art. 207 da Constituição Federal diz:

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Após a aprovação da Constituição de 1989, houve diversas tentativas de (re)definição e/ou de regulamentação do conceito de autonomia mediante alteração da Constituição, da LDB e de outras iniciativas relativas à legislação ordinária (AMARAL, 2003), a exemplo da proposta de criação da Lei Orgânica do Ensino Superior (BARACHO, 1996; Andifes, 2002). Prevaleceu na regulamentação feita pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) uma visão limitada desta autonomia, principalmente no que tange à autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Falar em autonomia limitada significa falar em inexistência de autonomia, principalmente quando comparada ao debate existente à época. Conforme descrevem Aguiar e Martins (2000), em avaliação do art. 53 da LDB:

No tocante à autonomia administrativa, dos nove incisos dos Substitutivos [... de Jorge Hage e Ângela Amim ...], foram desconsiderados os relativos a: organização interna mais adequada às peculiaridades institucionais, política geral de administração, escolha de dirigentes, autorização para afastamento do País no caso de participação em eventos científicos ou culturais, admissão de docentes e pesquisadores estrangeiros (assunto já resolvido pela Emenda Constitucional nº 11/96), celebração de acordos, contratos, convênios e convenções, manutenção de regulamento próprio

para licitações, compras alienações e contratações de obras e serviços.

[...]No tocante à autonomia financeira e patrimonial, a LDB, embora tenha também adotado uma formulação mais resumida, manteve quase todas as propostas que constavam dos Substitutivos da Câmara, exceção feita à dotação global para recursos de outros custeios e capital (matéria que, na realidade, deve ser regulada por lei complementar, em face do disposto no art.165, § 9º, II, da Constituição Federal) e a livre gestão do patrimônio. (grifo nosso).

Efetivamente, todos os incisos do art. 53 relacionados ao tema da autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial - incisos III, V e VII a X - não diferenciam as IFES da situação jurídica dos demais entes da administração indireta⁴. E a atribuição delegada aos colegiados de ensino e pesquisa para decidir a contratação e dispensa de professores e os planos de carreira docente (parágrafo único do art. 53) está submetida à legislação para contratação de pessoal criada pela LRF.

Para examinar o conteúdo do art. 54⁵, mais uma vez recorreremos a Aguiar e Martins (2000), que iniciando seu exame pelo *caput* registra:

[...] as universidades federais gozarão de estatuto jurídico especial, adequado às suas peculiaridades institucionais, inclusive planos de carreira e regime jurídico de seu pessoal. Esta idéia de constituir um ente jurídico diferenciado para as universidades não é nova, estando em discussão pelo menos desde a Proposta de Emenda Constitucional nº 51, de 1992. O objetivo é dar à universidade uma identidade própria no conjunto da administração pública, distinguindo-a dos demais órgãos públicos, cujo tratamento indiferenciado, na gestão e nas normas, normalmente não se aplica adequadamente a ela. O Substitutivo Jorge Hage dispunha na mesma direção. Já o Substitutivo Ângela Amin era mais genérico, embora

também apresentasse preocupação com este estatuto especial das universidades e das instituições públicas em geral.

No art.54, a LDB apresenta algumas atribuições adicionais da autonomia das universidades públicas, que avançam bastante em relação à situação atual e guardam estreita correlação com as propostas dos Substitutos da Câmara: propor quadro de pessoal e plano de cargos e salários [...]; elaboração do regulamento de seu pessoal (regime específico); regime financeiro e contábil adequado ao perfil institucional (enorme excepcionalidade para as universidades), dentre outros. É preciso, porém, destacar que a LDB reduziu o grau da autonomia em alguns casos, como, por exemplo, os relativos a quadro de pessoal: as universidades podem propor e não estabelecer, como estava previsto nas proposições da Câmara. Com relação ao orçamento, já o próprio Substituto Ângela Amin havia introduzido modificação semelhante no texto do Substituto Jorge Hage.

Ora, a proposição do quadro de pessoal e de plano de cargos e salários é permitida a qualquer órgão da administração pública. Mas sua aprovação depende de autorização do Ministério do Planejamento, a partir de autorização específica contida na Lei Orçamentária Anual. E quanto ao regime financeiro e contábil peculiar às características das IFES, este dispositivo nunca foi implementado.

É de extrema importância, pois para a definição legal da autonomia orçamentária e financeira das IFES, exige a inclusão de dispositivos específicos na lei complementar prevista no art.165, § 9º, II, da Constituição Federal (conforme já havia alertado AGUIAR, Ubiratan, 2000), ou na lei ordinária que, na falta de regulamentação constitucional, foi recepcionada como complementar: a Lei nº 4.320/1964.

Neste contexto, as diferenças relativas ao status jurídico entre as universidades autárquicas e fundacionais deixam de ser relevantes.

A seguir, examinaremos cinco temas específicos que impactam significativamente as atividades das IFES: as dificuldades geradas pela falta de autonomia na gestão orçamentária e financeira, as dificuldades geradas pela falta de autonomia na gestão das Receitas Próprias e o impacto na relação com as Fundações Universitárias, o financiamento dos Hospitais Universitários, e os critérios para a partilha dos recursos do sistema.

3.1 Financiamento das IFES

Ainda no que diz respeito à autonomia, não pode ficar de fora o tema do financiamento propriamente dito, ou de como a legislação aborda o problema da origem dos recursos para as IFES. Esta definição está no art. 55, que responsabiliza a União em “[...] assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas”. A não definição de uma fonte previsível e confiável de recursos, tal como ocorre com as universidades paulistas, tem sido o principal problema apontado por estudiosos e reitores, quando se discute as formas de viabilização do princípio constitucional de autonomia universitária para as IFES.

3.2 A Gestão Orçamentária e Financeira

Este tópico pretende discutir as regras específicas dos sistemas de planejamento e orçamento e de finanças e de contabilidade.

Planejamento:

- Inadequação do modelo de PPA à realidade das IFES e de seus PDIs;
- Elaboração do SIMEC como alternativa metodológica para a superação desses limites;
- A implantação de uma cultura de planejamento, monitoramento e avaliação institucional “e dos processos de gestão que não estejam submetidos à lógica do controle”.

Orçamento:

Recursos para Efetiva manutenção das IFES, excluindo-se recursos diretamente arrecadados

em R\$ milhões

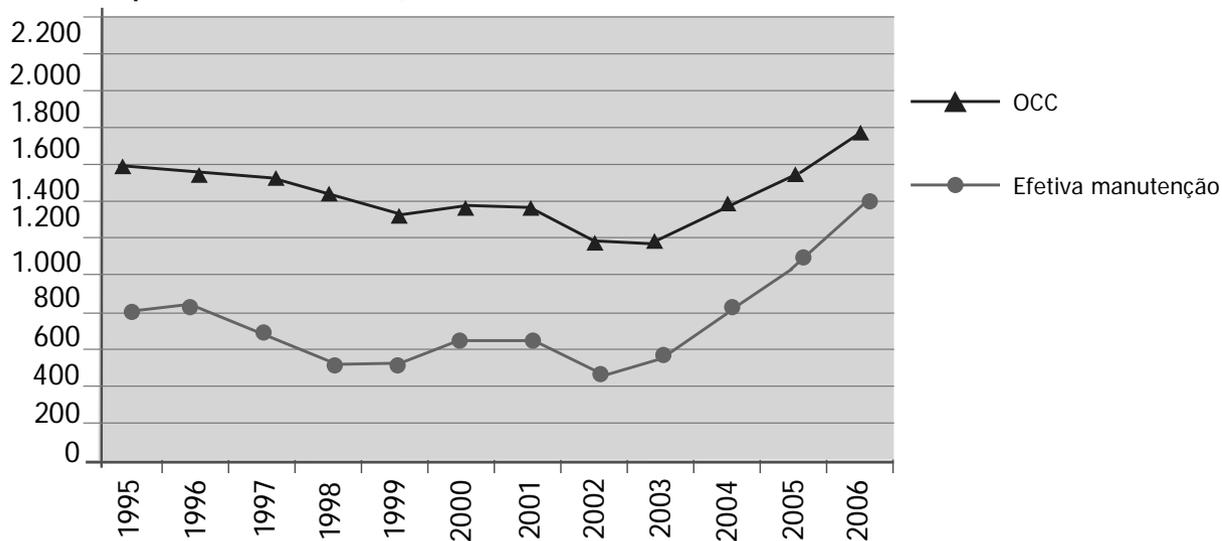
Ano	Outras Desp. Correntes e Capital (OCC) A	Benefícios a servidores* B	PIS/PASEP C	Professor Subst.** D	Residência Médica*** E	Assistência Médica e Odont. F	Deduções das OCC G= B+C+D+E	Efetiva Manutenção H= A-G
1995	619	208	13	0	40	1,4	263	356
1996	701	213	12	0	43	5,7	274	427
1997	728	210	7	92	47	5,7	362	366
1998	694	195	1	146	45	5,7	389	305
1999	670	192	1	112	45	0,3	350	320
2000	757	196	4	108	52	0,2	361	396
2001	781	198	25	132	0	0,2	355	426
2002	706	205	10,5	157	0	0,1	373	333
2003	779	234	11	0	0	0,1	245	534
2004	1.081	310	12	0	0	0,2	322	759
2005	1.301	319	14	0	0	0,2	333	969
2006	1.564	323	14	0	0	0,1	338	1.226

* Vale-Transporte, Auxílio-Alimentação e Vale-Creche

** No período 1997 - 2002, os pagamentos de salários dos professores substitutos mais 36,5% de encargos trabalhistas (cota patronal, FGTS etc.) eram lançados como outras despesas de custeio (GND 3); nos demais anos da série e atualmente são debitados como despesas de pessoal (GND 1).

*** A Residência Médica, atualmente, desde 2001, é despesa transferida pela Administração direta da Sesu/MEC para as IFES

Recursos para Efetiva manutenção das IFEs, excluindo-se recursos diretamente arrecadados



3.3 Receitas Próprias e Fundações Universitárias

- Fechamento da Constituição: Despesa
- Fechamento da LRF: Receita

3.4 Os Hospitais Universitários

- Normatização da LDO, que exclui os HUs da vinculação da saúde.

3.5 A partilha dos recursos no sistema

Como registra o professor Nelson Amaral (2003), os recursos destinados às despesas de manutenção e investimentos (Outras despesas de Custeio e Capital (OCC) das IFES são definidos:

[...] por uma sistemática mista que mistura a do Financiamento Incremental ou Inercial e a do Financiamento por Fórmulas. Os recursos financeiros a serem estabelecidos num determinado ano baseiam-se nos recursos do ano anterior [...] No caso da distribuição dos recursos de manutenção e investimentos entre as IFES, elas já vêm, há alguns anos, exercitando um modelo de Financiamento por Fórmulas, implantado em um acordo entre o MEC e a Associação Nacional de Dirigentes das IFES (Andifes). Esse modelo considera parâmetros que procuram medir necessidades e desempenho (Andifes, 1994).

Em primeiro lugar, cabe observar que, mais do que um modelo de financiamento de programas governamentais, a incrementalidade orçamentária é um modelo explicativo para todo o processo de alocação de recursos públicos⁶. Os orçamentos sempre são analisados e negociados utilizando-se o ano(s) anterior(s) como referência. O incremento anual (LOA) e plurianual (PPA) do orçamento do MEC, por exemplo, sempre é negociado com o Ministério do Planejamento e Gestão (MP) tendo como a referência o exercício anterior. O mesmo ocorre com as modelagens de projeção de receita pública, que têm no componente histórico um importante vetor. E o relacionamento entre as projeções de receita e despesa são particularmente sensíveis para as políticas de governo que têm nos recursos vinculados sua maior fonte de financiamento⁷. Duas consequências indesejadas da não-observação desta relação são: 1) a não-utilização de recursos por sobra decorrente do planejamento insuficiente de metas e despesas de programas governamentais; e 2) a programação de iniciativas superiores à capacidade de financiamento do Estado, o que pode levar à frustração de expectativas sociais e institucionais.

No que tange ao financiamento por fórmulas, cabe, para efeito de registro, um aprofundamento maior dos critérios atualmente adotados.

Referências

AGUIAR, Ubiratan, MARTINS, Ricardo. *LDB comentada*. Fortaleza: Premium; Livraria Livro Técnico, 2000.

AMARAL, N. C. *Financiamento da educação superior: estado x mercado*. São Paulo: Cortez; Piracicaba-SP: UNIMEP, 2003.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. *Lei Orgânica das Universidades Públicas Federais*: proposta de um anteprojeto de lei. Rio de Janeiro: Andifes, 2002. 16 p.

BRASIL. Nota Técnica Nº 05/2005 - SPO/SE/MEC. Financiamento das IFES na reforma da educação superior. Brasília, 25 de julho de 2005.

_____. Nota Técnica Nº 17/2005 - SPO/SE/MEC. Gastos do MEC com hospitais universitários. Brasília, 29 de dezembro de 2005.

_____. Nota Técnica Nº 15/2006 - SPO/SE/MEC. Evolução das despesas das IFES em resposta ao sindicato ANDES nacional. Brasília, 19 de julho de 2006.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Autonomia universitária: questões constitucionais e legais à auto-aplicabilidade do art. 207*. Parecer fornecido à Andifes. Brasília, 1996. Mimeografado.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Crise econômica e reforma do estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo: Editora 34, 1996.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, 1990, p. 35.

FERREIRA, Caio Márcio Marini. Crise e reforma do estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, ano 47, v. 120, n. 3, p. 63-95. set./dez. 1996.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. *Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins*. Brasília: Prisma

Notas

1 O corte temporal abarca um período relativamente curto e recente do financiamento das IFES em virtude das dificuldades metodológicas em estimar os gastos no período inflacionário em valores constantes. Para tanto, seria necessário corrigir mensalmente as despesas realizadas a cada ano.

2 Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

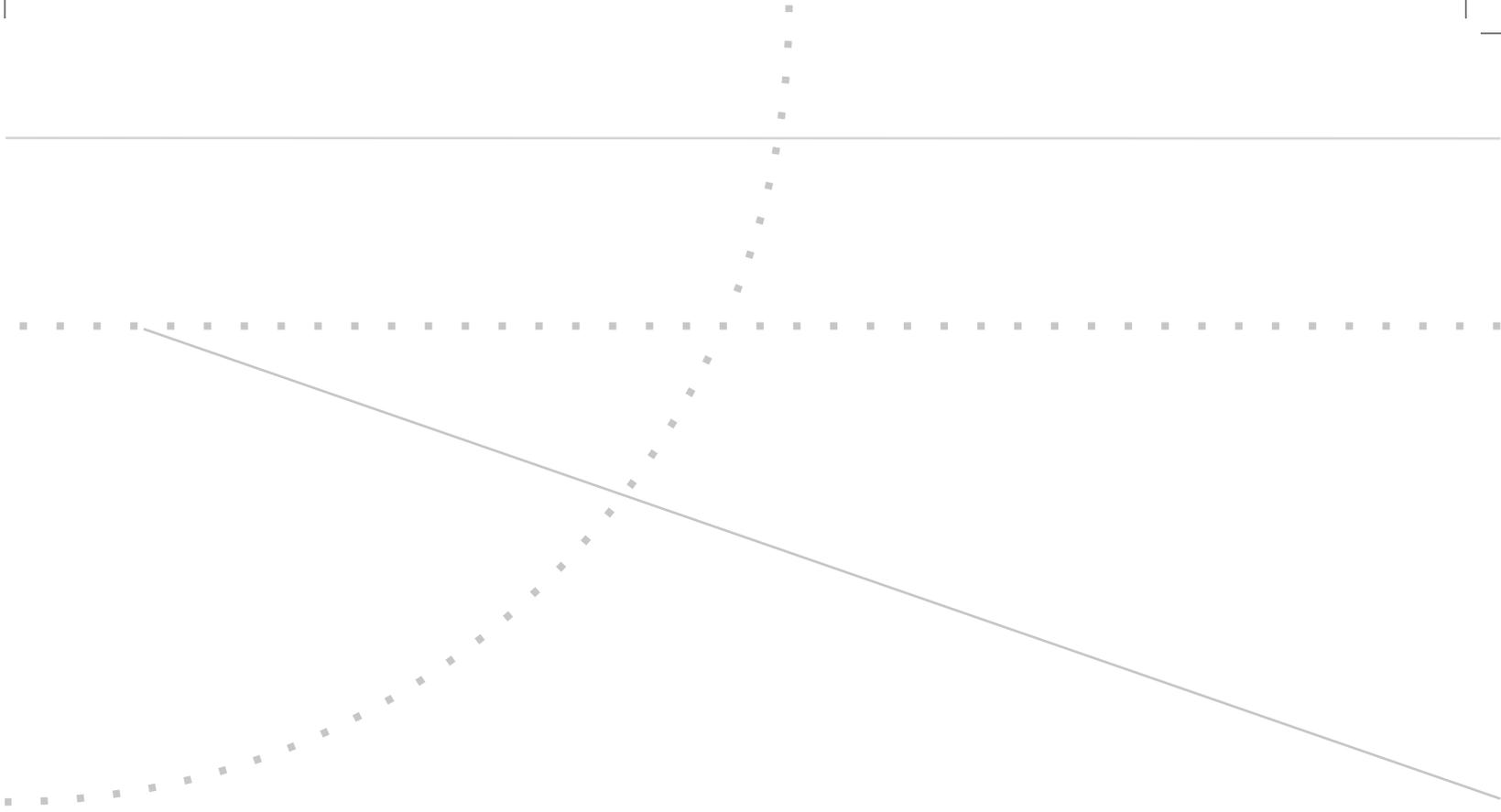
3 Item 5.3 Posição da Carteira Ativa

Desempenho Institucional

1º Fórum sobre as Instituições Federais de Ensino Superior - o TCU promove a busca de soluções

Ronaldo Tadêu Pena

Reitor da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)



Gostaria de começar agradecendo a minha indicação e, pela pessoa do seu Reitor, a indicação da Universidade Federal de Minas Gerais para participar deste Fórum sobre Instituições Federais de Ensino Superior. Uma vez mais, com este Fórum, percebemos a importância que a questão da educação superior vem ganhando no País. Universidades sólidas e qualificadas constituem, no mundo contemporâneo, um fator inequívoco de desenvolvimento, devendo, portanto, ser objeto de cuidadosa e de continuada atenção por parte do poder público.

Vivemos nas chamadas sociedades do conhecimento, o que quer dizer, entre outras coisas, que a desatenção para com a educação superior, considerada a amplitude das ações que a esta dizem respeito, terá como consequência inevitável uma posição crescentemente desfavorável no concerto das nações. Assim, é imprescindível que passemos a considerar a educação superior não mais como uma política dependente de cada governo e de sua eventual sensibilidade, ou insensibilidade, mas considerá-la no âmbito de uma corajosa e duradoura política de estado. Nesse sentido, fazer como que o tema da educação superior constitua um item permanente da agenda nacional de debates, parece-nos uma obrigação coletiva hoje no Brasil. É em vista disso que entendemos como oportuna e procedente a decisão do TCU em promover este fórum, que esperamos ser o primeiro de uma série.

O tema que me foi proposto diz respeito ao desempenho institucional. e tem como subitens as questões relativas ao planejamento, aos indicadores de desempenho institucional e aos controles internos.

Entendemos que quaisquer procedimentos de análise e de avaliação, não importando quais sejam suas etapas, devem ser precedidos por uma compreensão mais aguda da identidade das instituições e dos processos a serem avaliados. Concebida de forma abstrata, ambas, análise e avaliação, tendem a usar parâmetros em inteiro descompasso com a natureza do que está sendo avaliado. Por outro lado, parâmetros abstratos

costumam ser importados de contextos demasiadamente simplificados, o que causa uma dificuldade suplementar quando estamos diante de estruturas de grande complexidade. Acresça-se a isto o fato de que, ao recorrer a estes tipos de parâmetros, perdemos de vista, freqüentemente, o que constitui o próprio núcleo daquilo que estamos submetendo a exame.

Universidades são estruturas de grande complexidade. Não apenas devido à sua amplitude e nem mesmo devido ao fato de cobrirem uma faixa absolutamente diversificada de atuação. Ainda que esses fatores devam ser levados em consideração, o que mais tipifica as instituições universitárias é a natureza da atividade a que elas, fundamentalmente, dedicam-se, a saber, a atividade de conhecimento, atividade que abriga a larga faixa que vai do ensino à investigação, da capacitação profissional à formação humana, da pesquisa aplicada à ciência básica. Universidades, na verdadeira acepção do conceito, assemelham-se em muito à atividade a que se dedicam. No campo do conhecimento, o que ainda não sabemos, o que sabemos que não sabemos, prepondera sobre o que já sabemos. Não importa tanto o acervo já constituído, mas a capacidade permanente de renová-lo. Esta é, também, uma boa descrição da universidade: uma instituição cuja qualificação está estritamente associada aos riscos que é capaz de assumir e ao ineditismo das tarefas a que se dedica.

Assim, quando se fala em desempenho no caso da universidade, e é absolutamente necessário falar disso, devemos ter em mente a construção de indicadores capazes de evidenciar o tipo de desempenho que cabe esperar de instituições desta natureza. Entretanto, o reconhecimento da singularidade da instituição universitária não implica de modo algum na recusa de processos de avaliação ou em qualquer forma de tolerância com práticas inadequadas ou ilegais. É a mesma singularidade institucional que nos obriga a produzir indicadores capazes de discriminar a qualidade do trabalho realizado, e certamente

estamos necessitados de parâmetros de avaliação igualmente distantes da complacência fácil e da mera eficiência de mercado.

Uma segunda dificuldade advém do caráter público das instituições federais de educação superior. Ao requisito da excelência, norma inegociável, associa-se a urgência de uma atuação marcada pela relevância. Nossas universidades são histórica e geograficamente circunscritas, estão em solo nacional e num tempo específico, o que quer dizer que são atravessadas pelos desafios constitutivos do País. Precisamos de mais universidades de excelência, de uma melhor repartição de instituições qualificadas pelo território nacional, da ampliação e da democratização do acesso à educação superior, de estratégias que garantam uma inovação permanente, de otimizar nossos indicadores de transferência de conhecimento, de uma plena interação entre graduação e pós-graduação, entre outros fatos.

Se o número de desafios permanece alto, e não há como duvidar disto, não podemos nos esquecer, em nenhuma hipótese, de que, apesar de condições não raro adversas, temos hoje no País um parque universitário robusto, que é referência na América Latina e que ocupa uma posição cada vez mais favorável no cenário internacional das universidades. São as instituições constitutivas deste parque, marcadas, simultaneamente, pelos desafios que a elas se impõem e pela extensão do que já foi conseguido, que devem ser examinadas e avaliadas.

Dado esse cenário, vou me ater à experiência da universidade de que tenho a honra de ser reitor, a Universidade Federal de Minas Gerais. Somos uma universidade relativamente nova, acabamos de completar 80 anos. Entre tudo o que se pode colher ao longo desta história, tão curta, tão longa, gostaria de me referir a algo que, apesar de menos tangível, considero como a instância de onde tudo o mais se irradia. Uma universidade é, antes de qualquer outra coisa, um ethos, um acervo de valores e princípios,

constituído ao longo do tempo e presente, sobretudo, de forma não escrita, no dia a dia da instituição. Este acervo de valores é o responsável pelas grandes decisões que aí são tomadas.

Pertencemos a esta instituição milenar chamada universidade, somos parte dos que acreditam no cultivo do conhecimento, entendido na mais absoluta diversidade de suas manifestações, como o mais efetivo dos instrumentos de liberação e de humanização. Estamos, na universidade, ao lado do que dignifica homens e mulheres, assim como estamos contra tudo o que avilta e adia o sonho de uma comunidade humana justa, solidária e feliz.

Somos uma universidade brasileira e é do solo nacional que retiramos o que acrescentamos à milenar tradição universitária de que somos devedores. Embora não seja fácil trazer à luz os elementos que aportamos a este ethos, a sua efetividade na nossa experiência torna esta tarefa mais que necessária. Se formos capazes de identificá-los com alguma clareza, ganharemos duplamente. Por um lado, será possível que nos vejamos de forma mais crítica. Exposto, o que nós chamamos, talvez com algum exagero, de um ethos, passa a ser suscetível de um exame mais rigoroso e de uma avaliação mais pormenorizada. Por outro lado, sistematizado e apresentado, pode ser mais facilmente cotejável com a experiência de outras universidades, favorecendo, pelo debate, a criação de uma imagem mais fiel e mais detalhada de nossas universidades. De ambas as formas, estaremos propiciando uma maior compreensão da experiência universitária entre nós.

Certamente temos, na UFMG, nossas normas e regulamentos, estatuto e regimento. Seria tentador partir do ponto de vista de que nossa instituição realiza e efetiva o que os ordenamentos preconizam e, assim, interessado na instituição, nos dirigirmos às suas leis. Nesse sentido, seríamos o que somos, dado que obedecemos às normas que conformam nossa instituição. Mas eu gostaria de arriscar uma outra hipótese,

a de que é preferível que nossas normas, naquilo que dependem de nós mesmos, decorram do que venho chamando de um ethos ou de uma cultura e que, aí, encontrem o seu fundamento. Contrariamente a um certo hábito hegemônico no Brasil, penso que as leis escritas, o aparato legal das instituições, ganham legitimidade ao se vincular à história da instituição, àquilo que, não estando escrito, constitui, de forma mais decisiva, nossa orientação.

E de que ethos ou cultura estamos falando? O que entendemos como o nosso ethos na UFMG? À maneira de quem é, de repente, solicitado a depor sobre algo que tem sido vivido sob o regime de um silêncio cuidadoso, tenho alguma dificuldade de continuar. Mas, contrariando a prudência mineira, enumero o que me parece o núcleo desse ethos.

Inicialmente, devo me referir à nossa inequívoca compreensão do caráter público da instituição. Público aqui significa o que, pertencendo a todos, não pertence a ninguém em particular. Público é o que faz de todos nós possuidores dos mesmos direitos e dos mesmos deveres. Mas significa mais, significa o que, estando além de cada um de nós em particular, está ao alcance de todos. A dimensão pública, que tanto prezamos, além de uma referência de natureza ético-política, é também um conceito norteador, um instrumental de análise que nos permite interrogar, nas mais diversas situações, a adequação dos caminhos em questão.

Disso decorre nosso entendimento da natureza colegiada das instâncias decisórias da instituição. Não importa onde estamos: nos colegiados de curso e nas câmaras, nos departamentos e nas congregações, nos órgãos superiores de deliberação, o caráter colegiado das decisões indica, uma vez mais, a prevalência da dimensão pública. Ao assentar as decisões nas instâncias com mais participação, garantimos que o interesse maior da instituição se sobreponha aos particularismos momentâneos. Órgãos colegiados, dado o seu caráter público, permitem que, sob a contin-

gência das circunstâncias, a vontade maior da instituição se faça presente.

Outra das características da UFMG é sua coesão institucional, o equilíbrio que marca a diversidade de suas áreas. Uma universidade se faz com diversidade, e a diversidade só é possível se estão garantidas chances de equivalência no desenvolvimento de suas partes componentes. Seja considerando a diversidade das áreas - da física à história, da literatura à farmácia, da música à química -, seja considerando a pluralidade dos níveis - graduação e pós-graduação -, uma universidade, assim entendemos, é um projeto solidário. Ainda uma vez, é possível ver, também aqui, a prevalência do que é universal sobre o particular.

Outros traços podem ser apontados, igualmente importantes, igualmente presentes na nossa história. A parcimônia tão necessária no domínio público e uma disposição contra qualquer forma de auto-indulgência são outros valores dos quais nos valem.

E, enfim, a defesa permanente da autonomia, esse outro nome da instituição universitária. Autonomia diante dos modismos fáceis, diante das palavras de ordem tão barulhentas quanto equivocadas, autonomia diante de tudo o que contraria e que se opõe à confiança serena e permanente no cultivo do conhecimento. A esse ideal a nossa autonomia está devotada.

Tais elementos, à maneira de um ethos, fazem parte de nossa história. A eles procuramos ser fiéis, o que nem sempre conseguimos. Ao descrevê-los, não tenho tanto a intenção de celebrar a UFMG, que nem sempre é fiel a eles, e sim trazer para o debate a questão da natureza da instituição universitária. Como anteriormente mencionei, a construção de instrumentos de avaliação, em qualquer nível, deve ser caudatária de um reconhecimento mais preciso dos processos em avaliação. Ganharíamos muito, e estou certo que esse é um dos resultados que cabe esperar deste Fórum, com a construção de um modelo que

inclua um maior refinamento na compreensão das atividades caracterizadoras de uma universidade.

Dimensão do Planejamento

Como em qualquer planejamento, trata-se inicialmente de dispor de condições que permitam delinear com alguma segurança ações de médio e longo prazo. Com autonomia reduzida, as instituições universitárias, quase sempre, acham-se submetidas ao mais estrito contingenciamento. Grande parte do que depende o bom fluxo institucional está associado a instâncias externas à universidade. Limitações de toda ordem no domínio da política de pessoal, no aporte de verbas, na exigência de uma conduta uniforme para o conjunto das universidades, entre outros fatores, têm ocupado o espaço do planejamento de modo que este se acha sempre às voltas com a necessidade de combater a partir de estratégias de curtíssimo prazo. A recente criação do banco de professores-equivalentes pelo MEC é um sinal importante de mudanças nesta área. Entretanto, vale lembrar que uma iniciativa semelhante é, hoje, urgente no âmbito dos servidores técnico-administrativos.

Certamente que a hesitação em estabelecer, no detalhe e com clareza, as condições da autonomia no sistema federal de educação superior associada a políticas públicas arrojadas neste domínio da educação superior são, no horizonte mais amplo, os maiores obstáculos ao desenvolvimento das universidades. De um lado, a definição das condições de autonomia permitirá que as universidades possam gerar, a partir de suas especificidades, condutas e estratégias de médio prazo. Embora seja desejável a existência de patamares universais, é igualmente imprescindível que, atendidos certos requisitos, sejam removidos os obstáculos que impedem que as instituições sigam a diversidade de suas vocações. Historicamente, o pleito pela absoluta igualdade de condições foi importante, dada a etapa em que se achava o sistema federal de educação superior. Entretanto, o grau de consolidação hoje existente possibilita um exercício

mais pleno de diversidade. De outro lado, sem contar com recursos financeiros distribuídos numa planilha de alcance temporal mais alargado, nenhum planejamento será possível e nenhuma atividade terá seu seguimento garantido.

As universidades, caso venham a desfrutar desse cenário mais favorável, certamente poderão estabelecer metas estratégicas e, inclusive, ser cobradas pela consecução destas metas. Novas possibilidades aparecerão, uma vez que ações hoje sabidamente necessárias se acham travadas em função dos obstáculos oriundos das incertezas quanto à autonomia e quanto ao financiamento. A título de exemplo, podemos citar, entre tantos outros, programas relativos a uma articulação mais estratégica entre currículos e desafios científico-tecnológico-culturais mais específicos, programas relativos a formações não perenizadas e a inserções estratégicas na área da internacionalização das universidades. Engessadas como hoje estão as universidades, a área de planejamento acaba se restringindo ao domínio das ações de curtíssimo prazo. Antevemos, desde que sejam dadas as condições, um cenário em que as universidades possam atuar de acordo com a flexibilidade e a agilidade que caracterizam a contemporaneidade. Deve ser lembrada a importância de que as decisões relativas a planejamento, em qualquer circunstância, emanem e sejam alicerçadas nos órgãos superiores de deliberação, dada sua representatividade e sua responsabilidade para com a instituição como um todo. Na UFMG, tal procedimento vem garantindo a continuidade e a evolução das principais políticas acadêmico-institucionais, ao longo das sucessivas administrações.

Dessa forma, com a autonomia disponível no plano acadêmico, o planejamento da UFMG vem sendo construído coletivamente e evolutivamente, principalmente por meio das decisões de política acadêmica emanadas do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (Cepe). Alguns indicadores importantes de desempenho acadêmico da UFMG resultaram dessas

políticas. Como exemplo, podemos afirmar que a qualificação do corpo docente chegou ao patamar atual devido a uma cuidadosa política de recomposição da força de trabalho docente, monitorada com rigor pelo Cepe. Do mesmo modo, o dimensionamento da força de trabalho docente nos departamentos e a alocação das vagas de professores titulares foram objeto de política cuidadosa, rígida e adaptativa, que levou em conta o desempenho e os planos de desenvolvimento dos departamentos.

Indicadores de desempenho institucional

Esta é uma área particularmente sensível, dado que estamos diante de questões de diversas naturezas, todas delicadas e complexas. Assim, devemos ter em mente não apenas os problemas decorrentes dos tipos de indicadores mais adequados à mensuração do desempenho institucional, mas também as transformações pelas quais passa hoje a universidade. Portanto, além de medir o que está sendo feito, é igualmente importante que disponhamos de indicadores capazes de verificar as novas faixas de atuação da universidade.

Do ponto de vista dos indicadores mais ortodoxos, a UFMG vem se destacando na observância de todos eles. A listagem dos atuais indicadores de gestão é consentânea com o que acima foi mencionado como a cultura da UFMG. Alicerçado nas deliberações do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, concebido de forma colegiada e evolutiva, o planejamento acadêmico da universidade tem adicionado outros indicadores aos usados pelo TCU, tais como os relativos aos princípios da política curricular, ao dimensionamento do trabalho docente, à criação de cursos de graduação e pós-graduação, à alocação de professores titulares, à distribuição de bolsas discentes. Ao nosso entender, é particularmente importante para a verificação do desempenho institucional o conjunto de procedimentos para a aferição de desempenho discente, dada a natureza pública da vaga ocupada. Assim, temos trabalhado

com indicadores de rendimento discente, de condições de frequência, com estabelecimento de tempo máximo para diplomação, visando sempre ao preenchimento de vagas ociosas.

É imprescindível uma comissão que centralize os procedimentos relativos ao desempenho departamental. Aí com base em indicadores como carga horária, produção científica, eficiência na diplomação de alunos, número de dissertações e teses orientadas, é possível desenvolver e implementar políticas geradoras de um crescimento bem distribuído pela diversidade das áreas.

Certamente que há aqui muito trabalho a ser conduzido no que diz respeito às particularidades de cada campo do saber. Permanece um desafio o adequado equacionamento entre, de um lado, os procedimentos universalizáveis e, de outro, os procedimentos próprios a cada área. A título de exemplo, vale a pena discutir a observância das especificidades das áreas a propósito dos trabalhos que encerram os cursos, seja na graduação ou na pós-graduação. Devemos contar com o mesmo tipo de trabalho final de curso em áreas tão distintas como engenharia e música? Não devemos ser capazes de construir indicadores específicos para cada uma destas áreas? Podemos pensar em objetos ou processos nas áreas tecnológicas e em textos em outras áreas?

Por outro lado, e esta é talvez a questão mais difícil com que nos defrontamos hoje, é preciso pensar em novos indicadores de desempenho institucional, tendo em vista as transformações internas e também as novas condições da inserção social das universidades. Assim, devemos tentar montar indicadores relativos a temas como inclusão social, relevância, geração de patentes e licenciamentos, acompanhamento da trajetória discente, inovação curricular, análise de egressos, qualificação e uso de bibliotecas, impacto sobre o ensino fundamental

e médio, impacto sobre indústrias e mercado, entre outros.

Entendemos que tendo em vista a meta mais ampla da compreensão das atividades caracterizadoras das instituições universitárias, um esforço duplo e solidário deve ter lugar: de um lado, insistir no plantel de indicadores existentes, procurando aperfeiçoá-lo e, de outro, voltar-se para a construção de novos indicadores, mais próximos das novas ações que são requeridas da universidade.

Controles internos

A questão do controle interno se distribui por dois domínios. No caso das questões acadêmicas, os controles estão localizados nos colegiados de curso, nos departamentos, nas unidades e no conselho de ensino, pesquisa e extensão, por meio de suas câmaras. A multiplicidade de instâncias, a sua hierarquia clara, seu caráter colegiado e o mecanismo recursivo garantem a adequação e a universalização dos procedimentos. Entretanto, cabe lembrar o cuidado a ser tomado na discussão acerca de estatutos e regimentos. Conforme já mencionado acima, talvez tenhamos, e isto é uma tradição nacional, um excessivo apego a normas com um grau abusivo de detalhamento, o que gera um formalismo imprudente ou, o que é pior, condutas à margem do que está juridicamente assentado. Ainda uma vez, cabe lembrar que dadas as novas condições da instituição universitária e as rápidas mudanças a que ela está sujeita, estatutos e regimentos devem guardar um grau de abertura, de modo a orientar a vida universitária, mantendo-a a distância dos obstáculos acima indicados.

Os assuntos mais administrativos, a cargo da Auditoria Geral, apresentam problemas específicos e, acreditamos, de maior dificuldade.

Com a ampliação do controle interno por parte do poder executivo, foram eficazmente ampliados os

exames, os processos e as ferramentas tecnológicas. Por outro lado, com a qualificação e o aumento dos recursos humanos dos órgãos de controle, uma considerável e desejável otimização no controle dos gastos públicos no País foi obtida. Entretanto, em contrapartida, as IFES permaneceram, por aproximadamente oito anos, sem autorização para a realização de concursos públicos, o que gerou um déficit de pessoal de difícil gestão. Recentemente foram autorizados concursos, mas o reduzido número de vagas revelou-se incapaz, até o presente momento, de suprir as necessidades evidenciadas. Além da insuficiência do quantitativo de vagas, existem problemas mais específicos. A título de exemplo, vale lembrar que enquanto o salário inicial dos cargos que exigem, no limite, o nível médio de escolaridade são comparativamente altos, tendo em vista o que é praticado no mercado, o salário inicial para o pessoal de nível superior é absolutamente insuficiente. Esse patamar salarial para o pessoal de nível superior vem progressivamente inviabilizando o recrutamento de jovens talentosos e promissores para a administração pública federal. Caso esse quadro se mantenha, em dez anos presenciaremos um colapso na administração das instituições federais de ensino superior, fato cuja gravidade é impossível exagerar.

As áreas responsáveis por compras, finanças, contabilidade e de administração de recursos humanos contam atualmente com um número reduzido de servidores para atenderem à crescente demanda exigida pela nova realidade do controle interno no Brasil. A dificuldade de contar com quadros nestas áreas é muito agravada, dada a já mencionada baixa remuneração dos servidores nelas lotados ante as responsabilidades inerentes a estas funções.

O descompasso entre a demanda cada vez mais complexa e sofisticada e a presença de quadros qualificados em número suficiente vem sobrecarregando a instituição e se reflete, por exemplo, na quantidade de ocorrências apontadas pelos relatórios de auditoria de gestão elaborados pela CGU, que poderiam ser evitados, caso fossem outras as condições de pessoal na instituição. Por outro lado, a necessidade de responder a esses pontos acaba por exigir o envolvimento continuado de outros quadros da administração central da Universidade, que são obrigados a deixar suas atividades próprias e destinar grande parte de seu tempo no atendimento ao que solicita a CGU, sob pena de, assim não procedendo, ver julgadas irregulares as contas do gestor.

Dado o processo de crescimento da eficácia do poder executivo em dotar o País de mecanismos cada vez mais poderosos de controle das contas públicas, o que é inteiramente defensável, sugerimos uma revisão pronunciada das condições de trabalho dos servidores que, na universidade, estão vinculados às áreas de compras, contabilidade e auditoria. Outro problema de grande relevância é o que decorre da situação atual dos procuradores da universidade. Em 2001, o conjunto dos procuradores das IFES passou a integrar o quadro da Procuradoria Geral Federal. Com isso, os setores do serviço de contencioso foram fisicamente transferidos para fora da universidade, permanecendo, apenas, em cada IFES um grupo de procuradores encarregados da consultoria jurídica ao gestor. Tudo isso procederia caso fosse mantida, em cada instituição, a força de trabalho adequada ao setor responsável pela consultoria jurídica. Isso não tendo ocorrido, estamos, hoje, diante de um crescente engarrafamento no fluxo dos processos, licitações e convênios. O que, entre tantos outros efeitos prejudiciais, provoca um persistente mal-estar entre os docentes, haja vista o reiterado atraso na execução de projetos já financiados.

Conclusão

À guisa de conclusão, gostaríamos de salientar, uma vez mais, a necessidade de que contemos, no campo da educação, com políticas de estado, conseqüentes e duradouras, capazes de se sobrepor às contingências dos governos. Mais perto das temáticas deste seminário, que indica uma oportuna preocupação por parte do TCU, é preciso insistir numa maior aproximação entre o legislador e o gestor. Como os órgãos de controle e as instituições dirigidas pelos gestores são partes de um mesmo estado, conviria, de um lado, que ao gestor fosse dada uma maior liberdade, de outro lado, que coubesse ao legislador a severa cobrança dos resultados e, finalmente, ao judiciário caberia a punição com presteza e eficácia dos eventuais erros.

Esses são alguns dos pontos cuja discussão, a nosso entender, em muito beneficiaria as instituições federais de educação superior. A sua importância específica e o estado das questões relativas a cada um deles certamente se diferenciam de instituição para instituição. Trazidos à baila, favorecem o debate e permitem que a temática da universidade pública, que começa a integrar, de forma mais contundente, a agenda nacional de debates, seja vista com mais propriedade.

.....

“Pertencemos a esta instituição milenar chamada universidade, somos parte dos que acreditam no cultivo do conhecimento, entendido na mais absoluta diversidade de suas manifestações, como o mais efetivo dos instrumentos de liberação e de humanização.”

1º Fórum Institucional TCU/IFES

Hélgio Trindade

Membro da Câmara de Educação Superior do
Conselho Nacional de Educação (CNE).

Desempenho institucional: contraponto

Contraponto, segundo o filólogo Antônio Houaiss, significa “tema complementar ou contrastante”. É neste último sentido que tomei, como referência básica, o *paper* do Reitor Ronaldo Tadeu Pena, e tentarei fazer alguns “contrapontos” às suas análises e proposições.

Não se trata de uma perspectiva nova sobre a problemática do “desempenho institucional”, mas de um olhar complementar sobre o perfil da “instituição universidade” e das formas de avaliar o seu “desempenho”. No entanto, sem a compreensão da natureza da instituição secular “universidade”, corre-se o risco de não compreender as especificidades do seu “planejamento, dos indicadores de desempenho institucional e de seus controles internos.”

Nesta ótica, o *paper* apresentado pelo Reitor da UFMG teve o mérito de destacar uma série de pressupostos que considero da maior relevância para a compreensão das especificidades do “ente univer-

sidade” para a avaliação do seu desempenho pelo Tribunal de Contas da União, em sua missão de resguardar o uso adequado dos recursos públicos a ela alocados.

I - Dimensões importantes da primeira parte do Ponto

- a) Educação não mais como política dependente dos governos, mas permanente na agenda nacional;
- b) Identidade e natureza: “as universidades como instituições de grande complexidade”;
- c) Caráter público das universidades federais;
- d) Somos uma universidade brasileira: é do solo nacional que retiramos o que acrescentamos à milenar tradição universitária de que somos devedores.

O primeiro contraponto a ser agregado não se refere a qualquer discordância com os pressupostos

apresentados. A necessidade de que as políticas de educação superior sejam de Estado, e não sujeitas a orientações governamentais sazonais, é fundamental. Neste sentido, a reforma de 1968 - apesar de seu esgotamento atual - teve seu mérito reconhecido, por "gregos e troianos", por ter sido uma política de Estado.

A reestruturação da organização interna das universidades - dentro do modelo inspirado na Universidade de Brasília, desenho institucional de Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro - combinou-se com uma política consistente no desenvolvimento de longo prazo da pós-graduação, com recursos correspondentes para o seu financiamento por meio das agências de fomento: Capes, CNPq e Finep. Enquanto a Capes e o CNPq obtiveram recursos para a formação de professores e de alunos com uma oferta significativa de bolsas no País e no exterior, cuidavam, também, com o apoio dos pares acadêmicos, do fomento das pesquisas individuais e institucionais.

Os resultados são palpáveis até hoje. Ao longo de mais de três décadas, a produção científica brasileira deu saltos significativos, atingindo atualmente quase 2% da produção internacional e de uma centena de cursos de pós-graduação (num total de 3409 cursos de pós-graduação, mestrados e doutorados).

Da mesma forma, é imperioso reconhecer que as universidades são "**instituições de grande complexidade**". Sob a pressão de organismos internacionais e de modismos avaliativos de organizações empresariais, houve época, em tempos recentes, em que ao desempenho das universidades transladavam-se critérios daquelas. Certos indicadores inspiravam-se em modelos exclusivamente quantitativos, em que o modelo tatcheriano imperava, até que novas formas avaliativas se desenvolvessem na Europa continental, pela metodologia qualitativa combinada com indicadores quantitativos pertinentes às universidades.

Outra questão fundamental, lembrada pelo Reitor, diz respeito ao "**caráter público das IFES**" que,

no contexto brasileiro, encontram-se rodeadas por todos os lados de instituições privadas empresariais, confessionais e comunitárias.

Na América do Sul, o Brasil é o País que dispõe da maior proporção de matrícula no setor não-público: 75% dos estudantes da educação superior. Trata-se, como demonstram estudos de especialistas, de um setor econômico do porte do setor de transportes, mas com reduzida regulamentação. Esse ethos empresarial, tão diferente do que deveria ser "o ethos público", acaba por impregnar certas práticas institucionais no interior das próprias universidades públicas. É imprescindível a vigilância sobre o funcionamento das fundações universitárias cujos abusos podem extrapolar seus vínculos com a instituição-mater (caso do recente escândalo Detran no RS), mas que podem desempenhar um papel relevante quando seu campo de ação e os resultados de suas atividades estão sob o controle do Conselho Universitário, e seus resultados financeiros reverterem para as atividades-fim da própria instituição universitária.

Finalmente, cabe destacar essa frase lapidar do Reitor, que deve ser levada em conta, quando pensamos em nossas universidades públicas federais:

Somos uma universidade brasileira: é do solo nacional que retiramos o que acrescentamos à milenar tradição universitária de que somos devedores.

Contraponto 1

Meus comentários pretendem incorporar algumas reflexões que agreguem alguns elementos que permitam melhor compreender esses pressupostos apresentados pelo Reitor da UFMG, colocando-as numa perspectiva histórico-comparativa:

a) Universidade: instituição social autônoma: da Idade Média à Renascença

A dinâmica histórica, que articulou a universidade pós-medieval, o desenvolvimento da ciência e a

emergência do Estado nacional introduziram os parâmetros da complexa problemática da universidade na perspectiva do novo século.

A metáfora sugestiva de um reitor francês de que a “universidade é um dinossauro pousado em um aeroporto” parece sugerir que a contradição da instituição universitária no mundo contemporâneo não se limita nem ao universo latino-americano, nem resulta exclusivamente de um processo que atinge seu clímax na hegemonia neoliberal.¹

Ao lançar um olhar retrospectivo sobre a instituição universitária, pode-se estabelecer quatro períodos para os fins desta análise.

O primeiro, do século XII até o Renascimento, foi o período da *invenção* da universidade em plena Idade Média, em que se constituiu o modelo da universidade tradicional, a partir das experiências precursoras de Paris e de Bolonha, da sua implantação em todo território europeu sob a proteção da igreja.

O segundo se iniciou no século XV, época em que a universidade renascentista recebe o impacto das transformações comerciais do capitalismo e do humanismo literário e artístico, mas sofre também os efeitos da Reforma e da Contra-Reforma.

O terceiro, a partir do século XVII, marcado por descobertas científicas em vários campos do saber e do Iluminismo do XVIII, a universidade começou a incorporar ao seu espaço institucional a ciência - não sem resistências -, numa transição para os novos modelos.

No quarto período, no século XIX, implantou-se a universidade estatal moderna. Essa etapa, que se desdobra até os nossos dias, introduz uma nova relação entre estado e universidade, estabelecendo suas principais variantes institucionais.

É importante salientar que a universidade aportou nas Américas na mesma época que se implantava na

Europa - da Península Ibérica à Rússia e do sul da Itália aos países nórdicos.

Os conquistadores espanhóis transplantaram para o Caribe, no início do século XVI, a primeira universidade (Santo Domingo, 1538) inspirada no modelo de Salamanca que, até fins do século XVII, constituiu-se uma rede de mais de uma dezena de instituições “públicas e católicas”² de norte ao sul do continente. Por sua vez, as colônias norte-americanas da costa leste, após enviarem seus filhos para estudar em Oxford e Cambridge, de 1650 e 1750, adotaram o modelo dos colégios ingleses, a partir de 1636, em Cambridge (Harvard), Philadelphia, Yale e Princeton e Columbia.³

b) Universidade Estatal: modelos napoleônico e alemão e efeitos sobre o conceito tradicional de autonomia

A penetração das ciências nas universidades alterou irreversivelmente a estrutura da instituição, limitada anteriormente à “filosofia natural” ensinada nas faculdades de medicina e de artes. A Itália desempenhou um papel central neste processo. A pressão fora da península itálica era menos forte, porque nem Kepler nem Copérnico eram acadêmicos, e as ciências experimentais permaneceram fora da universidade.

A universidade renascentista resultou, pois, de uma profunda transformação, a partir do século XV, decorrente do fortalecimento do poder real, da afirmação do Estado nacional e da expansão ultramarina. A universidade, como instituição social, abre-se ao Humanismo e às ciências, e, mais tarde, mesmo as que se alinharam com a Contra-Reforma, abandonam, no século XVIII, seu padrão tradicional teológico-jurídico-filosófico, como foi o caso das reformas pombalinas em Portugal.

O contexto histórico que produziu a universidade moderna se formou sob forte impulso do Estado nacional e do desenvolvimento das ciências, que

sob a influência do Iluminismo e do Enciclopedismo encontrou, no plano político e social, seu leito nos efeitos radicais da Revolução de 1789, dentro e fora da França.

Além da entrada das ciências nas universidades, o fato relevante é que se iniciou uma nova relação entre a universidade e o estado, rompendo com seu formato tradicional e tornando-se tributária dessa complexa interdependência. As novas tendências da universidade caminham em direção ao modelo estatal (França e Alemanha) e ao fim do monopólio corporativo dos professores.

Na França, a Universidade Imperial organizou-se subordinada ao estado. Em pleno expansionismo militar, Napoleão fundou, em 1806, a Universidade, subdividida em academias, articulando as faculdades profissionais isoladas que se tornaram um poderoso instrumento para criar quadros técnicos e políticos. Na realidade, trata-se de um conglomerado de escolas e faculdades isoladas, sob o controle do Estado, assistido por um conselho central, fazendo da educação um monopólio sem nenhuma integração universitária. A chamada “Universidade imperial” e suas academias se estendem aos Países Baixos e à Itália.

Na Prússia, a concepção de uma instituição acadêmica integrando o ensino e a pesquisa amadureceu, também, sob o impulso do Estado. Com a nomeação de Humboldt para o Departamento dos Cultos e da Instrução Pública, em 1809, a Universidade de Berlim nasceu da fusão da Academia de Berlim, garantindo a liberdade dos cientistas sob a proteção do Estado do qual dependia seu orçamento. O problema da educação nacional foi tão central na Prússia quanto na França napoleônica. A diferença era que, na ausência de um Estado-nação até a segunda metade do século XIX, o Estado prussiano foi o portador da integração nacional, e a Universidade de Berlim, concebida como o laboratório da nova Nação, tornava-se o eixo da luta pela hegemonia intelectual e moral na Alemanha. Ambos os modelos tiveram grande

repercussão internacional. A concepção napoleônica - de faculdades profissionais isoladas - influenciou a educação superior brasileira desde o século XIX. Os países da América espanhola, tornando-se independentes, adotaram o mesmo modelo da reforma de suas universidades tradicionais e das novas universidades republicanas.

No caso brasileiro, foram as Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras que desempenharam um papel estratégico na formação da Universidade de São Paulo, que se reproduziriam na formação do sistema federal de educação superior após a adoção do Estatuto das Universidades, pelo Governo Provisório de Vargas, pela pena do mineiro Francisco Campos. Este modelo reformular-se-á, mais tarde, por meio da influência do modelo americano, com a criação da Universidade de Brasília, e com a implementação da reforma universitária de 1968.

c) “Triângulo das Bermudas”: Estado-Universidade-Ciência

A tríade - Estado, universidade e ciência - cria novas relações entre o Estado e a universidade, com efeitos sobre o conceito tradicional de autonomia tradicional. Mudaram os paradigmas científicos, como a interação com o Estado e a sociedade, a partir de sua eficácia em termos econômicos e militares. Da mesma forma, as universidades, inseridas na produção científica e tecnológica para o mercado ou para o Estado, ficaram submetidas a lógicas que afetaram substantivamente sua autonomia acadêmico-científica.

Nas sociedades industriais avançadas, as universidades, a ciência e sua organização tornaram-se uma questão eminentemente política. A idéia de que todo o saber eficaz possa ser, ao mesmo tempo, poder, impôs-se.

Na sociedade moderna, seria ingênuo acreditar que o sistema científico se organiza e se desenvolve de forma autônoma. O ideal da auto-organização da

ciência confronta-se cotidianamente com as injunções das políticas científicas dos governos e com o alto custo de sua realização. O fulcro do problema é que hoje não se pode falar de ciência em abstrato, mas do que os homens fazem em nome dela, por seu intermédio ou visando ao seu desenvolvimento. E na medida em que a ciência também está submetida ao jogo do poder, ela corre o risco de transformar-se num instrumento dos interesses econômicos e políticos.

As políticas científicas, que se generalizam em todos os países, não colocam, em última instância, nas mãos do estado ou de empresas multinacionais a definição das prioridades estratégicas e a alocação dos recursos financeiros, que estabelecem os parâmetros da pesquisa científica e tecnológica.

Nessa perspectiva, explicitam-se essas novas relações entre sociedade, ciência e poder,⁴ mostrando que a atitude geral da opinião pública diante da ciência “oscilou entre a veneração dos mistérios da ciência e o desprezo face ao seu poder maléfico”. Ele destaca várias fases dessa evolução no pós-guerra: numa primeira fase, após a crença num futuro construtivo e pacífico, “as considerações estratégicas gerais e a emergência da guerra fria orientam em grande parte o esforço de pesquisa e de desenvolvimento para o esforço militar.”

No final dos anos 1960, uma segunda fase se abre com a expansão sem precedentes dos países capitalistas centrais e do Japão: crescem “os esforços para explorar as relações entre ciência, tecnologia e produção”. A dominação dos Estados Unidos inquieta fortemente a Europa e a distância tecnológica põe perigosamente em risco sua competitividade.

A terceira fase caracteriza-se como uma “época de desilusão com relação à ciência e à tecnologia”, e os cientistas tornam-se quase instrumentos do poder militar e econômico, insensíveis aos graves problemas sociais e ecológicos que os rodeiam. Esta fase de

desencantamento afeta também a indústria de alta tecnologia, especialmente a multinacional, e o crescimento até então constante no domínio da pesquisa começa a diminuir seu ritmo.

A última fase se inicia nos anos 70 com os “choques” do petróleo, e distingue-se como um período de fraco desenvolvimento econômico e cheio de incerteza. A indústria pesada entra em crise e, no Japão, expande-se a indústria automobilística e eletrônica. Principia a era da microeletrônica, da automatização e da robotização da sociedade pós-industrial.

Na avaliação geral, a “pesquisa científica aparece como hipergeradora de poder, capaz de aumentar ainda o poderio dos mais poderosos”. A relação de dependência da ciência com o Estado mudou radicalmente no pós-guerra, especialmente pela estreita interação entre ciência básica e ciência aplicada, voltada para a utilização civil ou militar. Nos Estados Unidos, com a guerra da Coreia e do Vietnã, o eixo tecnológico-militar mais avançado passou para a costa do Pacífico. Sem os financiamentos federais maciços nas universidades de maior prestígio, não teria havido o elo entre pesquisa e alta tecnologia.⁵

Os autores consideram que esse novo quadro de “globalização do mercado de analistas simbólicos cria novas formas de financiamento em expansão”, e torna obsoletas as que “no passado permitiam o desenvolvimento das universidades”, já que as atividades acadêmicas de pesquisa social parecem não ingressar no “circuito efetivo de sua utilização” e “muito menos nas arenas de decisão dos assuntos relevantes”.⁶

Em síntese, conhecimento e poder se interpenetram na sociedade contemporânea em todos os níveis, da esfera pública ao mercado, recolocando o problema do público nas universidades e afetando sua “missão social”. Esta questão, além de interferir na lógica da produção do conhecimento e suas formas de aplicação legítimas em benefício da sociedade, coloca

também, para a comunidade universitária e seus dirigentes, um tema central de natureza ética: uma instituição pública não pode se deixar dominar pela lógica do mercado ou do poder. Tal discussão está no centro do conceito de autonomia universitária, ainda que ele tenha se transformado, nas diferentes etapas da evolução da sociedade, em relação à sua forma medieval originária.

d) Vocação própria da universidade latino-americana: equilíbrio dinâmico entre qualidade, pertinência social e equidade

Os estudos comparativos sobre educação superior na América Latina não têm enfatizado adequadamente as singularidades da experiência brasileira, na qual o Brasil sempre ocupou uma posição singular.

No ensino básico, temos um déficit secular se comparados aos países do Cone Sul. Basta referir a distância que se estabeleceu entre nosso limitado sistema escolar durante o Império e a República Velha e os avanços, desde a segunda metade do século XIX, dos nossos vizinhos platinos. As políticas educacionais de Sarmiento (Argentina), Varela (Uruguai) e Andrés Bello (Chile), voltadas para criar as bases de uma cidadania republicana, estabeleceram um amplo sistema de ensino fundamental.

Os efeitos dessa inferioridade se refletem até hoje, se considerarmos a situação ainda crítica do ensino de primeiro e segundo graus em muitas regiões do Brasil e nos baixos índices de ingresso ao ensino superior no País. Apesar de a taxa bruta de escolarização superior ter crescido significativamente entre 1950 a 2004, a percentagem da matrícula de jovens de 18-24 anos no ensino superior é bastante inferior (11%) à da Argentina (38,9%), à do Uruguai (29,9%) e à do Chile (26,6%)⁷.

Na educação superior também somos singulares ante a tradição universitária hispano-americana. A universidade pública brasileira regional e “temporã”⁸ nunca teve a centralidade de suas congêneres ibero-americanas que, com a independência, foram transformadas em instituições nacionais e autônomas, mas a questão do acesso às universidades foi prioritária sobre as preocupações com a qualidade e a pós-graduação.

Outro paradoxo a ser salientado refere-se à autonomia universitária: as universidades públicas brasileiras (com exceção das paulistas) não gozaram deste atributo inerente à própria idéia de universidade desde a Idade Média, e que faz parte da tradição latino-americana desde a “Reforma de Córdoba” de 1918. A autonomia universitária sempre foi na América Latina uma aspiração permanente da comunidade acadêmica, inclusive fazia parte das principais reivindicações do movimento da “Reforma Universitária” no Brasil da década de 1960. No entanto, o que está em jogo, para além da questão da autonomia, são as novas relações entre estado, universidade e seu financiamento.

A discussão sobre o complexo problema da autonomia universitária não pode se transformar num fim em si. Seu conteúdo amplo e concreto tem de ser examinado à luz das estratégias governamentais, submetidas às pressões das agências internacionais. Saliente-se que nessas questões críticas, a Unesco e o Banco Mundial colocam-se geralmente em campos opostos.

O grande paradoxo brasileiro, porém, é que o princípio da autonomia universitária, inscrita na Constituição de 1988, tornou-se letra morta para as instituições públicas federais, submetidas a rígidos controles na gestão financeira e patrimonial pelo Estado e pelos órgãos de controle externos, enquanto que as instituições privadas, uma vez reconhecidas pelo governo, passam a gozá-la plenamente, imunes a qualquer controle governamental.

Daí decorre um último paradoxo do ensino superior no Brasil: a hegemonia do sistema privado de educação superior sobre o público federal e estadual. As instituições privadas expandiram-se em três décadas de 40% para 75% das matrículas, gerando um processo de privatização que se acentuou desde os governos militares. No Brasil, a democratização do acesso à educação superior não se faz pela “massificação” do sistema público, como no México e na Argentina, mas por meio de um ensino privado, pago e de baixa qualidade média.

Cabe ressaltar, no entanto, que no Brasil, em termos latino-americanos, o sistema de educação superior público consolidou sua qualidade acadêmica: além de ser responsável por 90% da pesquisa científica e tecnológica do País. Tal diferença resultou, em grande medida, de políticas estimuladas pelo sonho militar do “Brasil-potência”, que garantiram essas vantagens comparativas pelos pesados investimentos no sistema público. Essas desenvolveram a pós-graduação e implementaram ações coerentes no campo do desenvolvimento científico e tecnológico. Os recursos substanciais concedidos pelas agências de financiamento profissionalizaram o sistema federal, com a implantação do tempo integral e com o apoio de um amplo sistema de bolsas de formação pós-graduada e de iniciação científica, expandindo a comunidade acadêmica, e gerando um crescimento sustentado das ciências e das humanidades.

Se por um lado essa conjugação de esforços acabou burocratizando excessivamente as universidades, transformando-as em organizações pesadamente complexas, por outro, modernizou e qualificou o sistema público de ensino superior, colocando-o numa posição de liderança na América Latina e de reconhecimento pelos grandes centros universitários internacionais, ao priorizar o ensino e pesquisa avançados.

A dinâmica das tensas relações entre governo e universidades públicas tem se manifestado não só no Brasil, mas também nos países desenvolvidos e latino-americanos, como resultante de ações governamentais restritivas à forte expansão das universidades decorrente do crescimento demográfico. O pós-guerra favoreceu a massificação das instituições de educação superior, fazendo com que as universidades perdessem seu caráter elitista tradicional, transformando-as em organizações burocráticas e complexas. O momento crítico desse processo foi a eclosão das rebeliões estudantis de 1968 na França, na Alemanha e nos Estados Unidos.

Hoje há uma crise da própria instituição universitária como monopolizadora do ensino e da pesquisa, diante de formas concorrentes geradas pelo desenvolvimento de outras organizações, que se estendem das “universidades corporativas” no interior das empresas até provedores transnacionais de educação a distância.

Neste contexto, as universidades estão desafiadas a repensar as formas de inserção nas sociedades contemporâneas, especialmente na América Latina. A partir de alguns parâmetros conceituais, construídos pelo debate latino-americano para a Conferência Mundial da Unesco de 1998, e que se traduziu no documento de “Tendências da educação superior para o século XXI”, pode-se inferir que as universidades necessitam se desenvolver num equilíbrio

dinâmico, buscando que seu desempenho institucional valorize, em igualdade de condições, a qualidade acadêmica, a pertinência social e a equidade.

e) Desafio brasileiro para o futuro: massificação com qualidade acadêmico-científica e compromisso social

A demanda crescente por educação superior dos países industrializados ocorreu em menor proporção na América Latina, provocando a massificação da matrícula entre 1960-1980, mas o Brasil foi uma exceção à regra. Tal fato deve-se aos governos militares que estabeleceram, na prática, uma divisão de trabalho entre universidades públicas e privadas. O resultado foi que o sistema público ficou reduzido a 25% da matrícula, gerando, em consequência, o efeito socialmente perverso de que a democratização do acesso se fez pelo ensino privado e pago, de baixa qualidade média.

A partir de então, estabelece-se um grande divisor de águas: de um lado, os governos que se inspiram no modelo thatcheriano, ou, mais tarde, se submetem às pressões do Banco Mundial; e de outro lado, os que buscam, apesar da crise fiscal do estado, manter adequadamente um sistema de avaliação voltado para a melhoria da qualidade acadêmica, os níveis satisfatórios de investimentos para infra-estrutura, equipamentos para laboratórios e o financiamento competitivo para pesquisa.

A evolução do ensino superior na América Latina, a partir da segunda metade do século XX, foi marcada por um processo contraditório: massificação pela privatização e elitização demográfica pelo setor público.

A evolução recente da educação superior brasileira mostra a necessidade urgente de reestruturar um sistema atomizado (44% das IES têm menos de 500 estudantes) para que ele cumpra, sob a supervisão

do Poder Público, a missão prevista para os setores, público e privado, na Constituição de 1988.

Num olhar de conjunto, ressalta a rápida expansão das IES privadas nas últimas décadas, colocando o Brasil na liderança na América Latina em número de instituições e de alunos matriculados nessas instituições.

O setor privado cresceu de 74,4% para 88,9%, entre 1994 e 2003, enquanto o setor público, já minoritário (25,6%), ficou reduzido a 11,1% do total de IES.

Considerando o número de instituições, os dados mostram uma clara tendência de expansão que se traduz por uma forte concentração nas pequenas IES. Se observarmos o perfil institucional (Censo de 2003) destas, constata-se que 8,7% são universidades; 4,3% centros universitários; 6,5% faculdades integradas, enquanto as faculdades isoladas formam a imensa maioria com 75,5% do total.

Os dados da distribuição da matrícula confirmam a hegemonia incontestada do setor privado: para um total de 1.661.034 de alunos em 1994, havia 41,6% no setor público e 58,4% nas IES privadas. A evolução da matrícula entre 1994 e 2003 mostrou um crescimento exponencial da participação das IES privadas: estas concentram 70,8% dos 3.887.771 alunos matriculados, cabendo ao setor público uma modesta participação de 29,2%.

Nessa perspectiva analítica, é importante ressaltar que os estudantes brasileiros de educação superior frequentam cursos noturnos nas IES privadas (82,1%) das matrículas, ficando o setor público federal e estadual reduzido a uma pequena parcela (17,9%).

A massificação em termos latino-americanos se traduziu pelo rápido crescimento das matrículas: de um acesso fortemente elitizado, até 1950, para um contingente cinco vezes maior, em 1960 (1.640.000 estu-

dantes), mas entre 1980 e 1990, saltou para 6.447.000 mil estudantes. Essa massificação não ocorreu no Brasil com a mesma intensidade. Na Argentina, Equador, Costa Rica e Venezuela a taxa de matrícula de 18 a 24 anos é superior a 20%; Peru, Uruguai e Chile ficam entre 15% e 20%; e no Brasil a taxa é de 11% (abaixo da Bolívia, Colômbia e México).

As IFES precisam romper com seu elitismo demográfico (não necessariamente sociológico, salvo nas carreiras de maior prestígio) e aceitar um nível de massificação dos cursos de graduação que sejam compatíveis com dois parâmetros: os níveis de qualidade acadêmica adequada e a expansão da matrícula, para que tornem nossas universidades públicas acessíveis a camadas mais amplas da população.

Sem cair na massificação mexicana ou argentina, na América Latina, ou francesa, na Europa, há um avanço importante a ser feito nessa direção, de uma massificação adaptada às reais condições de oferta com os novos programas de incentivo do MEC. A proposta do Prouni indica o caminho a ser adotado que, pela primeira vez, coloca recursos de curto e médio prazos à disposição das universidades para escolherem o tipo de expansão que pretendem implementar. Esta é uma oportunidade excepcional para as universidades implementarem a expansão necessária.

f) Universidade, territorialidade e desenvolvimento

O Brasil - embora disponha de um grande número de IES espalhadas pelo território nacional (ultrapassa a 2000 IES, com cerca de 20 mil cursos de graduação e 3409 de pós-graduação *stricto sensu*) -, necessita democratizar o acesso e qualificar suas instituições de ensino superior que atingem atualmente apenas 11% dos jovens de 18-24 anos.

As instituições de educação superior (IES), as universidades em particular, portanto, devem ser repen-

sadas em função dos grandes impasses e dilemas que deverão ser superados pelo Brasil nas próximas décadas: contribuir para a construção de um modelo de desenvolvimento sustentável, capaz de conciliar crescimento econômico com justiça social e equilíbrio ambiental.

A importância crescente da educação superior tem sido reconhecida internacionalmente, não apenas em função do valor instrumental da formação acadêmico-profissional e das atividades de pesquisa científica e tecnológica para o desenvolvimento econômico e social, mas por sua contribuição decisiva para uma formação ética e cultural mais ampla da cidadania democrática.

No Brasil, a educação superior está desafiada a exercer um papel de liderança na construção de um projeto nacional de um país que aspira legitimamente a ocupar um lugar relevante na divisão internacional do conhecimento: tornou-se imperioso, passados trinta anos da reforma modernizadora e burocratizadora de 1968, uma reforma da educação superior que signifique, no contexto democrático atual, um pacto entre governo, IES e sociedade para elevação dos níveis de acesso e do padrão de qualidade.

Um país, com as dimensões continentais do Brasil, tem de pensar sua educação superior em termos nacionais, como fizeram a Alemanha e os Estados Unidos no passado: um sistema universitário público implantado territorialmente em termos nacionais como referência para o conjunto do sistema.

A importância crescente da educação superior tem sido reconhecida internacionalmente, não apenas em função do valor instrumental da formação acadêmico-profissional e das atividades de pesquisa científica e tecnológica para o desenvolvimento econômico e social, mas por sua contribuição decisiva para uma formação ética e cultural mais ampla da cidadania democrática.

A universidade brasileira é uma instituição jovem, mesmo em termos latino-americanos, mas nasceu associada aos desafios republicanos do Brasil moderno. Hoje e no futuro, ela tem uma enorme responsabilidade: contribuir, de forma decisiva, para um novo projeto de desenvolvimento nacional, que compatibilize crescimento sustentável com equidade e justiça social.

O principal desafio das IFES é o de construir um equilíbrio dinâmico entre a expansão da matrícula com qualidade acadêmico-científica e o compromisso social. Nessa perspectiva, as universidades precisam urgentemente ampliar e diversificar suas relações com a sociedade, enquanto instituição aberta e sem fronteiras em suas dimensões regional, nacional e internacional. A qualidade acadêmica com relevância social rompe os muros da torre de marfim da universidade prisioneira de si mesma por meio de um atributo essencial: a equidade, ou seja, a capacidade de transferir efetivamente aos setores mais amplos da sociedade os frutos da atividade acadêmica.

Em síntese, a universidade pública tem uma importância fundamental pela sua posição de liderança na pesquisa acadêmica e na formação de quadros qualificados na pós-graduação no País e no exterior. A universidade pública é a principal produtora de conhecimento e de tecnologia. Portanto, fortalecer o sistema público, por meio de uma rede de instituições de referência implantadas em todo o território brasileiro é essencial.

II - Dimensões importantes da segunda parte do Ponto:

A outra dimensão valorizada pelo Reitor diz respeito à identidade institucional das IFES que estão submetidas a diferentes padrões ou estilos de funcionamento sob a influência de sua cultura institucional própria.

No caso da UFMG, poder-se-ia identificar um padrão que está associado a um *ethos* mineiro marcado pela

importância do direito vinculado a uma preocupação com a construção de consensos, que poderia ser definido de “estilo pragmático-consensualista legitimado pelo ethos da cultura institucional sobre o jurídico-formal”.

Esse padrão da UFMG traduz-se por várias formas de atuação no interior da instituição:

1 - a discussão em instâncias colegiadas, de caráter público, como forma de compartilhamento democrático das decisões acadêmicas; 2 - a construção de um projeto universitário solidário; 3 - a importância da coesão institucional e o equilíbrio na diversidade.

O caminho proposto para acompanhar o desempenho institucional da UFMG envolveria o planejamento curto e longo prazo, apesar das dificuldades atuais, diante de políticas de curto prazo cujo traço principal é a incerteza.

Apresenta os principais indicadores do desempenho institucional que são indicadores de gestão dentro da cultura institucional da UFMG. Além dos indicadores de desempenho discente (tempo máximo para a diplomação e preenchimento das vagas ociosas; evasão, tempo para o jubramento e preservação das vagas públicas), e outros indicadores a serem construídos (inclusão social, inovação curricular, número de patentes e licenciamentos, uso das bibliotecas, impacto sobre as indústrias etc). E no campo administrativo, as diferentes formas de controles internos, por meio de auditorias gerais e específicas.

Contraponto 2

Na relação entre as IFES, como instituições públicas federais, e o TCU, órgão de fiscalização externa do uso dos recursos públicos alocados a estas IFES, os controles internos das universidades têm um papel importante na definição dos critérios dentro das regras legais para orientar a comunidade acadêmica e para prevenir eventuais abusos. Neste particular, além do planejamento, dos indicadores e dos dife-

rentes controles internos, uma boa estratégia é manter com o TCU, em sua representação regional, uma relação de diálogo e transparência. Na minha experiência de Reitor da UFRGS (1992-1997), tive minhas contas aprovadas imediatamente após o término de minha gestão, porque respondia sistematicamente a qualquer pedido de informação encaminhado pelo TCU e, sobretudo, porque, ao longo dos quatro anos de gestão, enviava periodicamente a este Tribunal todos os documentos públicos da Universidade; tais como o plano de gestão, as estatísticas institucionais anuais da pró-reitoria de planejamento e os relatórios da gestão apresentados, antes do fim da gestão, ao Conselho Universitário e ao Conselho Consultivo de Integração Universidade-Sociedade, do qual participavam autoridades políticas (governador do Estado e prefeito, representante da Assembléia e da Câmara de Vereadores) e representantes da sociedade civil organizada (da Federação das Indústrias às centrais sindicais regionais).

No entanto, considero que, hoje, graças à implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), criou-se um conjunto de instrumentos avaliativos adaptados à educação superior. O novo sistema, por meio do seu ciclo avaliativo, permite ao poder público acompanhar o desempenho institucional da IFES, bem como o funcionamento dos cursos de graduação e o desempenho dos estudantes (Enade). A partir da implantação do Sinaes, a avaliação tornou-se a referência básica para o processo regulatório do Estado sobre as universidades federais e os restantes das IFES e IES brasileiras. Nesse sentido, seria importante que o TCU tivesse acesso aos resultados da avaliação, o que daria aos seus membros uma visão mais complexa da instituição universitária.

a) Universidades e Avaliação sistêmica

O Sinaes foi instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, como parte de uma política de Estado, e tem como núcleo a formulação das estratégias e dos instrumentos para a melhoria da qualidade e

da relevância das atividades de ensino, pesquisa e extensão. Os processos avaliativos - interno e externo - são concebidos como subsídios fundamentais para a formulação de diretrizes para as políticas públicas de educação superior e para a gestão das instituições, visando à melhoria da qualidade da formação, da produção de conhecimento e da extensão.

O objetivo central do processo avaliativo é promover a realização autônoma do projeto institucional, de modo a garantir a qualidade acadêmica no ensino, na pesquisa, na extensão, na gestão e no cumprimento de sua pertinência e responsabilidade social. Para tanto, a avaliação institucional deve possibilitar a construção de um projeto acadêmico sustentado por princípios, como a gestão democrática e a autonomia, que visam a consolidar a responsabilidade social e o compromisso científico-cultural das IES.

Considerando que a avaliação não é um fim em si, mas um dos instrumentos de que o Poder Público e a sociedade dispõem para dimensionar a qualidade e a relevância das IES, em consonância com a missão acadêmica e social, cabe distinguir quais as atribuições de avaliação do Sinaes e quais as de regulação do Estado. A avaliação se esgota quando os efeitos regulatórios são assumidos pelo poder público, em decorrência dos resultados da avaliação.

Nessa perspectiva, a avaliação é um imperativo ético irrecusável não só por questões técnico-administrativas e adequação às normas legais, mas porque tem como foco a educação como bem público e, portanto, exige do Estado - respeitadas diferentes missões institucionais - a construção e a consolidação de instituições e de um sistema de educação superior com alto valor científico e social.

b) Avaliação: concepção do Sinaes e análise da universidade em sua complexidade

O Sinaes é um sistema de avaliação global e integrada das atividades acadêmicas, composto por três processos diferenciados, a saber: 1 - avaliação das

instituições de educação superior; 2 - avaliação dos cursos de graduação; 3 - avaliação do desempenho dos estudantes.⁹

Em decorrência de sua concepção, está apoiado em alguns princípios fundamentais para promover a qualidade da educação superior, a orientação da expansão de sua oferta, o aumento permanente de sua eficácia institucional, da sua efetividade acadêmica e social e especialmente do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais. São eles:

- A responsabilidade social com a qualidade da educação superior;
- O reconhecimento da diversidade do sistema;
- O respeito à identidade, à missão e à história das instituições;
- A globalidade institucional pela utilização de um conjunto significativo de indicadores considerados em sua relação orgânica.

A Lei nº 10.861/2004, no seu artigo 3º, estabelece as dimensões que devem ser o foco da avaliação institucional, e que garantem simultaneamente a unidade do processo avaliativo em âmbito nacional e a especificidade de cada instituição. Esse conjunto de dimensões assegura um olhar da universidade em sua complexidade, respeitando sua identidade e sua inserção regional e internacional.

Para atingir tal objetivo é importante analisar, no processo avaliativo, os diferentes níveis da instituição:

O nível declaratório: analisa os textos que fundamentam o projeto institucional que em geral está anunciado sob a forma de princípios coerentes, embora possa haver contradições entre os objetivos e o projeto.

O nível normativo: avalia a coerência entre as normas institucionais e a gestão prática das IES.

O nível da organização: avalia se a instituição conta com instâncias que promovam a qualidade compatível com as modalidades de ensino, pesquisa e extensão e sua efetividade acadêmica e social.

O nível dos resultados: avalia a eficácia e a efetividade acadêmica e social dos processos desenvolvidos, isto é, formação de profissionais, produção acadêmica, artística e cultural disseminada no âmbito técnico-científico e social.

Esse conjunto de instrumentos avaliativos, com diferentes níveis analíticos, oferece um precioso subsídio para a melhoria da qualidade, a regulação do poder público e os controles do TCU, com a vantagem complementar que abordam as IFES na sua complexidade, e respeitando sua identidade institucional.

c) Avaliação interna: auto-análise institucional crítica

A avaliação da instituição é o componente central que confere estrutura e coerência ao processo avaliativo que se desenvolve nas IES, integrando todos os demais instrumentos da avaliação institucional (avaliação de cursos e exame do Enade). Ela fornece uma visão global numa dupla perspectiva: 1 - avalia o conjunto de dimensões, estruturas, atividades, funções e finalidades da IES, centrada no ensino, na pesquisa e na extensão, segundo os diferentes perfis e missões institucionais; 2 - os sujeitos da avaliação são os professores, estudantes, técnico-administrativos e membros da comunidade externa.

Daí a importância de uma etapa prévia à avaliação externa: a auto-avaliação que constitui um processo por meio do qual uma instituição analisa internamente o que é e o que deseja ser, tendo como eixo central dois objetivos, respeitadas as diferentes missões institucionais: 1 - avaliar a instituição com uma totalidade integrada que permite a auto-análise valorativa da coerência entre a missão e as políticas institucionais efetivamente realizadas, visando à melhoria acadêmica e ao desenvolvimento da insti-

tuição. 2 - privilegiar o conceito de auto-avaliação e sua prática educativa para gerar, nos membros da comunidade acadêmica, a autoconsciência de suas qualidades, fragilidades e fortalezas, por meio de mecanismos participativos para a sua realização.

O conjunto de informações obtido - após trabalho de análise e interpretação - permite compor uma visão diagnóstica dos processos pedagógicos, científicos e sociais da instituição. A prática da avaliação como exercício permanente será instrumento de construção e/ou consolidação de uma cultura de avaliação da instituição, com a qual a comunidade interna se identifique e se comprometa. O seu caráter formativo deve permitir o aperfeiçoamento, tanto pessoal dos membros da comunidade acadêmica quanto institucional, pelo fato de colocar todos os autores em um processo de reflexão e autoconsciência institucional.

Em síntese, os relatórios de auto-avaliação produzidos pelas IFES constituem-se em subsídios preciosos para a melhor compreensão das atividades-fim da universidade, assim como de sua complexidade. Estes deveriam fazer parte da documentação da instituição destinada a integrar o dossiê sob o exame do TCU. Por sua natureza qualitativa, tais documentos poderiam integrar este dossiê a ser examinado pelo TCU.

d) Planejamento, gestão e estatísticas institucionais

A Lei do Sinaes em seu art. 3º define as dimensões que devem ser obrigatoriamente consideradas no processo de avaliação, e, no inciso VI, refere-se à “gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedoras e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios.” Essa dimensão introduziu na avaliação o seu desempenho institucional, em termos de planejamento, gestão e tipos de processos decisórios representativos e colegiados.

No Documento Roteiro de Auto-Avaliação¹⁰, foram colocadas as perguntas pertinentes que estariam focadas nessa dimensão. A orientação básica foi de valorizar a gestão universitária como parte da avaliação e não apenas as atividades-fim (ensino, pesquisa e extensão). Núcleo básico e comum para avaliar essa dimensão traduziu-se por algumas perguntas voltadas para o tema de forma explícita: “existência de plano de gestão e/ou plano de metas: adequação da gestão ao cumprimento dos objetivos institucionais e coerência com a estrutura organizacional oficial e real”; “uso da gestão e tomadas de decisão institucionais em relação às finalidades educativas”; “uso da gestão estratégica para antecipar problemas e soluções”; “modos de participação dos atores na gestão (consensual, normativa, burocrática); “investimento na comunicação e circulação da informação (privativa da gestão central ou fluida em todos os níveis)”; “a gestão está voltada para resultados ou processos”. Finalmente, espera-se que a auto-avaliação dessa dimensão forneça documentação, dados e indicadores anexos.

Da mesma forma, o inciso VII, do art.3º da mesma Lei, refere-se a “planejamento e avaliação” e, sob esta rubrica, o documento mencionado indica no seu roteiro questões do gênero: “adequação e efetividade do (plano estratégico) planejamento geral da instituição e sua relação com o Projeto Pedagógico Institucional e com os projetos pedagógicos dos cursos?”; “existe um planejamento das atividades da IES? Como funciona?”; “o planejamento incorpora ações para a melhoria contínua?”; “existe uma relação entre a auto-avaliação e o planejamento?”; “quais são os mecanismos para a realização de tais ações?”

Além da preocupação com o planejamento e a gestão, os processos avaliativos estimulam a formação de bases de dados internos para um acompanhamento mais adequado da gestão em todos os níveis. O inter-relacionamento entre os dados globais da gestão - controlados pelas pró-reitorias de planejamento e/ou administração -, e as dinâmicas próprias das

diferentes unidades de ensino de graduação e pós-graduação nem sempre é fluido. A auto-avaliação, que por sua natureza exige formas descentralizadas de implementação entre os pares acadêmicos, nem conta com o apoio de estatísticas acadêmicas relacionadas com suas áreas de atuação. Daí a importância de que os processos avaliativos cíclicos gerem e organizem os dados gerais e setoriais, como instrumento indispensável para a sua qualificação progressiva.

À guisa de conclusão, caberia referir que, por melhores que possam ser as formas de acompanhamento do “desempenho institucional” de uma universidade, não se pode perder de vista qual a natureza da universidade num determinado contexto histórico. A universidade multissecular sobreviveu às vicissitudes

- no tempo e no espaço - porque foi capaz, enquanto instituição social, de responder aos desafios de sua época. Esta capacidade adaptativa entendida não como sujeição ao poder da Igreja ou do Estado, mas como forma de enfrentar, utilizando-se de sua autonomia institucional, as diferentes situações históricas, nas quais sempre interagiu com as demandas da sociedade do seu tempo. No Brasil de hoje, a vocação de uma universidade pública deve ser “a expressão da sociedade democrática e pluricultural, inspirada nos ideais de liberdade, de respeito pela diferença, e de solidariedade, constituindo-se em instância necessária de consciência crítica, na qual a coletividade possa repensar suas formas de vida e suas organizações sociais, econômicas e políticas.” (art.2 do Estatuto da UFRGS elaborado e aprovado pela Decisão nº 148/1994).

Notas

1 *Vide Pour un modèle européen d'enseignement supérieur. Rapport de la Commission présidée par Jacques Attali, Paris, Stock, 1998, 147p., e FRIENDBERG, Erhard and MUSSELIN, Christine. Enquête d'Universités: étude comparée des universités en France et en RFA. Paris, Éditions I 'Harmattan, 1989.*

2 Segundo DURHAM, Eunice, In: O ensino superior na América Latina: tradições e tendências. São Paulo: Novos Estudos, Cebrap, julho de 1998, p. 92.

3 *Vide BENJAMIN, Harold R. W. La Educación superior en la repúblicas americanas. New York, Mc Graw-Hill Company, 1964.*

4 KING, Alexander. *Science et technologie depuis la fin de la seconde guerre mondiale.* In: Mayor, F. e Forti, A. Science et Pouvoir. Paris: Editions Unesco/Éditions Maisonneuve & Larose, 1996.

5 KING, Alexander, op. cit., p. 66-77 e 99.

6 O Vale do Silício, com as mais avançadas empresas de informática, não seria, hoje, o pólo mais dinâmico do mundo sem a guerra fria e a conquista espacial. Interessante livro de Rebecca Lowen analisa as atividades da Stanford University no referido período. No capítulo intitulado “Stanford vai à guerra”, a autora descreve as ligações acadêmico-científicas e tecnológicas entre a universidade, seus departamentos e os financiamentos governamentais.

7 Cepal - Anuário Estadístico de América Latina y el Caribe, Santiago, Chile, 1994.

8 Expressão utilizada por Luiz Antônio Cunha em: *A Universidade Temporã: o ensino superior da Colônia à era de Vargas*. Rio de Janeiro, Francisco Alves.

9 Maiores detalhes *vide* Diretrizes para a Avaliação das Instituições de Educação Superior. Comissão Nacional de Educação (Conaes), 2003, e TRINDADE, Helgio. Desafios, *Institucionalização e Imagem Pública da Conaes*. Brasília: Unesco/MEC, 2007.

10 Maiores detalhes *vide* Roteiro de Auto-Avaliação, MEC/INEP, 2004.

.....

“No Brasil, a educação superior está desafiada a exercer um papel de liderança na construção de um projeto nacional de um país que aspira legitimamente a ocupar um lugar relevante na divisão internacional do conhecimento.”

Gestão de Pessoas

Gestão de Pessoas

Prof. Dr. Timothy Martin Mulholland

Reitor da Universidade de Brasília (UnB)

Dulce Maria Tristão

Gerente de Recursos Humanos da
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)

Profa. Cármen Regina Maia

Pró-Reitora Adjunta de Recursos Humanos da
Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)



A gestão de pessoas é uma das áreas que mais tem sofrido significativas transformações nos últimos anos. Seja na iniciativa privada ou no serviço público, os conceitos de gestão de pessoas vêm passando por mudanças, obrigando a permanente capacitação do gestor público e, principalmente, dos servidores que atuam na área de pessoal.

Sem deixar de observar os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, economicidade, razoabilidade, o gestor das instituições de ensino, da área de pessoas, tem de estar preparado para os desafios de fazer o melhor, em menor tempo, com quantitativo menor de pessoas e enfrentar inclusive as questões culturais.

São inúmeras as preocupações que envolvem o tema e no limite da proposta deste debate sobre terceirização; despesas com pessoal (ativos/inativos); quantitativo de servidores (docentes e técnico-administrativos); remuneração (plano de carreira e planos

econômicos); será discutido um diagnóstico sobre cada tema, bem como possíveis soluções.

Especificamente em gestão de pessoas do serviço público federal, um dos grandes desafios é o atendimento ao usuário e a concessão rápida dos direitos e vantagens a todos os servidores, de forma a garantir que a satisfação pessoal e profissional reflita na melhoria da qualidade do serviço ofertado.

Este desafio, às vezes, é comprometido pela falta de normatização, em tempo hábil, da edição de novos regulamentos, por diversas interpretações e manufestações sobre a aplicação do texto legal e da respectiva concessão da vantagem, falta de um sistema eficiente, que gera algumas vezes o incorreto entendimento e aplicação por parte do gestor.

Os temas apresentados se confundem nas causas e soluções. Resolver o problema do quantitativo de servidores e da remuneração é solução também para a terceirização.

Terceirização

O maior desafio enfrentado pelas instituições de ensino é a falta de pessoal, o que acarreta a contratação de mão-de-obra terceirizada para suprir as necessidades, gerando um problema com aprovação das contas e ainda com a utilização de recursos de custeio que poderiam ser utilizados em pesquisa, ensino e na manutenção da instituição, para custear essa mão-de-obra.

Um outro ponto de reflexão é que a mão-de-obra terceirizada não é permanente, não cria vínculo, não pode ter acesso aos sistemas oficiais e não gera o compromisso com a instituição.

O Decreto 2.271, de 7 de julho de 1997, que dispõe sobre a contratação de serviços pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional, prevê que não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

As atividades relacionadas à limpeza, manutenção, conservação, copeiragem, segurança, vigilância, transportes, recepção, reprografia e manutenção de prédios, equipamentos e instalações tiveram os cargos extintos.

O problema iniciou-se em 1996 com a extinção de vagas dos cargos de técnico-administrativo das classes A, B, C, antigo grupo de nível de apoio, e vem se agravando ano a ano com a aposentadoria dos servidores que ainda se encontravam nesses cargos.

Outro fator agravante é a ampliação das instituições, o aumento de alunos e cursos, bem como das aposentadorias, sem autorização para reposição das vagas desocupadas, sem incorporação de novas tecnologias e sem permissão para contratação de mão-de-obra

especializada ou a criação de cargos para atender essa situação, como no caso da informática.

A solução para esse problema é a aceleração da definição sobre a situação dos cargos extintos, já prevista na Lei 11.091, de 12 de janeiro de 2005, cujo artigo 25 determina ao Ministério da Educação promover avaliação e exame da política relativa a contratos de prestação de serviços e a criação e extinção de cargos no âmbito do sistema federal de ensino.

Na manutenção da extinção dos cargos é necessário apontar um caminho para solucionar as atividades dos cargos extintos. Essa solução inclui prever no orçamento o recurso para a terceirização.

Despesas com pessoal (ativos/inativos)

As despesas com pessoal oriundas não só do vencimento previsto na tabela salarial, mas também as decorrentes de vantagens e direitos e principalmente da interpretação da aplicação do texto legal sobre a respectiva concessão é um ponto importante de debate e alinhamento entre as posições do Tribunal de Contas da União, Controladoria-Geral da União e Secretaria de Recursos Humanos/MP.

A lentidão na edição de normatização sobre os assuntos da área de gestão de pessoas é outra questão crítica.

Citam-se alguns itens que vêm preocupando os gestores na aplicação da norma legal e dos entendimentos emitidos que impactam as despesas com pessoal:

- 1) falta de reajuste dos benefícios das aposentadorias e pensões concedidas com fundamento na Emenda Constitucional 41, a partir de janeiro de 2004;
- 2) concessão da incorporação de quintos até setembro de 2001, reconhecido pelo TCU como legítimo e não implementado pela SRH/MP;

3) pagamento dos quintos decorrentes do exercício de FC ainda em questionamento e manutenção de tabela no Siape, gerenciado pela SRH/MP;

4) baixa retribuição das funções gratificadas, sem permissão para pagamento de serviço extraordinário aos servidores designados para ocupar as FGs, inviabilizando a ocupação dessas funções;

5) reconhecimento do tempo de atividade exercido em ambiente insalubre como contagem especial de tempo de serviço pelo TCU, conforme Acórdão 2008/2006, e não implementado nas instituições por falta de maiores orientações pela SRH/MP;

6) aplicação do art. 190 da Lei 8.112/1990 e respectiva integralização dos proventos decorrente de doença prevista em lei;

7) pagamento da gratificação de encargos por cursos e concursos, instituído pela Lei 8.112/1990 para os servidores públicos cuja orientação é para utilização de recurso de custeio;

8) operacionalização das interpretações para aplicação do art. 192 (incisos I e II) da Lei 8.112/1990, gerada após edição das Leis 11.091/2005 e 11.344/2006;

9) cumprimento do disposto no art. 46 da Lei 8.221/1990, cuja situação é invariavelmente contestada pelo servidor que entende como legítimo o pagamento decorrente da determinação judicial.

Quantitativo de professores/servidores

No período de 1995 a 2002, não foi permitida a realização de concurso público para a reposição das vagas de técnico-administrativos decorrentes das vacâncias geradas em cada instituição. Em 2003, iniciou-se processo de contratação voltado para atendimento dos hospitais universitários.

Em 1996, por Medida Provisória, consolidada na Lei 9.632/1998, foram extintos 28.451 cargos e colocados em extinção mais de 71.930 cargos de técnico-administrativos, na grande maioria pertencentes a instituições federais de ensino.

Os cargos da carreira técnico-administrativa cujas atividades são voltadas para apoio e manutenção foram extintos, como os seguintes:

- Assistente de estúdio
- Auxiliar de alfaiate
- Auxiliar de carpintaria
- Auxiliar de cozinha
- Auxiliar de encanador
- Auxiliar de estofador
- Auxiliar de infra-estrutura e manutenção/área
- Auxiliar de marcenaria
- Auxiliar de oficina de instrumentos musicais
- Auxiliar de padeiro
- Auxiliar de sapateiro
- Auxiliar de serralheria
- Auxiliar de soldador
- Auxiliar operacional
- Auxiliar rural
- Carpinteiro
- Carvoejador
- Chaveiro
- Copeiro
- Costureiro
- Jardineiro
- Lavadeiro
- Marceneiro
- Operador de máquinas de lavanderia
- Pedreiro
- Porteiro
- Servente de limpeza
- Servente de obras

Em 2002, pelo Decreto 4.547/02, 27 de dezembro de 2002, conforme seu Anexo III, foram extintos mais 7.475 cargos efetivos vagos de técnico-administrativo

do quadro de pessoal das instituições federais de ensino superior, independentemente das vagas dos cargos já extintos.

Muitas instituições passaram os últimos anos assumindo o papel e a responsabilidade de atender a área da saúde por meio dos hospitais universitários, que atualmente enfrentam problemas com a falta de pessoal e são a referência em várias áreas no atendimento ao cidadão. Deixaram de ser simplesmente hospitais-escolas passando a exercer muito mais o caráter assistencial. E como tocar um hospital sem profissionais da limpeza, manutenção, lavanderia, copeiragem, entre outros, sem comprometer o orçamento?

A situação dos docentes é um pouco diferente, principalmente a partir do ano de 2007, em que a Portaria 22/2007-MEC/MP veio atender a antiga reivindicação das instituições de ensino para concessão de autonomia na contratação de seus docentes.

O cenário ainda merece atenção, já que muitas instituições vêm promovendo o crescimento do número de alunos e cursos, e utilizando a contratação temporária para atender aos encargos didáticos. Há muito que investir em contratação de pessoal docente, mas, principalmente, investir na qualidade dos seus profissionais.

A solução para este desafio é a autonomia para as instituições e a urgente definição de política de pessoal eficiente sobre cargos públicos de interesse institucional, terceirização, revisão do modelo adotado, criação de cargos.

Remuneração (plano de carreira e planos econômicos)

Os plano das carreiras docente e dos servidores técnicos e administrativos em educação, ainda que bem estruturados têm um grande problema: a tabela de vencimentos defasada. Em função dessa situação, as instituições federais de ensino têm perdido excelentes profissionais para outras carreiras públicas e para a iniciativa privada.

Os cargos do nível superior, classe E do PCCTAE, possuem vencimento inicial de R\$ 1.583,43. Como esperar que um médico, engenheiro, físico, pedagogo ou outro cargo que exija escolaridade de nível superior demonstre interesse por essa carreira? Como gerenciar pesquisa, ensino, extensão, administrar hospitais sem esses profissionais?

E pior, o esforço despendido na realização de um concurso público para essa categoria é frustrante para o gestor quando não aparecem candidatos; quando se confirma o baixo nível dos candidatos interessados ou quando, após a nomeação, ocorre apenas uma rápida passagem pela instituição. Não há como reter essa mão-de-obra qualificada. Diante desse cenário, as IFES não conseguem mais formar grupos técnicos, e a situação atual é de um fosso qualitativo enorme entre os poucos que ingressam e os que ainda permanecem.

A carreira docente não estabelece remuneração melhor. Comparativamente há grande diferença entre a remuneração das carreiras de controle, pla-

nejamento e a do magistério superior. O profissional dessa carreira tem de ser altamente qualificado e dedicar-se exclusivamente à instituição para obter remuneração de R\$ 5.500,00 pelo exercício do magistério. Um profissional com título de doutor que opte por trabalhar em regime de 20 horas terá como vencimento, acrescido da gratificação GAE, um valor pouco superior a R\$ 730,00.

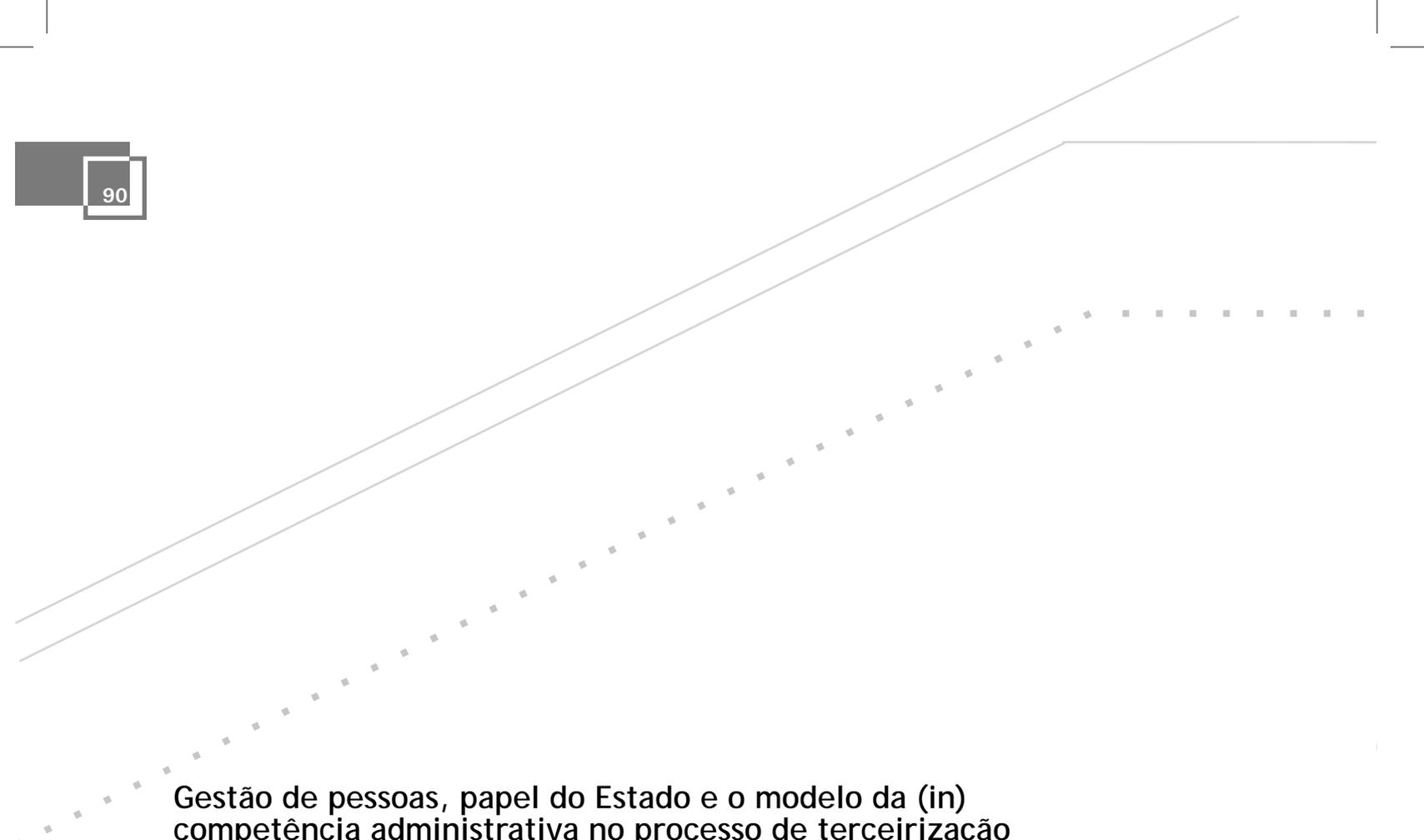
Se já é um desafio para a área de pessoal conseguir novos profissionais qualificados por meio de concurso público; para a gestão dos profissionais que estão na ativa não é mais fácil. Os servidores são atormentados pelas preocupações com as determinações constantes para cortes nos salários de ganhos econômicos arbitrados através da justiça que têm criado instabilidade, insegurança e ausência de credibilidade nos gestores, tornando cada vez mais difícil a relação entre os técnicos que obtiveram estes ganhos de forma lícita.

Outros pontos para discussão a respeito de remuneração são as diferentes concessões decorrentes de ganhos de planos econômicos concedidos via judicial. Há docentes desempenhando a mesma tarefa, com o mesmo título acadêmico e regime de trabalho com diferenças salariais em mais de 50% decorrentes dessas concessões.

A reestruturação da carreira docente, a revisão das tabelas de vencimento das carreiras das IFES, o agrupamento e a respectiva incorporação das várias gratificações e da concessão dos entendimentos legais sobre planos econômicos é o caminho para a solução.



“Seja na iniciativa privada ou no serviço público, os conceitos de gestão de pessoas vêm passando por mudanças, obrigando a permanente capacitação do gestor público e, principalmente, dos servidores que atuam na área de pessoal.”



Gestão de pessoas, papel do Estado e o modelo da (in) competência administrativa no processo de terceirização

Nelson Luiz Oliveira de Freitas

Diretor de Relações do Trabalho
Secretaria de Recursos Humanos
Ministério do Planejamento Gestão e Orçamento

Resumo

Construir políticas públicas de saúde, educação, assistência social de qualidade e, ao mesmo tempo, manter a estabilidade econômica e a aceleração do crescimento econômico com redução das desigualdades sociais são os grandes desafios do governo federal desde 2003. Este desafio é ainda maior quando se leva em consideração que o Estado Brasileiro passou por um processo de desmanche e precarização durante a década de 90. As duas pontas mais visíveis e mais perversas deste processo de desmanche e precarização são a privatização e o processo de terceirização.

Reconstruir o estado e reorganizar a máquina pública não passa pelo processo de terceirização e menos ainda pela flexibilização da atuação heterodoxa de gestores de RH. Utilizar as fundações de apoio, a gratificação por curso/concurso, FC ou serviço extraordinário como forma de salário indireto não contribui em nada para atender as necessidades para reconstruir o serviço público ou mesmo

para as determinações dos órgãos de controle e fiscalização.

O eixo central das políticas de recursos humanos na gestão do governo federal vem sendo implantado com base em mesas de negociação, e avança no sentido da conquista de melhores condições de trabalho, sempre associado ao aprimoramento da qualidade dos serviços públicos.

Além dos problemas gerados pelo processo, não-racional e pouco gerencial, de terceirização implantada no período 1995-2002, temos como principais desafios para a gestão de pessoas ainda a serem enfrentados pelo governo federal os seguintes pontos:

- Construir novas tabelas salariais que reflitam as necessidades dos servidores e os limites possíveis para o governo federal;
- Reorganizar as carreiras e os planos de cargos e salários nas perspectivas;

- Redefinir estruturas organizacionais e estabelecer novos quantitativos do quadro de pessoal na perspectiva de reverter parte do processo de terceirização para atender as demandas dos órgãos de controle. E principalmente implantar políticas públicas de saúde, educação, assistência social de qualidade, ao mesmo tempo que mantém a estabilidade econômica e a aceleração do crescimento econômico com redução das desigualdades sociais;
- Administrar pessoas estacionadas profissionalmente e sem nenhuma aptidão por se desenvolverem;
- Compatibilizar as expectativas e o ritmo de desenvolvimento das pessoas com aqueles do governo federal, de forma a assegurar uma relação vantajosa para ambas as partes;
- Estimular e oferecer o apoio necessário a uma postura empreendedora e inovadora em seus gestores.

Contexto básico: Estado mínimo ou incompetência na gestão de pessoas e do Estado Brasileiro no período 1995-2002?

A cultura capitalista criou a grande produção, as fábricas, as ferrovias, os correios, o telefone, etc. E, sobre esta base, a imensa maioria das funções do velho “poder estatal” são extremamente simplificadas, e podem ser reduzidas a simples operações de registro, de inscrição, de controle, que estarão perfeitamente ao alcance de qualquer pessoa que tenha instrução primária, que poderão ser perfeitamente exercidas com a retribuição de um simples “salário operário”, assim, pode-se (e deve-se) retirar dessas funções todo o caráter privilegiado, “hierárquico”.¹ (Lênin)

O processo de terceirização por que passou o governo federal durante a década de 90 é de forma clara a face mais visível do movimento de construção do Estado Mínimo como modelo de gestão pública, sem levar em consideração as características históricas de formação do Estado Brasileiro e as reais demandas por serviços públicos de qualidade para o con-

junto da sociedade, e não só para o que podemos definir como “elite dirigente” e “elite econômica”. Em nome dos princípios de eficácia e eficiência, as gestões entre 1990 e 2002 mudaram a configuração do Estado Brasileiro com base em um trinômio: desmonte da máquina pública com desvalorização do servidor/serviço público; privatização com dilapidação do patrimônio público e terceirização.

Neste contexto, é importante utilizarmos como informação inicial os dados sobre a evolução do número de servidores como forma de entender a lógica de desmonte da máquina pública neste período, em particular no período 1997-2002.

A política de privatização e a reforma administrativa, proposta pela Gestão 1995-2002, encontra-se consubstanciada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado formulado inicialmente pelo extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), posteriormente “aperfeiçoado” e aprovado pela base de sustentação do governo do PSDB/PFL(DEM) na Câmara de Reforma do Estado, no segundo semestre de 1995. Esse documento contempla a proposta de reestruturação das atividades do estado, abrangendo os seguintes objetivos gerais, que são apenas teóricos e na prática se mostraram não executados:

- Aumentar a governança do estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do estado para o atendimento dos cidadãos.
- Limitar a ação do estado às funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal e a produção de bens e serviços para o mercado e para a iniciativa privada.
- Transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local: só em casos de emergência cabe a ação direta da União.

- Transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma que se permita uma maior parceria entre os estados e a União.

Percebe-se, a partir dessa delimitação, que a terceirização é um dos elementos-chave que na proposta do governo FHC deveria possibilitar ao governo federal levar adiante o processo de publicização das IFES.

Ressalte-se que o conceito de publicização diferencia-se do de privatização na lógica do governo FHC: enquanto o primeiro se refere às organizações mantidas com capital privado e público simultaneamente, o segundo se refere às organizações estatais privatizadas, que passaram a ser responsabilidade do setor privado. Portanto, o projeto Organizações Sociais, proposto pelo extinto MARE (BRASIL, 1998, p. 13)² no âmbito do Programa Nacional de Publicização, é um modelo de organização pública não-estatal, constituída pelas associações civis sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo, e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público. Elas são um modelo de parceria entre o estado e a sociedade, o qual continuará a fomentar suas atividades e exercerá sobre elas um controle estratégico. Salienta-se que a publicização de atividades do setor de prestação de serviços não-exclusivos ocorre com base no pressuposto de que esses serviços deveriam ganhar em qualidade e produtividade - o que logo descobrimos que não aconteceu, principalmente no caso das IFES.

Foi no bojo dessas propostas sobre organizações sociais, publicização, desregulamentação e privatização que se ocorreu o processo de terceirização nas (ou das) IFES. É importante destacar que o processo de terceirização nas IFES adotado no governo FHC teve dois objetivos: um com base no discurso oficial “de tornar o setor público, e em especial as IFES, aptas a atender às exigências requeridas pela sociedade, orientando-se pela qualidade e produtivi-

dade, a exemplo do setor privado, com estruturas menos pesadas e mais flexíveis”; e outro ligado ao mundo real e relacionado com a subcontratação, em face da proibição governamental de concursos públicos para tais serviços e a redução significativa da quantidade de servidores ativos civis e empregados de estatais.

Não se pode pensar a terceirização, no âmbito da gestão de pessoas, sem perceber qual o tamanho do “Estado mínimo”³ implantado.

Em 1989, havia 1,4 milhão de servidores ativos civis e empregados de estatais, número que em 2001 desabou para 776,7 mil.

Outro ponto importante é perceber, é olhar de forma nua e crua para informação geral sobre o quantitativo de pessoal civil no período 1995-2002. Observa-se que houve uma diminuição no contingente de trabalhadores vinculados ao poder executivo, perfazendo uma diminuição de 73.011 trabalhadores na ativa, e uma diminuição significativa no número de trabalhadores vinculados à área da saúde e de educação.

Na área da saúde, houve uma diminuição no percentual de participação (23,2% no ano de 1997 para 16,4 no ano de 2002) e de números absolutos alarmantes. Da redução de trabalhadores atuando junto ao poder executivo, 48.084 eram vinculados ao Ministério da Saúde.

Na área da educação, houve diminuição nos números absolutos (174.966 no ano de 1997 para 164.912 no ano de 2002), todavia, verificamos, que houve também uma diminuição no número total de trabalhadores no serviço público federal, portanto, o percentual de participação dos trabalhadores nesta área aumentou, passando de 32,9% no ano de 1997 para os 36,0% no ano de 2002, sendo, nesse sentido, um aumento aparente. No caso do Ministério da Educação, a redução foi de 10.054 trabalhadores. Portanto, juntos, os dois Ministérios sofreram um corte de 58.138 trabalhadores.

Sobre a redução de verbas para as áreas sociais, Bourdieu nos informa que:

O neoliberalismo visa destruir o Estado Social, a **mão esquerda do Estado** [...]. O caso mais exemplar é o da saúde, que a política neoliberal ataca dois lados, contribuindo para o aumento do número de doentes e das doenças (através da correlação entre a miséria - causas estruturais - e a doença: alcoolismo, droga, delinqüência, acidentes de trabalho etc.) e reduzindo os recursos médicos, os meios de tratamento [...]⁴

Sabemos agora mais claramente qual foi a lógica do desmonte neoliberal da máquina pública, e neste ponto é importante tentar definir também em qual contexto os trabalhadores, lotados na administração direta, nas autarquias e nas fundações se encontravam neste período.

Se é verdade que o trabalhador do setor privado, sobretudo do setor produtivo, pode perceber com maior clareza os rigores da exploração, e, portanto, reagir com maior regularidade a tal exploração, a indignação do trabalhador do setor público, sobretudo o seu setor de vanguarda, tende a manifestar-se quando as políticas do estado deixam à mostra os interesses de classe do estado.

O estado de bem-estar social, inclusive em sua versão depauperada na América Latina, facilitou, por décadas, esconder, para a maioria dos servidores públicos lotados nos órgãos da administração, o seu caráter de classe. O neoliberalismo desnudou o estado para parcela dos trabalhadores do serviço público, sobretudo para os trabalhadores vinculados à área da saúde e da educação, cujo modelo apresentado pelo governo para tais áreas era o modelo do setor privado.

Sob tal modelo de acumulação, podemos verificar, mais amiúde, a ausência de neutralidade do estado. Para atender ao objetivo principal que é a reprodução do capital, setores significativos do próprio aparelho de estado são reconfigurados sob os moldes do setor privado da economia. O ataque à “mão esquerda do

Estado”, efetuada pelos neoliberais, atingirá, como já vimos neste trabalho, não apenas os aparelhos que atendem às demandas públicas, mas também ao aparelho administrativo do estado.

Essa é uma contradição que o modelo de acumulação capitalista apresenta e que o governo Fernando Henrique Cardoso precisou responder. E o fez de forma a responsabilizar a burocracia permanente do estado pela “ineficiência” dos órgãos públicos. Ao responsabilizar os trabalhadores que compõem esta burocracia, tinha como objetivo criar um discurso que fosse absorvido pela sociedade como verdadeiro, e cujos núcleos de resistência fossem neutralizados por esse “cimento ideológico”. Consideramos que o governo foi vitorioso em sua política, visto que conseguiu implementá-la quase na integralidade. Cabe a nós explicarmos os motivos que o levaram a tal vitória e a resistência dos trabalhadores diante das políticas neoliberais.

Primeiramente, avaliamos que o avanço do desemprego pós-Plano Real foi um dos elementos da conjuntura que colocou os trabalhadores do setor público em vantagem com relação aos trabalhadores do setor privado, visto que os instrumentos de flexibilização da estabilidade só seriam instalados nacionalmente em 1999, a partir da reforma administrativa.⁵ Nesse sentido, ter emprego, apesar das condições de trabalho deterioradas a que estavam submetidos os servidores, podia ser visto e apresentado como situação privilegiada. A estabilidade no emprego, garantida constitucionalmente, era um desses “privilégios”.⁶ A partir da promulgação da Emenda 19, o desemprego para o servidor público passou a figurar no rol de possibilidades.

Se estar empregado era apresentado pelo governo como sendo uma situação privilegiada, o discurso da “qualidade”, da “eficácia”, da “produtividade” tinha um forte impacto sobre os trabalhadores do setor privado, sobretudo os que se encontravam em situação de desemprego. O próprio servidor público passa a ser caudatário desse discurso oficial, reproduzido pelos empresários, pelos altos burocratas do Estado

e pela mídia. O desemprego cria um ethos favorável para a prática e o discurso patronal. No caso do estado-patrão não é diferente. O discurso dos “privilégios” foi plantado em terreno fértil para a sua reprodução. O que foi historicamente apresentado como “direito do servidor público” é apresentado, sob conjuntura neoliberal, como “privilégio”. É uma desconstrução no campo do discurso e da prática.

Vale salientar que neste contexto a introdução da terceirização no período 1995-2002 deve ser tratada como sinônimo de **subcontratação**, por se caracterizar como uma atividade laboral que atende aos interesses do Gestor Público que, em tese, queriam tornar enxuta, ágil e flexível as relações de trabalho, mesmo que precarizando as relações de trabalho existentes naquele momento.

O desafio de reconstruir as IFES e os HUs no século XXI

A universidade pública deve ter um caráter solidário e todas as suas atividades de ensino, pesquisa e extensão precisam estar voltadas para o benefício de toda a sociedade que a mantém, e não apenas para pequenos segmentos sociais internos ou externos que possam vender e comprar os seus produtos e serviços, respectivamente. Neste sentido, um dos principais problemas que as IFES têm hoje está relacionado à expansão das fundações de apoio dentro dos campi.

O modelo de universidade que vem sendo implantado desde 1988, pelas sucessivas administrações, estimulou num primeiro momento os segmentos das unidades profissionalizantes a buscarem recursos financeiros para complementarem a remuneração salarial por meio de assessorias. Estes recursos foram e continuam sendo utilizados principalmente para a remuneração destes segmentos, uma vez que os salários pagos pela universidade não são compatíveis com aqueles pagos pelo chamado mercado. Dessa forma, podemos entender que parte da universidade foi “privatizada”. Ou, pelo menos, parte do tempo

de dedicação dos seus docentes de áreas que têm produtos e/ou serviços para vender foi privatizada

O Relatório Attali (1998), ao enfrentar os desafios da universidade francesa na União Européia, reconheceu que, “mais do que nunca, o desenvolvimento e a qualidade de vida de uma nação” dependerão “fundamentalmente do valor do seu ensino superior” e a Assembléia do CLACSO, em recente reunião em Guadalajara (México), aprovou por unanimidade o documento “América Latina 2020 - Em defesa da educação pública”, que proclama: “uma boa educação superior é o melhor investimento para o desenvolvimento nacional”.

Essa valorização do papel da universidade contrasta com o quadro brasileiro em que o sistema de educação superior enfrenta, hoje, o maior desafio em termos latino-americanos: o nível de acesso é um dos mais baixos do continente; a proporção de estudantes nas instituições públicas reduziu-se a um terço do total; o peso da matrícula e das instituições privadas de educação superior tornou-se o mais alto da América Latina; as universidades públicas (exceto as estaduais paulistas) não gozam da autonomia universitária consagrada na Constituição e o volume do financiamento do conjunto do MEC para as 52 instituições federais de ensino superior (IFES) é apenas três vezes superior ao das 3 universidades estaduais pelo governo de São Paulo.

Esses dados que comprometem o futuro do sistema universitário brasileiro são o resultado, principalmente, da redução do financiamento público que se inaugurou, paradoxalmente, com a retomada da democracia pós-ditadura militar, aprofundou-se com a adoção das políticas de ajuste neoliberal pelo governo de Fernando Collor, atingindo seu clímax nos dois mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso. A propalada “revolução silenciosa na educação superior” transformou em dura realidade a metáfora da “universidade em ruínas na república dos professores” (trata-se do título de obra coletiva pela Editora Vozes, 2001).

Nesta perspectiva, não pode haver contradição entre a prioridade ao ensino fundamental e a prioridade ao ensino superior, fica claro o que se espera da universidade pública: além do ensino e formação de técnicos de nível superior, é o de dar apoio material, financeiro, institucional e, mais do que tudo, o de garantir o ambiente necessário ao trabalho científico que fornecerá à sociedade o conhecimento de ponta, conhecimento este que é a base da cultura contemporânea, por um lado, mas que, por outro, é fonte inesgotável das informações necessárias às atividades econômicas. Daí a universidade brasileira estar convocada a exercer um papel de vanguarda na construção de um país que almeja ocupar o lugar valorizado na divisão internacional do trabalho, nesta chamada era da informação.

Neste contexto os hospitais universitários são unidades de ensino, pesquisa, extensão e assistência das universidades federais, que executam ações e prestam serviços de saúde. São importantes centros de formação de recursos humanos e de desenvolvimento de ciência e tecnologia para a área de saúde, e seus programas de educação continuada oferecem oportunidades de atualização aos profissionais de todo sistema de saúde.

Dos 148 hospitais de ensino ligados aos SUS, 45 fazem parte da rede do MEC, vinculados a 30 das 58 IFES e fazem parte da estrutura administrativa das universidades, sem personalidade jurídica própria (com exceção do Hospital de Clínicas de Porto Alegre). Destes 45, 13 subsistem com atendimento a planos de saúde.

A tendência segue no sentido da atenção na alta complexidade, pacientes graves, tratamentos prolongados e que exijam alta densidade tecnológica. Além disso, formação de especialistas, desenvolvimento de pesquisa clínica associada ao mercado e à grande indústria farmacêutica, formação de professores e pesquisadores, formação e desenvolvimento de equipes multiprofissionais integradas, com expansão de cursos de graduação e pós-graduação da área de saúde.

Entre 1998 e 2002, houve diminuição de 6,1% dos leitos hospitalares e 23,3% das salas cirúrgicas; aumento de 27% de leitos de UTI, 10,9% nas salas cirúrgicas ambulatoriais, denotando avanço tecnológico com uso de fibra ótica, aumento de transplantes de órgãos sólidos e medula.

A partir da certificação, o financiamento público tem duas formas: remuneração por procedimento de alta complexidade e remuneração por cumprimento de metas relacionadas aos atendimentos de média complexidade. As metas são pactuadas entre o hospital e a gestão local do SUS (municipal ou estadual), incluindo metas assistenciais de média complexidade, as de natureza qualitativa, as referentes a ensino e pesquisa. Até dezembro de 2006, 35 dos 45 hospitais das IFES assinaram seus contratos de gestão. De 2004 para 2005, com 22 hospitais contratualizados, houve um incremento de 17,9%, segundo dados do SIHUF/MEC.

Outros dados do SIHUF, relativos ao segundo semestre de 2005, explicitam a composição da força de trabalho:

- 38.766 servidores técnico-administrativos, ou seja, 45,4% do total de pessoal TAS das IFES;
- 22.775 empregados contratados pelas fundações de apoio, ou cedidos de outros órgãos;
- 6.128 servidores docentes em exercício nos hospitais, ou seja, 17% do total de docentes das 58 IFES;
- Quase 60.000 estudantes regularmente presentes.

Principais dificuldades de gestão nos HUs

Para que se possa garantir condições estruturais e funcionais para viabilização dos HUs, seguindo os parâmetros não só do modelo proposto pelas IFES mas também as recomendações do órgão de controle e os preceitos do SUS, no que diz respeito ao fortalecimento/legitimação do seu papel social: ensino,

pesquisa, extensão por meio da assistência, é de se destacar os seguintes problemas-chave:

Nos aspectos referentes à gestão

- Defasagem histórica na tabela de pagamento por serviços prestados, gerando acúmulo de dívidas;
- Política de não-reposição do quadro de pessoal a partir da década de 90, bem como da extinção de cargos. Falta de concursos públicos entre 1994 e 2001, gerando contratação pelas fundações de apoio, cujo ápice em 2002 representava 22.000 pessoas nesta situação. De 2002 a 2005, foram autorizados concursos para preenchimento de 13.042 vagas de Tas, o que não supriu as necessidades;
- Insuficiência de recursos agravada por deficiências de gestão, planejamento e integração entre esferas do governo;
- Falta de autonomia gerencial, orçamentária e financeira resultante do modelo jurídico-institucional dos HUs frente às IFES;
- Administração de pessoal rígida e centralizada nas IFES, especialmente no que tange à contratação, à avaliação de desempenho, a incentivos e a demissão;
- Falta de definição pelos gestores das IFES sobre a política de substituição de terceirizados;
- Diferenças importantes no valor de mercado pago a determinados profissionais da categoria médica, gerando concessões informais como redução de horas.

Nos aspectos referentes ao financiamento

- Corte do repasse de recursos do Ministério da Educação a partir da década de 70 para manutenção e custeio dos HUs.

A consequência dos problemas de financiamento dos HUs acarreta

o O faturamento dos serviços prestados ao SUS que deveriam ser gastos em custeios passou a ser utilizado para pagamento de pessoal contratado pelas fundações e outros;

o Ampliação de serviços prestados para dar conta de aumento de recursos que acaba gerando também novos custos.

Importância prospectiva e visão de mudança

Ocorre no Brasil a diminuição das taxas de natalidade e o aumento da expectativa de vida, conforme dados do IBGE; paralelamente, desenvolve-se o tratamento de doenças degenerativas, ações para promoção da saúde e qualidade de vida, constituição de equipes multidisciplinares complexas e integradas. Esse processo impõe às universidades uma tarefa relevante para formação de profissionais e para domínio tecnológico, e para os HUs, que já se destacam na produção científica, também assumem a tarefa de compor uma rede formal de avaliação de tecnologias em saúde.

Apesar de explicitar que o direito à saúde como dever constitucional do estado e direito social do cidadão, o relatório reconhece o exercício da atividade em saúde como de natureza não exclusiva de estado, portanto, regulada pelo mercado, o que colocaria aos HUs a necessidade de se adequar a esse mercado.

Ou seja, à medida que olhamos de forma mais detalhada e crítica para os hospitais universitários ligados as IFES, chegamos à conclusão que nos leva a identificar dois problemas-chave para as IFES/HUs:

- Financiamento;
- Quadro de pessoal e inadequação do modelo jurídico-institucional - gestão.

Para tanto, são necessários estudos adicionais, com a participação dos ministérios que diretamente tem relação com o tema, num processo que “garanta” a audiência da comunidade (garantia de participação como um direito do processo negocial democrático e participativo), e que leve em consideração os seguintes temas centrais:

Sobre modelo de gestão

- Nesse sentido propõe um modelo de autonomia com os seguintes pontos básicos:
 - planos de cargos e salários por instituição, regidos pela CLT e sem a figura estabilidade, processo público de seleção, contratos emergenciais para atender demandas urgentes;
 - participação dos atuais funcionários do RJU no novo modelo, com negociação para avaliar a preservação de vantagens oriundas do RJU;
 - previsão de limites de gastos de pessoal;
 - plano plurianual;
- colegiado deliberativo e que não siga o modelo tradicional das IFES que sempre prevê que a maioria dos conselhos seja indicada pela universidade, com predomínio de professores e participação de estudantes e funcionários. Neste caso é importante também garantir a representação de gestores do SUS e dos conselhos de saúde. Destacar o papel importante de influenciar nos padrões técnicos do SUS e na educação permanente dos trabalhadores.
- Desencadear (aprofundar/viabilizar) a discussão sobre a inserção dos HUs no processo de regionalização dos SUS (Lei/ NOB 02);
- Que seja implantado o conselho gestor em todos os HUs, previsto nas portarias da contratualização garantindo a paridade conforme a Resolução 333/CNS;
- Que se abra nas IFES o debate sobre o papel do aluno no controle social/conselho gestor e outros;

- Que se abra nas IFES o debate sobre a política de humanização;
- Responsabilizar os níveis de gestão das IFES quanto ao papel de cada instância na gestão da saúde pública, conforme previsto na Lei 8080/1990 e EC 29;
- Discutir dentro de cada IFES os mecanismos possíveis que permitam os HUs gerenciar seus próprios recursos orçamentários;
- Indicação de elaboração de estudos sobre a NR 32 aplicada aos trabalhadores de saúde das IFES;
- Que seja dimensionado o quadro funcional das IFES de acordo com a previsão legal (Lei específica e 11091- PCC TAE);
- Que seja exigido do gestor hospitalar a implantação da política de atenção à saúde do trabalhador.

Quanto ao financiamento

Reafirmamos que o ensino, a pesquisa e a extensão são indissociáveis da assistência;

- Que o financiamento dos HUs seja com recursos oriundos do:
 - Ministério da Educação: ensino, pesquisa, extensão, custeio, pessoal;
 - Ministério da Saúde: custeio, extensão através da assistência na prestação de serviços ao SUS;
 - Ministério da Ciência e Tecnologia: pesquisa e inovações tecnológicas através de: a) projetos da própria IFES de acordo com sua necessidade e especificidade regional; b) projetos individuais dos técnico-administrativos e docentes; e c) destinação de orçamento específico aos HUs para serem utilizados conforme sua demanda.
- Que se busque e estude todas as legislações específicas para subsidiar o debate com os órgãos do governo e demais instituições;

- Que se busque dados nos HUs sobre recursos que são utilizados para a contratualização do pessoal terceirizado, e que não são considerados oficialmente dentro do custeio e manutenção das IFES.

A proposta de fundação estatal e os hospitais universitários

A criação de uma categoria jurídico-institucional, denominada fundação estatal - entidade pública de direito privado, em desenvolvimento atual no Ministério do Planejamento. Tal modelo deve se basear nas flexibilidades e agilidades inerentes ao modelo de empresa pública. Tal proposta foi construída em forma de projeto de lei complementar, podendo atuar nas áreas de: educação, assistência social, saúde, ciência e tecnologia, meio ambiente, cultura, esporte, turismo, comunicação e previdência complementar do servidor público, entre outras. Tal fundação gozará de autonomia gerencial, orçamentária e financeira e terá patrimônio e receitas próprias.

A relação da fundação estatal com o poder público dar-se-á por contrato de gestão, cujas metas estabelecidas comporão a lei orçamentária anual. Assim, os recursos não serão garantidos automaticamente, mas negociados entre seu órgão supervisor e contratado. Tal contrato deverá ser publicizado no Diário Oficial e na Internet.

Este novo modelo de gestão é uma das alternativas para solucionar tanto os pontos de crise de gestão quanto de financiamento para os HUs.

É importante destacar que a crise de gestão e financiamento dos HUs tem muita similaridade com a situação dos hospitais federais do Rio de Janeiro, para os quais o Ministério do Planejamento pensou tal proposta, e a rede dos HUs das IFES. Por isso, é importante incorporar o projeto de fundação estatal para atender as necessidades destes, considerando que os estudos de implantação devem pensar num processo de transição e de debate público, em que os atores relevantes devem apresentar críticas e propostas.

Notas

1 Este texto começa com uma provocação no processo de pensar. Muitos de nós podemos não concordar com a visão Leninista do modelo de estado e estrutura burocrática, mas nossos neoliberais dos anos 90, ao pensarem o modelo de estado, deixaram como principal legado uma estrutura salarial que dava aos servidores públicos não pertencentes às “carreiras de estado” uma remuneração abaixo da de um simples “salário operário”.

2 BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. A Reforma do Aparelho do Estado e as mudanças constitucionais: síntese e respostas a dúvidas mais comuns. Secretaria da Reforma do Estado. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1998. 72p. (Cadernos MARE da reforma do Estado: v. 6).

3 Neste caso o “Estado mínimo” não está citado no seu conceito clássico neoliberal e sim apenas como o tamanho da força de trabalho que foi mantida enquanto servidor público civil e empregados de estatais.

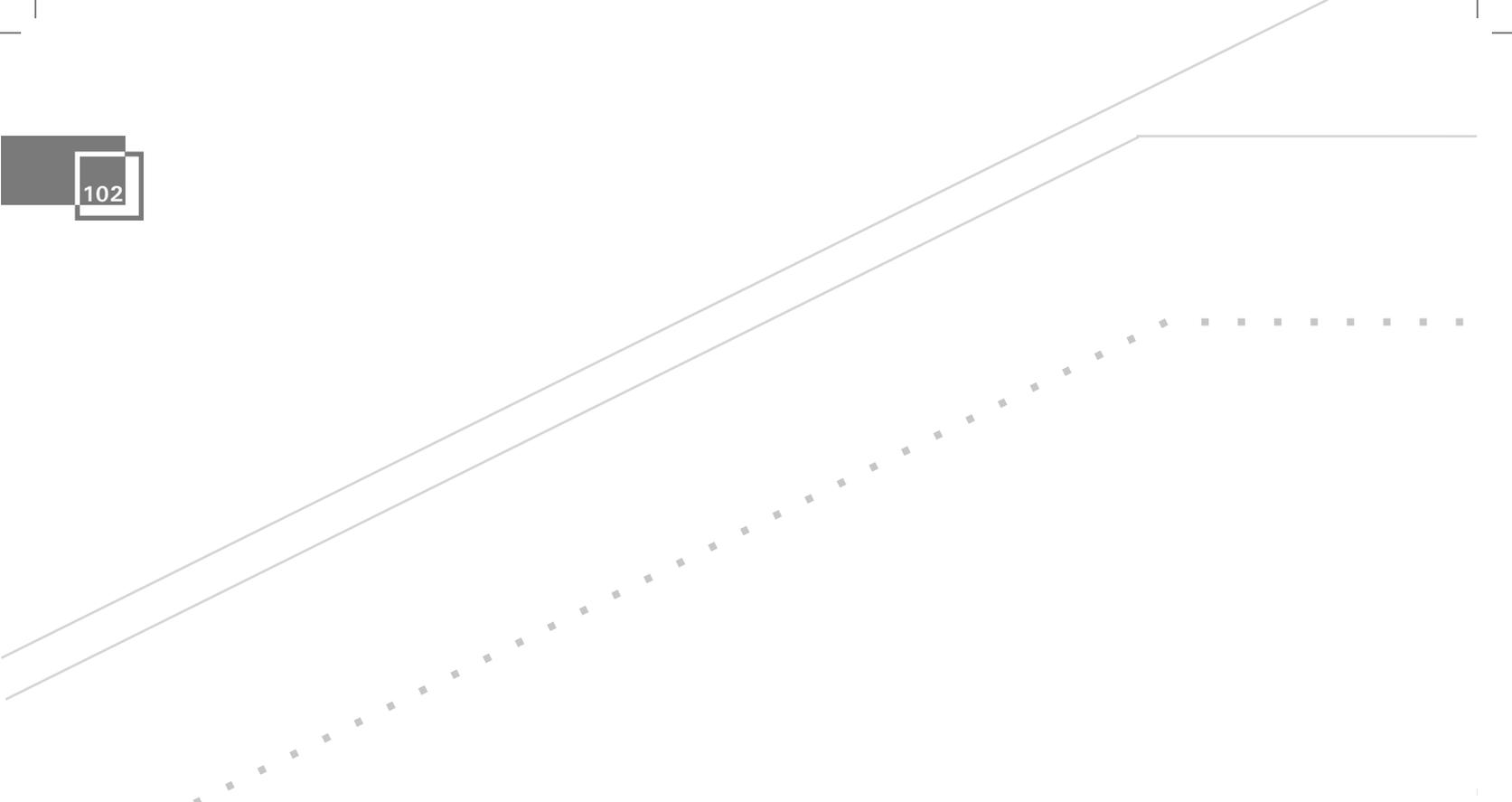
4 BOURDIEU, Pierre. *Contrafogos 2*: por um movimento social europeu. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2001, p. 56.



“A universidade pública deve ter um caráter solidário e todas as suas atividades de ensino, pesquisa e extensão precisam estar voltadas para o benefício de toda a sociedade”



Hospitais Universitários



Hospitais Universitários

José Roberto Ferraro

Presidente da Associação Brasileira dos
Hospitais Universitários e de Ensino

Documento da ABRAHUE

Associação Brasileira de Hospitais Universitários e de Ensino (ABRAHUE), que reúne hospitais de ensino certificados pelo MEC e pelo Ministério da Saúde, tem desenvolvido ao longo do tempo alguns pontos de vista e propostas que, dentro de uma tradição de diálogo e colaboração autônoma, são sistematicamente apresentadas às autoridades responsáveis pelos sistemas de saúde pública e de educação superior do Brasil. A importante iniciativa do Tribunal de Contas da União, de estabelecer um fórum para rever situação e perspectivas das instituições federais de educação superior, inclusive de seus hospitais universitários, a envolver os diversos setores interessados, ocorre em período especialmente adequado, em que o Congresso debate novas regras para o financiamento da saúde, e o executivo encaminha PL que viabiliza novo modelo institucional para hospitais federais.

No primeiro mandato do Presidente Lula, as conversas organizadas sobre a (então muito grave) situação

dos hospitais de ensino começaram ainda no período de transição. O mais importante resultado foi a criação, por portaria interministerial, da Comissão Interinstitucional para Reestruturação dos Hospitais de Ensino. Com a participação de quatro ministérios e de representantes de gestores, diretores, reitores e da área acadêmica, a comissão logrou estabelecer novas referências para a certificação e um novo modelo de financiamento com base em orçamento global e contrato de gestão, genericamente conhecido pelo neologismo “contratualização”. A ação governamental fez transformar em realidade o que se ali se propôs: primeira rodada de uma nova e mais exigente certificação, iniciada pelas instituições que já eram credenciadas, com dezenas de casos em que melhorias foram solicitadas, por meio de termos de ajuste e de prazos fornecidos, levando a indiscutível avanço no padrão de gestão; início das negociações entre hospitais e gestores do SUS para a elaboração dos contratos, criando inédita oportunidade de aproximação entre as necessidades do sistema público e as particularidades próprias de ensino e pesquisa em

saúde; investimentos de monta, especialmente para a contratação de 9.742 novos funcionários nos hospitais das IFES entre 2003 e 2005, e para viabilizar os novos pactos, através do adicional de contratualização, que acrescentou ao orçamento de 42 HUs do MEC R\$ 90,7 milhões provenientes do Ministério da Saúde.

Mais recentemente, a comissão concluiu trabalho de revisão das portarias interministeriais referentes aos processos de certificação e de contratualização, de modo a preparar o primeiro período de revalidação dos certificados, que já se iniciou. Mas há necessidade de revisão anual do contrato de gestão dos hospitais de ensino, o que foi previsto como base essencial à integração ao SUS, inclusive nas dimensões pouco exploradas de ensino e de pesquisa. A revisão das metas deve corresponder a um índice de reajuste do contrato, de modo a adequá-lo a novos horizontes e a acompanhar a natural variação de custos. Embora tal processo de revisão anual passe a ser do escopo exclusivo do gestor local e do hospital, é muito importante, pelo menos nos primeiros anos, um esforço do governo federal especificamente dirigido, de modo a induzir o hábito da negociação e assegurar-se do cumprimento dos objetivos gerais do processo. No momento, há um compromisso do governo federal de reajustar a tabela de procedimentos do SUS, com o natural impacto sobre os contratos de gestão dos hospitais de ensino, inclusive os 42 HUs do MEC. Mas a lógica de um contrato que prevê um valor global contra uma programação de compromissos de ensino, pesquisa e assistência, é o seu reajuste integral, visto que em sua origem a programação assistencial representava apenas uma parte, a outra oriunda de recursos fixos, pretéritos e novos. Desde 2004, quando foram assinados os primeiros contratos, nenhum reajuste integral sistemático foi feito, tendo apenas incidido o impacto dos reajustes de tabela.

Os hospitais universitários das IFES, entre os quais constam alguns dos maiores e mais destacados do País, vivem os dilemas, legal e prático, de depender de 13.000 trabalhadores ligados às áreas-fim, mas contratados por fundações de apoio, segundo rela-

taram à SESU/MEC no fim de 2006. Mesmo depois de terem recebido 13.042 novos funcionários públicos entre 2002 e 2005, principal esforço de criação de vagas em toda a administração federal, gastam mais de R\$ 200 milhões anualmente de seus recursos de custeio para completar seu quadro funcional, o que tem sido considerado uma irregularidade pelo MPF e pelo TCU, que já responsabilizou e multou vários diretores e reitores. Na verdade, o atual modelo de administração de recursos humanos nessas instituições parece ter se exaurido, ante a insuficiência de horas cumpridas, o grande número de licenças, a baixa produtividade (em comparação a hospitais filantrópicos, por exemplo), a falta de flexibilidade para remunerar por resultados. Assim, temos que o Ministério da Saúde aplicou mais de R\$ 1 bilhão em custeio nesses hospitais em 2006, as despesas do MEC apenas com pessoal do quadro e residentes aproximam-se do R\$1,5 bilhão, mas as dívidas voltam a se acumular e o processo de obter pessoal pelas fundações se perpetua. Os hospitais universitários são a um só tempo instituições de ensino e de prestação de serviços especializados à população, cuja garantia é dever constitucional do estado e direito social do cidadão.

A natureza peculiar dessa atividade mista justifica a necessidade de estabelecer para os HUs um modelo de gestão adequado, dotado de maior flexibilidade e agilidade, que lhe permita maior capacidade de pronta resposta às necessidades de seus usuários, sem prejuízo da observância de processos de trabalho pautados por rígidos padrões de qualidade, derivados do lidar com a vida humana em situações-limite.

Circunstâncias como epidemias, riscos emergentes potenciais à saúde pública e a necessidade de desenvolver novos serviços e formar pessoas habilitadas a eles são exemplos de imperativos não satisfeitos com o atual modelo de gestão.

O fato de exercer atividade de natureza não-exclusiva de estado, explorada por entidades da sociedade

civil e do mercado, exige que os hospitais universitários possam dispor de um regime administrativo similar, dotado de maior flexibilidade no que se refere a incentivos, contratação, remuneração e demissão.

Há diferenças importantes nos padrões de remuneração - entre estados, entre especialistas e também no tempo - para cada grupo considerado. As funções de alta responsabilidade de gestão exigem profissionais com formação e experiência cujo valor de mercado não pode ser alcançado pelos padrões de tabelas atuais, e profissionais com grande capacidade técnica e experiência em atividades de ponta, também não são mobilizáveis na atual situação.

O trabalho em saúde exige, de modo intenso, não apenas excelente formação técnica e disposição para árduas jornadas em plantões, mas padrão ético no relacionamento com pessoas e habilidade para atuação em equipe. Nem todos demonstram tais habilidades, ainda que aprovados em concursos que atendem à legislação atual, e formas rígidas de estabilidade no emprego comprometem um processo de renovação que a instituição precisa dominar no seu dia-a-dia. Outro aspecto decisivo nas modernas relações de trabalho diz respeito à possibilidade de os trabalhadores compartilharem os benefícios de seu próprio crescimento e produtividade, a partir de planejamento descentralizado do qual participem em todas as etapas.

Na verdade, a evolução em qualidade e quantidade nos resultados dos últimos anos dos HUs das IFES indica que muitas medidas de incentivo têm sido e são tomadas, principalmente por meio das fundações de apoio, mas em processo que se faz em conflito com órgãos de controle e Ministério Público. É necessário um novo marco legal para dar plena expressão ao que a vida vem exigindo e, até certo ponto, obtendo por vias tortas.

Um modelo de autonomia na gestão de pessoal não pode dispensar planos de cargos e salários por instituição, mesmo que balizados por algumas refe-

rências nacionais. O regime CLT, comprovadamente eficiente em grandes instituições estatais, certamente pode responder a tantos requisitos, sem prejuízo do irredutível princípio constitucional do processo público de seleção para ingresso. Demandas urgentes requerem um pequeno quadro suplementar de contratos emergenciais, limitados no tempo, em número e volume de gasto. Também parece natural que os atuais funcionários do regime jurídico único devam ser partícipes de um novo modelo, preservando suas prerrogativas e vantagens, tendo acesso a benefícios adicionais que a lei permitir, como ganhos de produtividade. Face à sempre elevada demanda por recursos humanos e o inevitável contencioso trabalhista, o novo modelo deve prever limites para gastos de pessoal e padrões rigorosos de conduta para cada situação que envolva risco maior - atribuição de horas extras, por exemplo.

O desenvolvimento institucional, necessariamente projetado para um horizonte de anos à frente, deve-se lastrear em plano plurianual com perfeita harmonia entre investimentos, particularmente os que implicam expansão ou grande qualificação técnica, e as despesas correntes derivadas. Como a atividade em saúde não é inteiramente previsível, a flexibilidade para adaptações é fundamental, resguardadas a definição de fonte de recursos e a decisão colegiada.

Um desafio à altura de novo modelo de gestão é estabelecer mecanismos adequados aos princípios de decisão coletiva, transparência, representatividade, responsabilidade pelos atos executivos e profissionalismo. Deve-se estabelecer um colegiado dotado de poder deliberativo, que aprove os planos de trabalho, metas, e modificações necessárias, examine e aprove as contas e relatórios da direção executiva. Para assegurar o indelével vínculo do hospital com a universidade e suas missões educacionais, é importante que o conselho tenha membros indicados pela própria universidade, com participação de professores, estudantes e funcionários, sem prejuízo de representação dos gestores do SUS e dos conselhos locais de saúde. O hospital universitário, ao tempo

em que tem sua existência definida por suas missões de ensino e pesquisa, precisa articular sua grande capacidade assistencial ao sistema de saúde, tê-la integrada à demanda pública, mas também influenciar os padrões técnicos do SUS, ocupar papel de destaque na educação permanente dos trabalhadores. Deve estabelecer um contrato global de gestão, assinado com seus grandes parceiros, a universidade e o gestor do SUS, cabendo a cada um a definição de recursos que correspondam às atividades típicas nos campos de ensino/pesquisa e assistência, embora sejam indissociáveis no planejamento, na execução e na composição de custos. O atual programa de contratualização, levado a cabo pelo MS com a participação do MEC, facilitará em muito esse processo.

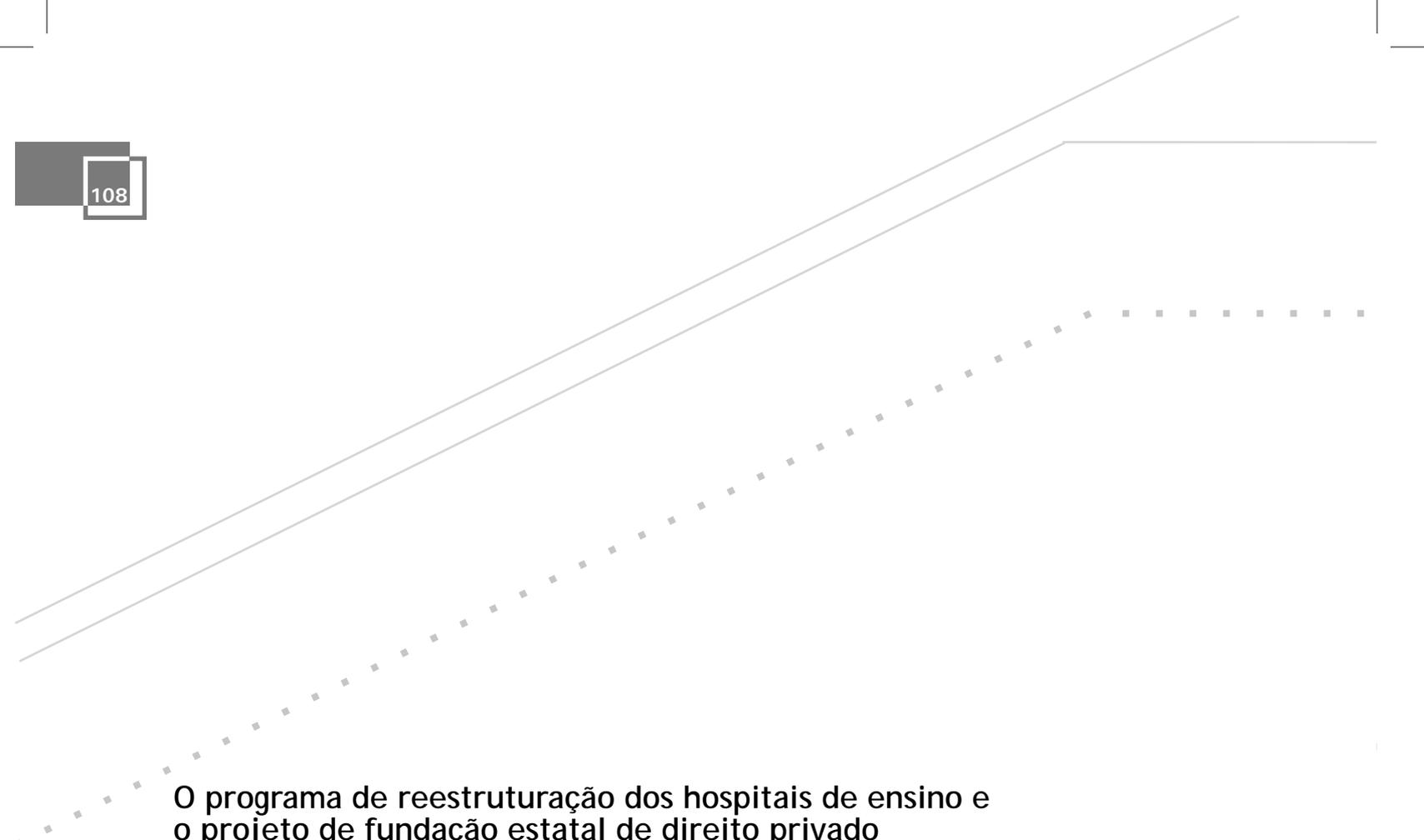
A visão de que cada um dos grandes ministérios envolvidos deva arcar com as despesas típicas, inclusive as prospectivas de pessoal, somente é viável se a decisão de governo oferecer a cada ator as condições de mover-se sem penalizar seus demais encargos. Tal investimento deverá retornar nas formas de elevação da produtividade, de pleno uso da capacidade instalada, de aproveitamento compatível das horas de trabalho com padrões conhecidos de eficiência e do fim do ciclo de decisões que projetam despesas à frente sem previsão orçamentária. Deve ser calculado e apresentado para discussão e avaliação do Congresso Nacional.

Em resumo, os HUs das IFES representam patrimônio importante da Nação, intensamente relacionados à sociedade e em particular ao segmento mais carente da população, e estão a formar profissionais da mais alta qualificação. Mas também possuem problemas de financiamento, de quadro de pessoal e de inadequação do modelo jurídico-institucional. Nesse sentido, faz-se necessário programar estudos adicionais, com a participação dos ministérios que integram a comissão interinstitucional e o acompanhamento pelos órgãos de controle, em processo que permita a audiência a dirigentes e representantes da comunidade universitária, gestores e representantes de usuários do SUS, com o intuito de melhor desenvolver e definir:

- As missões dos hospitais universitários e as particularidades da rede vinculada às IFES;
- Modelo de governança que combine o necessário vínculo hegemônico à universidade com a participação decisiva dos atores ligados ao SUS;
- Relação entre meios autônomos de alcançar metas e a necessária participação e controle social na avaliação de desempenho;
- Projeto para alcançar equilíbrio financeiro, com definição clara das responsabilidades de financiamento dos sistemas de educação superior e saúde, evitando-se contingenciamentos e ações sem planejamento, prevendo ainda outras fontes de financiamento;
- Projeto para estender compromissos entre educação e saúde, tais como a educação permanente dos profissionais do SUS;
- Padrão de relacionamento com as fundações de apoio universitárias;
- Modelo de gestão especificamente desenhado para as peculiaridades dos hospitais universitários das IFES.

Para além do universo dos problemas de gestão, nos hospitais universitários encontram-se reflexos de dificuldades de financiamento e no grave déficit de infra-estrutura - há importantes não-conformidades com os padrões básicos do sistema de vigilância sanitária - e na virtual falta de processos sistemáticos de avaliação de qualidade, sendo ínfimo o número de instituições que tenha se acreditado ou obtido algum outro certificado global de qualidade.

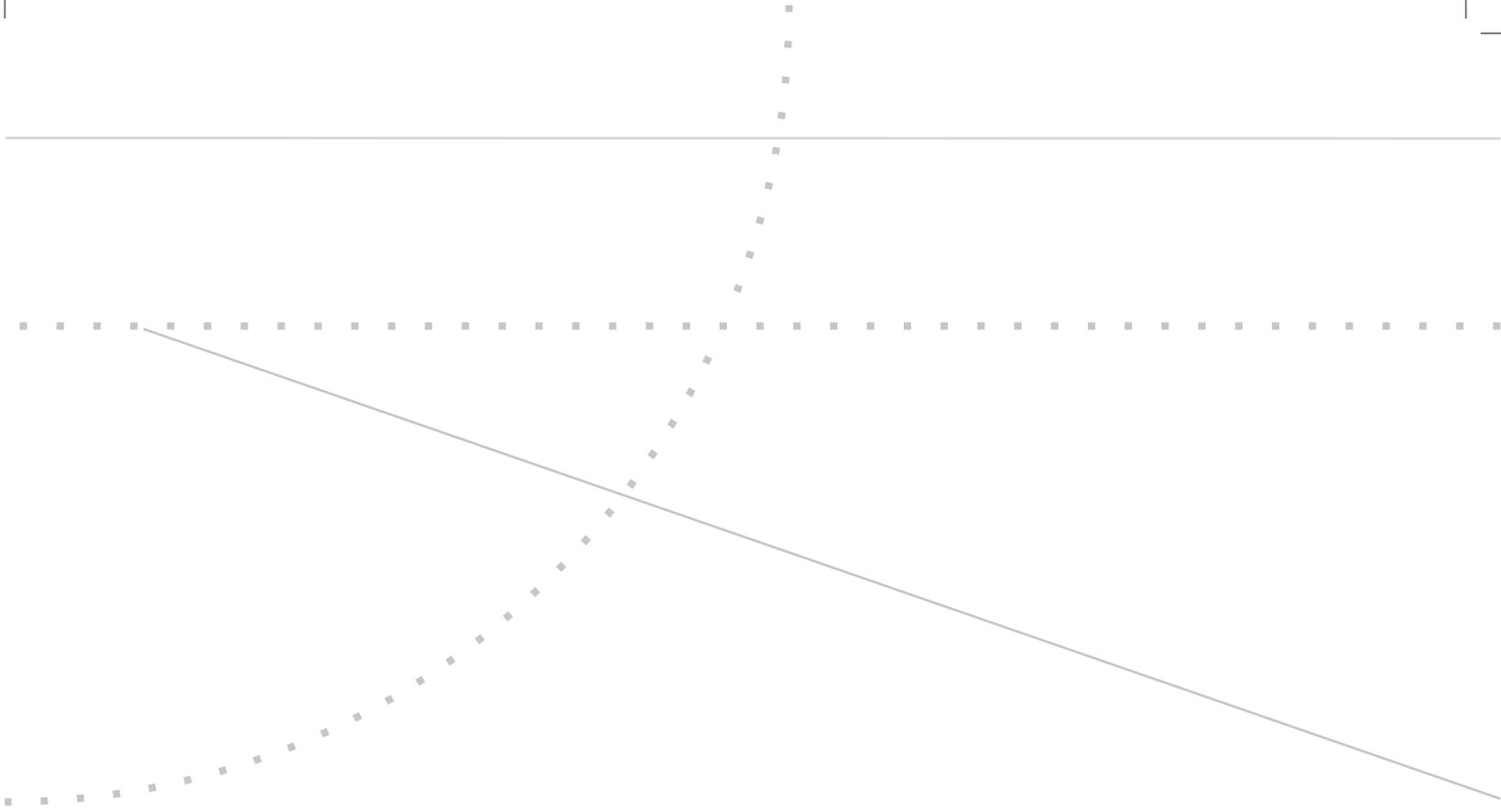
O formidável ritmo do progresso tecnológico na área da saúde, o seu não menos relevante impacto como despesa social, o caráter democrático do Estado brasileiro, um sistema de atenção público e gratuito, de caráter universal, a incorporar expectativas de população cada vez mais educada e também mais velha,



O programa de reestruturação dos hospitais de ensino e o projeto de fundação estatal de direito privado

Alberto Beltrame

Diretor do Departamento de Atenção Especializada do Ministério da Saúde



■ Inicialmente, gostaria de agradecer o convite e destacar a satisfação de participar desta importante iniciativa do Tribunal de Contas da União para discutir a situação dos hospitais de ensino.

O presente texto visa apresentar um contraponto ao texto apresentado pelo Dr. José Roberto Ferraro, presidente da Associação Brasileira de Hospitais Universitários e de Ensino (ABRAHUE).

O texto do Dr. José Ferraro contempla um breve histórico sobre a motivação inicial para a formulação de uma política específica para os hospitais de ensino e, em seguida, descreve o processo de certificação e o programa de reestruturação dos hospitais de ensino.

Durante o ano de 2003, iniciou-se um amplo debate sobre a natureza da crise, ou das crises, que afetavam os hospitais de ensino, apresentadas, em geral, por seu aspecto mais aparente, quais sejam, as dificuldades de financiamento.

Apesar da crise financeira dos hospitais de ensino ser a mais evidente, reconhecem-se também nestas instituições outras crises de caráter estrutural, organizativa e/ou de gestão. Entendeu-se ser necessário o desenvolvimento de políticas específicas para o setor, que considerando suas peculiaridades assistenciais, de ensino e pesquisa, contemplando não apenas as questões financeiras e de pessoal, que sem dúvida necessitam de uma abordagem imediata, mas também a definição do papel e do nível de complexidade dos hospitais de ensino junto aos sistemas locais de saúde com vistas a sua inserção definitiva e adequada no SUS.

Por meio da Portaria Interministerial 562/MS/MEC/MCT/MPOG, de 12 de maio de 2003, foi instituída a Comissão Interinstitucional para a Reestruturação dos Hospitais de Ensino (HE), com o objetivo de avaliar e diagnosticar a atual situação dos hospitais universitários e de ensino (HUE) no Brasil, visando a reorientar e/ou a reformular a política para o setor.

A Comissão Interinstitucional, atualmente constituída pela Portaria Interministerial MS-MEC-MCT-MPOG no 2.689, de 19 de outubro de 2007, é composta por representantes das seguintes instituições governamentais e da sociedade civil: Ministérios da Saúde, da Educação, da Ciência e Tecnologia e do Planejamento, Orçamento e Gestão, com a participação de diversas entidades e instituições, como a Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), Associação Brasileira de Hospitais Universitários e de Ensino (ABRAHUE), Associação Brasileira de Educação Médica (ABEM), Associação Brasileira de Enfermagem (ABEN), Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS), Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (CONASEMS), Associação Brasileira de Reitores de Universidades Estaduais e Municipais (ABRUEM), e a Direção Nacional dos Estudantes de Medicina (DENEM).

A agenda da comissão incorporou até o presente momento, entre outros tópicos:

- o novo papel reservado aos HEs (na saúde, no ensino e na pesquisa);
- a relação dos hospitais com o SUS (inserção, regulação e integração no SUS);
- os desenhos organizacionais e de gestão (autonomia, eficiência e eficácia gerencial);
- o modelo de financiamento (global/por contrato de gestão);
- a democratização e a gestão participativa; e
- a revisão e certificação dos HEs.

As iniciativas para este segmento hospitalar envolve duas linhas de ação: a **certificação** como hospital de ensino e a **contratualização** dos serviços prestados ao SUS.

2. Certificação dos hospitais como de ensino

Buscando identificar instituições hospitalares que realmente se caracterizassem como instituições de ensino, considerando o conceito de hospital inserido no SUS e a indissociabilidade das dimensões de ensino, pesquisa e assistência à saúde, com gestão competente, foram definidos critérios de certificação destas instituições em Portarias Interministeriais MEC/MS 1000 e 1005, ambas de 2004, recentemente substituídas pela Portaria Interministerial MEC/MS 2400, de 2 de outubro de 2007.

O processo de certificação, que é conduzido conjuntamente pelo Ministério da Educação e da Saúde, resume-se na conferência dos critérios estabelecidos pelas portarias citadas, pela análise documental e pela realização de uma visita à instituição com objetivo de verificar *in loco* as suas reais condições de funcionamento.

Os resultados possíveis deste processo são:

- certificação do hospital como de ensino, pela publicação de Portaria Interministerial MEC/MS;
- a não-certificação do hospital aos requisitos da portaria específica, e

- o termo de ajuste quando são necessários alguns ajustes por parte do hospital solicitante quanto aos critérios de certificação.

Atualmente, 213 instituições solicitaram a certificação, destas: 143 hospitais foram certificados como de ensino; 2 hospitais estão em termo de ajuste; 29 hospitais não foram certificados; 34 não foram visitados por pendências documentais; e 5 estão em processo de realização de visita *in loco*.

3. Programa de reestruturação e contratualização dos hospitais de ensino

A questão da atenção hospitalar no SUS vem-se constituindo em objeto de análise permanente por parte da Secretaria de Atenção à Saúde (SAS), do Ministério da Saúde (MS), coerente com o propósito político geral de consolidar o processo de reforma do modelo de atenção à saúde no Sistema Único de Saúde.

A atenção hospitalar tem sido um dos temas de debate acerca da assistência no Sistema Único de Saúde. É indiscutível a importância dos hospitais na organização da rede de assistência, seja pelo tipo de serviços ofertados e sua grande concentração de serviços de média e alta complexidade, seja pelo considerável volume de recursos consumidos.

No cumprimento de sua missão e consoante com o Pacto pela Saúde, o Ministério da Saúde vem trabalhando com alguns eixos norteadores, elementos de sustentação e de inter-relação entre todas as ações estratégicas desenvolvidas. Tais eixos são a garantia de acesso, a humanização, a descentralização, a regionalização e a democratização da gestão.

Contratualização dos hospitais de ensino

O programa de reestruturação dos hospitais de ensino visa a aprimorar e a inserir estes estabelecimentos no SUS, direcionar a contratação dos serviços de saúde ofertados, sua respectiva forma de financiamento, bem como definir mecanismos de acompa-

nhamento e avaliação das atividades de atenção, de gestão, de ensino e de pesquisa. Além disso, deve resgatar o papel de agentes da formação e capacitação de profissionais de saúde dessas instituições e o seu potencial de desenvolvimento de inovações e incorporações tecnológicas na saúde.

Assim, ao integrar-se no programa, o hospital assume o compromisso de cumprir, além das metas de produção tradicionais, metas de qualidade da assistência, ensino, pesquisa e gestão hospitalar, em uma perspectiva de inserção e integração em rede aos serviços de saúde, obedecendo a critérios de necessidade da população.

No convênio ou contrato são previstas, também, mudanças no modelo de alocação de recursos financeiros, que passa a ser global misto, permitindo maior planejamento e utilização dos recursos e ações desenvolvidas na instituição. O incentivo à contratualização repassado pelo Ministério da Saúde é incorporado ao teto do município ou do estado de portaria específica. O recurso do incentivo, somado aos demais valores financeiros pactuados com o gestor local (média histórica dos 12 meses anteriores ao convênio, FIDEPS, INTEGRASUS, IAPI, e outros) compõe o montante fixo destinado ao custeio das ações de média complexidade ambulatorial e hospitalar, qualificação da gestão, humanização e atividades de ensino e pesquisa. Parte deste recurso é repassada ao hospital conforme o alcance de metas de qualidade especificado no Plano Operativo Anual (POA) e no relatório emitido pela comissão de acompanhamento do convênio ou contrato.

No POA deve estar especificado um rol de indicadores a serem acompanhados com vistas à avaliação do alcance das metas de qualidade pactuadas.

Até o momento, 109 hospitais de ensino celebraram convênio com o seu gestor. Vinte e dois hospitais estão em processo de negociação para contratualização com os gestores locais do SUS.

O montante de recursos novos (incentivo à contratualização) destinado pelo Ministério da Saúde aos hospitais que já se encontram contratualizados corresponde a R\$ 327 milhões anuais.

Também são repassados por este Ministério da Saúde a esses hospitais recursos destinados a ações de Média e Alta Complexidade (hospitalar e ambulatorial) e os serviços referentes ao Fundo de Ações Estratégicas de Compensação (FAEC). Estes recursos totalizaram no ano de 2006 aproximadamente R\$ 1,5 bilhão.

Os hospitais de ensino e a fundação estatal de direito privado

O texto apresentado pelo Dr. Ferraro faz referências particularmente aos 42 hospitais pertencentes às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) vinculadas ao Ministério da Educação. Levanta questões, tais como a:

necessidade de contratação de novos funcionários para os hospitais da IFES, bem como a necessidade de se estabelecer para esses hospitais um modelo de gestão adequado, dotado de maior flexibilidade e agilidade, que lhe permita maior capacidade de pronta resposta às necessidades de seus usuários, sem prejuízo da observância de processos de trabalho pautado por rígidos padrões de qualidade, derivados do lidar com a vida humana em situações limite.

Entre as principais propostas apresentadas no seu documento destaco aquela que sugere “Adoção, pelo MEC, da proposta de Fundação Estatal de Direito Privado (FEDP), nos termos sugeridos por Comissão Interministerial que examinou a situação dos hospitais Universitários das IFES, consoante com iniciativa já adotada pelo Ministério da Saúde.”

A Comissão Interministerial ao qual se refere o Dr. Ferrado foi criada por Portaria Interministerial MS/MEC/MCT/MPGO 1643, de 3 de outubro de 2006. Essa comissão tinha como objetivo:

- I. Sistematizar as informações relativas à gestão e ao financiamento orçamentário dos hospitais universitários vinculados às instituições federais de ensino superior;
- II. Elaborar estudo técnico sistemático; e
- III. Propor ações e medidas administrativas ou legislativas, conforme o caso, a fim de assegurar a eficiência e a racionalidade na gestão e no financiamento dos hospitais.

Entre os principais encaminhamentos do trabalho dessa comissão podemos citar: “que os ministérios desenvolvam os estudos para a transformação dos hospitais universitários das IFES tendo como moldura institucional a ser alcançada a fundação estatal, nos termos já elaborados pelo Ministério do Planejamento, com participação do Ministério da Saúde.”

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão vem desenvolvendo, nos últimos anos, um projeto para tornar mais ágil e para melhorar em qualidade a gestão de atividades do governo, não exclusivas do estado, que é o projeto das fundações estatais de direito privado. O Ministério da Saúde, na pessoa do Ministro de Estado da Saúde, José Gomes Temporão, vem defendendo a transformação das unidades hospitalares vinculadas ao seu Ministério em fundações estatais de direito privado.

Nesse sentido, o governo federal encaminhou ao Congresso Nacional um projeto de lei complementar

propondo a criação de uma nova figura jurídica, no que diz respeito à administração pública. Trata-se de fundações públicas de direito privado, também chamadas de fundações estatais. O texto elaborado pelo Ministério do Planejamento, com amplo apoio e colaboração do Ministério da Saúde, foi aprovado pelo presidente da república, Luiz Inácio Lula da Silva.

Para o Ministério da Saúde, o novo modelo de gestão poderá ser aplicado nos hospitais públicos, o que resultará em uma administração mais eficiente e resolutiva. A fundação tem o objetivo de permitir autonomia administrativa, gerencial, financeira e orçamentária. A entidade passa a receber recursos para cumprir, por meio de contrato, metas de atendimento e qualidade do serviço.

De acordo com Ministro da Saúde, “A fundação responde diretamente ao Ministério da Saúde, secretarias de estado e municipal, atende exclusivamente ao SUS, não vende serviços para iniciativa privada e é um patrimônio público. Seus empregados serão públicos, mas contratados sob o regime da CLT, tendo de passar por concurso para assumir uma vaga.” Para o Ministro, o novo modelo abre perspectivas para melhoria salarial dos profissionais com base no mérito, e possibilitará a compra, com mais agilidade, de insumos e equipamentos.

Ainda nas palavras do Ministro da Saúde,

uma fundação estatal de direito privado é um modelo moderno de gestão dentro do estado, ou seja, não há nenhuma ameaça de privatização; ela é uma relação controlada pelo TCU, MPU e controladoria. Vai exigir concurso público para acesso, mas ela tem algumas características que a diferenciam radicalmente dos hospitais do ministério que estão na administração direta: primeiro é a profissionalização da gestão; a

segunda é a contratualização, ou seja, esse hospital vai ter um orçamento. Esse orçamento vai ser calculado em cima do conjunto de atividades que o hospital vai desenvolver para prestar saúde a uma determinada população. Aqui, a grande mudança. Eu até entendo que essa mudança é polêmica; ela vai demandar um debate, uma vez que seus funcionários serão regidos pela CLT. Esse modelo foi desenvolvido nos últimos dois anos pelo ministério do Planejamento e pelo ministério da Saúde, com assessoria técnica da Escola Nacional de Saúde Pública e do Instituto do direito Sanitário de Campinas, ou seja, é uma proposta muito substantiva, robusta, detalhada, séria e que pode significar um novo paradigma no campo da administração pública.

Na seqüência, o texto deve ser aprovado pelo Congresso, quando estará criada a nova figura jurídica das fundações estatais de direito privado. Depois de sua votação, um novo projeto será encaminhado com a proposta específica para a criação de fundações hospitalares. Esse projeto de lei ainda será debatido, por exemplo, com o Conselho Nacional de Saúde.

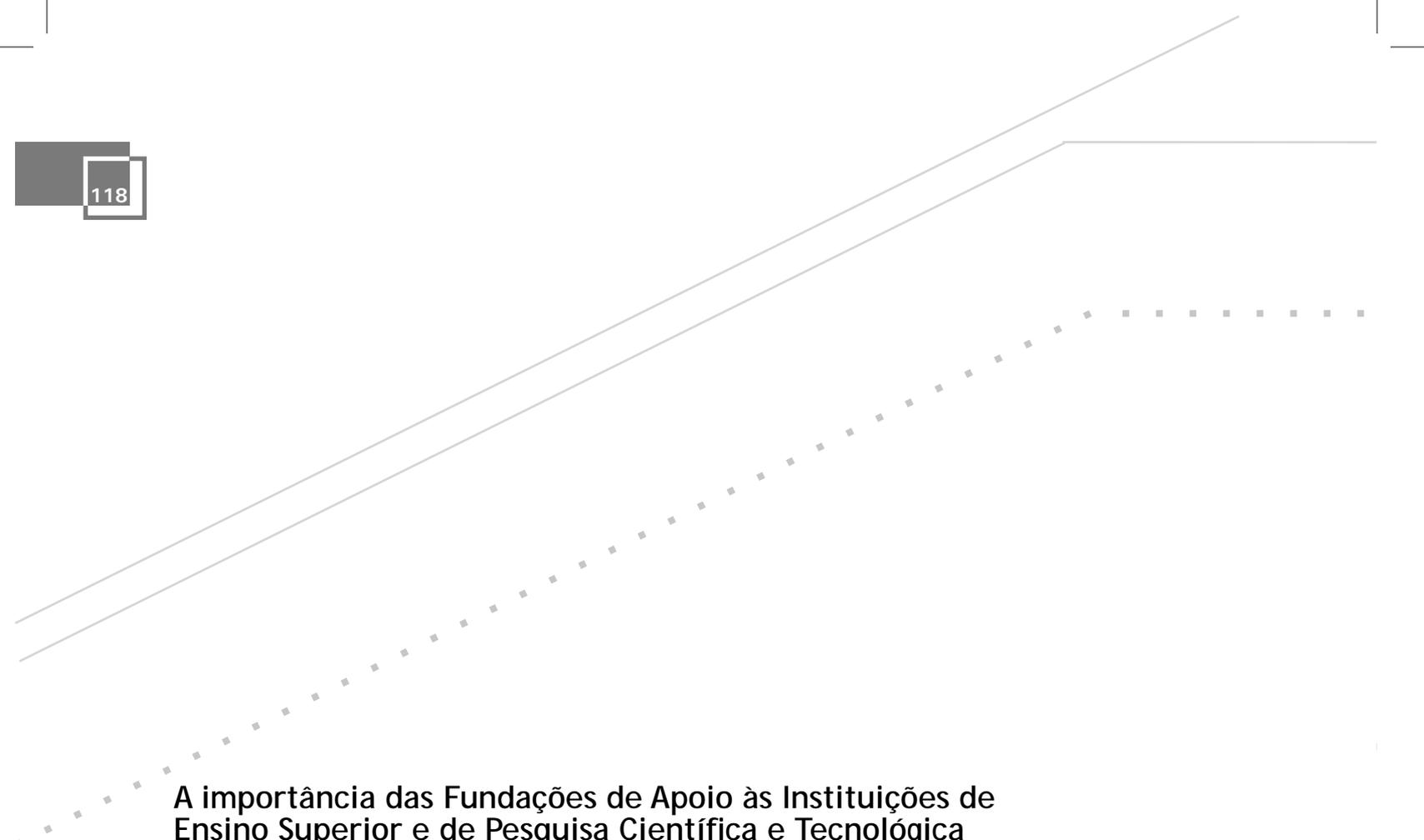
Importante destacar que os hospitais continuam obedecendo diretamente o gestor público, são fiscalizados por órgãos como os Tribunais de Contas e Ministérios Públicos, e os atuais servidores manterão os seus direitos garantidos, podendo se aproveitar de gratificações que devem ser implementadas em um movimento de melhorar o sistema de cargos e carreiras destas instituições.

Nesse sentido o Ministério da Saúde está empenhado na aprovação pelo Congresso Nacional do projeto de lei complementar que cria as fundações estatais de direito privado, por entender que uma fundação estatal, nos moldes que estão sendo propostos, tem como base uma administração que deve ser guiada

por metas e indicadores bem definidos em um contrato de gestão a ser aprovado pelo Ministério da Saúde. Os hospitais que venham a se transformar em fundação estatal devem estabelecer claramente em contrato metas de desempenho para cada serviço prestado, serviços esses vinculados diretamente aos recursos recebidos.

Para finalizar, quero destacar que a fundação estatal é uma entidade de estado. A proposta é trazer para dentro do estado inovações que diferentes países (como a Espanha, França, Chile e Portugal) vêm experimentando, tais como a profissionalização da gestão, contratos de desempenho, cobranças de resultados da administração e remuneração por desempenho.

Fundações de Apoio



A importância das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica

Prof. Antonio Manoel Dias Henriques

Presidente do Conselho Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica (CONFIES)



O presente trabalho visa a atender ao convite do Tribunal de Contas da União (TCU) para participar do evento intitulado “Primeiro Fórum sobre as Instituições Federais de Ensino Superior - O TCU promove a busca de soluções” que tratara, entre outros temas, das Fundações de Apoio. Foi solicitado que a discussão se ativesse aos seguintes tópicos:

a) relacionamento com os instituidores

- utilização de estrutura física e de recursos humanos e materiais dos instituidores;
- intermediação de contratos;
- celebração de convênios;
- transferência de atribuições e de gestão de recursos orçamentários;
- contratação de mão-de-obra para os instituidores.

b) remuneração das Fundações de Apoio por serviços prestados às IFES

Em que pese a solicitação realizada, é necessário, inicialmente, para se estabelecer as causas e possíveis soluções às questões apresentadas, que um breve histórico da gênese das Fundações de Apoio e do amadurecimento das suas relações com as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e as Instituições Federais de Pesquisa Científica e Tecnológica (IPCT), em particular da evolução do aparato legal que suporta esta relação, seja apresentado. Em seguida, serão debatidos os temas específicos acima relacionados.

A instituição de Fundações de Apoio, a partir de meados da década de 70, visava, no momento em que a universidade pública brasileira começava a se consolidar no campo da pós-graduação, a conferir a flexibilidade e a agilidade imprescindíveis à etapa que ora se iniciava. O sistema nacional de pós-graduação, ao institucionalizar a pesquisa nas universidades públicas, viu-se diante das dificuldades constatadas pelos

pesquisadores no que concernia à gestão de seus projetos, em função da estrutura burocrática do governo federal. Assim, procedimentos imprescindíveis ao andamento da pesquisa, tais como, entre outros, a contratação de mão-de-obra temporária para execução dos projetos, ficavam inviabilizados. Outras rotinas, como as importações, esbarravam, quase sempre, em obstáculos incontornáveis. Finalmente, almejava-se maior agilidade na apresentação e gestão dos projetos de pesquisa e extensão e na prestação de contas aos órgãos financiadores, a maioria deles também órgãos públicos. Assim, não é difícil ver que a solidez do parque universitário público neste País, que exerce uma liderança inquestionável na América do Sul, e vê sua participação crescer ano a ano no cenário internacional, é credora da qualidade das condições institucionais propiciadoras da pesquisa, entre as quais não é de menor monta a contribuição oriunda das Fundações de Apoio. Não é demais lembrar que universidades públicas de outros países, expressivas no cenário mundial, têm associado a elas a atuação de fundações incumbidas da captação e da gestão de projetos inovadores e realimentadores das atividades-fim de tais instituições de ensino e pesquisa.

As décadas de 80 e 90 assistiram a um grande crescimento tanto do número de Fundações de Apoio, quanto do âmbito de atuação de cada uma delas. Esse crescimento chamou a atenção do governo, trazendo para primeiro plano o debate sobre a finalidade e o funcionamento dessas entidades, bem como a necessidade de regulamentação (um excelente trabalho de pesquisa, explicando este fenômeno, foi conduzido pela estudiosa do terceiro setor, particularmente das Fundações de Apoio, Telca Maria Malheiros, em monografia desenvolvida na Universidade de Brasília intitulada *Fundações de Apoio: Origem, Finalidade e Contexto Atual*. Reconhecida e citada por diferentes estudiosos e autores de livros sobre o Terceiro Setor, que pode ser obtida no portal www.confies.org.br).

Esse debate resultou na promulgação da Lei 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que dispõe sobre o rela-

cionamento entre as IFES e IPCT com as Fundações de Apoio. A edição da Lei, ao regular sobre a natureza e o controle das fundações, por um lado, reconheceu a existência e a importância do trabalho dessas entidades, mas, por outro lado, impôs limites ao seu âmbito de atuação. A Lei, também, não só deixou clara a obrigação das Fundações de Apoio de observarem a legislação federal na execução de convênios, contratos, acordos e/ou ajustes, que envolvam a aplicação de recursos públicos, bem como a sua submissão à fiscalização dos órgãos públicos financiadores e do Tribunal de Contas da União (TCU) em relação à execução destes instrumentos. Com isso, o TCU passou a contar com um marco legal que serviria de parâmetro para seu julgamento sobre a relação entre as IFES, as IPCT e as Fundações de Apoio.

A Lei 8.958/1994 é relativamente nova, completou treze anos em dezembro de 2007, e foi, de certa forma, um marco inovador no direito público brasileiro, na medida em que permitiu que entidades de direito privado (as Fundações de Apoio) gerenciassem projetos em benefício das instituições públicas federais de ensino e de pesquisa científica e tecnológica.

Com base nesta Lei, as Fundações que desejarem adquirir o título de Fundação de Apoio deverão submeter-se ao credenciamento nos Ministérios da Educação e de Ciência e Tecnologia, conforme previsto na Portaria Interministerial 3.185, de 7 de outubro de 2004.

É importante ressaltar que a referida Lei não abrange as relações entre as Fundações de Apoio e as instituições públicas de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica estaduais ou municipais.

A Lei 8.958/1994 encontra-se, hoje, passados quase catorze anos, em fase de pleno amadurecimento. Atualmente, existe uma vasta jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que trata da matéria e dá o balizamento do alcance e da utilização das Fundações de Apoio pelas instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica.

Mais recentemente, como etapa de um processo gradativo e natural de construção legislativa, o próprio governo federal editou o Decreto 5.205, de 14 de setembro de 2004, vindo a regulamentar a Lei 8.958/1994. Esse Decreto resultou das discussões realizadas ao longo de vários meses no âmbito da comissão instituída pela Portaria 34, de 3 de março de 2003, da SESU/MEC, e contou com a participação de representantes do Conselho Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica (Confies), da Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) e de representantes do MEC e do MCT.

Polêmicas à parte, o referido Decreto esclarece, entre outras questões, o conceito de “desenvolvimento institucional” presente na Lei, e exige que os projetos dessa natureza sejam consignados nos planos de desenvolvimento institucional aprovados pelos conselhos superiores das instituições apoiadas. Ainda em relação ao controle por parte da instituição apoiada, o Decreto introduziu mais novidades. A partir da edição do Decreto, as Fundações, ao requererem seu credenciamento bianual nos Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia, deverão encaminhar a ata da reunião do conselho superior competente da instituição federal a ser apoiada, contendo a deliberação a respeito da aprovação do seu relatório anual de atividades desenvolvidas e a manifestação sobre a prévia concordância com o credenciamento da interessada como sua fundação de apoio. Na prática, isso significa que só poderão funcionar como fundação de apoio as fundações oficialmente indicadas pelo conselho superior da instituição apoiada. Outra exigência do Decreto está na obrigação de a fundação de apoio comprovar anualmente na instituição apoiada a sua boa e regular capacidade financeira e patrimonial, mediante a 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, não podendo substituí-los por balancetes ou balanços provisórios.

Aqui entra um esclarecimento importante. No nosso entendimento, não cabe à instituição apoiada aprovar as contas da fundação. Isso é função do Ministério Público estadual onde a fundação de apoio está sediada. Cabe sim à instituição apoiada avaliar se a fundação de apoio efetivamente desenvolveu ações em apoio às suas políticas institucionais.

No momento em que se discute no País a necessidade do estabelecimento de parcerias público-privadas (Lei 11.079/2004), é importante lembrar que a colaboração das fundações de apoio (entidades de direito privado sem fins lucrativos) com as universidades e as instituições de pesquisa científica e tecnológica públicas é uma forma de parceria público-privada que vem sendo construída ao longo das três últimas décadas, e que tem importantes resultados a serem apresentados e imitados por outros segmentos públicos.

A Lei 10.973, de 2 de dezembro de 2004, conhecida como “Lei de Inovação”, regulamentada pelo Decreto 5.563/2005, que dispõe sobre medidas de incentivo à pesquisa científica e tecnológica e à inovação, também reconhece as fundações de apoio como parceiras importantes na construção de ambientes de inovação científica e tecnológica no Brasil (artigo 2º, inciso VII).

A atuação das fundações de apoio em parceria com as universidades criou um possível modelo de gestão financeira e administrativa, de recursos públicos e/ou que se tornam públicos, para instituições públicas autônomas. Isto é tecnologia social de grande importância. Cada vez mais as fundações de apoio abdicam da soberania possível de que é capaz de gozar uma instituição de natureza privada, em prol dos valores que, de fato, devem orientar sua atuação como instrumento de apoio às instituições públicas de ensino e de pesquisa científica e tecnológica, consolidando o espaço da autonomia financeira e gerencial. O foco tem sido gerenciar recursos públicos, destinados às Universidades e às Instituições de Pesquisa Públicas, de maneira racional e eficaz, para obtenção dos

resultados postos por essas, bem como auxiliá-las na captação, geração e gerenciamento de recursos extra-orçamentários.

Preocupa o projeto de lei complementar encaminhado pelo executivo ao Congresso Nacional criando a fundação estatal que, no nosso entendimento, poderá acarretar mais problemas do que soluções devido ao imbrólio jurídico que se estabelecerá. Uma solução alternativa e menos onerosa para a sociedade seria utilizar, em toda a sua amplitude, a capacidade de gestão das fundações de apoio, adquirida ao longo de décadas de atuação. Acredito que o esforço exigido na adaptação da legislação vigente seria bem menor e menos problemático do que se estabelecer uma nova legislação visando à criação deste “novo” ente jurídico que, na verdade, em sua concepção já foi utilizado no passado sem sucesso.

Assim, passados quase catorze anos da edição da Lei 8.958/1994, podemos constatar que a atuação das fundações de apoio já está, de certa forma, admitida e consolidada, sob claros parâmetros, sendo imperioso invocar, como importante documento gerado pela Corte de Contas, o Relatório Consolidado do Tribunal de Contas da União (TC 017.029/2001-2, também conhecido como Decisão 655/2002), que em Sessão Plenária de 19 de junho de 2002, sob o relato do Ministro Valmir Campello, procedeu a um profundo estudo acerca deste relevante campo de atuação, próprio das fundações de apoio. Do referido julgado, extrai-se, como elemento identificador do papel fundacional, o seguinte trecho do voto do exmo. Ministro Valmir Campello:

117. Todas as propostas legislativas que visaram a disciplinar o relacionamento privilegiado das instituições federais com as Fundações de Apoio, inclusive a que deu origem à Lei nº 8.958/94, buscaram amparo no art. 218 da Constituição, que diz que “o Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas”, acrescentando no § 3º, que o Estado também apoiará as atividades de ciência, pesquisa e tecnologia, “e concederá aos que delas se

ocupam meios e condições especiais de trabalho”. A lei resultante deve ser entendida, portanto, de modo fiel a esse propósito que a inspira.

118. Aceita essa primeira restrição, pertinente ao objeto dos contratos, a indagação seguinte seria que tarefas as Fundações de Apoio poderiam desempenhar na execução desses contratos. Até onde podem ir, sem descaracterizar o sentido de apoio? Que atividades deveriam continuar sob responsabilidade pessoal das instituições apoiadas? O texto da norma preferiu ser silente a esse respeito, abrindo-se, por conseguinte, um maior espaço para a atuação das fundações, o qual, todavia, deverá observar os limites da razoabilidade.

119. É certo que há uma série de papéis que as fundações de apoio podem licitamente desempenhar. Para dar um exemplo, a exposição de motivos que acompanhou o anteprojeto do Executivo para a Lei nº 8.958/94 realçou-lhes a atribuição de intermediárias entre a universidade e o meio externo, destacando que poderiam:

1º) auxiliar a IFES “na captação e geração de recursos extra-orçamentários”, oriundos das diversas agências de financiamento nacionais e internacionais para o desenvolvimento de projetos de pesquisa, ensino e extensão”, bem como:

2º) contribuir no desenvolvimento desses projetos, já que, além de recursos, tornava-se necessário “um aparelhamento gerencial adequado”.

120. Foram, portanto, duas as bases do apoio esperado pelo executivo, ao propor a lei: a busca por mais recursos, reconhecidamente escassos ante as restrições dos orçamentos públicos em confronto com a complexidade crescente da infra-estrutura de pesquisa, e um gerenciamento otimizado desses recursos, requerendo-se para tanto uma gestão mais ágil e flexível.

121. Ainda na visão do anteprojeto da lei, cumpririam às Fundações de Apoio “funções específicas,

especializando-se no conhecimento de políticas de atuação de procedimentos das agências de financiamento e fomento nacionais e internacionais, no assessoramento à elaboração de projetos compatíveis com essas fontes e gerenciamento dos recursos obtidos, com a administração individualizada de cada projeto". Assim, essas fundações constituíram "o meio eficaz e as condições especiais de trabalho, imprescindíveis às IFES, que poderão, dedicadas às atividades-fim, participar e contribuir efetiva e sistematicamente para o desenvolvimento tecnológico do país".

122. Portanto, parece-nos válido reconhecer nas Fundações de Apoio tanto a figura de um escritório de contratos de pesquisa quanto a de um escritório de transferência de tecnologia. No primeiro, teriam uma postura menos ativa, apenas realizando a mediação entre universidades e empresas, dando consequência a entendimentos já de interesse dessas partes. No segundo, promoveriam diretamente as pesquisas cujos resultados pudessem interessar ao setor empresarial, buscando assim, clientes para futuros negócios, ou identificariam e trariam para a universidade demandas externas, viabilizando os acertos para o seu atendimento.

123. Em ambos os exemplos, as Fundações de Apoio cumpririam o papel de estimular e acompanhar os projetos consorciados, com a vantagem de poderem se especializar na resolução de questões burocráticas, como preparação de contratos, o acompanhamento de desembolso, deixando os escassos recursos humanos da universidade livres para se dedicarem às atividades substantivas da pesquisa.

Observa-se que o próprio Tribunal de Contas da União está a reconhecer o relevante papel gerencial prestado pelas fundações de apoio, atuando em grau de complementaridade às universidades e às instituições de pesquisa científica e tecnológica, nos moldes fomentados e disciplinados pela Lei 8.958/1994. Destaque-se, ainda, que o voto do Ministro faz referência explícita à função que tem as fundações no que tange ao assessoramento as IFES e IPCT para

a elaboração de projetos de captação de recursos junto às agências de fomento nacionais (portanto, recursos públicos) e seu gerenciamento. Não se encontra, no parecer do TCU, nenhum impedimento ao recebimento de recursos públicos pelas fundações de apoio. Em resumo, o estágio atual é de aceitação plena das fundações de apoio, desde que aplicados os instrumentos de controle adequados para garantir seus fins precípuos.

O anteprojeto de lei da Reforma da Educação Superior (Lei da Autonomia Universitária) que já se encontra no Congresso Nacional, no seu art. 61, também legitima o papel das fundações de apoio como instrumento importante na consolidação e ampliação do ensino público no Brasil.

Outro aspecto, da maior relevância, ainda merece ser ponderado: a autonomia, ainda que aconteça, não eximirá as IFES e IPCT, na condição de entidades de direito público, de se submeterem a diversas amarras próprias do direito público.

Projetos específicos, com tempo limitado de duração, por exemplo, exigem a instalação de um aparelhamento administrativo específico e, ainda, um aporte adicional de recursos humanos, e isso só será possível se a gestão do projeto, total ou parcial, estiver a cargo de uma fundação de apoio. Não há como uma IFES ou IPCT, ainda que em projetos com duração limitada no tempo, contratar pessoal sem abrir vagas no quadro efetivo e sem observar as regras do concurso público. Só que isso se inviabiliza, em face da temporalidade do projeto. Não significa isso, jamais, que está sendo contratada mão-de-obra de caráter permanente para uma atividade-fim. A análise situa-se no âmbito de cada projeto, especificamente.

Sabe-se que a autonomia não é um momento, mas um processo que se constrói ao longo do tempo, com a efetiva participação do estado, da universidade e da sociedade. Sua forma final ou os estágios pelos quais passará são ainda desconhecidos, podendo, no máximo, haver especulações. Nesse processo, espe-

ra-se que o papel das fundações de apoio seja alterado, talvez diminuído em volume, talvez incorporando novas funções ainda não antecipadas.

Mesmo no cenário atual é possível indicar situações nas quais a existência das fundações de apoio será necessária. Por exemplo, podemos constatar recentemente que alguns editais ou programas, a maioria deles do próprio governo federal, veda a participação direta das universidades nos processos competitivos para a realização de projetos de amplo interesse público. Esse impedimento é exemplificado pela Carta Convite 017/2001 do Ministério da Saúde para o Projeto de Profissionalização dos Trabalhadores da Área de Enfermagem (Profae), que estabelece que a operadora do projeto deve ser uma entidade de direito privado. Outro exemplo é a Lei de Incentivo à Cultura (Lei Rouanet, 8313/1991), que não permite que as universidades públicas apresentem diretamente projetos ao Ministério da Cultura para que sejam qualificados como elegíveis para a captação de recursos por meio dos incentivos fiscais que a Lei oferece. Nesses casos, a existência de uma fundação de apoio é o único meio pelo qual a universidade pode apresentar seus projetos, demonstrando, desde já, que existem casos em que as fundações de apoio serão indispensáveis em qualquer cenário de autonomia, como demonstra a experiência das instituições de ensino superior paulistas. Outros exemplos: editais internacionais que exigem contrapartida patrimonial, em que as IFES e IPCT não poderão oferecer em nenhum caso, tendo ou não autonomia, ou campanhas de captação de recursos de ex-alunos, que são, em todas as grandes universidades do mundo, realizadas pelas fundações de apoio sob a fiscalização das instituições.

Entendemos que, hoje, depois de uma longa história, a relação governo, universidade e fundação de apoio atinge o seu almejado estágio de maturidade, legitimidade e legalidade. Assim sendo, em que se fundamentam as alegações que visam ao enfraquecimento ou mesmo à extinção das fundações de apoio? É certo que somente aos defensores de uma univer-

sidade engessada, fechada ao diálogo com os setores da sociedade, públicos e privados. É essa sociedade que, legitimamente, demanda da universidade pública respostas urgentes e qualificadas, advindas da produção e da difusão do conhecimento academicamente sustentável, que estaria sendo assim severamente prejudicada, ao serem atrofiados os organismos estrategicamente integrados à política e à gestão de IES públicas. Restringir ou impedir a atuação das fundações, antes de afetar um *modus operandi* das nossas instituições, representa um golpe frontal contra o ensino e a pesquisa independente, de qualidade e comprometida com o desenvolvimento cultural, social, científico, tecnológico e econômico das regiões e do País em seu todo. Se o próprio governo federal renuncia ao modelo estatal “inchado”, pesado, oneroso ao orçamento da União, como então se poderia apregoar uma universidade pretensamente autônoma, cartorial e burocratizada? Com os olhos postos nas histórias de nossas instituições públicas de ensino superior, queremos crer e apostar em uma outra realidade.

A universidade que planejamos autônoma fomenta permanentes fontes de diálogo com a sociedade que lhe gera o sustento. Neste momento estratégico vivenciado pelo País, é também hora do redesenho de uma universidade de futuro, não da universidade do futuro. O choque de gestão institucional aponta para o investimento nas suas potencialidades de interagir na localidade e na globalidade. Assim é que apostamos em modelos de IFES e IPCT que reconheçam a inserção do Brasil em um mundo globalizado, saudavelmente competitivo. Isso só se torna possível se rompermos com a prática de legislar e administrar pela exceção. O simples fato de se detectarem erros localizados em importantes instrumentos, como as fundações de apoio, não deve implicar a sua destruição, sob pena de se condenar as IFES e IPCT à inércia, ao imobilismo, à autofagia administrativa e gerencial. A atrofia e mesmo a demonização das fundações, como querem alguns, em nada colaboraram para o esforço de transparência na condução da atividade institucional. Certamente que estão em

jogo duas formas de pensar a universidade e, dada à importância do conhecimento nas nossas sociedades globalizadas, está em jogo também nossas responsabilidades diante do desenvolvimento nacional sustentável. Não nos iludamos: o domínio do conhecimento é hoje uma questão estratégica para a soberania nacional.

Tomando emprestadas as sábias palavras ditas pela professora Ana Lúcia Almeida Gazzola, ex-reitora da UFMG e ex-presidenta da Andifes ao afirmar que:

Precisamos ter instrumentos para que a produção dos bens de conhecimento, moeda mais importante hoje para o diálogo soberano e entre pares das nações desenvolvidas, permita o diálogo do qual o Brasil ainda não participa, diálogo esse no qual ainda somos uma nação periférica.

Precisamos definir qual é o país que queremos, qual a missão que a universidade tem dentro deste país que queremos, deste projeto de nação ainda não construído, e quais são os instrumentos para isso. Portanto, nós precisamos de ajuda. Nós não precisamos de condescendência: as agências de controle internas e externas garantem a moralidade pública, a transparência e o futuro institucional deste país. Nós, como cidadãos, desejamos que seja assim. Mas nós precisamos de parceiros que nos ajudem a construir os instrumentos dentro da lei, mas instrumentos que nos permitam realizar a finalidade que de nós o país muito justamente espera.

Quando pensamos na enormidade da tarefa educacional que se coloca diante de nós, não dá para cair em fundamentalismos e posições radicais exageradas.

Temos certeza de que a reconfiguração do papel das IFES no cenário de autonomia, a ser feito de maneira equilibrada e gradual, pressupõe ajustes no papel funcional atribuído às fundações de apoio. É oportuno reafirmar a sua natureza incontestável de organismos complementares, mas vitais para as nossas instituições, pela importância das funções por elas

desempenhadas. Tais funções, de natureza rotativa e conjuntural, parametrizadas pelas funções pre-cípua da universidade, permitem a esta absorver recursos humanos altamente especializados no exercício de tarefas rotativas que, de modo algum, se confundem com as atividades-fim das IFES, mas que as complementam e apóiam. Cremos, também, que assumir essa posição significa banir do novo cenário aqueles indivíduos ou instituições que se esquivam do tão necessário pacto com os princípios éticos. São esses os indivíduos que rechaçam a possibilidade do diálogo respeitoso e produtivo da universidade com a sociedade; os mesmos que não assumem os riscos políticos de estabelecer interfaces transparentes entre IFES e fundações perante as comunidades universitárias, órgãos governamentais e opinião pública. Enfim, aqueles que negam as IFES o papel republicano de contribuir para a construção de um projeto de nação.

Portanto, esperamos que a autonomia dote as instituições federais de ensino superior da flexibilidade necessária para que possam ampliar o uso dos recursos acadêmicos nelas disponíveis. Política de pessoal, criação de cursos inovadores, mentalidade pró-ativa em relação à sociedade e ao setor de produção de bens e serviços. Há, ainda, um espaço significativo a ser ocupado pela universidade pública. Ora, o papel das fundações de apoio na dinâmica acadêmica das IFES, que hoje já é notável, assumirá uma feição ainda mais estratégica no cenário de autonomia. As universidades federais brasileiras tornar-se-ão autônomas no instante em que os lugares sociais e as funções do conhecimento ganharem uma complexidade inédita. Elas deverão dispor de condições adicionais para que as suas tarefas ortodoxas sejam levadas a cabo, bem como para o cumprimento das novas atividades que se farão, ou melhor, já se fazem necessárias ao País. A efetivação de campanhas com os ex-alunos, a captação de recursos para patrocínio de eventos, as gestões para registro de patentes e seu licenciamento, a montagem de escritórios de oportunidade (no País e no exterior) dotados de pessoal com competência especializada, a verificação per-

manente dos editais e pregões disponíveis nacional e internacionalmente, a parceria na implantação dos parques tecnológicos, são outros tantos exemplos de tarefas imprescindíveis à qualificação das universidades neste início de milênio e que, sem o concurso das fundações de apoio, permanecerão irrealizadas.

Feitas estas considerações, passemos a debater os tópicos sobre os quais nos foi solicitado opinar.

Relacionamento com os instituidores

Trata-se na verdade de um equívoco colocar as IFES e IPCT como únicas responsáveis pela instituição das fundações de apoio. Antes de qualquer coisa é importante salientar que, de acordo com o Código Civil, qualquer fundação privada, seja ela qualificada como de apoio ou não, é instituída por particulares (pessoas físicas ou jurídicas), mediante afetação de um patrimônio a uma determinada finalidade. Quando o referido patrimônio vem a constituir uma fundação, ele se separa totalmente do patrimônio do instituidor, adquire personalidade jurídica própria, passa a vincular-se, definitivamente, ao objetivo ou à finalidade para a qual foi destinado. Ou seja, o patrimônio ou dotação inicial deixa de pertencer ao instituidor e passa a ser uma pessoa com vida própria, com destinação específica, a ser administrado por quem e nas formas estabelecidas nos atos constitutivos, cabendo ao Ministério Público estadual o seu velamento.

A grande maioria das fundações de apoio foram instituídas por servidores públicos pertencentes aos quadros das IFES e IPCT, que decidiram criar, como pessoas físicas, uma fundação privada para apoiar a instituição de ensino ou de pesquisa a que se vinculam, sabedores que são da importância que isso representa para a instituição apoiada.

É de conhecimento que no passado, nos primórdios do advento das fundações de apoio, houve umas poucas que contaram, de forma equivocada, com recursos públicos na formação de seu patrimônio inicial, sem a devida autorização do poder legisla-

tivo. Esta questão, pelo que se pode depreender da Decisão da Plenária do TCU 655/2002 ainda se encontra em aberto no que diz respeito ao destino destas instituições.

Portanto não faz sentido referir-se à instituição apoiada como sendo a instituidora da fundação de apoio, como se dela dono fosse, uma vez que além de serem instituições juridicamente independentes, na sua grande maioria, foram criadas com recursos doados por pessoas físicas, geralmente servidores da instituição apoiada.

Com relação à utilização pela fundação de apoio da estrutura física e de recursos humanos e materiais da instituição apoiada (e não dos instituidores), pode-se afirmar que na maioria das vezes, especialmente em relação à estrutura física e de recursos humanos, isto é uma realidade que acreditamos não poderia ser diferente. Explicamos: Se uma das formas de a fundação apoiar a universidade é gerir e administrar projetos desenvolvidos pelos próprios pesquisadores das IFES e IPCT, nada mais natural que o projeto seja desenvolvido fisicamente no âmbito da instituição apoiada. As atividades próprias da fundação de apoio são administrativas e de gestão. Normalmente o corpo técnico e a estrutura física são da instituição apoiada. Essa é a lógica da relação entre ambas as instituições, e não há qualquer promiscuidade ou improbidade neste procedimento, desde que a instituição apoiada seja ressarcida destas despesas. Ou seja, cada uma das instituições envolvidas guarda sua personalidade jurídica, sua individualidade e suas responsabilidades. Faz-se necessário, no entanto, que tudo seja feito formalmente por meio de instrumento próprio, conforme o estipulado pelo art. 6º da Lei 8.958/1994 que diz:

No exato cumprimento das finalidades referidas nesta Lei, poderão as fundações de apoio, por meio de instrumento legal próprio, utilizar-se 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.

Pode-se dizer, pois, que é ínsito à relação das fundações de apoio com as entidades apoiadas a utilização, pelas primeiras, da estrutura física e dos recursos humanos das segundas. Note-se que, nesses casos, o projeto é de interesse da universidade e de seus pesquisadores; a fundação de apoio apenas gere o projeto para garantir-lhe agilidade administrativa.

Em relação ao tópico intermediação de contratos e celebração de convênios, podemos tecer as seguintes considerações:

Creio que os próprios motivos, anteriormente expostos, que levaram ao surgimento das fundações de apoio, podem explicar a necessidade da celebração de contratos e de convênios, nas suas diversas formas, no âmbito das relações entre as fundações e as instituições apoiadas. A intermediação de contratos e a celebração de convênios são instrumentos, muitas das vezes, imprescindíveis ao desenvolvimento de projetos de pesquisa, ciência e tecnologia, ensino e extensão. E várias são as hipóteses que se apresentam dentro deste campo.

A relação de apoio que se estabelece entre fundação e universidade pode se materializar por meio de contratos e convênios firmados entre si ou por uma delas com terceiros mediante a interveniência da outra.

Quanto aos contratos, podemos citar a hipótese de a fundação de apoio ser contratada pela IFES ou IPCT, o que se dá por dispensa de licitação nos termos da Lei 8.958/1994, e de a fundação celebrar contratos com empresas privadas, agências financiadoras e governo e a instituição apoiada ser interveniente participando da execução do objeto do contrato. Vale ressaltar o entendimento exarado pelo TCU na sua Decisão 655/2002 - Plenária em relação à contratação pelas

IFES e IPCT das Fundações de Apoio nos termos da Lei 8.958/94:

III - Legalidade/legitimidade do relacionamento com as Fundações de Apoio

86. O Acórdão nº 179/2001-1.^a Câmara também determinou o exame da legalidade e legitimidade das ações das fundações de apoio e de seu relacionamento com as instituições federais de ensino e pesquisa.

87. Este tópico atenderá a esse comando, sendo necessário realçar, porém, que todas as considerações seguintes aplicam-se apenas às relações disciplinadas pela Lei nº 8.958/94. Valem, portanto, para alguns ajustes entre as instituições federais de ensino e pesquisa e as fundações de apoio. Os demais órgãos da Administração Federal, ao contratarem tais entes, submetem-se ao regramento da Lei nº 8.666/93 e, sobre essa regra geral, há um considerável acervo de decisões do Tribunal.

88. Também não são todas as contratações das IFES e dos institutos de pesquisa que podem se valer das regras favoráveis da Lei nº 8.958/94. Como será visto, as disposições desse diploma legal têm objetivo certo, que alcança apenas parte dos problemas que afligem essas entidades, devendo-se coibir qualquer tentativa de subsumir a essa Lei situações não contempladas em seus fins.

89. É preciso realçar ainda as diferentes situações jurídicas em questão: há, às vezes, uma tendência de submeter as contratações regidas pela Lei nº 8.958/94 às mesmas regras e condições gerais estabelecidas no art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/93, quando essas normas até podem ser vistas como disposições complementares, mas não intercambiáveis: esta estabelece as regras gerais; aquela, as exceções que, posteriormente, o legislador houve por bem disciplinar. Se de fato é preciso certa rigidez ante os excessos que vêm sendo cometidos em nome de uma suposta liberdade conferida pela Lei nº 8.958/94, de outra sorte não se deve extrair desta Lei uma significação que lhe esvazie

o sentido, interpretando-a em prejuízo, e não a favor, do relacionamento que ela veio proteger e fomentar.

No tocante aos convênios, a fundação de apoio poderá celebrar convênio com a instituição apoiada e com os demais órgãos do poder público, seja federal, estadual ou municipal. No que diz respeito aos convênios de natureza financeira firmados, tanto com a instituição apoiada quanto com o poder público federal, a fundação de apoio deve seguir os preceitos da IN 01/97, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Existem questões técnicas como o fato de no contrato ser possível a cobrança, pela fundação, de taxa de administração e no convênio não ser (a lei de inovação permite a cobrança de valor para cobrir despesas operacionais); no contrato não haver prestação de contas (exceção aos contratos firmados de acordo com a Lei 8.958/1994. Neste caso, a fundação de apoio fica obrigada a prestar contas a instituição apoiada) e no convênio haver; no contrato não se falar em licitação na aplicação do recurso (exceção aos contratos firmados utilizando-se a Lei 8.958/1994. Neste caso a fundação de apoio deverá realizar procedimentos análogos à lei de licitação) e, no caso de convênio, ela ser obrigatória. A dificuldade que se verifica, na maioria das vezes, é que o TCU e os demais órgãos de controle não fazem essa distinção e acabam exigindo as mesmas regras para ambos os casos.

O importante é deixar claro, no instrumento que formaliza o ajuste, o que compete a cada instituição, estabelecendo-se os direitos e deveres de cada uma.

Em relação às transferências de atribuições e de gestão de recursos orçamentários, podemos discorrer o seguinte:

As atribuições que são próprias da universidade não são passíveis de transferência para a fundação de apoio. O que a fundação faz, e inclusive surgiu para isso, é apoiar a universidade no desempenho de suas atribuições (ensino, pesquisa e extensão). A delimita-

ção exata dessas situações certamente evita muitos problemas.

No entanto, a universidade pode desenvolver suas atividades e atribuições em parceria com a fundação de apoio, que é privada, e, por isso, tem mais agilidade administrativa e maior eficiência de gestão, abdicando da celebração de convênios e de contratos com a fundação de apoio.

Entretanto, por vezes essa relação não fica bem formalizada, dificultando sua caracterização pelos órgãos de controle. E por esse motivo, tanto o TCU quanto a CGU não raro entendem como promíscua a relação entre a universidade e a fundação de apoio, afirmam que a universidade está terceirizando suas obrigações para as fundações, que a parceria com a fundação é uma forma de a universidade burlar as regras do regime jurídico administrativo.

Percebe-se a dificuldade dos órgãos de fiscalização em entender essa relação, pelo que se munem de argumentos de ataque às fundações de apoio em detrimento da repercussão positiva de sua atuação perante a universidade.

A gestão de recursos orçamentários não pode ser feita pela fundação de apoio, ela é de responsabilidade da própria universidade. Entretanto, por vezes, a universidade celebra convênios com a fundação de apoio para que esta execute determinada tarefa ou projeto. Para isso, a universidade repassa à fundação recursos que recebeu mediante dotação orçamentária específica. Não se trata aqui de transferência de recursos orçamentários, mas sim de execução de determinada atividade pela fundação de apoio, para a qual foram repassados recursos da universidade.

As situações práticas não de ser analisadas sempre sob o prisma da parceria. Há um objetivo maior, o interesse da universidade, que se traduz no interesse da sociedade. Mas a atuação dos órgãos de controle está, muito frequentemente, impregnada da visão de burla, de ilegalidade.

Uma situação que se repete com frequência é proveniente do expediente, infelizmente utilizado de forma corriqueira pelo poder executivo, a fim de gerar superávits fiscais, de repassar as IFES e IPCT recursos financeiros ao final do exercício sem tempo hábil para se processar a despesa. Essa prática de descentralizar créditos orçamentários nos últimos dias do exercício impede na prática o empenho destes (uma vez que a abertura dos processos licitatórios correspondente exige a disponibilidade de crédito), e implica forçosamente a não-execução dessa parcela do orçamento. Para não perder os recursos é comum as IFES repassarem os recursos a uma fundação de apoio utilizando-se da Lei 8.958/1994 como suporte. Neste caso, a fundação de apoio recebe antecipadamente os recursos e posteriormente os executa seguindo todas as determinações constantes no instrumento firmado entre as partes. É claro que esta é uma prática que deve ser evitada sempre que possível. No entanto, a realidade leva às vezes o administrador público, a fim de evitar uma perda maior para a instituição que dirige e para a sociedade como um todo, a tomar decisões que não seriam as mais indicadas. O TCU apesar de condenar esta prática, em alguns casos excepcionais, tem sido sensível a esta situação (Acórdão 1934/2004 - Plenária e Acórdão 1233/2006 - Plenária). Resta-nos debater esta situação e lutar para que os recursos sejam repassados a tempo e hora para a IFES e IPCT.

Com relação à contratação de mão-de-obra para os instituidores (na verdade para a instituição apoiada) é nosso entendimento de que a Lei 8.958/1994 é clara neste aspecto ao vedar (art. 4º, § 3º) que as instituições federais contratantes se utilizem dos contratos firmados com a fundação de apoio para a contratação de pessoal administrativo, de manutenção, docentes ou pesquisadores para prestarem serviços ou atender necessidades de caráter permanente da instituição apoiada. Uma situação que vale ser lembrada é a dos hospitais universitários em geral. Essas unidades passaram ao longo do tempo à condição de estruturas fundamentais do atendimento do SUS, tendo sua demanda multiplicada muitas vezes sem que o qua-

dro de pessoal efetivo tenha acompanhado este crescimento. Para responder a este aumento substancial na demanda, as IFES em algumas situações passaram a utilizar os pagamentos do SUS pela prestação de serviços para contratar, por meio das fundações de apoio, pessoal de saúde e técnico-administrativo. O TCU só se deparou com este quadro gravíssimo quando já se encontrava instituído e a sua reversão implicaria a demissão da maior parte dos profissionais dos hospitais, com a conseqüente interrupção de parcela significativa dos serviços. Como resultado desta situação de excepcionalidade, o Tribunal vem permitindo a manutenção destes contratos até que sejam criadas e providas as vagas respectivas no quadro dos hospitais. É claro que esta exceção aberta temporariamente para os hospitais universitários não autoriza sua utilização em outras situações, por analogia ou extensão.

Finalizando os tópicos a serem abordados, vamos discorrer sobre a remuneração das fundações de apoio por serviços prestados às IFES e IPCT.

Quando se fala em prestação de serviços, é de se ter em mente sua diferença com os convênios.

Não é demais reforçar que a prestação de serviços é formalizada mediante contrato. Quando se fala em contrato, está se falando, tecnicamente, em contra-prestação, em remuneração do prestador. Não há como se esperar que as fundações de apoio sempre prestem serviços à instituição apoiada sem qualquer remuneração. O valor cobrado pelas fundações de apoio pelos serviços prestados às IFES é destinado a cobrir suas despesas operacionais de caráter indivisível. Se assim o fosse, não teriam como manter um quadro técnico, altamente qualificado, e uma infra-estrutura adequada para auxiliar na gestão e na execução dos projetos que a instituição apoiada desenvolve nas áreas de ensino, pesquisa e extensão.

Quanto aos convênios, firmados quando a relação estabelecida entre a fundação de apoio e a institui-

ção apoiada é formalizada por meio de um convênio, não há que se falar em remuneração ou contraprestação. Muitas das vezes, há até mesmo contrapartida por parte da fundação na medida em que a fundação de apoio utiliza toda a sua estrutura física e de pessoal para ajudar a instituição apoiada a executar o projeto. Este apoio é feito a custo zero para a instituição apoiada, mas não para a fundação.

A possibilidade de a fundação de apoio ser remunerada pelos seus serviços quando for contratada pela instituição apoiada consta explicitamente das motivações originais da proposição legislativa da Lei 8.958/1994: “As despesas operacionais das Fundações de Apoio são cobertas pela remuneração dos serviços de gerenciamento de cada projeto, cujos recursos são previstos nos respectivos orçamentos financeiros para a sua execução (Diário do Congresso Nacional, Brasília, 6 abril de 1994, Seção 1, p. 4803).”

Essas são as duas formas mais corriqueiras de a fundação se relacionar com a universidade. E certamente uma mesma fundação firma inúmeros convênios e contratos com a mesma universidade. São estes os principais instrumentos que formalizam a parceria entre ambas. Isso é usual na rotina das IFES e de seus entes de apoio.

Impende ressaltar que a remuneração da fundação por serviços prestados às IFES e IPCT não as situa no patamar de empresas. Elas continuam sendo instituições sem fins lucrativos, cujos resultados financeiros positivos reverterão para a sua manutenção e para os seus fins estatutários. Essa é uma realidade que, por si só, coloca as fundações de apoio longe do conceito de empresa. Não há como entender diferente.

Contudo, mais uma vez, os órgãos de fiscalização e de controle apreendem a realidade de forma desvirtuada. A remuneração por serviços prestados leva o fisco a encarar a fundação de apoio como empresa, não reconhecendo sua imunidade e nem lhe concedendo isenção tributária. Os órgãos de controle vêem nisso uma forma de burla à lei de licitações, acusando-as de praticar concorrência desleal.

O Conselho Nacional das Fundações de Apoio as Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica (Confies) vem debatendo esta questão nos seus encontros anuais. Os posicionamentos dos especialistas convidados a debater este assunto levam-nos a crer que não procede ao entendimento adotado pelos órgãos de fiscalização.

Pelo exposto e para finalizar, acreditamos que a maioria dos problemas apresentados na relação entre as fundações de apoio e as IFES e IPCT poderiam ser minimizados e até eliminados com a adoção pela instituição apoiada de regulamentação que profissionalizasse esta relação à luz da legislação vigente. Por outro lado, é necessário que os órgãos fiscalizadores conheçam mais de perto as atribuições vividas no dia-a-dia pelos dirigentes das IFES e das IPCT, e os ajudem a buscar soluções que viabilizem o funcionamento destas instituições.

É nossa expectativa que esse debate possa tornar mais claros os pontos que entremeiam o relacionamento das IFES e IPCT com as fundações de apoio, reforçando-se a importância destas instituições para o desenvolvimento do ensino, pesquisa e extensão nos âmbito daquelas instituições.

.....

“A universidade que planejamos autônoma fomenta permanentes fontes de diálogo com a sociedade que lhe gera o sustento. Neste momento estratégico vivenciado pelo País, é também hora do redesenho de uma universidade de futuro, não da universidade do futuro.”

Primeiro Fórum sobre as Instituições Federais de Ensino Superior - o TCU promove a busca de soluções

José Eduardo Sabo Paes

Procurador de Justiça do Ministério Público
do Distrito Federal e Territórios (MPDFT)



b initio se faz necessário situar juridicamente as fundações. Estas, enquanto pessoas jurídicas de direito privado elencadas no art. 44 do Código Civil, consistem em um complexo de bens destinados à consecução de fins sociais e determinados e, como *universitas bonorum*, ostentam papel valoroso e de extremo relevo dentro das sociedades em que se inserem, pois são instrumento efetivo para que os homens prestem serviços sociais e de utilidade pública diretamente a todos aqueles que necessitam, bem como possam transmitir às sucessivas gerações seus ideais e convicções, e seguir atuando.

A fundação, em nosso direito, 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, veladas e fiscalizadas por ente Estatal, no caso o Ministério Público.

Assim, podemos relacionar as cinco principais características das fundações: a) a finalidade ou os fins; b) a origem ou a forma de criação; c) o patrimônio; d) o modo de administração; e) o velamento do Ministério Público.

A finalidade, sempre lícita, será permanente, uma vez que, após definida pelos instituidores, em escritura ou testamento, não poderá ser modificada pelos administradores (CC, art. 67, II).

Quanto à origem da fundação, esta é realizada pela manifestação de liberdade de pessoas físicas ou jurídicas, que são os instituidores, por meio de escritura pública ou de cédula testamentária (CC, art. 62).

Com relação ao patrimônio, este de primordial importância na caracterização da pessoa jurídica fundacional, é composto por bens livres que o(s) instituidor(es) lega(m) ou doa(m) à futura entidade, para que ela possa, com aquela dotação inicial, realizar as suas finalidades.

O modo de administração ou a 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 autônomos, mas subordinados, cabendo-lhes: deliberar e traçar metas e diretrizes, função do conselho curador ou deliberativo; executar função do conselho administrativo ou executivo e controlar internamente a função do conselho fiscal.

Há, ainda, talvez como quinta característica das fundações de direito privado, o papel desempenhado pelo Ministério Público como ente estatal incumbido, pela lei, de velar, acompanhar, intervir e fiscalizar as fundações.

Procurar estabelecer uma classificação para as fundações, creio ser de grande importância não só doutrinária, como prática também. De fato e de direito, fundação é uma pessoa jurídica de tipo especial, pois resulta de uma construção da técnica jurídica altamente valiosa para a realização de fins socialmente úteis. As pessoas físicas, as pessoas jurídicas e o próprio Estado, juridicamente organizado, desde muito, aperceberam-se de que atribuir personalidade a um conjunto de bens destinado à realização de uma finalidade é realmente um recurso técnico indispensável para que uma obra possa sobreviver ao seu criador. E ter independência necessária para conduzir seus próprios destinos.

Atendendo a essas noções iniciais, e considerando *ab initio* que as fundações nasceram sob a inspiração do direito privado, mas que o estado, dentro de sua obrigação maior de oferecer e propiciar aos cidadãos quaisquer serviços que lhes sejam úteis, tornou possível que existam, hoje, as fundações de direito privado, quais sejam, as criadas e instituídas em conformidade com as regras estabelecidas nos arts. 62 a 69 do Código Civil; e que existam as fundações de direito público ou instituídas pelo poder público, dotadas de personalidade jurídica de direito públi-

co. Podemos, dessarte, classificar as fundações nos seguintes tipos:

1 Fundações instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público

- 1.1 com personalidade jurídica de direito privado;
- 1.2 com personalidade jurídica de direito público - autarquias;

2 Fundações de direito privado

- 2.1 Instituídas por pessoas físicas e/ou jurídicas;
- 2.2 instituídas por empresas;
- 2.3 instituídas por partido político;
- 2.4 de apoio a instituições de ensino superior;
- 2.5 de previdência privada ou complementar.

Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior

De apoio 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 universidades ou as próprias instituições de ensino superior), visando a auxiliar e a 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 de Processo Civil, criadas mediante a aprovação dos atos de instituição e do respectivo estatuto, e pelo Ministério Público onde se situa sua sede. E o fato de auxiliarem ou fomentarem as atividades de ensino e pesquisa das universidades não desnaturaliza

sua personalidade jurídica, nem as desqualifica de fundação para outra categoria jurídica.

Já vem de muitos anos a instituição de fundações de direito privado sob os auspícios de uma outra instituição na área de ensino, mormente as instituições de ensino superior públicas (as autarquias universitárias) ou as universidades particulares. Mesmo porque o campo do ensino e da pesquisa é um dos mais propícios e férteis à atuação funcional, em face da característica da autonomia administrativo-financeira intrínseca à pessoa jurídica, e que se amolda às necessidades e carências das instituições de ensino superior.

Tal aspecto, inclusive, foi muito bem identificado pelo 1º Debatedor e Presidente do Confies, Prof. Antonio Manoel Dias Henriques, que inclusive realça que, ante ao grande crescimento, “nas décadas de 80 e 90, tanto no número de fundações de apoio, quanto no âmbito de atuação de cada uma delas”, tal fato propiciou a necessidade de uma regulação no âmbito legal destas fundações e seu relacionamento com as Instituições Federais de Ensino Superior e de Ensino e Pesquisa Científica e Tecnológica (IFES e IPCT).

Após profícuo debate, veio a lume a Lei 8.958, de 20 de dezembro de 1994, apresentada com claro objetivo de que as fundações de apoio adentrassem no mundo jurídico para participar e contribuir na promoção do desenvolvimento científico, da pesquisa e da capacitação tecnológica do País¹, postulado expresso no art. 218 de nossa Constituição Federal.

Essa lei, como já tivemos a oportunidade de escrever², pontificou três grandes lições, todas no sentido de que se trata de uma norma instrumental para criação e difusão da ciência e tecnologia nacionais, no âmbito das universidades, em integração com a sociedade civil e empresarial.

A primeira lição estabelece que as fundações de apoio são aquelas instituições criadas com a finali-

dade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, de interesse das instituições federais de ensino superior (art. 1º). Portanto, o que a lei fez foi qualificar como “fundações de apoio” todas as fundações de direito privado já existentes, ou a serem instituídas, que contivessem, ou viessem a conter, entre suas finalidades estatutárias, o apoio a projetos de pesquisa, de ensino e de extensão, na forma do referido art. 1º da Lei 8.958/1994.

Importante seja dito que esse “apoio” pode ser entendido (inclusive pelo que consta da exposição de motivos) como a busca por mais recursos, reconhecidamente escassos ante as restrições dos orçamentos públicos em confronto com a complexidade crescente da infra-estrutura de pesquisa; e um gerenciamento melhor desses recursos, requerendo-se para tanto uma gestão mais ágil e flexível.

A segunda lição determina que elas deverão estar constituídas na forma de fundações de direito privado, sem fins lucrativos, regidas pelo Código Civil Brasileiro e sujeitas, portanto, à fiscalização do Ministério Público nos termos do Código Civil e do Código de Processo Civil, à legislação trabalhista e, em especial, ao prévio registro e credenciamento nos Ministérios da Educação e do Desporto e da Ciência e Tecnologia, renovável bianualmente (art. 2º). Essa disposição sedimenta o entendimento de que são essas fundações um tipo especial de fundações de direito privado, pois, mesmo com personalidade jurídica privada, têm características próprias, em razão de suas finalidades, submetendo-se, assim, ao amplo velamento do Ministério Público, além de depender de um registro prévio nas áreas governamentais de sua atuação, que são o Ministério da Educação e o Ministério da Ciência e Tecnologia.

A terceira lição permitiu expressamente às instituições federais de ensino superior (IFES) e de pesquisa científica e tecnológica contratar, nos termos do inciso XIII do art. 24 da Lei 8.666, de 21 de junho

de 1993, as fundações de apoio, com dispensa de licitação e por prazo determinado. Observa-se que essa permissão dada às universidades de contratar as fundações de apoio ampara-se diretamente no inciso XIII do art. 24 da Lei 8.666/1993. Esse dispositivo, inserido na Lei de Licitações e Contratos, permite a dispensa pela entidade pública da realização de licitação nos casos em que a instituição contratada tenha previsão em seu estatuto para realizar a pesquisa, o ensino ou o desenvolvimento institucional, científico ou tecnológico³.

Todavia, é importantíssimo consignar três observações: a primeira, que é inseparável a vinculação dos contratos com projetos específicos de ensino, pesquisa e extensão ou de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, pois de outra maneira não se concebe a enumeração dessas finalidades no texto do art. 1º da Lei 8.958/1994 e do inciso XII do art. 24 da Lei 8.666/1993. Estes projetos devem ser compostos por um conjunto de operações, nas quais as contratações terão obrigatoriamente prazo definido (portanto, não devem haver contratações que se arrastem ao longo dos anos) e objeto definido, isto é, não genérico ou absolutamente indefinido⁴; a segunda, que a própria lei de licitação, na parte final do inciso XIII do art. 24, vincule a dispensa da licitação a duas condições: a primeira, que “a contratada tenha inquestionável reputação ético-profissional”; isso, em termos licitatórios, assemelha-se, *mutatis mutandis*, àquela resultante da habilitação prevista no art. 27, em que se exige dos interessados documentação relativa à habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal; e a notória especialização definida no art. 25, § 1º, em que a fundação deverá ter conceito elevado no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, e outros requisitos relacionados com suas atividades, que permitam inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

A terceira, que se trate de instituição brasileira que “não tenha fins lucrativos”, e que seja incumbida, regimental ou estatutariamente, da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional. Isso que dizer que, no caso das fundações de direito privado, para que estas se valham da dispensa de licitação, deverão ter como finalidades estatutárias a pesquisa, o ensino e o desenvolvimento institucional⁵, sendo certo, ainda, que deverão ser sem fins lucrativos, por previsão estatutária e por verificação em suas prestações de contas.

Imperiosa é a constatação de que o serviço objeto do futuro ajuste esteja relacionado com a pesquisa, com o ensino ou com o desenvolvimento institucional e inserido nas finalidades estatutárias da entidade⁶ (fundação de apoio contratada). Assim, deve-se verificar: se o tipo de serviço exige dos profissionais envolvidos nível técnico e científico que justifique a contratação de uma instituição de pesquisa; se o preço cobrado por essa instituição está de acordo com o usualmente praticado no mercado; e se a fundação tem condições operacionais de prestar os serviços a serem contratados, ou está se utilizando de subcontratação ou de profissionais que não pertençam ao seu quadro de pessoal⁷.

Mais recentemente, no bojo de “um processo gradativo e natural de construção legislativa”, como destacou o ilustre palestrante, o atual Presidente da República editou o Decreto 5.205, de 14 de setembro de 2004, que, com a participação de vários interlocutores, disciplinou temas como o da contratação de pessoal pela fundação de apoio, o da participação de servidores da instituição apoiada em projetos executados pela fundação de apoio, o da concessão de bolsas pelas fundações de apoio e o dos requisitos para o credenciamento pelos Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia. Posteriormente, foi editada a Portaria Interministerial MEC/MCT 3.185, de 7 de outubro de 2004, publicada no Diário Oficial da União de 8 de outubro de 2004, tratando do registro e do credenciamento das fundações de apoio.

Desenvolvimento Institucional

Interessante iniciarmos efetivamente o debate com o estudo semântico e finalístico desta expressão, que constante do art. 1º da Lei 8.958/1994, do §3º, do art. 1º do novel Decreto 5.205, de 14 de setembro de 2004, e do inc. XIII do art. 24 da Lei 8.666/1993, possui uma natural amplitude. E tal ocorre tanto pela palavra institucional, que provém de instituição, oriunda do latim *institutione*, que é tudo aquilo que é próprio da instituição, portanto, daquela entidade ou organismo de direito interno, como associação, fundação - ou de direito público externo, como a ONU, que apresenta uma estrutura definida, finalidade própria e campo de atuação próprio e autônomo -, como pela palavra desenvolvimento que é todo ato, manFESTação, efeito de desenvolver, de fazer crescer, progredir, melhorar ou aprimorar uma pessoa ou um trabalho.

Dessarte, “desenvolvimento institucional” compreende aqueles atos ou manFESTações que levam à melhora, ao progresso e ao aprimoramento ou aperfeiçoamento de uma instituição.

In casu, a lei trata das instituições federais de ensino superior e de pesquisa e tecnologia (IFES) que podem ter o apoio das fundações de direito privado em projetos que objetivem o seu desenvolvimento institucional.

Portanto, desenvolvimento institucional, no caso de uma Universidade Federal - 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 reforma das instalações de uma unidade, a manutenção do parque computacional, serviços genéricos de consultoria organizacional, serviços de jardinagem, copeiragem, cozinha, limpeza e vigilância predial ou mesmo a construção de um hospital⁸.

Já no §3º do artº 1º, o Decreto traz uma conceituação de desenvolvimento institucional assim expressa:

[...] 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.

Essa conceituação, segundo texto da própria exposição de motivos, foi apresentada em razão de que os órgãos de controle (leia-se Corregedoria-Geral da União, Tribunal de Contas da União e Ministério Público) têm apontado a dificuldade de exercer o controle das relações entre as entidades federais apoiadas e suas fundações de apoio particularmente, quando tais relações têm por objeto a execução de projetos de desenvolvimento institucional. Sustentam que a indeterminação semântica da expressão “desenvolvimento institucional” tem sido utilizada para amparar um número ilimitado de hipóteses concretas que tangenciam, ou mesmo invadem, o terreno movediço do desvio de finalidade.

A conceituação constante do decreto estabeleceu que as relações entre as IFES e as fundações de apoio com o objetivo de executar projetos de desenvolvimento institucional limitam-se a objetivos e metas que se encontrem devidamente consignadas em plano institucional aprovado pelo órgão superior das IFES.

No entanto, 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 da sua missão constitucional”.

Destaco, também, que o decreto deixou expresso que estes programas, ações, projetos e atividades devem estar devidamente consignados em plano de desenvolvimento institucional (PDI) aprovado pelo órgão superior da instituição de ensino, o que certamente não limita o campo de atuação do desenvolvimento institucional, mas, ao contrário, aumenta a aceção da expressão desenvolvimento institucional pela própria amplitude de um PDI⁹:

[...] que abarca um compromisso da instituição com o Ministério da Educação, que contém proposta para o desenvolvimento das atividades da instituição em todos os seus âmbitos, isto é, desde a implantação de cursos, organização didático-pedagógica, biblioteca, laboratórios e instalação, até o cronograma do processo de expansão da instituição em relação ao aumento de vagas [...] abertura de cursos superiores, ampliação das instalações físicas etc. (art.s 6º e 7º da Resolução CNE/CES, de 11 de março de 2002).

No âmbito do TCU, o entendimento reiterado é que o Decreto 5.205/2004, regulamentando a Lei 8.958/1994, trouxe para a expressão “desenvolvimento institucional” um escancaramento da exceção insculpida no inciso XII do art. 24 da Lei de licitação (voto do Min. Guilherme Palmeira no Acórdão 1934/2004, sessão de 1º de dezembro de 2004), um notável elastério às instituições de apoio com uma atuação polivalente que parece ser infinita (voto do Min. Guilherme Palmeira no Acórdão 328/2005, sessão de 30 de março de 2005), posição reafirmada pelo mesmo Ministro no Acórdão 700/2005, sessão de 1º de junho de 2005.

De fato, o poder executivo ao regulamentar a Lei 8.958/1994 conferiu, no particular, à expressão desenvolvimento institucional contorno mais amplo do que o conferido pelo legislador ordinário. E isto

lhe é defeso. Resta perquirir-se sobre qual a necessária ou exata abrangência da expressão ou o que do Decreto pode ser aplicável porque em consonância com a lei.

A tarefa não é simples.

No entanto, certo é que de forma alguma tudo o que está inserido em um Plano de Desenvolvimento Institucional (leia-se Decreto 3.860, de 9 de julho de 2001, e Resolução CNE/CES10, de 11 de março de 2002, arts. 6º e 7º) pode ser objeto de atuação de uma fundação de apoio, e não pode ser 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. Trago à colação, como exemplo, o previsto no art. 6º, III, da CNE/CES 10/02, verbis:

Art. 6º O Plano de Desenvolvimento Institucional, que se constitui também em compromisso da instituição com o Ministério da Educação a ser apresentado pela mantenedora, deverá ser desenvolvido juntamente com a mantida e preparado para um período de 5 (cinco) anos, incluindo os seguintes documentos:

A) Relacionamento com os instituidores (com a entidade apoiada seja IFES ou IPCT)

Creio, de igual modo, tal qual escreveu o ilustre debatedor que neste item a abordagem deve ser realizada no que diz respeito às instituições apoiadas IFES ou IPCT, vez que, hoje, via de regra, os instituidores das fundações de apoio são professores/servidores, integrantes do quadro de pessoal das instituições federais de ensino superior ou instituições de pesquisa ciência e tecnologia.

Sendo certo que houve no passado de forma anômala a criação de fundação de apoio por universidades com a utilização de recursos públicos e sem a obrigatoria autorização legislativa.

Assim, cabe, de forma preliminar, destacar alguns pontos:

1º Os instituidores devem necessariamente ter capacidade jurídica para instituir uma fundação (capacidade plena de que trata o Código Civil, além de honorabilidade e idoneidade financeira).

2º A entidade criada será independente dos indivíduos que tiveram a iniciativa de criá-la, vez que o ordenamento jurídico autoriza à nova entidade a qualidade de pessoa jurídica, in casu fundacional. Não poderiam ser os instituidores, de maneira obrigatória, necessária ou permanentemente, integrantes de seus órgãos (conselho fiscal, curador ou conselho administrativo/diretoria).

Nas fundações não há sócios e nem donos. Seus administradores e conselheiros têm o exercício de suas funções condicionado a um mandato. Não se deve admitir a existência de membros natos, pessoas que se eternizem no exercício de determinados cargos dentro da fundação, principalmente os instituidores, uma vez que o papel deles se exaure com o ato de instituição da fundação.

3º A relação entre os dirigentes da entidade apoiada (IFES/IPCT), por exemplo, reitor e dirigentes da fundação de apoio, como os integrantes da diretoria executiva/conselho administrativo, deve ser decorrente das próprias atribuições que, naturalmente são distintas, mesmo porque distinta as pessoas jurídicas.

Não cabendo serem tais cargos exercidos pelas mesmas pessoas, pois as atribuições são incompatíveis. Exemplo é o de um reitor que é ao mesmo tempo presidente de uma fundação de apoio.

Utilização de estrutura física e recursos materiais

A premissa, inafastável, é de que como pessoas jurídicas distintas devem as fundações de apoio utilizar-

se de estrutura física distinta da IFES. No entanto a própria Lei 8.958/1994, art. 6º, face às características e objetivos da própria relação entre os entes apoiador e apoiado faculta a utilização de bens e serviços da instituição federal contratante, mediante ressarcimento e 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 e, com certeza, com o uso de instrumento jurídico apropriado.

A *ratio* desse dispositivo é dar cumprimento ao disposto no art. 218 da Constituição Federal, quando se estabelece que “o Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas”.

Utilização de recursos humanos (participação de servidores da instituição apoiada em projetos executados pela fundação de apoio)

Estabeleceu a Lei 8.958/1994, no seu artigo 4º, que as instituições federais poderiam autorizar a participação de seus servidores nas atividades realizadas pelas fundações, sem prejuízo de suas atribuições funcionais. Sendo evidente que tal participação apenas ocorre quando há norma previamente aprovada pelo órgão de direção superior da universidade, e quando, posteriormente, em ajuste entre a IFES e a fundação de apoio, que, por conseguinte, é uma relação que não cria vínculo empregatício (§ 1º do art. 4º), bem como a participação dos servidores da universidade não poderá ser exercida durante a jornada de trabalho a que esses servidores públicos federais estão sujeitos, excetuando-se a colaboração esporádica em assuntos da especialidade do servidor (§ 2º do art. 4º).

A lei vedou, também, a contratação de pessoal administrativo, de manutenção, docentes ou pesquisadores para prestar serviços ou atender a necessidades de caráter permanente das instituições federais con-

tratantes, e, é claro, vedou o pagamento, pela instituição federal contratante, dos débitos contraídos pelas fundações de apoio contratadas, pois estas é que deverão responder com seu patrimônio a possíveis ações trabalhistas, de cobrança ou a execuções (art. 5º).

Tem o Tribunal de Contas dado a melhor interpretação ao art. 4º da Lei 8.958/1994, agora explicitado nos arts. 4º e 5º do Decreto regulamentador, abaixo transcritos:

Art. 4º As fundações de apoio às instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica são entidades de direito privado regidas pelo disposto no Código Civil Brasileiro e na Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994.

§ 1º Os membros da diretoria e dos conselhos das fundações de apoio não poderão ser remunerados pelo exercício dessas atividades, sendo permitido aos servidores das instituições apoiadas, sem prejuízo de suas atribuições funcionais¹⁰, ocuparem tais cargos desde que autorizados pela instituição apoiada.

§ 2º Para os fins do § 1º, não se levará em conta o regime de trabalho a que está submetido o servidor da instituição apoiada.

Art. 5º A participação de servidores das instituições federais apoiadas nas atividades previstas neste Decreto é admitida como colaboração esporádica em projetos de sua especialidade, desde que não implique prejuízo de suas atribuições funcionais.

§ 1º A participação de servidor público federal nas atividades de que trata este artigo está sujeita a autorização prévia da instituição apoiada, de acordo com as normas aprovadas por seu órgão de direção superior.

§ 2º A participação de servidor público federal nas atividades de que trata este artigo não cria vínculo empregatício de qualquer natureza, podendo a

fundação de apoio conceder bolsas nos termos do disposto neste Decreto.

Por meio do Acórdão 1.651/2005, os ministros que compõem a Segunda Câmara do TCU trouxeram três pontos de significativa importância com relação aos docentes que, mesmo sob o regime de dedicação exclusiva, têm a possibilidade de exercer outra atividade, desde que eventual. São eles:

1º Professor da carreira do magistério superior, submetido ao regime de dedicação exclusiva, não pode se dedicar, de forma continuada, a qualquer outra atividade, admitindo-se apenas, em caráter eventual, a sua participação em atividades estranhas ao magistério superior e desde que no âmbito da própria Universidade em que está lotado.

2º Deve ser observada a vedação à realização de outras atividades de caráter não esporádico pelos docentes que atuam naquelas instituições em regime de dedicação exclusiva, devendo essa vedação alcançar inclusive a prestação de serviços, remunerados ou não, para as fundações de apoio àquelas instituições.

3º Os professores que desejarem, sempre sem prejuízo de sua jornada de trabalho normal na instituição federal de ensino superior a que servem, exercer outras atividades de caráter não esporádico deverão optar, quando juridicamente possível e do interesse da Administração, pelo regime parcial de 20 horas semanais ou pelo regime integral de 40 horas semanais sem exclusividade de dedicação, com a consequente perda do acréscimo remuneratório devido à dedicação exclusiva.

Importante salientar que a participação de docentes e pesquisadores nas atividades relacionadas aos cursos de extensão e de prestação de serviços a terceiros deve ser compatível com o número de horas estabelecido na sua carga horária, de modo a não comprometer sua atividade acadêmica regular. Ademais, para os professores de dedicação exclusiva, a participação em projetos fundamentados na Lei

8.958/1994 deverá ser sempre esporádica, independente de ocorrer dentro ou fora da jornada de trabalho (Acórdão 3.067/2005 - Primeira Câmara - TCU, sessão de 6 de dezembro de 2005, Relator Min. Guilherme Palmeira).

Há inclusive duplicidade de pagamento quando servidores federais, inclusive professores em regime de dedicação exclusiva, participam de cursos de longa duração (portanto não esporádicos), promovidos por meio de convênios e contratos celebrados por fundação de apoio, vez que a participação nestes cursos já integram as atribuições inerentes ao cargo, e o fato de receberem remuneração pelos referidos cursos considera-se a duplicidade no pagamento (fato constante do relatório da Decisão 404/2002-1 e presente no Acórdão 418/2005 - Primeira Câmara, Rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti, sessão de 15 de março de 2005).

Com relação aos docentes e também aos servidores das universidades, o TCU por meio do Acórdão 700/2005, Relator Min. Guilherme Palmeira (Ata 19/2005 - Plenário, sessão 1 de junho de 2005, publicado no Diário Oficial da União de 10 de junho de 2005), considerando que a participação de servidores em atividades da fundação de apoio, deve ser objeto de maior controle pela IFES, decidiu:

1º melhorar o controle sobre as atividades extrafuncionais de seus servidores, especialmente dos docentes, de modo a não serem incompatíveis com o regime de trabalho por eles desenvolvidos na IFES;

2º assegurar que a participação de pessoal docente e de técnicos administrativos somente ocorra 1) com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, de ensino, de extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico 2) que seja de interesse das instituições federais contratantes, 3) por prazo determinado nos referidos ajustes e 4) desde que não interfira na jornada de trabalho a que estão sujeitos, excetuadas as colaborações esporádicas que tratem de assuntos afetos à especialidade de cada servidor participante. (citação?)

Contratação de mão-de-obra para os instituidores (para a instituição apoiada)

O novel Decreto 5.205/2004 tratou do tema “contratação de pessoal pela fundação de apoio” da seguinte forma:

Art. 3º Na execução dos projetos de interesse da instituição apoiada, a fundação de apoio poderá contratar complementarmente pessoal não integrante dos quadros da instituição apoiada, observadas as normas estatutárias e trabalhistas.

Parágrafo único. É vedada a contratação de pessoal pela fundação de apoio para a prestação de serviços de caráter permanente na instituição apoiada.

Parece-me que a norma regulamentar deixou expressa de forma específica primeiro a possibilidade de contratação de pessoal não integrante dos quadros da instituição apoiada. Medida esta necessária e salutar, tanto pela personalidade de direito privado da fundação de apoio, como pela conseqüente destinação da IFES, que é pessoa jurídica distinta. E, segundo, que se veda peremptoriamente a contratação de pessoal pela fundação de apoio para a prestação de serviços de caráter permanente na instituição apoiada.

Tal norma regulamentadora é repetição sintética de norma legal constante do art. 4º, §3º. O Tribunal de Contas da União reiteradamente tem se posicionado contrariamente a tal prática. Exemplo claro é o dos hospitais universitários, que não obstante se constituírem em importantes centros de formação de pessoal na área de saúde, proporcionando atendimento de qualidade a segmentos desfavorecidos da sociedade brasileira, não podem ter seus cargos públicos preenchidos sem concurso por funcionários de fundações de apoio (Acórdão 1.068/2004 - Plenário, sessão de 4 de agosto de 2004, publicado no Diário Oficial da União de 16 de agosto de 2004, Rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça).

Intermediação de contratos

Da aplicação dos princípios constitucionais referentes à administração pública às fundações de apoio.

Preliminarmente, cumpre-me salientar que estabeleceu a Lei 8.958/1994 como obrigação das fundações de apoio, ao executarem convênios, contratos, acordos ou ajustes envolvendo a aplicação de recursos públicos, além da observação da legislação federal sobre licitações e contratos, a prestação de contas dos recursos aplicados aos órgãos públicos financiadores e ao Tribunal de Contas da União, bem como submeter-se ao controle finalístico e de gestão pelo órgão máximo da Instituição Federal de Ensino (art. 3º, I a IV).

Depreende-se do art. 3º que, quando a fundação valer-se, eventualmente, de verbas públicas que lhe sejam repassadas por meio de contrato, acordo ou convênio, não de ser observados os princípios da administração pública firmados na Constituição Federal de 1988, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; quer dizer, deverão submeter-se às normas para licitação e contratos da administração pública, especialmente no que se refere à contratação de obras, compras e serviços. É vedada pela lei, então, qualquer contratação de serviços por parte da fundação sem o pré-

vio processo licitatório, quando, para a consecução destas espécies de contratos, estiverem envolvidos recursos públicos.

São aplicáveis às fundações de apoio e, também, a todas as entidades que compõem o terceiro setor, além dos princípios acima referidos, os princípios implícitos. São eles: o princípio da finalidade, quando a entidade só pode agir em consonância com aquilo que está, expressamente, no rol de suas finalidades; o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, quando os administradores devem ser razoáveis nos comportamentos que tenham, os quais devem ser proporcionais ao resultado da ação e ao resultado desejado. Ademais a satisfação de um interesse de ordem privada dentro de uma associação ou fundação deve ser proporcional à conduta que se tenha. Por certo não devemos ter condutas bizarras, impróprias e desproporcionais ao fim que queremos ou precisamos atingir.

Note-se que, quando a fundação de apoio vende serviços à instituição de ensino ou pesquisa, a remuneração respectiva não se submete aos princípios acima referidos, pelas razões já expostas anteriormente.

Concordo com os termos constates da importante Decisão 655/2002, Relator Ilustre Ministro Valmir Campelo. No entanto, cuidado há de se ter com o seu não-desvirtuamento.

Ademais, há uma firme jurisprudência do TCU sobre a necessidade de relação entre o objeto da contratação e a execução de atividades de pesquisa, ensino ou desenvolvimento institucional (Decisões 252/1999 e 30/2002; Acórdãos 1.934/2004, 407/2004, 1.373/2004, 1.257/2004, 328/2005; todos do Plenário). Nesse sentido, vale destacar trecho do voto do Acórdão 994/2006 - Plenário, sob relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar.

Conforme Decisão n.º 346/99-Plenário, este Tribunal já havia se manifestado no sentido de que a contratação

de fundação de apoio por dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, inciso XIII, da Lei n.º 8.666/1993, requer, além de comprovada razoabilidade de preços, nexos entre o que estabelece o referido dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratual. Portanto, a instituição deve dedicar-se estatutariamente ao ensino, pesquisa ou ao desenvolvimento institucional e o objeto do contrato deve ser, necessariamente, ensino, pesquisa ou desenvolvimento institucional. De outra forma, seria concessão de privilégio a uma instituição que, embora sem fins lucrativos, estaria também dedicando-se à exploração de atividade de natureza econômica.

Vale destacar que a inobservância desse nexo foi um dos fatores que motivou a determinação de aplicação de multa aos responsáveis no INSS por contratação da FUB para prestação de serviços de comunicação social com base no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993. Tal ato indica a diminuição da margem de tolerância no âmbito do TCU quanto ao uso descuidado do referido dispositivo para justificar contratações diretas, postura que se considera plenamente aplicável no caso presente (itens 36 e 37 do Acórdão 1026/2007 - Plenário TCU).

Celebração de convênios

Da impossibilidade de remuneração por meio de taxa de administração para os convênios

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.

O pagamento de taxa de administração à fundação de apoio ligada a IFES não tem amparo legal, quer quando um FA preste serviços a um IFES por meio de convênio, quer por meio de contrato, vez que o estabelecimento de uma remuneração ao ente con-

veniente, ainda que para cobrir seus custos operacionais, não encontra respaldo nas normas vigentes que regulam a celebração de convênio, em especial a IN/STN 01/1997 e o Decreto 93.872/1986.

A esse respeito, Adriano de Souza César, Diretor do TCU, ao realizar análise técnica do Processo 019318/2003-0, posicionou-se no sentido de que:

4. A definição de convênio consignada no inciso I do § 1º do art. 1º da IN/STN 01/1997 traz dois elementos básicos que o diferenciam claramente de um contrato: o interesse recíproco na consecução do objeto e o regime de mútua cooperação nessa consecução. Nesse caso, ambos os partícipes têm interesse na realização do objeto e conjugam esforços cooperativos para obtê-lo, diferentemente do que ocorre na celebração de um contrato administrativo, geralmente levado a efeito entre órgãos/entidades públicas e entidades privadas, onde o interesse destas últimas se concentra essencialmente na obtenção do lucro da operação, até mesmo por questões de sobrevivência empresarial. Essa diferenciação, aliás, está claramente consignada no art. 48 do Decreto 93.872/1986.

5. Por haver interesse recíproco na realização de objeto de convênio e disposição de obtê-lo em regime de cooperação, as instruções normativas da Secretaria do Tesouro Nacional vêm disciplinando ao longo dos anos vedações ao pagamento de taxas de administração, de gerência ou similar a qualquer dos partícipes de um convênio, estando atualmente tal vedação disciplinada no art. 8º, inciso I, da IN/STN 01/1997.

6. Para que haja a possibilidade de estabelecimento de uma remuneração dos custos operacionais incorridos pelo partícipe de uma avença na realização direta de um objeto, tal avença terá de ser necessariamente denominada contrato, e sua celebração terá que observar as disposições da Lei 8.666/1993 e, no caso específico de avenças entre instituições de ensino superior e as fundações de apoio correspondentes, as disposições da Lei 8.958/1994¹¹.

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.

Nesse particular, considero oportuno reproduzir trecho do elucidativo Voto proferido pelo Ministro Marcos Vilaça, na apreciação do TC 010.037/2002-0, referente à auditoria realizada na Universidade Federal de Santa Maria RS - UFSM (Acórdão 1590/2004 - Plenário, Ata 38):

7. No que concerne ao pagamento de taxa de administração à fundação de apoio ligada à UFSM, a minha conclusão é idêntica aos pareceres da SERUR e do Ministério Público, embora, nesse particular, tenha eu um fundamento distinto para a ilegitimidade dessa prática.

8. Ao contrário da maioria dos casos já analisados por esta Corte de Contas, o trabalho prestado pela fundação de apoio para a Universidade baseia-se em contrato, e não em convênio. É de se supor, então, que não há interesses convergentes na atividade, sendo lícito que se remunere o serviço. Assim, em princípio, o pagamento de taxa de administração para fins remuneratórios não encontraria óbice na IN/STN 01/1997, que não se aplica à relação contratual, mas só ao convênio. Aliás, a execução direta do objeto conveniado nem sempre é realizada pela entidade conveniente. É muito comum a celebração de contratos para a execução dos serviços, os quais, obviamente, prevêem remuneração.

9. De qualquer maneira, tenho para mim que o estabelecimento de remuneração fundada em taxa de administração, comissão, participação ou outra espécie de recompensa variável, que não traduza um preço certo, não se conforma com a Lei de Licitações e Contratos.

10. Seja qual for a contratação, ainda que decorrente de dispensa de licitação, como, no caso, o preço

pago pela contratante deve corresponder às despesas suportadas mais a retribuição admissível. Em outras palavras, o preço deve ser justo, equilibrado, sem que acarrete prejuízos ou enriquecimento indevido a uma das partes.

11. Se a remuneração é um percentual calculado sobre uma base qualquer, não se pode ter certeza de que signifique um padrão aceitável. Sabe-se que um aumento na produção das quantidades de um item muitas vezes não implica um acréscimo proporcional de custos. Os ganhos com a economia de escala são um exemplo disso.

12. Uma agravante no caso vertente, e em geral em outros que envolvem a contratação de fundações de apoio, consiste em que essas entidades não possuem fins lucrativos. Só com esse atributo, na realidade, podem elas ser contratadas por dispensa de licitação, no enquadramento do inciso XIII do art. 24 da Lei 8.666/1993. Portanto, esse é mais um motivo para que se verifique a adequação do preço pago.

13. Tais problemas inerentes à remuneração por meio de taxas já foram ponderados por esta Corte, na apreciação do TC 001.533/1997-5, quando, mediante a Decisão 321/2000 - Plenário, foi determinado à Universidade Federal do Espírito Santo que, nos contratos com a sua fundação de apoio, a retribuição seja fixada com base em critérios claramente definidos e nos seus custos operacionais (subitem 8.1.1).

14. Desse modo, deve subsistir a determinação aqui recorrida, para que a UFSM deixe de remunerar os contratos com a respectiva fundação de apoio na forma de pagamento de taxa de administração.

Transferências de atribuições e de gestão de recursos orçamentários

Concordo com a afirmação do ilustre debatedor que "As atribuições que são próprias da universidade não são passíveis de transferência para a Fundação de Apoio. O que a fundação faz, e inclusive surgiu para

isso, é apoiar a universidade no desempenho de suas atribuições (ensino, pesquisa e extensão). A delimitação exata dessas situações certamente evita muitos problemas.”.

No entanto, o problema é quando, por exemplo, a instituição apoiada contrata a fundação de apoio para simplesmente intermediar eventuais contratações de serviços, aquisição de bens ou para executar atividades de cunho meramente administrativo. Não há dúvida de que o relacionamento privilegiado que a Lei 8.958/1994 faculta às IFES e suas fundações de apoio é legítimo e necessário; todavia, o que este Tribunal tem verificado é que tal faculdade é facilmente desvirtuada, ante o interesse das partes envolvidas de estender o permissivo legal para abranger situações distintas daquelas que a lei pretendeu abarcar. Nesse diapasão já se manIFESTaram, em outras ocasiões, os Ministros do TCU, nos Acórdãos Plenários TCU 1.934/2004 e 1.233/2006.

Conforme já reiteradamente afirmado pelo TCU:

o art. 1º da Lei nº 8.958/94 não restringe a possibilidade de dispensa de licitação apenas para se contratar ‘instituições 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’. É dizer que não são todas as contratações do gênero que podem se valer das regras favoráveis daquele diploma legal, cujas disposições têm objetivo certo, que alcança apenas parte dos problemas que afligem essas entidades, devendo-se coibir qualquer tentativa de subsumir a essa Lei situações não contempladas em seus fins.

Em suma, são exigidos, cumulativamente, que as instituições tenham a incumbência estatutária de promover a pesquisa, o ensino ou o desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e que os objetos dos termos firmados ou celebrados (contratos ou convênio) efetivamente refiram-se a essas atividades. (AC 1026/2007, item 16 Plenário -TCU).

Verifico, também, que existe

uma situação que se repete com frequência é proveniente do expediente infelizmente utilizado de forma corriqueira pelo Poder Executivo, a fim de gerar superávits fiscais, de repassar as IFES e IPCT recursos financeiros ao final do exercício sem tempo hábil para se processar a despesa. Essa prática de descentralizar créditos orçamentários nos últimos dias do exercício impede na prática o empenho dos mesmos (uma vez que a abertura dos processos licitatórios correspondente exige a disponibilidade de crédito) e implica forçosamente a não-execução dessa parcela do orçamento. Para não perder os recursos é comum, as IFES repassarem os recursos a uma Fundação de Apoio utilizando-se da Lei 8.958/1994 como suporte. Neste caso a Fundação de Apoio recebe antecipadamente os recursos e posteriormente os executa seguindo todas as determinações constantes no instrumento firmado entre as partes.

No entanto, não concordo com essa prática que só poderia ser realizada se excepcionalmente prevista em lei, o que não ocorre.

Entendemos, igualmente, que:

a universidade pode desenvolver suas atividades e atribuições em parceria com a Fundação de Apoio, que é privada e por isso tem mais agilidade administrativa e maior eficiência de gestão, lançando mão da celebração de convênios e de contratos com a Fundação de Apoio.

No entanto, as fundações de apoio não devem ser contratadas para administrar recursos públicos da universidade em atividade que não se coaduna com a finalidade expressa na Lei 8958/1994. Aliás, como bem salientou o TCU, no Acórdão 700/2005 - Plenário, a universidade não deveria ter usado a fundação de apoio para gerenciar recursos oriundos do Fundo de Desenvolvimento Acadêmico ou mesmo de contratos de repasse efetuados com a Caixa Econômica Federal. Eis que, nos termos do art. 1º da Lei 8.958/1994, a contratação da fundação deve estar direcionada para

a implementação de apoio a projetos nas áreas de ensino, de pesquisa, de extensão ou de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico. Desse modo, cabe determinação para que a universidade exclua a interveniente fundação de apoio dos convênios, limitando-se a celebrar ajustes tão-somente para implementar projetos previamente definidos nas áreas que atendam ao disposto no art. 1º da Lei 8.958/1994 c/c o art. 24, XIII, da Lei 8.666/1993.

B) Remuneração das fundações de apoio por serviços prestados à IFES

De fato, se as fundações de apoio celebram contratos para apoiar projetos de interesses das IFES, deve-se considerar perfeitamente normal que elas sejam remuneradas (ressarcidas) dos gastos operacionais que realizarem na execução desses projetos. Essa remuneração, todavia, não poderá, em tese, ultrapassar a importância necessária para fazer face às despesas incorridas pela fundação de apoio, tendo em vista que mesmo que o instrumento utilizado seja o contrato, as partes possuem interesse comum nesses projetos.

Entretanto, a Lei 8.958/1998 faculta às IFES e fundações de apoio firmarem convênio para regular o apoio aos projetos de interesse daquelas. Neste caso, por ser este instrumento regido pela IN 1 da Secretaria do Tesouro Nacional, a aplicação dos recursos fica vinculado ao plano de aplicação aprovado pelo órgão concedente. Cabe ressaltar, ainda, que por força da natureza desse instrumento, a fundação de apoio deve apresentar uma contrapartida.

Na verdade, tanto o contrato previsto na Lei 8.958/1998 como o convênio pressupõem o desenvolvimento de uma finalidade comum, mas no primeiro há uma maior flexibilização, para a inclusão de remuneração das despesas operacionais incorridas pela fundação de apoio, na execução do projeto por ela apoiado.

Notas

1 É o que consta da Exposição de Motivos que foi submetida ao Presidente da República e constante do Projeto de Lei nº 4.460 de 1994, verbis: "O anexo Anteprojeto de Lei, que dispõe sobre as relações entre as Instituições Federais de Ensino Superior - IFES e as Fundações de Apoio, criadas com o objetivo de auxiliá-las na captação e gerenciamento de recursos extra-orçamentários, oriundos de diversas agências de financiamento nacionais e internacionais para o desenvolvimento de projetos de pesquisa, ensino e extensão.

Para que as IFES possam cumprir seus objetivos básicos e ao mesmo tempo participar e contribuir juntamente com outros órgãos na promoção do desenvolvimento científico, da pesquisa e da capacitação tecnológica do País(...)."

2 De nossa autoria a obra *Fundações, Associações e Entidades de Interesse Social*. 6.ed. Brasília: Editora Brasília Jurídica.

3 É imperiosa a necessidade de comprovação do nexos causal entre a natureza da instituição e o objeto contratual para a aplicação do permissivo do art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993. A Decisão 830/1998 (Ata 48) uniformizou divergentes posicionamentos do tribunal e 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".

4 Na verdade, a forma imprecisa de muitos desses contratos servem apenas para viabilizar a tendência que se observa de transferir para as fundações de apoio, à conta da maior flexibilidade de que dispõem, atos de competência exclusiva

das instituições contratantes, como a aquisição de materiais diversos para atendimento das necessidades rotineiras da instituição.

5 Tem o TCU, com acerto, se posicionado contrário à existência de contratos referentes a projetos com objetos genéricos que não possuem relação direta com o desenvolvimento institucional das IFES contratantes. Nesses casos, contrato com a fundação de apoio fica sendo um verdadeiro guarda-chuva, comportando toda e qualquer ação sob a alegação de promoção ao desenvolvimento institucional. (Decisão 30/2002 - Plenário. Processo 013.184/1999-7, de 30 de janeiro de 2002)

6 No julgamento do Processo 728/1998-5, o Tribunal de Contas da União, por meio da Decisão 30/2000-Plenário, relator Min. Guilherme Palmeira, decidiu que serviços de consultoria organizacional prestados corriqueiramente por inúmeras empresas do ramo existentes no mercado não podem embasar a contratação direta, com dispensa de licitação de fundação de apoio, vez que não se tratam, também, de atividades necessariamente voltadas para a pesquisa, ensino e desenvolvimento institucional.

7 O Tribunal de Contas da União, em decisão plenária (Processo 005.260/1998-1 - Decisão 414, de 7 de julho de 1999, publicada no Diário Oficial da União de 19 de julho de 1999), conclui que serviços executados por uma fundação de apoio ao Banco do Brasil relativos a um contrato de prestação de serviços, objetivando o recadastramento de contas dos clientes do Banco das Agências no Estado da Paraíba, são serviços “de rotina e que não necessitam de pessoal especializado para a sua execução, e poderiam ser executados por qualquer empresa comercial do ramo”. Ademais, esses serviços não se encontram entre aqueles previstos como um dos objetivos institucionais da fundação contratada, conforme estabelecido no art. 5º de seu Estatuto (fl. 55), não se enquadrando na hipótese do inciso XII do art. 24 da Lei 8.666/1993. E que, segundo o voto do Ministro Adhemar Ghisi, relator, “Interpretar diferentemente seria permitir que as Fundações de Apoio e Pesquisa prestassem todo e qualquer serviço, em detrimento dos concorrentes privados. O objetivo do dispositivo legal foi fomentar e incentivar a pesquisa, e não desvirtuar sua área de atuação, o que, por certo, ocorreria caso essas entidades passassem a ser fornecedoras de serviços diversos para as entidades públicas que pretendessem se esquivar do certame licitatório. Assim, nesses casos, a dispensa só é devida caso o objeto do contrato tenha relação com os fins a que se prestam essas entidades: promover estudos, pesquisas e atividades de extensão, prestar serviços científicos; divulgar trabalhos técnico-científicos, etc., como, aliás, esta Corte já teve oportunidade de se pronunciar ao examinar os TCs-005.679/98-2 (administrativo) e 001.198/97-1 (Decisão nº 830/1998, Ata nº 48, Plenário); TC-001196/97-9 (Decisão nº 252/1999, Ata nº 19, Plenário)”. Destarte, o inciso XIII do art. 24 da Lei 8.666/1993 deve ser interpretado restritivamente, nos termos colocados pela 8ª Secex e por esta corte em ocasiões anteriores, restando caracterizada irregularidade do procedimento.

8 É este inclusive o entendimento consolidado no âmbito do Tribunal de Contas da União por meio da Decisão 30/2000-P de lavra do Min. Guilherme Palmeira, da Decisão 655/2002-P, de lavra do Min. Valmir Campelo (Ata 21, sessão de 19 de junho de 2002, publicada no Diário Oficial da União de 8 de julho de 2002), do Acórdão nº 1934/2004 - Plenário, TC 006.931/2004 -6, Ata 46/2004, sessão de 1-12-2004, DOU de 16-12-2004, da lavra do Min. Guilherme Palmeira e, do Acórdão 328/2005- Plenário (TC 005.866/2004, Ata 10/2005, sessão de 30 de março de 2005, publicado no Diário Oficial da União de 7 de abril de 2004). Relator Min. Guilherme Palmeira, Acórdão 700/2005 TC 002-153-2003-3, Ata 19/2005- Plenário, Sessão de 1º de junho de 2005, publicado no Diário Oficial da União de 10 de junho de 2005.

9 O PDI decorre de regra expressa do art. 17, II, b, do Decreto 3.860, de 9 de julho de 2001, que regulamenta a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional para a educação superior. As especificações e os limites de elaboração dos PDIs

encontram-se definidas nos arts. 6º e 7º da Resolução nº 10, de 11 de março de 2002, da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação.

10 Já foi objeto de recomendação do TCU - Processo TC 004.117/87-3 - que quando houvesse casos de comprovada acumulação de cargos de professores das universidades com cargos técnicos da fundação, exigir-se-á a comprovação de compatibilidade de horários.

11 Estas observações foram feitas por ocasião do relatório de monitoramento realizado na Universidade Federal de Sergipe em atendimento à Decisão 1.458/2002- Plenário (Acórdão 1123/2005- Plenário, Ministro Relator Guilherme Palmeira, sessão de 10 de agosto de 2005, publicado no Diário Oficial da União de 22 de agosto de 2005).

.....

“De fato e de direito, fundação é uma pessoa jurídica de tipo especial, pois resulta de uma construção da técnica jurídica altamente valiosa para a realização de fins socialmente úteis. [...] atribuir personalidade a um conjunto de bens destinado à realização de uma finalidade é realmente um recurso técnico indispensável para que uma obra possa sobreviver ao seu criador. E ter independência necessária para conduzir seus próprios destinos.”